

LES CAHIERS

→ Patrimoine

La Remise en ordre des loyers dans le cadre des conventions d'utilité sociale : enjeux et méthode

Document publié par l'Union sociale pour l'habitat

Pilotage : Brigitte Brogat - Département maîtrise d'ouvrage et patrimoine
Michel Amzallag - Direction des études économiques et financières
Hervé Des Lyons - Direction des études juridiques et fiscales

Réalisation : Bruno Daly et Flora Thuillier - Habitat & Territoires Conseil

Sommaire

Préambule	2	Annexes monographiques	27
Introduction	5	▣ Faire converger la logique du service rendu et la mixité sociale : un exemple de démarche inter organismes pilotée par Rennes Métropole.....	29
Le diagnostic des enjeux	6	▣ Les différentes étapes d'une méthode empirique de redéfinition des loyers plafonds, ses impacts : l'expérience de Promocil	32
La méthode	10	▣ La recherche d'une meilleure accessibilité sociale : l'expérience de Nantes Habitat	34
La mise à plat de la situation de départ	10	▣ Les difficultés liées au passage à la surface utile et aux patrimoines non conventionnés : l'expérience de Batigère	36
La redistribution des loyers	15		
La conduite du projet	19		
La mise en place du projet.....	19		
Le temps nécessaire	19		
Appui d'un prestataire extérieur.....	20		
Le pilotage de la démarche et l'implication interne	21		
La concertation sur le classement en catégories de service rendu	21		
Les relations avec l'Etat	22		
Les relations avec les collectivités locales	22		
Conclusions	24	Liste des dernières parutions	39

Préambule

Une recherche d'efficience

Dans un contexte tendu des finances publiques, mais pour autant sans porter préjudice au maintien du pouvoir solvabilisateur de l'APL et du forfait charges, la remise en ordre des loyers Hlm, ouverte dans le cadre de la convention d'utilité sociale, participe à renforcer le rapport coût / efficacité de l'offre locative sociale par la recherche d'une plus grande pertinence du point de vue du service rendu et une plus grande efficacité sociale de la politique des loyers du patrimoine existant.

La remise en ordre des loyers ne doit pas être vue comme une simple action technique et mécanique de redistribution selon des principes administrés ; elle doit s'inscrire en totale cohérence avec les autres chapitres de la convention d'utilité sociale. L'organisme doit, en effet, dans cette dernière :

- ❑ énoncer sa politique patrimoniale et d'investissement en s'appuyant sur les enseignements de son plan stratégique de patrimoine. Ce dernier doit préciser notamment ses orientations stratégiques et les interventions prévues pour améliorer, adapter et développer le parc ainsi que les moyens financiers requis pour ce faire. Il se prononce en outre sur son plan de vente, ses principes et les engagements de mise en œuvre, le cas échéant.

- ❑ énoncer sa politique sociale : outre la nouvelle grille de loyers en cohérence avec le niveau de service rendu, la CUS définit les conditions d'attribution et plus généralement de gestion sociale du patrimoine de l'organisme.

- ❑ expliciter ses engagements précis en matière de qualité de service, aussi bien à travers les actions ouvrant droit à l'abattement de taxe foncière dans les zones urbaines sensibles, qu'en termes d'objectifs qui sont définis en s'appuyant sur les résultats des enquêtes de satisfaction.

La remise en ordre des loyers, au-delà de son obligation légale à figurer dans la seconde génération des conventions d'utilité sociale, représente bien une véritable opportunité de fond pour les organismes Hlm.

Leur patrimoine est en effet aujourd'hui éclaté en une multitude de catégories liées au financement d'origine des immeubles – plus d'une vingtaine de rubriques – et de la signature d'une convention APL, avec ou sans travaux de

réhabilitation, qui ne reflètent pas la situation urbaine et patrimoniale des immeubles ni leurs problématiques actuelles mais traduisent surtout les conditions économiques du moment de leur création.

Les loyers pratiqués et les loyers plafonds Hlm peuvent ainsi s'avérer mal adaptés aux réalités d'aujourd'hui et présentent nombre d'« anomalies ». A titre d'exemple :

- ❑ des programmes anciens ont des niveaux de loyers plus bas et des plafonds de ressources plus hauts que les nouveaux programmes PLAI.

- ❑ les logements produits dans les années 1980 et 1990 en PLA avec un label de performance énergétique ont des loyers plutôt élevés et souvent supérieurs au maximum pris en compte dans le calcul de l'APL, tandis que l'offre à bas loyer se concentre dans le parc ancien d'avant la réforme de 1977.

- ❑ le loyer maximum du PLUS est sensiblement inférieur à celui du PLA, qu'il a remplacé en 2000, avec, a minima, le même niveau de qualité de service rendu.

De ces différences de financement, peuvent résulter des situations où les ménages très modestes se voient appliquer un taux d'effort particulièrement élevé, situation que peuvent également rencontrer des ménages qui se situent juste au-dessus du revenu d'exclusion de l'APL. Les conditions d'attribution et d'intervention sur le parc existant sont ainsi étroitement liées à ces caractéristiques juridiques et financières et les règles applicables peuvent constituer un frein à l'optimisation de la politique patrimoniale et de la gestion sociale de l'organisme.

Des objections fortes se sont pourtant élevées contre la remise en ordre des loyers en évoquant le risque que les loyers Hlm se corrèlent ainsi aux loyers du marché, aboutiraient à la pénurie de loyers bas dans les zones les plus recherchées et à la constitution de « ghettos de pauvres », alors que l'objectif recherché est de favoriser l'accès des ménages les plus modestes aux immeubles les mieux situés.

De même, la prévention du risque de concentration de ces ménages dans les segments de parc les moins valorisés du point de vue des caractéristiques intrinsèques des bâtiments doit être prise en compte en tant qu'objectif complémentaire.

Aussi, pour corriger les défauts de la situation actuelle sans renoncer aux objectifs de mixité sociale, la remise en ordre des loyers doit être conduite par chaque organisme en vue d'adapter les conditions d'exploitation de son parc :

- ▣ d'une part, à ses caractéristiques véritables, à travers le classement du patrimoine défini en tenant compte du service rendu,
- ▣ d'autre part, aux objectifs de politique patrimoniale, sociale et de qualité de service du bailleur,
- ▣ tout en étant compatible avec ses enjeux financiers.

Une adaptation des conditions de gestion au fonctionnement territorial et aux enjeux locaux

En se référant au service rendu, c'est-à-dire avec des critères d'appréciation qui rendent compte des réalités de l'offre et du fonctionnement local, la remise en ordre des loyers donne à l'organisme une certaine souplesse pour adapter au mieux les conditions de gestion de son patrimoine.

Chaque organisme est amené à produire un travail fin de définition de la grille de loyers, à partir des différentes possibilités de modulation. Plafonds de ressources, grilles de loyers, attributions aux ménages prioritaires, application du supplément de loyer de solidarité : ces possibilités de modulation sont ouvertes d'un ensemble immobilier à l'autre, voire, au sein d'une même résidence, d'un logement à l'autre, au sein du cahier des charges de la convention d'utilité sociale.

Des garde-fous

Ces marges de manœuvre sont encadrées par un certain nombre de dispositions, relatives en particulier aux plafonds de ressources et de loyers applicables, aux modalités d'évolution et de révision des loyers, et aux conditions d'attribution à des ménages prioritaires qui sont définies dans la convention d'utilité sociale. Les principaux garde-fous, essentiels pour garantir la vocation sociale du parc Hlm, sont les suivants :

- ▣ la remise en ordre des loyers de chaque organisme se fait ainsi à masse de loyers maximums inchangée ; on ne peut

donc parler de « privatisation » du logement social à ce propos, ou de dérive des loyers ;

- ▣ des montants de loyer maximum par catégorie de plafonds de ressources sont fixés par m² et par zone, ce qui conduira par exemple à revoir à la baisse le loyer maximum de certaines opérations PLA. Si une meilleure adéquation entre loyer et service rendu est recherchée, le respect de ces loyers maximums garantit une accessibilité sociale des différentes catégories de patrimoine au plus grand nombre ;

- ▣ en complément, pour renforcer et suivre l'accessibilité sociale des ménages dont les ressources sont inférieures à 60% des plafonds de ressources PLUS, chaque organisme est amené à prendre un engagement dans la CUS sur l'indicateur F₁ (% de ménages dont les ressources sont inférieures à 60% du plafond PLUS), engagement à décliner par catégorie de service rendu, en zone tendue, en ZUS et hors ZUS et par segment de patrimoine ;

- ▣ l'évolution éventuelle des loyers pratiqués est plus encadrée : la hausse maximale annuelle des loyers permise est ainsi égale à la variation de l'IRL majorée de cinq points, au lieu d'une hausse maximale de 10% par semestre avant la CUS.

Introduction

La remise en ordre des loyers était une disposition optionnelle pour la première génération de convention d'utilité sociale. Moins d'une cinquantaine d'entre elles comporte ce volet. Si, selon une enquête menée par l'Union sociale pour l'habitat, 22% des organismes ont mené des simulations de nouveaux loyers plafonds, une majorité d'organismes a choisi de différer le volet loyers à la deuxième génération. En effet, la complexité politique et technique du sujet, la volonté de tenir compte de la sensibilité des locataires et des collectivités locales entraînent des délais de mise en œuvre importants alors que le calendrier est déjà serré pour mener à bien les autres volets – obligatoires – de la CUS. Le cadre technique et juridique précis envisagé par l'Etat méritait en outre d'être encore détaillé sur le sujet des loyers. C'est aujourd'hui chose faite avec la validation par l'Etat de la feuille de route (fiche thématique n°3 validée le 5 mars 2012), annoncée dans la circulaire du 12 avril 2010.

La préparation du volet loyers de la deuxième génération de CUS (ce volet sera obligatoire) peut donc être entamée dès à présent pour que sa mise en œuvre à partir de 2016 se fasse dans les meilleures conditions.

La réalisation d'un diagnostic, du classement des immeubles à la situation des locataires, en incluant le contrôle des surfaces dans les différentes unités de mesure, puis le choix des orientations avec un partage d'information et une consultation des partenaires sont des étapes du processus qui vont demander en effet du temps de préparation, d'ajustement puis de validation.

Une fois les orientations fixées, le réglage de la politique des loyers avant l'échéance de 2016 devrait en faciliter la mise en œuvre.

L'Union sociale pour l'habitat a effectué un retour d'expériences des organismes qui ont introduit le volet loyers dans leur convention d'utilité sociale, afin d'identifier les questions complexes qui se sont posées et les solutions qui ont été apportées. Le questionnaire d'enquête portait sur deux registres :

❑ celui de la stratégie : les objectifs poursuivis par les organismes, l'intérêt qu'ils ont trouvé à la démarche, les impacts de la réforme, le bilan d'expérience des échanges avec les locataires et partenaires, ...,

❑ celui de la méthode : la démarche qui a été suivie tant pour la remise en ordre des loyers que pour le passage à la surface utile, les outils déployés pour optimiser les simulations, les moyens en personnes et en temps mobilisés, les difficultés rencontrées,....

L'analyse des réponses a mis en évidence le besoin de disposer d'un cadre méthodologique pour :

❑ analyser les enjeux de la démarche, qui va bien au-delà de la simple remise en ordre des loyers. Le volet loyers de la CUS permet d'enrichir le projet d'entreprise par un travail de repositionnement des groupes immobiliers, de recalibrer et d'explicitier la politique de loyer :

- en articulant au mieux les dimensions sociales, patrimoniales, territoriales, de marché, et bien évidemment financières,

- en prenant en compte le point de vue des partenaires, notamment les collectivités locales et les représentants des locataires ;

❑ organiser le déroulé de la démarche, ses points de vigilance, en s'inspirant des bonnes pratiques des organismes ayant déjà travaillé sur ce dossier lors de la première génération de CUS ;

❑ nourrir le travail avec les différentes parties prenantes (services de l'Etat, habitants et collectivités locales), ce dossier étant éminemment sensible et donc fortement partenarial.

Ce document rappelle, chaque fois que cela est nécessaire, le cadre réglementaire et liste les évolutions et apports dont pourrait s'enrichir la démarche pour en augmenter l'efficacité ou la pertinence, tant dans les pratiques des organismes que d'un point de vue réglementaire.

Il est toutefois strictement centré sur la disposition de remise en ordre des loyers et ne traite donc pas de problèmes identifiés portant sur d'autres questions relatives aux loyers Hlm tels que la définition des zonages, l'accessibilité sociale du logement neuf,...

Enfin, les annexes présentent des études de cas qui permettent d'éclairer différents aspects de la remise en ordre des loyers.

Le diagnostic des enjeux

Les évolutions de l'environnement (une crise économique et sociale durablement installée) et des attentes des parties prenantes (les collectivités locales notamment) invitent les organismes à réaffirmer fortement le volet social de leur mission. Cela passe prioritairement par un ajustement de l'offre dans sa composante « coût » et par une meilleure articulation entre les deux dimensions du projet d'entreprise que sont le plan stratégique de patrimoine et le projet stratégique social.

La CUS avec remise en ordre des loyers, est l'occasion pour chaque organisme de réfléchir en profondeur aux enjeux généraux du secteur du logement et à ses propres enjeux, parfois contradictoires, dans son environnement.

Chaque organisme est ainsi amené à construire les compromis les mieux adaptés à sa situation, selon son histoire, ses spécificités territoriales, son rôle et son ambition. Cette réflexion se fera au regard des nombreuses possibilités ouvertes par la remise en ordre des loyers.

Dynamiser et diversifier l'occupation sociale

▣ Par une meilleure prise en compte des caractéristiques et de la situation de bâtiments, notamment au regard des attentes des publics, la remise en ordre des loyers peut rendre, localement, de l'attractivité à certains types de patrimoine, ce qui peut être très important sur certains marchés détendus et/ou qui ont connu de gros programmes de locatif défiscalisé qui n'ont guère trouvé preneurs ;

▣ elle peut, avec des mesures complémentaires de modulation, de péréquation, améliorer l'accessibilité sociale de certaines parties de patrimoine, élargir ainsi les possibilités de parcours résidentiels et favoriser une plus grande mixité sociale. Inversement, et dans le même souci d'amélioration de la mixité, la CUS ouvre des possibilités supplémentaires de dérogations aux plafonds de ressources dans les immeubles à très forte occupation sociale ;

▣ elle permet de mettre en cohérence le niveau de service rendu, la grille de loyers, les orientations patrimoniales, la qualité de service, les conditions d'attributions et fournir un meilleur complément au marché local de l'habitat ;

▣ l'abandon de la seule référence au financement d'origine est gage d'une plus grande équité entre locataires, d'une

meilleure lisibilité de l'offre de l'organisme et d'une meilleure compétitivité des produits face à la concurrence (locatif libre, accession...) sur certains marchés.

Améliorer la gestion de l'organisme

▣ En rétablissant une logique économique dans la politique des loyers d'un patrimoine, la remise en ordre des loyers permet, pour le locataire et pour l'organisme, de mieux arbitrer entre la poursuite du locatif et la vente Hlm ;

▣ elle offre l'avantage de fédérer en un seul document de très nombreuses conventions de loyers, ce qui est gage de lisibilité et d'une plus grande facilité de gestion ;

▣ il est possible de saisir l'occasion de la remise en ordre des loyers pour généraliser le passage à la surface utile, source d'une meilleure efficacité de la gestion (avec un quittance et une modulation des loyers simplifiés), et d'une meilleure lisibilité tant pour les locataires que pour les partenaires.

Alimenter, renouveler et enrichir le dialogue

▣ Avec les habitants et leurs représentants, en particulier sur le classement des immeubles et le rapport qualité-prix de ceux-ci ;

▣ avec les collectivités locales sur l'analyse croisée de la qualité du patrimoine, son rapport qualité-prix dans le marché, ses besoins d'amélioration, la gestion sociale et au final, les conditions d'exercice du métier de bailleur social.

Retrouver des leviers financiers

▣ En rétablissant une plus grande vérité économique dans le lien loyer/conditions d'habitat, la remise en ordre des loyers permet à l'organisme de mieux éclairer les arbitrages financiers entre maintenance, réhabilitation, démolition, vente, ...

▣ elle permet de redistribuer les marges de loyers plafonds et pratiqués vers les catégories de service rendu les plus élevées. Ces marges sont plus facilement mobilisables en fonction de la qualité des patrimoines et pourront aider à financer des interventions sur des résidences de qualité moindre ;

▣ enfin, la masse des loyers plafonds peut être augmentée en cours de convention pour assurer l'équilibre financier de

programmes d'amélioration modifiant le classement des immeubles dans certaines conditions (cf. l'encart sur la réhabilitation dans la CUS).

→ La remise en ordre des loyers ouvre en ce domaine des pistes de travail nouvelles et intéressantes :

- en premier lieu, l'ajustement de la grille des loyers peut libérer quelques marges de manœuvre financières pour des immeubles dont les loyers sont au plafond réglementaire actuel mais qui présentent de nouveaux besoins d'amélioration du bâti ou de requalification des espaces extérieurs (résidentialisation...). On veillera dans ce cas à respecter les clauses de concertation préalable et d'évolution des loyers fixées par le cadre juridique,
- les possibilités de modulation des loyers au logement permettent de mieux gérer l'impact financier d'une réhabilitation pour les locataires en place, notamment pour la fraction la plus sociale des résidents, sans pour autant devenir une modulation à l'occupant,
- le passage en surface utile, optionnel et le cas échéant progressif, libère les programmes de travaux de quelques contraintes bien connues, liées au régime de la surface corrigée : la suppression des vide-ordures, le remplacement d'une baignoire par une douche, n'ont plus dans ce cas d'impact négatif sur le niveau des recettes de l'organisme.

La remise en ordre des loyers dépasse ainsi la simple question technique, arithmétique d'ajustement des loyers. Elle permet à l'organisme de revisiter l'ensemble de sa stratégie patrimoniale et sociale en mettant en cohérence sa grille de loyers plafonds, sur la base, notamment, du classement du patrimoine par niveau de service rendu, mais aussi de la vocation sociale définie par l'organisme pour chaque produit.

Quels que soient la méthode et les outils mis en œuvre pour effectuer cette mise en cohérence, il importe donc de bien cerner au préalable les enjeux de l'organisme, au niveau global puis au niveau de chaque ensemble immobilier. Il s'agira de repérer les situations - globales ou propres à certaines résidences - de dysfonctionnement telles que l'insuffisance de mixité sociale (revenus, générations, ...), le mauvais calage de loyer par rapport à l'offre concurrente privée ou sociale, une attractivité limitée (rotation, vacance, spécialisation,..), des difficultés d'amortissement des réhabilitations, ainsi

que les besoins d'amélioration en matière de gestion administrative des loyers.

→ Ainsi, un double regard peut être porté :

▣ au niveau global : l'analyse des conditions actuelles de remise en location et d'attributions, de gestion sociale et d'amélioration du patrimoine visera à (re)définir les grands axes stratégiques d'intervention de l'organisme (sur quels territoires, pour quels types de clientèles, sur quels grands segments de patrimoine faire porter les efforts, ...) et de revisiter ainsi :

- la cohérence entre les produits, leur qualité, leur prix, leur clientèle cible et le marché, au vu de la vacance, de la rotation, des motifs de refus, des récriminations des locataires, de la concurrence,

- les conditions actuelles de loyers, d'attribution de logements et d'application du SLS, au regard de la politique de gestion et de mixité sociale souhaitée par l'organisme et ses partenaires,

- les règles applicables aux différents ensembles immobiliers au regard des investissements souhaitables (le financement de la réhabilitation, les écarts entre loyers pratiqués et loyers plafonds) ;

▣ au niveau de chaque résidence : la démarche oblige à se reposer quelques questions clés sur la base du classement actuel de la résidence et de l'occupation actuelle en vue de (re)définir, la vocation sociale et patrimoniale de chaque ensemble immobilier :

- quelle est l'occupation sociale actuelle de l'ensemble immobilier ? Est-elle cohérente avec ses caractéristiques patrimoniales, son niveau de loyer plafond ?

- quelle est, à terme, l'évolution envisagée ? L'ensemble immobilier est-il susceptible de changer de classe de service rendu grâce à des actions d'amélioration ? Faut-il au contraire laisser inchangé son loyer maximum ou envisager un ajustement à la baisse de tout ou partie des loyers plafonds par logement pour les rendre plus cohérents avec le profil social de la clientèle ?

- Quel niveau de mixité sociale l'organisme souhaite-t-il définir pour cet ensemble immobilier ? Souhaite-t-il par exemple moduler les conditions de loyer et de ressources pour une partie des logements, afin d'accueillir plus facilement, soit des clientèles très modestes dans des conditions assimilables au PLAI, soit des clientèles intermédiaires ?

Le diagnostic des enjeux

Les opérations d'amélioration modifiant le classement des immeubles

L'article L 445-4 du CCH dispose que pendant la durée de la convention et en vue d'assurer l'équilibre financier des opérations d'amélioration modifiant le classement des immeubles, le montant maximal de la masse des loyers de l'ensemble des immeubles de l'organisme peut être augmenté dans des conditions prévues par le cahier des charges. Il est recommandé par le ministère d'introduire la clause suivante dans les CUS :

« Lorsque des travaux d'amélioration, prévus dans le PSP de l'organisme et mentionnés à l'article R 323-3 du CCH, seront effectués sur un immeuble ou un ensemble immobilier et qu'ils conduiront l'organisme à proposer une modification de son classement, il pourra être dérogé au montant maximal de la masse des loyers de cet immeuble ou ensemble immobilier, dans la limite de 10 % du coût des travaux hors subvention et sous réserves de l'accord écrit du préfet signataire ». « La modification du loyer maximal de chaque logement interviendra au moment de la date d'achèvement des travaux et devra être portée à la connaissance de chaque locataire dès l'accord du représentant de l'Etat. Le changement de catégorie ainsi que le nouveau loyer maximal applicable à l'immeuble ou l'ensemble immobilier concerné seront intégrés dans le cahier des charges au moment de sa révision ».

Pour mémoire, selon l'article R323-3 du CCH, peuvent faire l'objet d'une subvention, les travaux :

1° Dans les logements et les immeubles achevés depuis au moins 15 ans, sauf dérogation accordée à titre exceptionnel par le représentant de l'Etat dans le département, les travaux ayant pour effet de mettre les logements en conformité avec les normes minimales d'habitabilité ;

2° Dans les logements et immeubles existant au 1^{er} juillet 1981, les travaux destinés à économiser l'énergie ;

3° Dans les logements et immeubles existants :

a) Les travaux destinés à la réalisation d'économies de charges, au renforcement de la sécurité des biens et des personnes dans les immeubles, y compris les travaux de renforcement des portes d'entrée des logements, ainsi que les travaux destinés à l'amélioration du confort dans les logements ;

b) D'autres travaux destinés à l'amélioration de la vie quotidienne, y compris les travaux d'accessibilité de l'immeuble et d'adaptation des logements aux besoins des personnes handicapées et des personnes âgées ;

Ces travaux sont définis par arrêté du ministre chargé de la construction et de l'habitation.

Ces travaux – sauf s'ils font suite à un transfert de patrimoine ou sont motivés par un imprévu – résultent de la mise en œuvre du PSP de l'organisme, porté à connaissance des signataires de la convention. Il importe donc de bien identifier dans la convention, non pas le détail des travaux prévus, mais au moins les résidences susceptibles de faire l'objet de travaux d'amélioration au cours des six années à venir et se traduisant par un changement de classe.

La concertation préalable :

Remise en ordre des loyers ou non, les règles restent les mêmes en cas de travaux. Une concertation est obligatoire et est prévue par l'article 44 quater de la loi du 23 décembre 1986 (loi Méhaignerie) :

- avant d'envisager toute opération d'amélioration ayant une incidence sur les loyers ou les charges, ou de construction-démolition, l'organisme est tenu d'organiser une concertation avec les représentants des locataires désignés dans les conditions prévues au 1^{er} alinéa de l'article 44 ;
- lorsque le conseil de concertation locative prévu à l'article 44 ter existe, la concertation est réalisée dans ce cadre ;
- à défaut de représentants de locataires dans l'immeuble, et en l'absence de conseil de concertation locative, le bailleur doit mener cette concertation avec les locataires réunis à cet effet ;
- la concertation porte sur la consistance et le coût des travaux, leur répercussion possible sur les loyers et les charges, les modalités de leur réalisation, sur l'opportunité de créer un local collectif résidentiel, ainsi que le cas échéant sur les conditions de relogement des locataires notamment pour les opérations de construction-démolition. Parallèlement, l'organisme informe la commune de ses projets et de l'engagement de la concertation.

Rappel de l'article 42 de la loi du 23 décembre 1986 (loi Méhaignerie) modifié par la Loi du 25 mars 2009 – art 13.

- Les bailleurs de logements visés à l'article 41 ter peuvent conclure avec une ou plusieurs associations de locataires des accords collectifs locaux portant sur tout ou partie de leur patrimoine. Ces accords portent notamment sur les loyers, les suppléments de loyers pour les organismes d'habitation à loyer modéré, la maîtrise de l'évolution des charges récupérables, la grille de vétusté, l'amélioration et l'entretien des logements et des parties communes, les locaux résidentiels à usage commun.

- Ces accords sont obligatoires sur tout ou partie du patrimoine dès lors qu'ils ont été conclus :

- soit par une ou plusieurs associations affiliées à une organisation siégeant à la commission nationale de concertation, présentes dans le patrimoine du bailleur ;
- soit par une ou plusieurs associations regroupant au moins 50% des voix des locataires aux élections au conseil d'administration ou au conseil de surveillance de l'organisme ;
- soit par une ou plusieurs associations regroupant au moins 20% des locataires concernés par l'accord.

- Ces accords ne sont pas obligatoires s'ils ont été rejetés par écrit par 50% des locataires concernés, dans un délai de deux mois à compter de leur notification individuelle par le bailleur.

- En l'absence d'accords signés conformément au présent article, les bailleurs peuvent en outre proposer directement aux locataires des accords de même nature.

Ces accords sont réputés applicables dès lors qu'ils ont été approuvés, par écrit, par la majorité des locataires concernés par l'accord qui se sont exprimés, dans un délai de deux mois à compter de la réception de la notification individuelle par le bailleur, à condition que 25% des locataires concernés par l'accord se soient exprimés. A défaut, une nouvelle consultation est alors engagée et l'accord est réputé applicable dès lors qu'il a été approuvé, par écrit, par la majorité des locataires qui se sont exprimés, dans un délai de deux mois à compter de la réception de la nouvelle notification individuelle par le bailleur.

- Dans tous les cas, il n'est attribué qu'une seule voix par logement loué.

- Les accords prévus au présent article peuvent être conclus pour une durée déterminée ou indéterminée. Ils mentionnent les conditions de leur dénonciation, de leur renouvellement ou de leur révision.

La méthode

Les organismes qui ont mis en œuvre la remise en ordre des loyers dans leur première CUS ont peu ou prou suivi la démarche logique suivante :

- ❑ une première phase préparatoire destinée à mettre à plat la situation de départ. C'est dans cette 1ère phase que l'on retrouve les étapes de travail relatives au passage à la surface utile et au classement des immeubles ;
- ❑ une deuxième phase de définition des nouveaux loyers plafonds au regard des enjeux sociaux et patrimoniaux comportant des simulations et une évaluation des impacts.

La mise à plat de la situation de départ

La base de données patrimoniales

La détermination de nouveaux loyers plafonds est réalisée à l'échelle de chaque immeuble ou ensemble immobilier, à partir du classement des immeubles en tenant compte du service rendu et à masse de loyer plafond inchangée sur l'ensemble de l'organisme. Elle suppose donc une base de données initiale fiable et complète.

Pour s'en assurer, les étapes se déroulent généralement comme suit :

- ❑ **constitution de la base de données** nécessaires avec les adresses géographiques des immeubles ou ensembles immobiliers, les surfaces dans leurs différentes unités (SH et SU ou SC), les taux de loyers plafonds et pratiqués, la zone de loyers, le nombre de logements, l'origine du financement, la date de livraison, ... ;
- ❑ **contrôle de cohérence des loyers** actuels plafonds, pratiqués et à la relocation dans les bases, voire dans les conventions quand cela s'avère nécessaire ;
- ❑ **contrôle de cohérence des surfaces** habitables entre les bases de données et les conventions ;
- ❑ **calcul, si cette option est prise, des surfaces utiles** : l'organisme peut en effet passer tout ou partie de son patrimoine à la surface utile par immeuble ou par ensemble immobilier à l'occasion de la remise en ordre des loyers, en une fois ou sur plusieurs générations de CUS.

Ce passage à la surface utile est possible quelle que soit la date de construction ou d'acquisition des immeubles concernés. Par ailleurs, dans la CUS, la surface utile de chaque logement disparaît (mais la surface habitable de

chaque logement doit être notifiée à la signature du bail ou d'un nouveau bail).

Enfin, il faut noter que :

- ❑ il n'y a pas aujourd'hui de passage possible à la surface utile permis sans remise en ordre des loyers plafonds ;
- ❑ il est possible de garder le calcul de charges actuel en cas de passage à la surface utile (la clé de répartition actuelle étant traduite en quote-part affectée à chaque logement) ;
- ❑ pour les annexes, selon la qualité des informations collectées (inventaires plus ou moins exhaustifs des annexes, des caves, ..., état de conservation des plans qui ne sont pas forcément numérisés, degré de fiabilité des données après modification dans le temps des surfaces corrigées, ...), l'appréciation des surfaces se fera à partir :
 - des bases de données,
 - et/ou d'un inventaire sur plan,
 - et/ou de métrages sur place (certains organismes ont pu travailler sur des échantillons représentatifs : parmi les expériences analysées, le recours à des forfaits (par exemple pour les caves : petites, moyennes ou grandes) a ainsi été pratiqué.

Délimitation du périmètre des immeubles qui vont rentrer dans le cadre de la remise en ordre des loyers maximums

La remise en ordre des loyers concerne tous les logements locatifs, conventionnés ou non, sur lesquels un organisme détient un droit réel (droit de propriété, usufruit, bail emphytéotique, à construction, à réhabilitation : les logements rentrent dans la convention pour la durée du bail concerné). Sont exclus :

- ❑ les foyers pour personnes âgées et handicapées, les résidences sociales, maisons relais, FTM, FJT ;
- ❑ les commerces, les locations professionnelles et les locations accessoires (parkings, jardins), lorsqu'elles ne sont pas rattachées au loyer du logement ;
- ❑ les nouvelles constructions dont la date de convention APL est de moins de six ans (elles sont exclues du champ de la remise en ordre des loyers plafonds pendant 6 ans).

A ce stade, il est également recommandé d'anticiper :

- ❑ les patrimoines concernés par des démolitions ou des ventes pendant la durée de la convention CUS (il serait en effet logique de réfléchir à l'évolution de leur loyer plafond dans l'attente de la démolition ou de la vente) ;

❑ les patrimoines qui vont faire l'objet de réhabilitations, celles-ci ouvrant droit à déplafonnement des loyers plafonds, dans certaines limites. Ces réhabilitations sont déjà identifiées a priori dans le PSP, même si d'autres, en cas de besoin, pourront évidemment être soumises à l'avis préalable des services du Préfet.

En tout état de cause, il apparaît judicieux lors de la remise en ordre des loyers, et en attendant ces futures réhabilitations, de mettre les loyers plafonds des immeubles concernés au niveau de leurs loyers pratiqués, si des marges existent encore. Ces marges gagnées pourront être transférées au profit d'autres résidences. Lorsque les réhabilitations seront déclenchées et approuvées, les loyers plafonds des immeubles réhabilités pourront de nouveau être augmentés dans les limites autorisées par les textes.

Découpage en immeubles ou ensembles immobiliers

Il s'agit tout d'abord de bien définir la notion d'ensembles immobiliers sur laquelle va s'appuyer la remise en ordre des loyers. Les textes laissent heureusement beaucoup de liberté aux organismes sur la notion « d'immeubles ou d'ensembles immobiliers ». Sur la base de son système d'information (qui sera sans doute amené à évoluer), l'organisme veillera à que ce découpage soit suffisamment fin de façon à avoir des immeubles ou ensembles immobiliers parfaitement homogènes en termes :

❑ d'adresse géographique (vision à la commune et par périmètre de politique de la ville),
❑ de niveau de service rendu,
❑ d'évolution patrimoniale attendue,
❑ de zone de loyers et de grandes familles de financement, les PLI, PLS, PLUS et PLAI ayant des loyers maximum différents, et qui sont variables selon les zones.

Au total, un ensemble immobilier est une entité immobilière homogène mais n'est pas forcément une résidence. Il peut être ainsi composé de plusieurs résidences ou d'une partie de résidence. Sa constitution doit être réfléchiée dans un objectif de mixité. A ce découpage seront associés le financement d'origine des immeubles, les plafonds de ressources et de loyers plafonds associés, les surfaces et les niveaux de loyers actuellement pratiqués.

La durée et la complexité de cette phase de préparation dépendent bien évidemment de plusieurs facteurs : la taille du patrimoine à traiter, la qualité du système d'information de l'organisme, le plus ou moins bon suivi historique des actualisations effectués en matière de surfaces et de de loyers, et bien évidemment des moyens affectés à ces tâches.

En tout état de cause, il est important de souligner que cette phase est déterminante pour le bon déroulement de la suite de l'exercice si l'on veut des résultats fins, de qualité et éviter trop d'allers-retours entre simulations et base de données initiales.

Définition de la masse des loyers plafonds qui doit être conservée après redistribution des loyers plafonds (hors réhabilitations à venir et hors procédure CGLLS dont l'avis sera requis). La fiabilité des données de loyers plafonds est ici très importante, d'où le nécessaire travail de préparation et de recherche des incohérences. On distinguera :

❑ les logements conventionnés : le loyer maximum résulte de l'actualisation du loyer qui figure dans la convention ;
❑ les logements non conventionnés dont le loyer maximum est fixé réglementairement (PLI, anciens financements Hlm sans convention...) : le loyer maximum pris en compte est celui qui résulte de la réglementation ;
❑ les logements sans loyer maximum (ILN non conventionnés, logements acquis sur fonds propres...) : le loyer maximum retenu est alors le loyer pratiqué pris en compte dans la limite du loyer maximum du PLI défini dans l'arrêté du 3 juin 2010.

→ Nota 1

Les majorations de loyer plafond, prévues dans les conventions APL sont **maintenues mais ne sont pas prises en compte dans le calcul de la masse de loyers** (elles sont attachées à la personne et non au logement) :

- **suite à une acquisition de logements déjà occupés** par des ménages avec des ressources supérieures au PLUS ou qui n'ont pas fourni d'informations sur leurs ressources lors du conventionnement,
- **pour les logements PLUS avec majoration** de loyers maximum applicables de 33% pour les ménages avec des ressources comprises entre 100 et 120% du PLUS.

La méthode

Le passage à la surface utile

Les organismes d'Hlm gèrent les loyers de leurs logements selon trois systèmes :

- Le parc conventionné antérieur au 1er juillet 1996 (et le parc ayant bénéficié d'aides de l'Etat antérieur à 1977 qui n'a pas été conventionné) en fonction de la surface corrigée,
- Le parc conventionné postérieur au 1er juillet 1996, en fonction de la surface utile,
- Le parc non conventionné sans contrainte de surface.

Seuls deux systèmes sont retenus dans la remise en ordre des loyers : la surface utile et la surface corrigée par immeuble ou ensemble immobilier. Sur le parc non conventionné, la surface utile devient de fait obligatoire à l'échelle de l'immeuble ou du groupe d'immeubles. Il n'y a par conséquent plus d'unité de référence pour le calcul du loyer plafond et pratiqué à l'échelle d'un logement. Le bailleur devra faire le choix d'une (ou de différentes) unité(s) pour répartir les charges récupérables entre les locataires.

La remise en ordre des loyers est une opportunité de changer de système de référence en passant de la surface corrigée à la surface utile, partiellement ou en totalité sur le parc conventionné.

❑ La même référence que la production nouvelle

La surface utile est définie dans le Code de la Construction et de l'Habitation. Cette définition n'est pas modifiée dans le cadre de la Convention d'utilité sociale. En revanche, une différence importante concerne son usage dans ce dernier cadre, puisque la surface utile n'intervient qu'au niveau de l'immeuble pour la définition du loyer plafond unitaire de l'immeuble, après classement et en cas de changement de référence.

❑ Un changement optionnel et progressif

Le changement de référence peut être réalisé avant ou après classement, avant ou après définition de la grille de loyers plafonds, puisqu'une correspondance réglementaire existe entre les deux références pour permettre les comparaisons. Le changement de référence peut être total (tout le patrimoine) ou partiel (certains immeubles s'y prêtent mal en raison de leur complexité, des pertes résultantes ou des conséquences en termes de redistribution au sein de l'immeuble).

❑ Un impact variable

Ce changement présente de nombreux avantages :

- l'harmonisation de la gestion,
- le recours à une référence plus simple et plus moderne,
- l'actualisation de la base de données de gestion, entachée d'erreurs au fil du temps

Mais outre le travail que cet exercice représente, il peut aussi présenter des difficultés importantes pour certaines conceptions de logements. Par exemple, en surface corrigée, les surfaces des annexes sont forfaitaires et celles des couloirs et dégagements sont minorées.

C'est pourquoi le passage d'une référence à l'autre ne peut pas être réalisé simplement par un ratio. Il convient pour chaque immeuble de reconstituer la surface utile totale à partir de la surface habitable totale et de la moitié de la surface des annexes (par mesure ou estimation). Ce changement peut donc induire une hiérarchie différente des loyers unitaires plafonds des immeubles. C'est pourquoi, il est opportun de le réaliser en même temps que la redistribution des loyers plafonds.

❑ Les annexes

Il ne faut pas confondre « annexe » entrant dans le calcul de la surface utile (sa définition se trouve dans le guide de la surface utile, pages 63-65) et « locaux donnant lieu à un loyer accessoire » (toutes les annexes n'entrant pas dans le calcul de la SU, par exemple les cours, les jardins...).

La définition des « surfaces annexes » renvoie à l'arrêté du 9 mai 1995 modifié pris en application des articles R. 331-10 et 353-16-2° du CCH : « Les surfaces annexes sont les surfaces réservées à l'usage exclusif de l'occupant du logement et dont la hauteur sous plafond est au moins égale à 1,80 mètre. Elles comprennent : les caves, les sous-sols, les remises, les ateliers, les séchoirs et celliers extérieurs au logement, les resserres, les combles et greniers aménageables, les balcons, les loggias, les vérandas et dans la limite de 9 m les parties de terrasse accessibles en étage ou aménagées sur ouvrage enterré ou semi-enterré ». Le guide de la SU, précise les règles exactes de prises en compte des surfaces dans le calcul de la SU pour certains cas spécifiques (garage en maison individuelle, etc.).

Enfin, on notera que lorsque l'immeuble comporte des annexes entrant dans le calcul de la SU, le loyer maximal au m² de surface utile fixé dans la convention est plafonné :

- Pour les immeubles ou ensembles immobiliers destinés à des ménages sous plafonds de ressources PLS ou PLI : le loyer maximal est plafonné de telle sorte que le produit maximal ne dépasse pas de plus de 18 % celui qui aurait existé sans annexe
- Plafonnement de 6 % pour les immeubles ou ensembles immobiliers destinés à des ménages sous plafonds de ressources PLUS ou PLAI

→ Nota 2

Pour les PLUS CD, le calcul de la masse totale des loyers plafonds intègre les règles définies par l'ANRU :

- pour les immeubles subventionnés par l'ANRU à un taux de 17%, le loyer plafond d'au moins 50% des logements ne doit pas dépasser 90% du plafond local de loyer PLUS (avec des marges locales limitées aux critères techniques pour une réelle maîtrise des charges et l'installation d'ascenseurs) ;

- pour les immeubles subventionnés par l'ANRU à un taux de 22%, le loyer plafond de 100% des logements ne doit pas dépasser 90% du plafond local de loyer PLUS (avec des marges locales limitées aux critères techniques pour une réelle maîtrise des charges et l'installation d'ascenseurs).

Classement en catégories de service rendu

Reclassement de tous les financements d'origine en quatre grandes familles (dans la première génération des CUS, seul le classement du patrimoine en quatre grandes familles de financement (PLI, PLS, PLUS et PLAI) était nécessaire. Le tableau suivant donne la correspondance entre le financement actuel et la famille de financement.

Financement initial	Plafonds de ressources Logement conventionné	Plafonds de ressources Logement non conventionné
Financement indéterminé	PLUS	
PLA d'Intégration	PLAI	
PLA à loyer minoré, très social ou d'insertion	PLAI	
PLA	PLUS	
PLUS, PLUS CD	PLUS	
PLS, PLA CFF	PLS	
PAP Locatif	PLS	
PLI		PLI
PCL		PLI
Financement ANAH	PLUS ou PLAI	PLI
Autres financements postérieurs à 1976	PLUS	PLI
HBM	PLUS	PLUS
PLR/PSR	PLUS	PLUS
HLMO	PLUS	PLUS
ILM	PLUS	PLUS
ILN	PLUS	PLI
Autres financements antérieurs à 1977	PLUS	PLI

La méthode

Appréciation du service rendu

La remise en ordre des loyers suppose d'affiner ce classement en tenant compte du service rendu (cf. articles R.*445-3 et R.*445-4 du CCH). Cette tâche est déterminante dans la fixation des loyers plafonds. Elle prend également du temps et consiste à :

- ❑ fixer les critères urbains et patrimoniaux d'appréciation et éventuellement leurs coefficients de pondération. Les critères d'appréciation permettent d'objectiver le service rendu à l'échelle du quartier (la desserte multi modale, la proximité des équipements, des services commerciaux et publics, la présence ou non de nuisances environnementales, l'image du quartier) et à l'échelle de l'immeuble (conception et état des abords extérieurs, de l'enveloppe, des parties communes, des équipements techniques et des logements). Pour la seconde CUS, les services de l'Etat seront particulièrement vigilants pour que ne soient pas pris en compte, à l'inverse, des critères relevant du peuplement (occupation sociale, degré d'APL, DALO,...), de fonctionnement locatif (vacance, rotation, impayés,...), de tension du marché ou financiers (autofinancement, patrimoine amorti ou non) qui ne relèvent pas, à l'évidence, de la qualité intrinsèque du bâti et de son environnement ;
- ❑ coter les différents immeubles ;
- ❑ mener la concertation avec les représentants de locataires (obligatoire dans le cadre de la CUS).

L'expérience de la première CUS a montré que selon les contextes, les pratiques étaient fort diverses en matière de concertation : elles allaient de la simple information, explication des locataires à la co notation par ces derniers en passant par des solutions intermédiaires : notation avec les représentants des locataires de quelques immeubles pour mieux faire comprendre la démarche puis explication des résultats d'ensemble, après cotation par l'organisme du reste du parc. Le dialogue avec les représentants des locataires, leur fréquence, leur intensité, renvoient à des contextes, des historiques très particuliers que l'on ne saurait généraliser.

La préoccupation essentielle des organismes qui ont déjà mis en œuvre la réforme, était avant tout de faire beaucoup de pédagogie, notamment sur trois points principaux.

❑ La démarche de remise en ordre des loyers plafonds reste sociale grâce à plusieurs garde-fous (la masse de loyer plafonds reste inchangée, des plafonds maximums réglementaires sont respectés, les évolutions des loyers pratiqués sont encadrées, les loyers restent inférieurs à ceux pratiqués sur le marché privé...) ;

❑ la redistribution des loyers plafonds ne remet pas forcément en cause la politique d'évolution des loyers pratiqués déjà poursuivie par l'organisme. (Cela étant, la distinction entre loyers plafonds et loyers pratiqués est généralement difficile à faire comprendre ou admettre : quand l'organisme parle loyers plafonds, les représentants des locataires entendent toujours loyers pratiqués...)

❑ la corrélation entre service rendu, loyer plafond et loyer pratiqué doit être transparente et explicitée. En ce sens, il est nécessaire d'insister sur le fait que la réforme s'inscrit le plus souvent dans la continuité de la politique passée d'évolution des loyers pratiqués, généralement déjà fondée sur une différenciation de l'augmentation des loyers pratiqués selon le service rendu.

→ On notera que les arguments passeront d'autant mieux que des dispositifs particuliers ont été prévus pour faire accéder les plus modestes aux meilleures catégories de service rendu. Pour autant, les locataires restent souvent hostiles au principe même de prendre en compte le service, de différencier les patrimoines et considèrent que la taxe d'habitation est déjà payée au titre des services liés à la localisation.

Concertation avec les locataires

La concertation est obligatoire sur le classement en catégories de service rendu. « *Le classement des immeubles (...) est établi en fonction du service rendu aux locataires, après concertation avec les locataires dans des conditions fixées dans le plan de concertation locative* » (CCH, art. L445-1).

Les habitants à concerter sont précisément identifiés par les textes de référence :

- les associations de locataires disposant d'une représentation dans le patrimoine du bailleur et affiliés à une organisation siégeant à la Commission nationale de concertation,
- les représentants des associations de locataires ayant obtenu plus de 10 % des suffrages exprimés aux dernières élections,
- les administrateurs élus représentant des locataires.

La redistribution des loyers

La redistribution des loyers consiste à rechercher, à partir du classement du patrimoine par niveau de service rendu, les meilleurs compromis possibles pouvant porter les ambitions de stratégie patrimoniale et sociale, globalement et sur chaque immeuble.

Occupation sociale

Si la détermination des loyers plafonds relève d'une meilleure évaluation et valorisation de la valeur d'usage des différents immeubles ou résidences, de leur catégorie de service rendu, la distribution de ces loyers plafonds sur les territoires et à l'intérieur des immeubles devra être aussi au service d'une politique sociale visant plus de mixité et d'accessibilité à l'ensemble des gammes de patrimoine. Il est donc essentiel de se référer au loyer plafond de l'APL et d'avoir une idée précise des caractéristiques actuelles de l'occupation sociale (source OPS) par catégorie de service rendu, notamment la proportion de :

- ❑ ménages dont les revenus sont inférieurs à 60% des plafonds PLUS,
- ❑ ménages dont les ressources sont inférieures aux plafonds PLUS,
- ❑ ménages assujettis au SLS,
- ❑ bénéficiaires de l'APL ou de l'AL.

Dans un souci d'une plus grande mixité générationnelle et familiale, on cherchera également à mettre à plat, par immeubles ou résidences, les questions d'âge et de composition familiale.

Positionnement marché

La remise en ordre des loyers plafonds doit permettre aux segments de patrimoine de mieux s'inscrire dans le marché, d'avoir un rapport qualité-prix plus compétitif, notamment là où les écarts de loyers entre le locatif social et le secteur privé sont les plus faibles. Pour comparer les prix pratiqués par la concurrence tant sociale que privée sur les différents territoires d'intervention de l'organisme, des informations diverses et de plus en plus nombreuses aujourd'hui peuvent être croisées (observatoires créés dans le cadre des PLH, études locales du Crédit Foncier, base Clameur, ...).

Plan Stratégique Patrimonial

L'évolution des loyers plafonds et pratiqués sera fortement dépendante, toutes choses égales par ailleurs, du devenir patrimonial des différents segments du parc. Avant de procéder à la remise en ordre des loyers, le PSP doit être parfaitement actualisé et bien prendre en compte les toutes dernières évolutions de l'organisme et de son environnement ainsi que les changements prévisibles (intégration des réhabilitations déjà faites, mise à jour des nouvelles interventions à réaliser en fonction d'un plan énergie par exemple, des questions d'amiante, ..., de l'évolution des dossiers ANRU, ..., actualisation du plan de mise en vente, ...).

→ Voir tableau page 16.

Fixation du loyer plafond de la meilleure classe par catégorie de financement

Le loyer plafond affecté aux immeubles de la meilleure catégorie de service rendu, par catégorie de financement et par zone, est au plus égal au plafond réglementaire correspondant. Au regard notamment d'une analyse des loyers du marché et de la concurrence, le nouveau loyer plafond peut être fixé pour les meilleurs patrimoines en dessous de ce maximum réglementaire, comme l'ont fait certains organismes, afin de tenir mieux compte de la relative tension des marchés et ou de favoriser un peu plus l'accessibilité sociale. Mais ce choix se traduit naturellement par une perte de marges possibles de loyers.

Pour les programmes sans loyer plafond, leurs loyers pratiqués dans la limite des loyers plafonds PLI de zone, sont à considérer comme des loyers plafonds. L'application obligatoire de cette règle est un point de vigilance non négligeable pour les organismes qui ont beaucoup de patrimoine non conventionné, car cela réduit les marges à redistribuer.

→ On trouvera en annexe un exemple intéressant et concernant les difficultés rencontrées par un organisme quant au classement des immeubles selon leur famille de financement et quant au passage à la surface utile.

La méthode

Etapes de simulation

Affectation des loyers maximum réglementaires par catégorie de financement qui sont donnés par arrêté

Tableau des loyers maximum réglementaires pour la meilleure catégorie de service rendu (prix mensuels au m² qui résultent de l'arrêté du 3 juin 2010, révisés chaque année, le 1^{er} janvier).

Loyers maximums réglementaires (en application de l'arrêté du 3 juin 2010) selon la famille de plafonds de ressources.
(Valeurs actualisées au 1^{er} janvier 2013).

Immeubles ou ensembles immobiliers sous plafonds de ressources PLI

En € par m ² et par mois	Zone A bis	Reste zone A	Zone B	Zone C
Surface utile	21,81 € x CS	15,14 € X CS	10,53 € X CS	7,58 € X CS
Surface corrigée	13,52 €	9,39 €	6,52 €	4,71 €

Immeubles ou ensembles immobiliers sous plafonds de ressources PLUS

En € par m ² et par mois	Zone 1 bis	Reste zone 1	Zone 2	Zone 3
Surface utile	7,96 € x CS	7,49 € X CS	6,58 € X CS	6,10 € X CS
Surface corrigée	4,84 €	4,56 €	4,06 €	3,79 €

Immeubles ou ensembles immobiliers sous plafonds de ressources PLAI

En € par m ² et par mois	Zone 1 bis	Reste zone 1	Zone 2	Zone 3
Surface utile	6,76 € x CS	6,36 € X CS	5,59 € X CS	5,18 € X CS
Surface corrigée	4,12 €	3,88 €	3,45 €	3,22 €

Immeubles ou ensembles immobiliers sous plafonds de ressources PLS

En € par m ² et par mois	Zone 1 bis	Reste zone 1	Zone 2	Zone 3
Surface utile	9,95 € x CS	9,36 € X CS	8,22 € X CS	7,62 € X CS
Surface corrigée	6,05 €	5,70 €	5,07 €	4,73 €

Ces loyers maximums résultent de l'arrêté du 3 juin 2010. L'arrêté donne les valeurs applicables aux immeubles classés en PLUS et PLI. Les maximums du PLAI et du PLS du tableau ci-dessus sont fixés par référence à celui du PLUS : le maximum du PLAI est égal à 85 % du PLUS et le loyer maximum du PLS à 125 % du PLUS. Ces valeurs sont révisées chaque année, le 1^{er} janvier en fonction de la variation de l'IRL du 2^{ème} trimestre : la hausse cumulée de 2010 à 2013 est de + 4,57 % (IRL du 2^{ème} trimestre 2009 = 117,59, IRL du 2^{ème} trimestre 2012 = 122,96).

Fixation des loyers plafonds des autres classes

Le coefficient de structure s'applique pour les immeubles gérés en surface utile pour tenir compte de la typologie des logements. La recherche d'une dégressivité des loyers selon le niveau du service rendu à partir des loyers plafonds de la meilleure classe de service rendu, visera à optimiser trois éléments :

- ❑ l'accessibilité sociale : plus les écarts de loyers seront faibles d'une gamme à l'autre et plus les parcours résidentiels seront aisés d'une catégorie de service rendu à l'autre ;
- ❑ les leviers financiers : il s'agit là de déplacer au mieux les marges entre loyers pratiqués et loyers plafonds des moins bonnes catégories de service rendu vers les meilleures ;
- ❑ le marché : les loyers devront être compétitifs dans leur marché de l'habitat.

Tout en respectant la contrainte forte de la masse de loyers plafonds à ne pas dépasser après redistribution.

Traitement des groupes dont le loyer pratiqué est supérieur aux loyers plafonds après redistribution

Généralement, cette première simulation fait apparaître :

- ❑ Des patrimoines dont le loyer pratiqué est supérieur au maximum réglementaire applicable. Dans ce cas, il est obligatoire de traiter ces groupes et de baisser leur loyer pratiqué au niveau du maximum autorisé.

Le cas des PLA est très particulier (et heureusement très marginal pour la grande majorité des organismes) puisque même leur loyer plafond est supérieur au maximum autorisé. La perte est d'autant plus sévère que ces patrimoines sont loin d'être classés dans les meilleures catégories de service rendu.

- ❑ Des patrimoines dont le loyer pratiqué est supérieur au nouveau loyer plafond simulé (mais inférieur au maximum réglementaire). Dans ce cas, soit le loyer plafond est fixé au niveau du loyer pratiqué (ce dernier étant figé afin de permettre un réajustement lors de la nouvelle CUS), soit le loyer pratiqué est baissé, au niveau du loyer plafond, ce qui va se traduire par une perte immédiate de loyers quittancés. Dans certains cas, en accord avec la DDT, il a été décidé de geler les loyers pratiqués de ces groupes jusqu'à rattrapage via l'IRL par le nouveau loyer plafond de la catégorie de service rendu. Par ailleurs, et dans certains cas, le passage à la surface utile accentue le problème. Le maintien de la référence à la surface corrigée, en accord avec la DDT, a pu ainsi être retenu.

→ On trouvera en annexe l'expérience d'un organisme qui, très en amont, a mis l'accessibilité sociale au coeur de sa démarche de simulation de nouveaux taux de loyers maximum puis a cherché à faire de la péréquation au sein de ces meilleures catégories de service rendu.

Ajustements par itérations

Il convient donc d'ajuster les différents taux de loyers plafonds de façon à avoir une parfaite égalité des masses de loyers plafonds avant et après remise en ordre. Ces itérations se font donc jusqu'à obtenir le montant de la masse de loyers plafonds calculée avant redistribution. En effet, le traitement des groupes dont le loyer pratiqué est supérieur au nouveau loyer plafond après redistribution génère une certaine masse de loyers plafonds supplémentaire qu'il faut compenser.

Evaluation des impacts sociaux et financiers et itérations des simulations en conséquence.

- ❑ Les impacts sociaux peuvent être évalués plus ou moins précisément :

- sur la base de taux d'effort avant / après remise en ordre des loyers de portrait-robot de ménages définis par un revenu, une composition familiale, une APL et que l'on affecte à un logement type (T3 généralement) pour chaque catégorie de service rendu ou gammes de loyers plafonds,
- de façon très fine, au logement, selon le degré de finesse des systèmes d'informations, à partir des informations réelles concernant les ménages occupants et les caractéristiques de celui-ci (loyer plafond, pratiqué, APL, taille du logement).

Certains organismes ont mis en place ou réfléchissent à certaines péréquations internes (réserver par exemple x % de logements des meilleures classes de qualité à des ménages sous x % des plafonds de ressource, avec donc un loyer revu à la baisse, ce qui suppose d'augmenter d'autant le loyer des ménages qui dépassent ces plafonds dans les mêmes catégories de service rendu et/ou d'utiliser à cette fin le produit issu du SLS).

En tout état de cause, l'analyse des taux d'effort peut conduire à revoir à la baisse les loyers plafonds des meilleures catégories de service rendu en fixant des loyers plafonds inférieurs de x% aux loyers maximum réglementaires.

La méthode

Ces ajustements induisent de nouvelles simulations.

- ❑ Les impacts financiers sont quant à eux, à trois niveaux :
 - sur le quittance juste après application de la réforme,
 - sur le quittance dans la durée selon l'importance des marges entre loyers plafonds et loyers pratiqués par catégorie de service rendu et en fonction de l'évolution possible des loyers pratiqués,
 - sur le financement des réhabilitations.

Les simulations sont à approfondir jusqu'à la meilleure optimisation possible entre efficacité sociale et efficacité économique.

Répartition des loyers plafonds aux logements

Dans la première étape, les taux de loyers plafond ont été définis à l'immeuble ou à l'ensemble immobilier. Pour déterminer les loyers plafonds au logement, il est nécessaire de répartir la masse de loyers plafonds déterminée à l'immeuble ou l'ensemble immobilier, par logement. Cette répartition peut être conduite en tenant compte :

- de la surface habitable pondérée,
- des éléments de confort, de différenciation des logements
- des avantages relatifs en termes d'exposition, d'étages, (voire selon des considérations sociales).

Information aux locataires

Au-delà de la concertation, deux types d'informations sont à organiser auprès des locataires.

❑ Une information individuelle : à la mise en place de la nouvelle grille de loyers, la quittance du locataire doit mentionner le loyer plafond applicable à chaque logement. L'envoi d'un courrier d'information explicatif à chaque locataire paraît souhaitable à défaut d'être obligatoire. On pourra ici s'inspirer des courriers généralement utilisés dans le cadre d'un conventionnement sans travaux, avec un formalisme allégé.

❑ Une information collective sur la démarche de remise en ordre des loyers. Assurée par les canaux usuels (journal locataires...), elle peut être effectuée en deux temps :

- une information très générale en amont, au cours de la phase d'élaboration de la grille : en quoi consiste la réforme, quels sont les avantages pour les locataires, une démarche concertée,
- après la signature de la CUS avec remise en ordre des loyers. Il s'agit là, notamment, d'expliquer les modifications

apparaissant sur la quittance (mention obligatoire du loyer plafond applicable à chaque logement, suppression de la mention de la surface corrigée en cas de passage à la surface utile...).

→ Une attention particulière devra être accordée par l'organisme à la forme comme au fond des messages délivrés, et de façon plus générale à la construction de son discours public sur le sujet. La mise en place d'un plan de concertation et de communication peut être envisagée, avec l'appui, le cas échéant, d'un prestataire extérieur. A minima, les modalités de communication envisagées auprès des locataires devront être présentées au Conseil d'administration ainsi qu'aux partenaires de l'organisme.

Loyer pratiqué à la personne

Une expérimentation du loyer en fonction du revenu vise à limiter, dans les opérations concernées, la dépense nette des locataires à un niveau compatible avec leur revenu. Un tel dispositif adopté pour la totalité du parc serait toutefois porteur de risques pour les organismes :

- un risque économique pour les organismes qui ne disposeraient plus de visibilité quant à leurs ressources futures,
- un risque potentiel de mise en place de pratiques d'attribution au bénéfice des ménages les moins modestes afin de consolider le niveau de ressources de l'organisme,
- enfin un risque majeur d'accentuation des disparités entre organismes, certains d'entre eux, en raison de leur implantation géographique, étant confrontés à un grand nombre de ménages très modestes.

Cela explique le caractère purement expérimental de cette possibilité, qui devait permettre à tout le moins d'établir dans chaque cas un bilan, d'en faire connaître les résultats et de faire évoluer les modalités retenues par l'organisme expérimentateur.

La conduite du projet

La mise en place du projet

Au démarrage de la démarche, différentes précautions doivent être prises.

Prendre en compte la complexité de la démarche

❑ Complexité technique liée aux nouvelles spécifications qui on l'a vu, sont nombreuses ;

❑ complexité organisationnelle et relationnelle en raison du nombre d'acteurs impliqués, de leurs rôles et leurs cultures, qui peuvent se traduire par une certaine résistance au changement et aussi en raison de l'enchaînement complexe et nécessaire des tâches à mener ;

❑ complexité du concept compte tenu de son ambivalence entre, d'une part, son aspect de mise en cohérence et de rationalisation, et la nécessité, d'autre part, d'introduire des principes de compensation dans son application dans un secteur à vocation sociale, fonctionnant hors marché.

Modérer l'ambition de la démarche

Selon la situation de départ et l'acceptabilité des changements des différents interlocuteurs concernés, une remise en ordre complète ne sera pas toujours possible.

De même, il vaudra mieux éviter de fixer d'emblée des objectifs trop précis à la démarche car le projet de l'organisme interfêrera naturellement avec celui des collectivités locales, et parfois d'autres bailleurs. Ce qui induit une certaine incertitude sur la photographie future. Mais si le projet se construit en marchant et présente de ce fait un caractère incertain, en revanche, les principes de la démarche peuvent être clairs en matière d'orientations et de sens du cheminement.

Organiser les temps et les lieux d'information, d'écoute et de dialogue

Les parties prenantes doivent être en mesure de discuter et faire valoir leurs enjeux. Pour autant, la démarche conduit à bien définir les points qui relèvent de la seule décision de l'organisme et les points ouverts à la discussion, par exemple sur les modalités de mise en œuvre.

Anticiper les points délicats

❑ Au titre de leur mission de solidarité nationale, les organismes exercent une péréquation au sein de leur patrimoine dont le périmètre ne coïncide pas forcément avec le territoire d'une collectivité. La remise en ordre de loyers ne remet pas en cause ce principe, mais en modifie

les équilibres économiques au profit d'une plus grande équité et d'une certaine logique économique. Par ailleurs, cet exercice remet en lumière la double logique, nationale et locale, des organismes dans leurs différentes activités, position qui peut apparaître parfois ambiguë ;

❑ la modification du regard porté sur la politique des loyers n'entraîne pas nécessairement une rupture forte dans la grille de loyers plafonds. Ce reclassement doit être envisagé sur un temps compatible avec les contraintes de l'organisme mais aussi dans une perspective d'évolution acceptable. Il peut donc être conduit sur deux, voire trois conventions d'utilité sociale ;

❑ le traitement des réhabilitations et leurs répercussions sur la quittance méritent d'être expliqués, notamment en cas de réhabilitation avec changement de classe (fixation du loyer plafond, évolution consécutive du loyer pratiqué et la mise en œuvre de la troisième ligne) ;

❑ en déclinaison de la grille de loyers plafonds, les principes d'évolution des loyers pratiqués peuvent être clarifiés (différenciation des augmentations, étalement dans le temps, remises commerciales, rattrapage lors des réhabilitations).

Le temps nécessaire

Le processus complet de travail est relativement long – de l'ordre de deux ans – entre la mise au point des bases de données, des surfaces, des simulations de loyers plafonds et les itérations nécessaires, la concertation, les échanges avec les habitants, la DDT et les collectivités locales...

Ces deux phases, préparation et simulation, demandent beaucoup de minutie pour répondre aux mieux aux enjeux de l'organisme dans le respect des contraintes réglementaires et sont d'autant plus longues que :

❑ des allers retours sont quasiment inévitables sur la base de données : les différentes simulations peuvent encore révéler certaines coquilles sur les loyers et/ou les surfaces en dépit du travail rigoureux de préparation réalisé ;

❑ l'ensemble du parc passe à la surface utile. Ce chapitre peut représenter à lui seul un temps très important de préparation et mobiliser un personnel conséquent (certains organismes parlent d'un an et de dizaines de personnes mobilisées, dans les agences notamment pour l'identification des annexes et l'estimation de leurs surfaces) ;

La conduite de projet

- ❑ l'organisme est plus ou moins bien outillé. Disposer d'un logiciel qui permet de simuler rapidement les nouveaux taux de loyers plafonds et de mesurer les impacts financiers et sociaux en temps réel constitue un avantage non négligeable, tant les itérations nécessaires sont nombreuses et l'optimum difficile à trouver compte-tenu des contraintes imposées (masse totale constante des plafonds, plafonds maximum par zone, trouver un compromis entre efficacité sociale et recettes quittancées,...) ;
- ❑ des points d'étape pédagogiques avec les locataires et leurs représentants, d'échanges et de validation avec le Conseil d'Administration d'une part et les services de l'Etat d'autre part, sont régulièrement nécessaires.

→ Si l'ensemble de la démarche est globalement jugée assez longue, il est assez difficile de donner des indications de temps passé à chacune des étapes qui la composent. Le travail de préparation est lourd mais est déterminant pour la suite de l'exercice. La redistribution des loyers plafonds en elle-même, peut être effectuée relativement rapidement si le travail est bien préparé, la méthode est assimilée et si un outil performant de simulation est utilisé.

La pratique des organismes témoigne d'une période de préparation et de simulation d'une bonne année, hors période de négociation, présentation aux partenaires. Le dossier « passage à la surface utile » peut durer un an à lui tout seul pour un organisme de grande taille, et/ou avec de forts besoins de reconstitution des informations sur les annexes. Pour autant, la mobilisation des personnels est difficile à estimer, ces derniers continuant généralement à travailler sur d'autres tâches. Cette mobilisation dépend par ailleurs fortement du mode d'organisation et du niveau d'externalisation retenu. Deux grandes écoles coexistent ici comme on va le voir ci-après.

Appui d'un prestataire extérieur

Certains organismes qui ont procédé à la remise en ordre des loyers ont eu recours à un prestataire extérieur pour :

- ❑ l'explicitation des textes réglementaires,
- ❑ la connaissance des façons de faire sur d'autres territoires aussi bien en termes de méthodologie que des pratiques des services des DDT/DREAL,
- ❑ la coordination et l'élaboration du planning des tâches des différents services, un cabinet extérieur pouvant obliger à réussir dans certains délais et éviter ainsi que la démarche s'enlise,
- ❑ la mise à disposition d'outils de simulation et de mesure des impacts financiers et sociaux,
- ❑ apporter un « effet miroir », c'est-à-dire éclairer, apporter la contradiction pour aider aux discussions quant aux enjeux, à la stratégie à mener en termes de fixation des nouveaux loyers maximum et de mise en place de politique de loyers pratiqués évolutive et différenciée.

Les prestations des cabinets de conseil peuvent être très diverses selon la nature des besoins des organismes :

- ❑ appui méthodologique pour le classement du parc en catégories de service rendu si celui-ci n'a pas été déjà fait dans la première CUS,
- ❑ pour le passage à la surface utile, si cette option est prise par l'organisme, pour l'aider à mettre au point des méthodes rapides et fiables d'estimation des annexes et de leurs surfaces, et assurer des contrôles de cohérence des résultats,
- ❑ pour faire l'état des lieux et bien poser les enjeux sociaux, patrimoniaux, financiers, territoriaux, avant de procéder à la remise en ordre des loyers,
- ❑ pour réaliser les simulations de remise en ordre des loyers, sur la base de plusieurs scénarios en mettant généralement à disposition de l'organisme un logiciel ad hoc qui permet de prendre en compte l'ensemble des contraintes réglementaires ; études d'impacts sociaux et financiers de ces scénarios, aide au choix du scénario retenu et de son optimisation,
- ❑ pour la confection du dossier de présentation de la réforme aux services de l'Etat et accompagnement de l'organisme dans sa négociation,

❑ pour la présentation de la réforme, des scénarios et de la solution retenue au Conseil d'administration et/ou aux représentants des associations de locataires, et/ou aux collectivités locales.

Le « menu » de prestations étant très différent, il est difficile d'en estimer le coût, d'autant plus que :

- la nature de l'appui demandé peut aller du « simple » conseil méthodologique à la véritable co-production de l'ensemble de la démarche,
- l'ampleur du travail technique peut beaucoup varier d'un organisme à l'autre. Ce n'est, du reste, pas le nombre de logements qui fait le coût de la prestation mais bien l'hétérogénéité du parc et la complexité des situations rencontrées (implantation sur de nombreux territoires, marchés différents avec des générations très diverses de financement, nombreux patrimoines non conventionnés qui peuvent poser des soucis de cohérence de loyers, historiques de surfaces corrigées compliqués...).

Le pilotage de la démarche et l'implication interne

Que la démarche soit conduite totalement en interne ou non, le dossier est généralement piloté au plus haut niveau, par le responsable de la gestion locative et/ou du patrimoine, sous le contrôle étroit du directeur général. La démarche associe aussi :

- ❑ les agences, notamment pour la question des surfaces (avec le recensement des annexes) et la cotation du patrimoine pour le classement selon le niveau de service rendu, la modulation des loyers au niveau des logements dans une perspective commerciale et sociale ;
- ❑ les services informatiques pour la mise à plat des bases de données, les simulations et surtout l'adaptation du système d'information (avec l'appui des fournisseurs de logiciels) pour introduire de nouvelles surfaces, de nouveaux taux de loyers plafonds et pratiqués.

Cette séquence – essentielle, car elle met en jeu la capacité de l'organisme à quittance de façon précise, juste et régulière – est réputée assez longue, fastidieuse et complexe.

→ Dans les pratiques observées, on relevera :

- ❑ le recrutement d'un chargé de mission CUS pour coordonner les différentes étapes du dossier sur l'ensemble de la période, faire le lien entre les services, assurer la tenue du calendrier du projet, faire le récolement des différentes bases informatiques dans les phases de simulation, mener les études d'impacts ;
- ❑ le renforcement temporaire des équipes avec des stagiaires ou des intérimaires pour recueillir et saisir différentes données (conventions APL, décompte des surfaces,...).
- ❑ le rappel, généralement sous forme de vacation, d'anciens responsables du patrimoine qui ont gardé en mémoire la connaissance précise du parc, de ses annexes, de la logique de l'historique des décomptes de surfaces corrigées.

La concertation sur le classement en catégories de service rendu

Cette concertation est obligatoire « *Le classement des immeubles (...) est établi en fonction du service rendu aux locataires, après concertation avec les locataires dans des conditions fixées dans le plan de concertation locative* » (CCH, art. L445-1). On rappellera que les habitants à concerter sont précisément identifiés par les textes de référence (cf. encadré page 14).

Si rien n'est précisé en matière de concertation sur les loyers, on peut douter que l'organisme puisse faire l'économie d'associer les représentants des associations de locataires sur un sujet aussi sensible. On peut suggérer que plusieurs réunions d'information seront nécessaires pour leur permettre de prendre connaissance du lancement, puis de l'avancement de la démarche, et enfin de ses impacts et aboutissements au cours de séances du Conseil d'administration de l'organisme et de réunions du Conseil de concertation locative.

Les échanges avec les représentants des locataires, leur fréquence, leur intensité, renvoient à des contextes et des pratiques que l'on ne saurait généraliser. Tout au plus, peut-on remarquer que la préoccupation essentielle des organismes qui ont déjà mis en œuvre la réforme, était avant tout de faire beaucoup de pédagogie (cf. page 14).

La conduite de projet

Les relations avec l'Etat

Les services de l'Etat accordent une attention particulière à un certain nombre de points :

- ❑ l'articulation avec le PSP de l'organisme : un rappel préalable du plan stratégique de patrimoine de l'organisme aux services de l'Etat constitue sans aucun doute une étape incontournable ;
- ❑ les modalités de classement du patrimoine selon le niveau de service rendu : la méthode et ses résultats doivent être clairement explicités et exposés à la DDT ou rappelés si cela avait été fait lors de première CUS ;
- ❑ la conduite de la concertation avec les représentants des locataires sur le classement du patrimoine et son impact sur le classement du patrimoine ;
- ❑ le volet loyer du cahier des charges de gestion sociale : la nouvelle grille de loyer et ses principaux impacts sur les conditions d'attribution, l'accessibilité sociale des différentes catégories de résidences, par rapport à la situation initiale ;
- ❑ le contrôle de la masse des loyers plafonds et l'affectation des immeubles par grandes familles de plafonds de ressources (PLAI, PLUS, PLS, PLI) en fonction de leur financement d'origine.

Les échanges avec la DDT portent donc :

- ❑ sur les objectifs de l'organisme, l'organisation générale de la démarche et les grands principes méthodologiques :
 - rappel du PSP, explication ou rappel du classement selon le service rendu,
 - explicitation des objectifs de l'organisme (son rôle sur le marché et les territoires en termes d'accessibilité sociale, de loyers, pour satisfaire la demande, ..., ses marges de manoeuvre compte tenu de sa situation financière, l'écart entre loyers pratiqués et plafonds, les programmes de réhabilitation prévus, ...),
 - explicitation des choix tactiques faits par l'organisme (passage total ou partiel à la surface utile, façon de l'estimer) et des contraintes ou spécificités qu'il pourrait rencontrer dans la remise en ordre (patrimoines ne rentrant pas dans le périmètre de l'étude, parcs non conventionnés, financements particuliers),

- organisation de la démarche : pilotage du projet, recours ou non à un BET, planning de la démarche, modalités de concertation des locataires, association éventuelle des collectivités locales ;

- ❑ sur un pré-projet comportant la nouvelle grille de loyers plafonds, avant approbation en Conseil d'administration, pour en tester le degré de validité.

Les relations avec les collectivités locales

Compte tenu des délais impartis et du fait qu'elles découvraient le sujet, les collectivités locales se sont relativement peu investies dans les premières conventions d'utilité sociale. Sur la question spécifique des loyers dans la CUS, en l'absence de textes d'application sur ce point, les échanges avec les collectivités locales ont été peu marqués. Les questions relatives aux loyers ou aux surfaces ont été présentées au même titre que les autres. La réforme des loyers étant obligatoire dans la seconde CUS, les collectivités locales devraient s'intéresser fortement à la cohérence des politiques de loyers des différents organismes qui interviennent sur leur territoire. D'autant que pour les élus, le sujet est sensible et emblématique dans un contexte de crise de logement, de faiblesse de pouvoir d'achat, de précarité de la demande...

Les collectivités locales devraient s'intéresser de plus en plus non seulement aux impacts de la nouvelle grille de loyers de chaque organisme mais également à la cohérence des politiques de loyers menées par l'ensemble des opérateurs sur leur territoire (place et rôle de chacun des organismes dans les parcours résidentiels, les capacités d'accueil, ...), afin d'avoir une offre sociale diversifiée et accessible partout.

La mise en cohérence des loyers entre organismes ne se « décrète » pas dans la mesure où leur calage est directement fondé sur les classements selon le service rendu à l'intérieur d'un même patrimoine (vision comparative interne). Le sujet reste donc du domaine de l'organisme et fortement contraint.

→ L'exemple de Rennes Métropole qui a mobilisé les organismes dès 2007 dans le cadre du Conventionnement global de patrimoine (cf. page 29) illustre à la fois cette ambition et les difficultés concrètes de mise en œuvre. A partir d'une caractérisation des conditions d'occupation sociale (à quel prix et dans quels types de patrimoines sont logés les ménages) par sous-territoire et par bailleur, la

démarche a cherché à fonder des axes de progrès collectifs pour une plus grande mixité et accessibilité sociale, en matière notamment d'objectifs de peuplement, d'attributions, de mutations, mais aussi sur des sujets connexes tels que la relance de production de PLAI, la maîtrise des charges, les conditions d'équilibre des opérations neuves pour éviter d'avoir à se mettre au plafond des loyers...

Dossier à fournir par l'organisme à la DDT : les pièces nécessaires

☒ Présentation du parc de l'organisme pris en considération pour la réforme :

- le périmètre retenu, les exceptions faites (les parcs de moins de six ans...),
- le descriptif des parcs concernés : conventionnés ou non, leur répartition selon les quatre grandes familles de financement avec le tableau de passage entre anciens et nouveaux financements, la répartition géographique, les types d'habitat, leur âge et typologies ;

☒ Rappel des classements en catégories de service rendu et du PSP :

- le classement en catégories de service rendu retenu avec la liste des critères, les coefficients retenus, les résultats des classements,
- rappel du PSP avec les programmes appelés à être réhabilités,
- l'analyse de ces classements (occupation sociale, types de parc, périmètres de la politique de la ville, ..., par catégorie de service rendu) à moins que cet aspect soit jugé restant du domaine de l'organisme

☒ Les méthodes de passage à la SU retenues, le bilan des surfaces SC/SU.

☒ La question des loyers :

- les hypothèses retenues dans la remise en ordre des loyers (masse totale de loyers plafonds, taux maximum retenus par familles de financement, par zone de marché),
- la stratégie adoptée pour fixer la pente des loyers par zone, par type de financement... Justification territoriale, sociale, commerciale, patrimoniale, financière, des choix opérés (avec tableaux de synthèse des taux de loyers par catégorie de service rendu et grandes familles de financement).
- les études d'impacts sociaux éventuellement.

☒ Le cahier des charges de gestion sociale. Tableau récapitulatif par immeuble ou ensemble immobilier :

- le nombre de logements, le périmètre de politique de la ville, les financements d'origine et ceux de type CUS, le coefficient de structure, la catégorie de service rendu, la surface dans le régime correspondant « avant remise en ordre » et « après remise en ordre », les taux de loyers maximum au m² par mois avant et après remise en ordre, le loyer maximal réglementaire applicable, les produits locatifs maximaux avant et après remise en ordre

→ On notera qu'il n'y a aucune obligation de faire figurer les loyers pratiqués.

Conclusions

Quatre points forts peuvent être mis en exergue, concernant le bilan d'expérience des organismes ayant travaillé la question de la remise en ordre des loyers.

Un recul encore insuffisant

Les organismes qui ont procédé à la remise en ordre des loyers lors de leurs premières CUS disent avoir encore peu de recul pour juger de ses effets et en faire un bilan d'expérience complet :

- ❑ la mise en œuvre de la réforme est encore très récente ; il faut notamment faire vivre les réhabilitations et voir quelles sont ses modalités pratiques (montage du dossier à soumettre au Préfet, ...) et ses effets sous le nouveau régime de la CUS/réforme des loyers ;

- ❑ les organismes n'ont pas encore bien réfléchi, au-delà de la fixation des nouveaux loyers plafonds, à la construction d'une politique rénovée – et différenciée – d'évolution des loyers pratiqués et aux systèmes que l'on pourrait mettre en place pour réinsuffler de la mixité sociale. La grande question est en effet de savoir comment peser sur les loyers des meilleures catégories de service rendu pour permettre à une partie des ménages les plus modestes d'y accéder ;

- ❑ d'une façon plus générale, il semblerait que les organismes ne se soient pas encore approprié la dimension « logement » de la réforme. Ils ont travaillé essentiellement au niveau du groupe immobilier, du bâtiment, mais pas encore vraiment au niveau logement en usant de toutes les possibilités de modulation que la réforme permet.

Il y a là certainement un effet d'urgence : le temps a manqué, les questions à traiter étaient déjà lourdes et complexes. Peut-être y a-t-il aussi une certaine difficulté à passer d'une logique de loyers réglementés liés au financement à un raisonnement plus ouvert, proche de celui de la promotion privée qui module les loyers des logements selon des critères mixant produits et clientèles.

- ❑ enfin, le recours aux différentes dérogations de loyer et d'occupation sociale a été peu utilisé jusqu'ici, peut-être en raison d'une complexité supplémentaire.

Une démarche à anticiper

Les écueils rencontrés par les organismes pionniers dans la réforme des loyers plafonds et le passage à la surface utile invitent les organismes qui vont se lancer à leur tour dans la démarche à la préparer à l'avance. En effet, plus le dossier de présentation de la réforme par l'organisme sera solide et argumenté, plus les contacts seront pris en amont et réguliers, plus les chances d'un dialogue fructueux avec les services de l'Etat seront réunies.

- ➔ Le temps qui a manqué pour la première CUS est désormais disponible : les organismes peuvent d'ores et déjà préparer sereinement la réforme surface/loyers dans la perspective de la seconde CUS.

- ➔ L'autre grand reproche portait sur le fait d'avoir dû mener cette réforme sans texte d'application, précis, complet sur le sujet des loyers et du passage à la surface utile et qui serve de feuille de route commune tant aux organismes qu'aux services de l'Etat.

Aussi les organismes pionniers ont constaté une posture de ces derniers très différente selon les territoires :

- ❑ des services de l'Etat peu au fait de la question et dans l'attente de consignes qui ne sont malheureusement venues que très tardivement et après dépôt des dossiers CUS. (Le sujet étant de surcroît optionnel, il pouvait être considéré comme non prioritaire).

- ❑ des services de l'Etat très ouverts au dialogue, à l'échange quant aux méthodes à utiliser, à la recherche de solutions sur des points particuliers (comment estimer les surfaces des annexes, que faire en cas de loyers pratiqués fréquemment au-dessus des plafonds et donc engendrant de grosses pertes de recettes, la fixation des plafonds maximum selon des zones de tension de marché appréciées par l'organisme, ...). Certains services ont même voulu rentrer dans les grilles de cotation des patrimoines, juger de la pertinence des notations in situ, ...

❑ à l'inverse, des services de l'Etat extrêmement rigides quant à l'interprétation des textes (les annexes doivent être précisément mesurées et en aucun cas forfaitisées, les loyers pratiqués doivent impérativement être revus à la baisse et ne sauraient être gelés....).

→ Ces différentes postures ont posé aux organismes Hlm un véritable problème d'égalité de traitement devant les textes. La fiche thématique n° 3 n'a en effet été publiée que le 5 mars 2012, soit bien après le dépôt du dossier CUS. Cette difficulté est désormais levée pour les nouvelles générations de remise en ordre des loyers.

Un appui professionnel à organiser

Comme leurs prédécesseurs, les organismes qui vont se lancer dans la démarche auront besoin d'appui en termes :

- ❑ de méthodes, de façons de faire, de décryptage de textes, d'explications orales,
- ❑ de retours d'expériences (d'autres organismes ou DDT/DREAL) pour se sentir rassuré, conforté dans leur démarche, bénéficier de bonnes pratiques...,
- ❑ d'outillage pour la mise à plat de l'existant, les simulations et les études d'impact,
- ❑ d'un dispositif questions/réponses en continu pour les nombreux détails qui ne manqueront pas d'apparaître (financement rares, questions relatives aux annexes, devenir juridique, fiscal, social des patrimoines non conventionnés ...).

Des évolutions souhaitables du dispositif

- ❑ Savoir mieux prendre en compte les spécificités de la CUS pour éviter une situation comparable à celle induite par la Loi de Finances pour 2011, qui a limité les possibilités de hausses de loyers différenciées jusqu'en 2013 ;
- ❑ apporter quelques adaptations au cadre réglementaire actuel pour lui donner plus de souplesse :
 - permettre la remise en ordre des loyers par avenant à l'actuelle CUS, sans attendre le renouvellement prévu en 2016, adaptation qui nécessiterait une disposition législative. Il en résulterait une mise en œuvre plus rapide pour les organismes qui ont déjà fait les études préalables et sont donc prêts, ainsi qu'un traitement plus étalé dans le temps et donc plus efficace pour les services de l'Etat,
 - adapter le niveau de loyer des logements PLAI dès lors que leurs occupants ont des ressources supérieures aux plafonds de ressources, avec des contreparties sur les loyers d'autres segments de patrimoine ou autrement dit, gérer le stock de PLAI en flux pour accroître les capacités de mixité sociale,
 - permettre une mise en œuvre progressive des nouveaux loyers plafonds à la relocation ;
- ❑ préparer en partenariat avec les organisations d'élus et de locataires le déploiement de la remise en ordre des loyers ;
- ❑ définir au mieux les conditions d'une action inter organismes de mise en cohérence territoriale ;
- ❑ préparer des pistes d'évolution du cadre réglementaire ou des recommandations partenariales pour éviter l'exclusion des ménages à faibles ressources des groupes immobiliers les mieux classés.

ANNEXES

Annexes monographiques

La question des loyers dans la convention d'utilité sociale est un sujet complexe qui combine des enjeux politiques et des aspects méthodologiques, qui mobilise du temps et du personnel et qui peut nécessiter parfois des articulations territoriales et inter bailleurs. Chaque expérience présentée relate un aspect particulier de la question.

Faire converger la logique du service rendu et la mixité sociale : la démarche inter-organismes pilotée par Rennes Métropole

Le contexte

Dès 2007, Rennes Métropole s'est saisie de la question du conventionnement global de patrimoine avec les cinq principaux bailleurs de la place pour réfléchir de façon plus globale à l'amélioration des parcours résidentiels des ménages à l'intérieur du patrimoine social de l'agglomération ; l'objectif étant bien de favoriser la mixité sociale et garantir l'accès au parc de toutes les catégories de ménages. La remise en ordre de loyers, en prenant en compte le service rendu, devait satisfaire cet objectif.

La démarche

Pour ce faire, la première priorité était de dresser un état des lieux très précis, exhaustif et comparatif (entre bailleurs et entre territoires), en croisant les données sur l'occupation sociale, le profil des demandeurs et les caractéristiques du patrimoine. Pour objectiver la situation, il a été ainsi construit des doubles profils, avec l'appui d'Habitat et Territoires Conseil et d'EOHS.

▣ Des profils de territoires (par secteur urbain de Rennes et par commune pour sa périphérie et par bailleur, puis en consolidé avec l'ensemble des organismes et des territoires) qui ont été élaborés à partir d'une quadruple analyse :

- les types de patrimoine (âge, financements, type de bâti, typologies),
- les « portraits robots » des ménages présents et des emménagés récents (composition familiale, âge, plafonds de ressources, activité, couverture APL, durée moyenne d'occupation, sous et/ou sur occupation),
- les profils de demandeurs selon les différentes filières (commune, organismes, 1%) avec la localisation des territoires demandés,
- les loyers plafonds et pratiqués avec les charges locatives « apparentes » et leur positionnement par rapport à l'APL et selon les types de patrimoine.

▣ Des profils de patrimoine ou autrement dit, les catégories de service rendu (par secteur urbain de de Rennes et par commune pour sa périphérie et par bailleur puis en consolidé) qui ont été construits à partir d'une double analyse :

- un axe patrimoine : la qualité de la construction et des prestations techniques,
- un axe urbain : la localisation et l'environnement de l'immeuble et non pas la commune dans son ensemble.

Il s'agissait ici de définir un langage (un référentiel) commun aux partenaires pour qualifier le niveau de service rendu au sens du conventionnement global. Le référentiel ne devait pas être la somme des états des lieux des différentes stratégies patrimoniales de chaque organisme mais être construit dans un souci de compatibilité entre ces dernières.

Pour ce faire, le prestataire a développé une approche itérative :

- par la rencontre préalable de chaque partenaire, organisme et agglomération,
- par une séance de travail collective pour construire une grille partagée de critères et de systèmes de notation,
- par des consolidations et des contrôles de cohérence réalisés par le BET et débattus lors de deux séances de travail inter organismes, après cotation par chacun d'entre eux. Les notes urbaines (appréhendées ici dans un rayon entre 500 m et 1 km autour de la résidence) ont fait l'objet d'échanges avec les élus locaux,
- par un temps de partage des résultats avec l'agglomération, suivi d'ajustements et d'une validation soumise au comité de pilotage.

Au final, il a pu être construit (par secteur urbain de Rennes et par commune, puis par bailleur et en consolidé) les classements des parcs par catégorie de service rendu, en huit familles ce qui a permis à chaque bailleur (et à chaque territoire) de se positionner les uns par rapport aux autres et de bien localiser les enjeux, les priorités.

Plus intéressante encore, car plus fouillée, chaque catégorie de service rendu a été décrite (toujours par territoire et par bailleur avec chaque fois une vision globale) en termes de :

- type d'habitat, d'âge du parc, de financements d'origine, d'appartenance ou non aux périmètres de la politique de la ville, de typologies et de surfaces moyennes,
- loyers plafonds, loyers pratiqués, marges entre les deux, avec les références des plafonds APL, de charges,
- occupation sociale (âge, plafonds de ressources, composition familiale, taille du ménage, activité, couverture APL sur et sous-occupation).

Ces analyses ont ainsi permis de cibler et de localiser précisément les principaux enjeux en matière de mixité sociale mais aussi de mixité familiale et générationnelle. Avec comme clé structurante d'explication, l'âge du patrimoine (plus celui-ci est récent, mieux en effet il était noté et plus il avait des loyers élevés et donc abritait des populations à revenus plus élevés, plus jeunes et de taille plus réduite).

→ Il est important de noter que chaque bailleur avait évidemment connaissance de sa propre situation mais n'avait accès qu'à la vision consolidée du total des bailleurs sur chaque sous-territoire.

Les retombées

L'objectivation de l'ensemble des analyses et leur partage par les organismes, les élus et techniciens de l'agglomération et des communes membres (le comité de pilotage associait également les services de l'Etat et la CDC) a permis de dresser des plans ou des pistes d'action à plus ou moins long terme dans un souci d'une meilleure mixité sociale, générationnelle et familiale, entre territoires, entre bailleurs et entre catégories de service. Ce travail d'analyse du rapport service-loyer a ainsi donné lieu à des déclinaisons portant sur le développement de l'offre nouvelle, la réhabilitation et l'exploitation.

Sachant que l'âge du patrimoine s'est avéré un déterminant fort de la qualité, et que les études montraient que la question des loyers pratiqués n'était pas sur déterminante (ils restaient très compétitifs, les organismes les avaient déjà largement ordonné selon le niveau de service rendu au travers de leurs politiques passées d'évolution des loyers pratiqués ; l'accessibilité financière des ménages se posait sans doute au moins au tant en termes de charges que de loyers), le plan d'action a d'abord largement été ciblé sur l'offre neuve avec :

- la relance de la production de PLAI : passage à 30% de PLAI "ordinaires" (ménages présentant une fragilité économique mais ne nécessitant pas un accompagnement social) dans toute opération de logement social familial, et ce dès la programmation 2008 ;

- le lancement de chantiers de réflexions sur la modulation dans le PLUS et sur les marges locales, ce qui renvoie aux équilibres d'opération, leur mise à plat par type de produit, par mode de production, aux exigences techniques environnementales et in fine à la question de leur financement. A compter de la programmation 2011, les majorations locales des loyers ont ainsi été plafonnées à 5% (niveau médian observé dans les programmations antérieures).

- un travail engagé sur les charges locatives, avec une meilleure connaissance au préalable de ces dernières. Si les performances énergétiques des nouveaux programmes sont au rendez-vous, les incertitudes sur l'évolution du coût de l'énergie sont telles qu'on ne saurait assurer avec certitude la maîtrise de la quittance loyer + charges. En effet, la compensation de l'augmentation des loyers par une diminution des charges n'est pas garantie sur le long terme. Dans le cadre de la future convention entre Cerqual et Rennes Métropole, par laquelle Rennes Métropole finance la certification Habitat et Environnement de tous les programmes aidés, une approche en coût global sera développée, afin de mieux apprécier dans la durée le rapport entre les choix d'investissement initiaux et la maîtrise des charges.

Pour le parc existant et afin d'améliorer l'accessibilité sociale (mais aussi la mixité générationnelle, familiale) dans les meilleures catégories de service rendu et pour résorber les cas de sur ou sous-occupation, l'étude a permis de fixer à chacun (collectivités locales, bailleurs, 1%) un cadre pour (ré)orienter les attributions (pour les nouveaux demandeurs et en mutations internes) par territoire, par bailleur, par catégorie de service rendu et selon les filières d'attribution. Une étude complémentaire avait permis de chiffrer le coût de la péréquation qui serait nécessaire pour faire accéder les ménages les plus modestes aux trois meilleures catégories de service rendu, pour un taux d'effort à ne pas dépasser. Différée par la mise en place des conventions d'utilité sociales et les turbulences de l'environnement économique (taxation des organismes, contraintes financières locales), cette démarche a de nouveau été remise en chantier en 2012 par les organismes, notamment dans les programmes PLA moins accessibles.

Les données de l'étude de 2007 ont été mises à jour en 2010 : le référentiel de service rendu a ainsi été recroisé avec les données OPS 2009. Ces éléments ont été utiles à la construction des conventions d'utilité sociale, ainsi qu'à la refondation de la politique de Rennes Métropole en matière d'accompagnement des projets de réhabilitation. Le renforcement de l'attractivité du parc existant, mesurée par ce référentiel, constitue un axe majeur de l'intervention de Rennes Métropole dans les opérations de réhabilitation, au même titre que la performance énergétique, l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, et la mixité sociale. Une attention très spécifique est désormais portée aux projets dans une approche multicritères, dont les fondements ont été bâtis dans cette démarche inter organismes.

Ont été également débattues au cours de cette démarche des politiques commerciales aptes à redonner un surplus d'attractivité au logement social (comment mieux faire connaître le logement social à certaines populations qui croient ne pas y avoir droit, la remise en état des logements pour un changement d'image, comment bénéficier de l'opportunité d'un stock de grands logements « à bas prix » dans les moins bonnes gammes de qualité pour en faire un argument de « vente » en incitant la sous-occupation à loyer maîtrisé).

Autres points débattus : des changements d'usage partiels pour une grande mixité de fonction, l'organisation possible de la vacance (avec leur subvention) là où de façon ponctuelle se posent des questions de fonctionnement social (non attribution de logement à la rotation, aller au bout des procédures d'expulsion) pour reconstituer un autre peuplement à terme.

Les différentes étapes d'une méthode empirique de redéfinition des loyers plafonds, ses impacts : l'expérience de Promocil

Le contexte

Promocil est une ESH de 11 000 logements localisés dans le Département du Nord. Son parc est composé de 50% Collectifs et est largement concerné par la rénovation urbaine (7 dossiers). La moyenne des loyers pratiqués est de 4,82 € par m² de SH, celle des loyers maximaux de 5,57 €, avec donc une marge de 15%. La société a engagé la démarche de Conventionnement Global de Patrimoine dès 2007, afin de mettre en cohérence loyers plafonds et niveau du service rendu, pouvoir moduler au mieux l'augmentation des loyers pratiqués, et passer à la surface utile, de façon à homogénéiser les surfaces et rendre opposable le loyer au logement indépendamment de sa surface.

La démarche

Il a été adopté une démarche très rigoureuse, pas à pas et qui a nécessité de nombreuses itérations. Pour ce faire, Promocil s'est fait accompagner par un cabinet de conseil qui a fourni un appui méthodologique. Dans les grandes lignes, la démarche a observé les étapes suivantes :

1. Le contrôle de cohérence de la base de données avec la mise à plat des conventions pour la définition des surfaces habitables.
2. Un inventaire des surfaces annexes afin de définir au plus près les surfaces utiles au groupe immobilier.
3. Le choix des critères et des pondérations pour définir le classement en termes de service rendu avec 4 catégories. Il est à noter que cette méthode et la cohérence du classement ont été validées suite à un contrôle in situ des services de l'Etat.
4. La définition de la masse des loyers maximaux, sachant que celle-ci sert ensuite de chiffre de référence, la contrainte étant que la somme des loyers plafonds cibles reste égale à celle de départ.
5. La définition des loyers maximaux réglementaires au groupe en fonction de la catégorie de financement CUS et la zone de marché (1, 2 ou 3).
6. La pondération de ces loyers maximaux par un coefficient dégressif fixé en fonction du classement selon le service rendu : 100% du maxi réglementaire a été ainsi retenu pour la catégorie 4 (meilleure catégorie), 90% pour catégorie 3, ...

7. La pondération des taux ainsi déterminés par le coefficient de structure de l'opération qui vise à intégrer sa répartition typologique (taille moyenne des logements).

8. Le repérage des loyers maximums cibles non compatibles avec les loyers pratiqués et leur réajustement, puis la nécessaire compensation sur d'autres groupes immobiliers pour maintenir la masse constante des loyers maximum.

9. La fixation d'une marge maximum à appliquer aux groupes les mieux classés et d'une marge minimum pour les autres groupes si le résultat le permettait, l'objectif étant à la fois de déplacer les marges des groupes les moins bien cotés vers les meilleurs et de trouver un compromis acceptable entre l'accessibilité sociale et la préservation des intérêts financiers de l'organisme.

10. L'ajustement de ce travail sur les marges maximum et minimum (et donc les taux de loyers maximum) jusqu'à obtenir le montant initial de la masse de loyers plafonds.

11. La vérification du montant du nouveau loyer plafond par rapport au loyer maximum réglementaire.

12. Le traitement des cas particuliers et, en particulier, des immeubles vouées à de futures démolitions et pour lesquels il n'a pas d'intérêt à faire évoluer les loyers pour peu de temps.

13. Le réajustement, par itération, des marges minimum et maximum en conséquence.

14. La répartition enfin des loyers maximaux au logement. Celle-ci s'est faite en fonction de la surface habitable pondérée au sein de l'immeuble.

→ Deux points sont importants pour montrer tout à la fois la rigueur mais aussi la relative longueur de la démarche :

- ▣ d'un point de vue technique, l'ensemble des étapes a permis de révéler d'inévitables petites scories dans la base de données (en termes de surfaces, de loyers plafonds ou pratiqués), ce qui a obligé à chaque fois de reprendre les itérations ;
- ▣ d'un point de vue partenarial, chaque étape clé a été concertée tant avec les services de l'Etat que l'EPCI délégataire.

Les résultats

Promocil est parvenu à construire une courbe de loyers en cohérence avec le niveau de service rendu et à déplacer les marges des catégories les plus faibles vers les meilleures.

Catégorie	Nombre de logements	Marge avant redistribution	Marge après redistribution
catégorie 4 (les + attractifs)	2 000	7%	17%
catégorie 3	5 400	18%	18%
catégorie 2	2 500	15%	11%
catégorie 1	600	24%	5%

La démarche achevée, on reconnaît la charge de travail importante qu'elle a représenté (passage à la SU, vérification des annexes, itérations nombreuses dues aux corrections des bases de données, ...) et d'autant plus que la doctrine n'était pas stabilisée et suffisamment précise à l'époque.

Promocil doit encore étudier l'incidence de la mise en œuvre de la réforme sur la répartition des charges.

La recherche d'une meilleure accessibilité sociale : l'expérience de Nantes Habitat

L'ambition

Nantes Habitat gère 21 401 logements (685 groupes), exclusivement situé en zone 2 (ville de Nantes) et abrite une population (très) sociale. L'objectif poursuivi était donc de substituer à la logique actuelle, loyer- occupation, la nouvelle logique loyer-service rendu en intégrant l'enjeu de mixité sociale afin de ne pas exclure les populations les plus modestes des catégories de service rendu les plus élevées tout en préservant au mieux les recettes de l'organisme.

La constitution des scénarios

Afin de lever les interrogations suscitées par la méthode de remise en ordre des loyers et faire les choix les plus adaptés à la situation, trois scénarios de pente de redistribution des loyers plafonds ont été étudiés avec l'appui d'Habitat et Territoires Conseil :

- ❑ un scénario « Pente faible » avec un rapport recherché de 1 à 1,5 maximum, entre les taux plafonds moyens de la meilleure et de la moins bonne classe de qualité, pour assurer la meilleure accessibilité possible aux différentes gammes (les écarts initiaux étant plutôt de l'ordre de 1 à 3) ;
- ❑ un scénario « Pente moyenne » avec un rapport de 1 à 2 entre les taux plafonds moyens de la meilleure et de la moins bonne classe de qualité ;
- ❑ un scénario « Pente forte » avec un rapport de 1 à 2,5 entre les taux plafonds moyens de la meilleure et de la moins bonne classe de qualité.

Pour la mise en œuvre de ces trois scénarios de pente des loyers, deux modalités d'application ont été envisagées :

- ❑ un scénario « en masse » dans le respect de la réglementation appliquée strict- sensu (c'est-à-dire avec une baisse immédiate des loyers pratiqués se trouvant au-dessus des nouveaux loyers plafonds et une montée progressive des loyers de ceux situés en dessous) ;
- ❑ un scénario « à la relocation » limitant les baisses de loyers nécessaires aux seuls nouveaux locataires et nécessitant donc un cycle de mise en œuvre plus long, cette modalité d'application de la réforme faisant à l'époque sujet de débats avec la DDT.

Les impacts économiques des scénarios de redistribution

Après avoir analysé les impacts économiques immédiats et à long terme (10 ans) des trois scénarios de pente de loyer selon ces deux modalités d'application, il est apparu que seuls quatre des six variantes étaient viables économiquement :

- le scénario « pente faible » lorsqu'il est envisagé en masse (environ + 40 700 e au moment de l'application de la réforme, environ + 561 000 e à long terme),
- tous les scénarios de pente de loyers du moment que celles-ci sont envisagées à la relocation (environ + 35 000€ au moment de l'application de la réforme, entre 477 500€ et 483 000€ à long terme).

A noter que la rotation « non simultanée », c'est-à-dire ne concernant pas plusieurs fois le même logement sur la période, a été fixée à 5,5%.

Pour garantir l'équilibre économique de l'organisme sans compromettre les objectifs de diversité d'occupation, seuls deux scénarios ont été retenus pour des simulations d'impacts sociaux plus poussées (l'organisme a en effet procédé à des simulations de taux d'effort au logement, tenant compte de réalité de l'occupation sociale, des revenus et de l'APL).

- ❑ Pente faible - Application en masse pour les nouveaux entrants et les locataires en place (avec donc la baisse immédiate des loyers pratiqués supérieurs aux nouveaux loyers plafonds et une augmentation plafonnée ici à 5% dont IRL des loyers pratiqués actuels inférieurs aux nouveaux loyers plafonds).

Ce scénario en masse présente un avantage certain en termes de marges de manœuvre financières, notamment dans le cadre de réhabilitations entraînant un changement de classe de service rendu sur des immeubles avec des loyers aujourd'hui au plafond. Le bilan social est positif, du fait d'une pente des loyers faible et de la modulation selon le coefficient de structure suite au passage généralisé à la surface utile (la couverture APL se maintient pour les logements de petite taille et les loyers diminuent pour les grands logements, permettant ainsi une meilleure couverture APL).

▣ Pente moyenne - Application à la relocation : la réforme est ici lissée dans le temps, au gré des entrées des nouveaux locataires.

Le scénario à la relocation est économiquement viable mais le cycle de mise en œuvre de la nouvelle tarification est particulièrement long. Ce sont surtout les impacts sociaux qui représentent les points d'arbitrage les plus importants pour l'organisme. Le bilan social est moins favorable que le scénario en masse (solvabilisation APL notamment) mais le principe d'application à la relocation est indolore pour les locataires en place.

Compte tenu des incertitudes juridiques quant à la possibilité d'appliquer la réforme à la relocation, il a semblé préférable de retenir le scénario de basculement en masse. Ce dernier permet également de réduire la durée nécessaire à la mise en œuvre de la nouvelle tarification par rapport au scénario à la relocation (une vingtaine d'années à minima).

La minoration de certains loyers

En complément du scénario retenu, un dispositif d'ajustement permet de minorer les loyers de la nouvelle grille sur les trois meilleures classes dans l'optique de garantir l'accessibilité de ces logements aux ménages avec des ressources inférieures à 60% des plafonds :

- ▣ une minoration du loyer des grands logements (T5 et T6) où les loyers sont supérieurs au loyer plafond APL ;
- ▣ une minoration des loyers des logements de type 2 et 3 pour favoriser l'attribution de logements à des personnes seules qui ne sont pas solvabilisées par l'APL, et qui représentent une part importante des demandeurs.

Les difficultés liées au passage à la surface utile et aux patrimoines non conventionnés : l'expérience de Batigère

Le contexte

Depuis 2007, deux filiales du groupe BATIGERE ont réfléchi à la question de la redistribution des loyers plafonds :

- SAREL, avec 4 065 logements situés en Lorraine et en Ile-de-France.

- SAVO avec 2 800 logements situés dans le département du Val d'Oise. Le 1^{er} juillet 2009, la SAVO a fusionné avec PSR (anciennement groupe CILGERE) pour former la société ERIGERE dont le patrimoine atteint aujourd'hui 6 443 logements.

Les raisons ayant poussé la SAVO à entreprendre une étude exploratoire sur la remise en ordre des loyers plafonds sont :

❑ les disparités / incohérences flagrantes entre le niveau de service rendu et les loyers plafonds, notamment dans le cas des logements non conventionnés ;

❑ les avantages liés à la réhabilitation avec la possibilité de modifier la catégorie de service rendu et ainsi le niveau de loyer plafond (dépassement de la masse constante des loyers plafonds de l'immeuble autorisé dans la limite de 10% des montants des travaux, hors subvention), soit un financement de la réhabilitation plus intéressant par le biais des augmentations de loyer que dans le cadre d'avenants PALULOS.

La démarche loyers est jugée indissociable de la stratégie de la société. L'exercice de redistribution doit ainsi être forcément lié à une projection financière sur le long terme (15 ans) afin de mesurer un tant soit peu les effets des relocations, des travaux de réhabilitation, après les baisses immédiates de loyers pratiqués.

Les problèmes rencontrés

Le passage à la surface utile

Le passage à la surface utile pour l'ensemble du patrimoine a été difficile à mettre en place compte tenu de la multitude des situations rencontrées.

❑ les rares logements déjà en surface utile ne font pas partie du champ de la redistribution des loyers, car ils ont moins de six ans pour la plupart ;

❑ les deux-tiers du parc étaient en surface corrigée et environ 1 700 logements en surface habitable uniquement, du fait qu'ils sont issus du droit privé et non conventionnés.

Par ailleurs, établir une base de données de surfaces fiables s'est avéré difficile et a nécessité beaucoup de temps :

❑ les surfaces des annexes n'étaient pas toujours correctement répertoriées, nécessitant une estimation des annexes sur plans ou photos aériennes,

❑ le passage de la surface corrigée à la surface utile peut donner lieu à la mise en évidence de loyers accessoires qu'il convient de repérer et de sortir du champ de la redistribution des loyers plafonds (le cas des terrasses notamment).

Le tableau de correspondance des financements

Dans certains cas particuliers, ce tableau a provoqué, des pertes immédiates de loyers du fait d'un loyer plafond actuel supérieur au maximum applicable de sa catégorie de rattachement :

❑ les logements PCL, lorsqu'ils sont conventionnés, sont rattachés à la famille des PLS (dont le maximum applicable est parfois inférieur au niveau de loyer pratiqué actuel) ;

❑ les logements ILN, lorsqu'ils sont conventionnés, relèvent de la famille des PLUS, avec des montants de loyer nettement inférieurs aux loyers d'origine fixés par l'organisme ;

Il a également figé certaines situations par l'impossibilité de dégager des marges de loyers pour les logements rattachés à la famille de financements PLI. Les 1 700 logements non conventionnés de la société ERIGERE n'étaient pas, a priori, dotés d'un loyer plafond. Dans le cadre de la remise en ordre des loyers, l'absence de plafond oblige l'organisme à affecter un loyer plafond égal au niveau de leur loyer pratiqué actuel, empêchant ainsi toute possibilité de dégager de nouvelles marges de loyers. Afin de pallier cette limite, l'organisme a :

- recherché dans les contrats de prêts les éventuelles références à des loyers plafonds,

- appliqué la réglementation en vigueur à l'époque de la livraison des logements, certaines réglementations spécifiant un loyer plafond pour ce type de financement,

- appliqué la règle loyer pratiqué = loyer plafond à défaut.

La mise en œuvre de la réforme

La grille de loyers plafonds retenue ne comprend pas un taux unique de loyer plafond par classe de service rendu et par type de financement. Il s'agit plutôt d'une fourchette de prix, dont les minimum et maximum varient selon les quatre classes (la borne supérieure respectant évidemment les maximum applicables par grande famille de financement et par zone de loyer).

Après avoir déterminé une première grille de loyers plafonds, le travail s'est ensuite effectué au logement à partir de l'année 2010 avec la modulation des loyers au sein d'un même ensemble immobilier, effectuée au prorata de l'ancienne SC, par l'affectation d'un coefficient déterminé par le rapport entre la SC du logement et la SC moyenne de l'immeuble.

La SAREL a appliqué le nouveau régime de loyers plafonds depuis Juillet 2011, tandis que la mise en œuvre de la réforme était prévue en Janvier 2012 pour ERIGERE. Les baisses de loyers pratiqués seront immédiates et les augmentations de loyers pratiqués se feront progressivement à la relocation. A noter que les deux sociétés ont procédé à une application stricte de la Loi de Finances 2011 limitant les augmentations de loyers pratiqués à l'IRL sur la base d'un mode de calcul en niveau, c'est-à-dire au logement, sans tenir compte de la souplesse introduite par le flash de la DGALN (datant de Janvier 2011) qui autorisait le calcul des augmentations de loyers pratiqués en masse dans le cadre d'une remise en ordre des loyers uniquement.

Les impacts financiers

Pour la société ERIGERE

Les premières simulations de loyers prévoient 100 K euros de pertes annuelles immédiates. Un travail itératif a ensuite permis de limiter ces pertes de moitié pour atteindre 47 K euros (soit 0,15% des loyers pratiqués).

- ❑ Les surfaces annexes ont été reprises (certaines d'entre elles étaient largement sous-évaluées) ;
- ❑ le regroupement de certains immeubles (à condition que ces groupes aient des plafonds de ressources et un niveau de ser-

vice rendu identiques ainsi qu'une certaine proximité géographique) a permis de limiter les pertes de loyers pratiqués en opérant des transferts de marges au sein de l'ensemble immobilier nouvellement créé ;

- ❑ l'application de la nouvelle grille de loyers était initialement prévue pour juillet 2011, mais le fait d'attendre janvier 2012 a finalement permis de limiter les pertes de loyers à seulement 21 Keuros grâce aux augmentations de loyers à l'IRL (1,73% pour les loyers plafonds et 1,9% pour les loyers pratiqués).

Pour la société SAREL

La SAREL est passée à la réforme en juillet 2011. Les pertes immédiates de loyers ont été de l'ordre de 35 K euros, notamment en raison :

- de logements PLA datant de la fin des années 1990, dont les taux de loyers plafonds étaient souvent supérieurs au maximum applicable de la catégorie de plafond de ressources PLUS à laquelle ils sont aujourd'hui rattachés (224 logements pour des pertes annuelles d'environ 25 K euros),
- des logements PLI (3 K euros de pertes annuelles environ).

→ Pour les deux sociétés, les pertes immédiates de loyers sont essentiellement dues :

- ❑ à certains logements PLA dont les loyers pratiqués actuels sont souvent supérieurs au plafond PLUS ;
- ❑ aux logements financés en PCL rattachés dans le cadre de la réforme à la catégorie des PLS lorsqu'ils sont conventionnés ;
- ❑ aux ILN auxquels il est attribué un plafond PLUS lorsqu'ils sont conventionnés.

Les dernières parutions

Plus de 100 titres déjà parus. Certains sont épuisés ; les autres peuvent être commandés (différents tarifs*) auprès de la direction des Activités promotionnelles – Éditions de l'Union sociale pour l'habitat - 14, rue Lord-Byron - 75384 Paris Cedex 08 - Tél. 01 40 75 52 63 - Mél : celine.lara@union-habitat.org

Les Cahiers

- 97 Prendre en compte la gestion et les usages dans les projets de renouvellement urbain - septembre 2005
- 98 Prendre en compte le vieillissement et le handicap dans les interventions sur le patrimoine - septembre 2005
- 99 Relogement et rénovation urbaine - novembre 2005
- 99b Les aspects juridiques du relogement - mai 2007 **actualisé en décembre 2010**
- 100 Le PLH : enjeux pour l'habitat social et rôle des organismes Hlm - novembre 2005
- 101 La délégation des aides à la pierre, outil de la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat - décembre 2005
- 102 Aide à l'entretien des aires de jeu - février 2006
- 103 L'accès et le maintien dans le logement des personnes ayant des difficultés de santé mentale - mars 2006
- 104 L'ouverture des marchés de l'énergie pour les organismes de logements sociaux - avril 2006
- 105 L'accès au foncier : comprendre, proposer, agir - juillet 2006
- 106 Bilan de quelques opérations de résidentialisation dans le cadre de projets urbains - septembre 2006
- 107 Décentralisation et politiques locales de l'habitat - octobre 2006
- 108 Guide de mise en place du contrôle technique périodique en ascenseur - novembre 2006
- 109 Guide de sensibilisation à la communication des projets de rénovation urbaine - décembre 2006
- 110 Le nouveau régime d'impôt sur les sociétés des organismes de logement social - avril 2007
- 111 Le dossier de diagnostic technique - mai 2007
- 112 Communication : approches, pratiques et tendances - juin 2007
- 113 La gestion des quartiers en chantier - juillet 2007
- 114 Améliorer l'accessibilité du parc existant - juillet 2007
- 115 Stratégie énergétique : comment définir une réponse globale sur le parc existant ? - novembre 2007
- 116 Projets de gestion de site et certification Qualirésidence(s) - novembre 2007
- 117 Gérer les copropriétés : savoir-faire et valeur ajoutée des organismes Hlm - décembre 2007
- 118 Vente des logements locatifs des organismes Hlm à personne physique - décembre 2007
- 119 Entreprendre ou poursuivre l'amélioration du service aux habitants : la mobilisation francilienne - janvier 2008
- 120 Les démarches collectives d'engagements de service en Bretagne et Pays de la Loire - février 2008
- 121 Accéder à la propriété dans les quartiers en renouvellement urbain - mars 2008
- 122 Les projets de résidentialisation : points de vigilance et recommandations - juillet 2008
- 123 La restructuration du foncier dans les opérations de renouvellement urbain - juillet 2008
- 124 Développer les réponses aux besoins d'accueil d'urgence et temporaire : les produits, le rôle des organismes - juillet 2008
- 125 Partenariats FNARS et USH Collaborations locales : enseignements et perspectives - septembre 2008
- 126 ProAccess : accession sociale, vente Hlm, copropriétés - septembre 2008
- 127 Maintien à domicile des personnes âgées : les formules proposées par les organismes d'Hlm - octobre 2008
- 128 L'adaptation de la gestion des organismes d'Hlm à l'accueil des ménages vulnérables - juin 2009
- 129 Refuser et ajourner une demande de logement : points de repères juridiques et opérationnels - juillet 2009
- 130 Gestion et communication de crise dans l'habitat social - Guides réflexes et méthodologie - juillet 2009
- 131 Le Plan Local d'Urbanisme pour favoriser le logement social - septembre 2009
- 132 Guide de l'aménagement opérationnel - février 2010
- 133 Développement durable, nouveau concept, nouvelles pratiques de communication - juin 2010

Les dernières parutions

- 134 Les procédures de gestion de la demande et des attributions - juillet 2010
- 135 La prévention des impayés et des expulsions - octobre 2010
- 136 Les partenariats entre bailleurs sociaux et associations pour l'accès et l'insertion durable dans le logement des ménages en difficulté - nov. 2010
- 137 Les économies d'énergie après la loi Grenelle 2 - novembre 2010
- 138 Mettre en œuvre la réforme de la demande sur les territoires - janvier 2011
- 139 Les engagements en matière de qualité de service : enjeux, pratiques et perspectives - janvier 2011
- 140 Le Conseil de concertation locative : un outil intégré au service du mieux vivre ensemble - janvier 2011
- 141 Guide pratique et déontologique de la vidéoprotection à l'usage des bailleurs sociaux - mai 2011
- 142 La médiation dans une politique de tranquillité résidentielle - mai 2011
- 143 Faciliter la mobilité résidentielle dans le parc social - juin 2011
- 144 Les organismes d'Hlm et la copropriété : aspects juridiques - septembre 2011
- 145 Vente Hlm : une nouvelle dimension dans la stratégie des organismes Hlm - décembre 2011
- 146 Sécurité, tranquillité : Qualité urbaine et prévention situationnelle - avril 2012
- 147 Les coopérations entre organismes Hlm et EPF - septembre 2012
- 148 Favoriser l'accès et le maintien dans le logement des personnes en situation de handicap - sept.2012
- 149 Guide du pilotage opérationnel d'une ZAC concédée - novembre 2012
- 150 Préconisations pour la conception et la gestion d'un écoquartier - décembre 2012
- 151 Construire moins cher en économisant une part du foncier : les principaux outils juridiques à la disposition des organismes Hlm - mars 2013
- 152 TVA- Droits d'enregistrement (acquisition foncière, acquisition et construction de logements locatifs). septembre 2013
- 153 Comment réqualifier un immeuble ? - mai 2013
- 154 Coopérations entre organismes d'Hlm et partenariats Hlm-privé - septembre 2013

Les Guides

- Le guide de l'aménagement et de la réduction du temps de travail dans les organismes - mars 1999
- Le guide de la fonction médiation dans les organismes d'Hlm - février 2000
- Le guide de la fiscalité Hlm - Tome 3 - Accession à la propriété, régime des travaux - mai 2000
- Le guide des études de marché : un outil d'aide à la décision de développement d'une offre locative sociale - février 2001
- Le guide de la gestion prévisionnelle des ressources humaines : repères pour l'action - novembre 2001
- Le guide du recrutement des personnels de terrain : agents de proximité, gardiens d'immeuble - novembre 2001
- Élaborer des procédures de gestion de la demande et d'attribution de logements - Version actualisée au 1^{er} janvier 2002 - février 2002
- Le guide des logements-foyers pour personnes âgées. Quelles adaptations, pour quel avenir ? - mars 2002
- Le guide de la fiscalité Hlm - Tome 4 - Les impositions liées à la détention et la location d'un immeuble - mars 2002
- Le rôle des organismes de logement social dans les PLH - mars 2003
- Guide des observatoires de l'habitat : la participation des organismes de logement social - mars 2003
- Guide évaluation des contrats de ville - juin 2003

* Tarifs des Guides, prix unitaire TTC franco

Guides 1995 à 2000 : 22,87 €

Guides 2001 : 24,39 € - 2002 : 25 € - 2003 : 26 €

* Tarifs des Cahiers, prix unitaire TTC franco

Du n° 5 au n° 50 : 15,09 €

Du n° 51 au n° 62 : 16,01 €

Du n° 63 au n° 71 : 16,77 €

Du n° 72 au n° 76 : 17 €

Du n° 77 au n° 80 : 17,50 €

A partir du n° 81 : 20 €

La collection des Cahiers et des Outils d'Actualités habitat



Une gamme de couleurs pour repérer les différents thèmes de la collection :

- Communication : rose
- Droit et fiscalité : saumon
- Etudes et documents : prune
- Maîtrise d'ouvrage : orange
- Politiques locales de l'habitat : bleu ardoise
- Patrimoine : rouge
- Ressources humaines : vert
- Social / Habitants : jaune
- Ville et renouvellement urbain : bleu
- Qualité et services : turquoise
- Accession sociale, vente Hlm, copropriétés : céladon
- Aménagement, partenariats, montages : violet

Dès la parution d'une nouvelle publication, un exemplaire est adressé gracieusement à chaque organisme Hlm. Pour tout numéro supplémentaire, veuillez retourner le bon de commande à la Direction des activités promotionnelles – Editions de l'Union sociale pour l'habitat, 14, rue Lord-Byron, 75384 Paris Cedex 08.

L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

LES REVUES

14, rue Lord Byron • 75384 Paris Cedex 08

Tél. : 01 40 75 78 00 • Fax : 01 40 75 79 83

www.union-habitat.org



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

Les Hlm, habiter mieux, bien vivre ensemble