

# Les OPH des opérateurs locaux et globaux du logement et de l'habitat





# Préambule :

## pourquoi faire cette étude maintenant ?

La Fédération a souhaité mener une réflexion la plus large possible sur une nouvelle approche du modèle des offices afin de tenir compte des évolutions rapides et parfois brutales de leur environnement social, sociétal, économique et réglementaire.

I) Cette réflexion a pris la forme d'une « *étude visant à développer les capacités d'actions des offices au service des politiques locales de l'habitat* ». Elle a été menée avec le soutien d'EY et de HTC ainsi que celui de nombreux dirigeants d'OPH, avec des interviews de partenaires, d'élus et avec le travail de l'équipe fédérale.

**Elle voudrait proposer une perspective lucide et positive** aux différents risques et opportunités que l'évolution du contexte politique impose aux organismes d'HLM et singulièrement aux offices.

Elle part d'une conviction : **les acteurs publics du logement social** ont un rôle majeur à jouer dans le développement des territoires : leur ancrage local garantit des interventions dans les domaines de compétence des organismes de logement social au bénéfice des habitants, des entreprises et des collectivités locales de leur territoire d'intervention.

### Comment pourrait-on définir les OPH ?

D'abord, comme des acteurs publics, rattachés à des collectivités locales ou à leur groupement. Ils sont des EPIC locaux et des acteurs d'un service public de proximité de l'habitat et du logement.

Ils n'ont pas de capital et ce sont les collectivités de rattachement qui peuvent, notamment, leur accorder des fonds. Ils sont donc à but non lucratif et des acteurs majeurs de l'économie sociale et solidaire et de l'économie locale en général.

C'est ce qui fonde les deux principales caractéristiques les différenciant des autres acteurs du logement social :

- **une gouvernance 100 % publique**, donc étanche à tout actionnariat et à ces évolutions (au travers des pactes d'actionnaires par exemple), **créant un indéfectible ancrage local renforcé par la présence d'élus** leur permettant une réelle compréhension des politiques locales de l'habitat et une forte proximité avec les habitants.
- Un accès impossible par nature à des augmentations de capital, **dans un contexte de décroissance des aides fiscales et des subventions d'investissements** en provenance de l'État et des collectivités locales.

Pour la pérennité et le développement des offices, il est essentiel de mesurer les impacts positifs et négatifs de ces deux particularités, qui font la singularité des offices et qui sont étroitement liées : **pas de capital**, ce qui garantit à la gouvernance locale **de disposer d'un outil qu'elle contrôle réellement et qui ne partira pas** et donc investira ses ressources, générées par son activité locale, localement. Une étude comparative des différents statuts des organismes d'HLM, disponible en annexe de ce document, montre que celui des offices ne présente pas de handicaps par rapports aux autres contrairement à certaines idées véhiculées.

L'objectif de l'étude est de confronter ce modèle aux évolutions du contexte politique et socio-économique et d'identifier les leviers lui permettant de se renforcer.

Le passé récent démontre, loin d'un quelconque immobilisme, que ce **modèle évolue**. La Fédération a porté, pour n'évoquer que la dernière loi Elan, deux **réformes** qui l'impactent sensiblement sans remettre en cause les deux piliers rappelés plus haut :

- celle créant la **Société de Coordination**, qui permet aux offices de se regrouper pour plus d'efficacité sans remettre en cause le rattachement et l'autonomie des membres de la SC.
- Celle autorisant les offices à émettre des **titres participatifs** afin de financer leurs investissements, titres qui peuvent être désormais acquis par leur collectivité de rattachement, **qui peut ainsi accompagner la capacité d'investissement de leur OLS en cohérence avec leurs politiques**.

**Une troisième réforme a largement ouvert les champs de compétence des organismes de logement social** et leurs capacités à proposer de nouveaux services et équipements aux habitants et collectivités locales, là aussi à l'initiative de la Fédération dont les propositions ont été reprises dans la loi Elan.

Ainsi, avons-nous démontré collectivement en 2018, comme en 2007 avec le statut unique puis en 2014 avec le rattachement des offices municipaux aux EPCI, que **ce modèle pouvait s'adapter** aux enjeux posés par les pouvoirs publics et par les évolutions de la société.

Cette étude vise donc à poursuivre ce cheminement voire à l'accélérer pour relever trois défis :

- celui du positionnement des offices dans les évolutions attendues de la déconcentration/**décentralisation** des politiques du logement et de l'habitat au regard notamment de leur rattachement, de leur organisation territoriale, de leurs capacités à se doter de toutes les compétences que la loi leur offre.
- **Celui de la diversification de leurs activités** au service des collectivités et des habitants.
- Celui de la diversification des **moyens financiers** mobilisables par les OPH.

**Avec pour préoccupation majeure la volonté de poursuivre le développement d'un service public de proximité.**

# Sommaire

<b>Contexte</b> .....	<b>6</b>
<b>Un modèle économique en voie de transformation</b> .....	<b>7</b>
<b>Un contexte socio-économique en évolution rapide</b> .....	<b>9</b>
<b>Notre ambition : être des opérateurs locaux et globaux du logement et de l'habitat</b> .....	<b>11</b>
<b>Le renforcement des moyens d'action en soutien des ambitions : les 15 propositions de la Fédération des OPH</b> .....	<b>14</b>
<b>Les 15 propositions de la Fédération des OPH pour développer les capacités d'action des offices au service des politiques locales de l'habitat</b> .....	<b>15</b>
<b>Renforcer l'ancrage local et la gouvernance démocratique des offices</b> .....	<b>17</b>
<b>Diversifier les activités</b> .....	<b>22</b>
<b>Diversifier les sources de financement</b> .....	<b>29</b>
<b>Le développement des partenariats en soutien de la diversification des activités et du financement</b> .....	<b>36</b>
<b>La création de filiales</b> .....	<b>38</b>
<b>Les coopérations entre les OPH et d'autres entités publiques</b> .....	<b>40</b>
<b>Les partenariats avec des acteurs de l'ESS</b> .....	<b>41</b>
<b>Annexes</b> .....	<b>42</b>
<b>Comparatif du statut des OPH par rapport aux autres OLS</b> .....	<b>43</b>
<b>Les grandes lignes du rapport « <i>Demain, je pourrai choisir d'habiter avec vous !</i> » de Denis Piveteau et Jacques Wolfrom - juin 2020</b> .....	<b>44</b>

# Contexte

- Un modèle économique en voie de transformation
- Un contexte socio-économique en évolution rapide



---

# Un modèle économique en voie de transformation

Au chapitre des risques politiques encourus actuellement par les OPH, il y a le chemin pris par l'État qui semble être celui d'une privatisation progressive de notre secteur, après celui de son appauvrissement par la baisse des loyers, les deux pouvant être liés.

**Une privatisation dont la clé de voûte serait la valorisation à la valeur de marché des « actifs » immobiliers des bailleurs sociaux,** attirant ainsi des investisseurs sûrs d'obtenir à moyen et long terme un rendement significatif pour le capital investi.

**Plusieurs verrous législatifs et réglementaires** n'autorisent pas, pour le moment, l'entrée massive d'investisseurs au capital des organismes d'HLM.

Mais plusieurs dispositions prises ou à venir viennent les fragiliser :

par exemple, la filialisation de l'activité de construction du logement intermédiaire ne l'empêche pas de bénéficier d'avantages fiscaux<sup>1</sup> comme si elle était intégrée au SIEG. Pourtant, elle fait largement appel aux marchés financiers pour se développer et elle permet la création de sociétés immobilières dont le modèle est basé sur la revente du patrimoine donc sur sa valorisation au prix du marché, attirant ainsi des investisseurs sûrs de leurs plus-values. Parallèlement, la loi Elan a permis la vente en bloc à des investisseurs des logements financés en PLS de plus de 15 ans alors même que les PLS sont intégrés au SIEG... On peut deviner la logique commune à ces deux mouvements : **créer une forme de confusion sur ce qu'est le logement social** en lui substituant la notion de logement abordable, notion floue, sans contour juridique qui brouille les frontières entre ce qui relève du SIEG ou non. **L'objectif n'est pas ici de nier l'intérêt du logement intermédiaire,** qui est une voie de diversification intéressante tant pour les territoires que pour les organismes, mais d'en signaler les dérives possibles.

**D'autre part, l'Autorité des Normes Comptables propose de modifier sa doctrine** sur la consolidation des comptes des organismes d'HLM par leurs éventuels actionnaires non-HLM. Un comité d'urgence de 2001 avait précisé que les actionnaires non-HLM d'organismes d'HLM ne pouvaient ni combiner ni consolider dans leurs comptes ces actions. C'est-à-dire que ces sociétés ne pouvaient pas valoriser dans leur propre bilan la valeur des parts détenues et notamment ne pas valoriser la valeur du patrimoine ainsi indirectement détenu. Cette doctrine, après une discussion mouvementée, a été confirmée. **Ce verrou, encore efficient,** est l'un des principaux obstacles à la financiarisation par la valorisation au prix du marché, du patrimoine HLM.

Ces deux exemples parmi d'autres montrent la direction que certains, au sein des pouvoirs publics, voudraient faire prendre à notre secteur et **l'importance d'une mobilisation unie du Mouvement HLM pour défendre le modèle français du logement social.**

Sur ces sujets, le récent rapport du CGEDD et de l'IGF sur « *la diversification des sources de financement du secteur du logement locatif social* » explore plusieurs pistes qui vont dans ce sens en soulignant deux points qui ont toute leur importance pour le secteur public du logement porté par les offices : d'abord que **le modèle historique de financement du logement social par l'épargne populaire est solide** bien que fragilisé par les décisions récentes du gouvernement et que s'agissant des sources de diversification financière, celles axées sur l'apport d'actionnaires - les plus nombreuses - ne sont pas ouvertes aux offices. Seules, la possibilité, récente, d'émettre des titres participatifs et celle permettant la création de fonds d'investissements avec des acteurs privés sont citées dans le rapport en ce qui les concerne directement.

---

1. Pour le moment une TVA réduite à 10 % si l'opération comporte au moins 25 % de logement social.

Il vient opportunément rappeler dans sa synthèse que « ces dernières années, la hausse du coût de revient de ces opérations, la part moins importante des subventions publiques dans les plans de financement et **la Réduction de Loyer de Solidarité ont conduit à déformer ce modèle économique** ».

Il est important, pour tous ceux qui font confiance **au modèle généraliste du logement social** et à ses bases financières<sup>2</sup>, de veiller à ce que le logement social - ou une partie de celui-ci - ne soit pas réduit à un rôle résiduel, celui de loger uniquement les ménages aux ressources les plus faibles, niant au passage le rôle essentiel des HLM dans **les enjeux de mixité sociale**, rôle pourtant affirmé par l'État. Notamment par la loi SRU de 2000, toujours active, qui a permis la construction d'HLM dans de nombreuses communes hier plutôt réfractaires à ce type de logements et par la mise en application de diverses règles sur les attributions de logements des lois Alur, LEC et Elan. Ce qui ne l'empêche pas concomitamment de prélever 1,3 milliard d'euros sur les loyers des organismes **pour financer une partie de l'APL**, par ailleurs rabotée (par les 5 euros en moins par mois et sa sous revalorisation), de supprimer toute aide directe à la pierre et de relever le taux de TVA à 10 % sur une partie des investissements dont la production de logements neufs en PLUS et PLS.

Cet appauvrissement de tout un secteur, **principal contributeur à la baisse des dépenses publiques**<sup>3</sup>, pourrait conduire à envisager sa disparition par dilution puis par absorption en transformant sa richesse sociale - son savoir-faire social et son patrimoine - en argent.

C'est ce modèle qui aujourd'hui est, ou commence à être, **rejeté par les pays voisins et l'Europe**.

Évidemment, **le modèle des offices est très sensible à ces évolutions** ou à celles qui pourraient advenir. D'ailleurs, tous les organismes de logement social seraient également concernés. Il n'est pas certain que la concentration massive du secteur, négation du lien avec les collectivités locales et de la proximité avec les habitants, soit la meilleure solution pour conforter et amplifier le rôle social des organismes d'HLM. **L'action publique est jugée lointaine et inefficace**. L'éloigner des habitants, dans le domaine du logement après l'avoir fait pour l'hôpital, la justice..., n'est-ce pas renouveler une fois de plus ces erreurs ? Les politiques locales de l'habitat d'une collectivité sont validées ou sanctionnées par l'exercice de la démocratie représentative, elle-même sous le contrôle de citoyens de plus en plus exigeants. **Avoir des organismes d'HLM que les collectivités locales contrôlent réellement** est un sérieux atout pour choisir ses politiques. C'est d'ailleurs ce que confirme un grand groupe, en leur promettant qu'elles conserveront la maîtrise de leur outil alors même que leur nouvelle nature juridique leur permettra d'échapper au contrôle réel des collectivités.

**Les volontés hégémoniques**, dans quelque domaine que ce soit, ne sont pas source de progrès.

**La loi 4D - mais sera-t-elle finalement au programme de cette législature ?** - doit être une opportunité à saisir pour mieux concilier efficacité locale et enjeux nationaux. Mais il faudra être vigilant quant à la volonté réelle de l'État de décentraliser : va-t-il confier ce qu'il ne veut plus faire aux délégués des aides à la pierre, voire amoindrir leur rôle, - par exemple en proposant le dépôt en bloc des agréments - ou au contraire rechercher une meilleure coordination entre les dispositifs nationaux et locaux, en renforçant notamment les pouvoirs du CRHH ?

Les offices peuvent y contribuer à condition qu'ils se saisissent des opportunités pour afficher des ambitions à la hauteur des attentes.

---

2. « Aujourd'hui, tous les OLS partagent un régime financier identique. Le modèle économique repose sur le réemploi des rendements locatifs nets qui, couplés à des subventions publiques et à des prêts à taux préférentiels distribués par la Caisse des dépôts et consignations, permettent de financer de nouveaux développements. Les bailleurs sociaux fonctionnent ainsi en circuit capitalistique fermé. » rapport de l'IGF/CGEDD déjà cité.

3. Jusqu'à la crise sanitaire, qui marque une hausse sans précédent de la dépense publique...sauf pour le secteur du logement qui contribue encore plus au budget de l'état par un nouveau prélèvement exceptionnel sur Action Logement pour financer les APL.

# Un contexte socio-économique en évolution rapide

Le secteur du logement social est particulièrement impacté par les évolutions sociales et sociétales. Il l'est également par la restructuration rapide de son tissu qui accélère le développement de grands groupes. Les capacités d'adaptation et d'anticipation des offices à ces enjeux sont vitales pour accompagner efficacement les politiques nationales et locales de l'habitat et pour leur pérennité.

## DES MUTATIONS SOCIALES QUE LES OFFICES DOIVENT ACCOMPAGNER

Globalement, **les locataires des offices vieillissent (16 % des locataires ont plus de 65 ans) et se paupérisent (70 % des ménages logés ont des ressources proches ou inférieures au seuil de pauvreté)**. Ils sont de plus en plus souvent des personnes seules. L'accès des jeunes au logement social est de plus en plus difficile et sur certains territoires, les travailleurs clés peinent à se loger près de leur emploi.

Le patrimoine des offices est plus ancien que celui des autres organismes de logement social avec des niveaux de loyers plus faibles (60 % des loyers sont inférieurs au plafond de l'APL) et une part de locataires bénéficiant de l'APL supérieure à 54 %.

Certaines de ses mutations sont déjà prises en compte, totalement ou partiellement, dans les investissements, les pratiques des offices, comme l'adaptation des logements au vieillissement, au handicap, la construction de résidences intergénérationnelles... D'autres apparaissent ou sont pressenties, comme la priorité donnée au maintien à domicile, le développement du « co-living »..., et **de nombreuses initiatives sont prises ici ou là** pour répondre à des enjeux, à des demandes souvent exprimées localement mais qui ont vocation à émerger partout.

La société est également en attente d'une plus grande proximité et d'un accès plus simple aux services, publics ou privés. Le sentiment que cette proximité a diminué est largement partagé par une majorité de français. Il se confirme dans les faits par une diminution du nombre de services publics accessibles rapidement : fermetures de tribunaux d'instance, d'écoles, de bureaux de poste et d'hôpitaux. D'ailleurs près de 6 millions de personnes vivent dans des communes en sous densité médicale.

Pour contrebalancer ce mouvement, l'État sollicite les collectivités locales pour la création de maison de services, de santé... Les organismes d'HLM, à leur tour, le sont pour être les maîtres d'ouvrage de l'implantation de ces nouveaux lieux qui tentent de remailler le territoire. Ce sont là des opportunités de diversification que plusieurs offices ont saisies et qui devraient l'être par tous.

Des opportunités qui sont encore plus nombreuses depuis l'adoption de la loi Elan et qui peuvent permettre aux offices de devenir des opérateurs globaux dans le domaine du logement et de l'habitat en développant des services aux habitants et aux collectivités locales.

## DES ENJEUX PATRIMONIAUX MASSIFS

Les conditions économiques et financières d'exercices des missions du logement social ont été sensiblement modifiées avec la **diminution forte des aides publiques** et l'apparition récente de contraintes nouvelles (RLS, hausse de la TVA...), qui font qu'aujourd'hui une part croissante de l'APL est financée par le logement social et ses locataires.

Pourtant les **enjeux patrimoniaux** n'ont rarement été aussi prégnants :

- deuxième vague de renouvellement urbain : 18 milliards au moins d'investissements rien que pour les offices, qui pèsent pour plus de 60 % du total.
- Accélération des objectifs de rénovation thermique, la révolution « bas carbone » qu'il faut préparer.

- Restructuration lourde des immeubles pour les moderniser et les adapter aux personnes seules, aux jeunes...
- La construction de nouveaux logements avec un effort intense à fournir dans les zones de forte tension du marché du logement.
- Interventions en centre-ville/centre bourg.
- Adaptation du patrimoine au vieillissement, aux nouveaux usages pour faciliter le parcours résidentiel.
- Démolition du patrimoine obsolète dans les territoires détendus.

Au total, pour les offices, **ce sont au moins 93 milliards d'euros d'investissements**<sup>4</sup> à réaliser dans les 10 prochaines années.

Ce sont des projets qu'il faut pouvoir financer. Pour les concrétiser, il faut aussi et avant tout **une maîtrise d'ouvrage forte et capable d'agilité** pour mener des projets plus technologiques et très différenciés, dans des conditions normatives qui ne devraient pas se simplifier.

Il importe donc de mobiliser de nouveaux types de financement et d'organiser des coopérations et des mutualisations pour pouvoir répondre à la totalité de ces enjeux.

## DES RESTRUCTURATIONS IMPÉRATIVES POUR TOUS LES OLS

La loi Elan oblige les OLS qui comptent moins de 12 000 logements à se regrouper<sup>5</sup>.

Elle a amplifié pour les SA d'HLM un processus de concentration déjà bien engagé depuis la loi « Borloo » de 2003 et la création, plus récente, du groupe Action Logement.

Elle engage pour les offices, un processus de regroupement qui jusqu'alors était bien timide.

Il faut distinguer la notion de concentration de celle de regroupement. D'un côté, il y a concentration capitalistique (groupes verticaux) de l'autre regroupement dans une Société de Coordination puisque la SC n'est pas actionnaire de ses membres (groupes horizontaux). Si la fusion entre offices peut être assimilée à une opération de concentration, elle ne vise pas en revanche la constitution d'entités inter-régionales voire nationales. Les fusions entre offices ont toujours été le fruit d'un processus intracommunautaire ou intra-départemental, c'est-à-dire que la dimension territoriale reste primordiale.

La SC a été créée pour permettre aux offices de se constituer en groupe sans perdre ni leur ancrage, ni leur gouvernance. **L'objectif majeur, au-delà de l'obligation légale, est bien de permettre aux offices d'atteindre avec la SC une taille critique qui, associée à une maîtrise d'ouvrage renforcée, permettra de mieux répondre aux enjeux de leurs territoires.**

Au 1<sup>er</sup> février 2021, à partir du suivi effectué par la Fédération, **51 projets de SC comptant 105 offices et 22 de fusion pour 45 offices** sont effectifs ou en cours. Le nombre de logements moyen par SC et fusion est d'environ **20 000 logements**.

Des 19 dossiers de SC avec la présence d'offices, d'ores et déjà agréés ressortent des projets stratégiques ambitieux pour la plupart. **Et pour toutes - agréées ou en cours d'agrément - le lien au territoire est préservé.**

Il s'agit donc de créer des organismes, des groupes dont l'ambition est de proposer toutes les compétences autorisées par la loi, aux collectivités locales.

Et d'avancer plus rapidement encore dans la recherche de nouvelles mutualisations, de créations de filiales...

4. Ce sont les hypothèses d'investissements présentées à l'AG de la Fédération des OPH le 21 septembre 2020. Elles intègrent les projets de RU, des réhabilitations très complètes, des constructions neuves en forte hausse dans les zones tendues et les démolitions hors ANRU. En revanche, les investissements permettant d'atteindre la neutralité carbone - objectif à 30 ans - n'ont pas été chiffrés.

5. La loi Elan a tenu compte en partie des réalités territoriales en n'obligeant pas au regroupement les OLS qui sont seuls dans leur département.

**Notre ambition :  
être des opérateurs locaux  
et globaux du logement  
et de l'habitat**



Les pouvoirs publics mènent des politiques qui peuvent paraître contradictoires.

En effet, ils organisent la concentration capitalistique du secteur mais autorisent la création des Sociétés de Coordination pour permettre à tous de se regrouper sans disparaître. Ils assèchent progressivement les ressources des organismes mais les autorisent à recourir à d'autres types de financement. Ils prônent la voie de la spécialisation pour le logement des plus pauvres mais élargissent les compétences des OLS...

Il y a donc des possibilités d'évolution pour conforter le modèle des offices.

**Ce sont ces opportunités que cette étude a cherché à valoriser et à concrétiser** par des propositions à débattre et qui peuvent être opérantes rapidement ou qui sont à approfondir. Il s'agit :

1. d'abord d'affirmer l'importance de l'ancrage territorial et de la proximité (au bénéfice des habitants, des élus...) pour répondre vite et bien aux priorités locales.

Dans les CA des offices, la collectivité de rattachement est très largement présente. Pour les SC, les débats parlementaires ont été vifs quant à la représentation des élus dans leur gouvernance, démontrant l'importance que la représentation nationale accorde à ce sujet<sup>6</sup>.

Alors que le tissu des offices évolue rapidement, que leurs modalités d'organisation changent pour les trois quarts d'entre eux, **il est opportun de réfléchir à l'avenir de leur lien avec les collectivités locales - de rattachement et celles qui sont sur leur périmètre d'intervention** -. Il ne faut pas que l'ancrage local soit un frein à la diversification, à l'efficacité de l'action des offices.

Cela pourrait passer par la voie de la contractualisation, peut-être par des évolutions de la composition des CA, par une réflexion à une échelle géographique pertinente de l'organisation des offices entre eux, avec les autres OLS et des outils qu'ils pourraient créer pour élargir leurs compétences, leurs champs d'intervention.

La loi Elan a ouvert la voie de coopérations effectives entre offices, entre OLS. Il s'agit aussi d'explorer d'autres pistes de coopération pour conforter ce nouveau paysage qui consacre l'apparition de groupes horizontaux et la confortation des groupes verticaux.

2. De s'organiser pour répondre aux enjeux de chaque territoire et collectivité, en complémentarité avec d'autres acteurs : regroupements, création de filiales, coopérations horizontales ou dans des GIE... Pour pouvoir mettre en œuvre toute la palette des compétences des offices.

Les compétences des OLS étaient déjà larges avant Elan. Mais cette loi marque un tournant en venant considérablement élargir le champ des possibles.

Missions historiques, actions nouvelles tournées vers les habitants et les collectivités, **comment faire en sorte que chaque office et chaque SC, directement ou avec des filiales, des GIE..., couvrent l'ensemble des compétences ou celles qui intéressent leur territoire, ouvertes aux OLS ?**

Il est certain que l'accession sociale est, certes à des échelles différentes, indispensable à toute politique locale de l'habitat ; sûr que les besoins en équipements publics dans des opérations comptant du logement social sont fréquents ; probable qu'ici ou là un secteur à aménager pourrait être confié à un office ou à une SC.

Déjà des offices ont, avant Elan, exploré des services aux habitants (aux seniors souvent mais aussi aux enfants), des services aux collectivités locales (études, AMO) et même construit des équipements publics ou d'intérêt général loin de toute opération de logement social.

Ces processus sont désormais légalisés. Ce sont d'ailleurs à partir de ces exemples que la Fédération et le groupe de travail sur ces nouvelles missions ont pu très concrètement faire évoluer la loi. Reste à s'en emparer même si, notamment pour les services à la personne, d'autres avancées réglementaires - révision du décret charges et élargissement du champ des accords collectifs locaux - permettraient de les conforter.

---

6. Spontanée au Sénat, cette question de la représentation locale prospère dorénavant aussi à l'Assemblée nationale.

De plus en plus d'offices, notamment dans les territoires détendus là où la concurrence avec le secteur privé et les autres OLS est quasi absente, répondent à des appels à projets pour **construire ici des collègues, là des maisons de santé**.

Le plan de relance peut probablement ouvrir de nouvelles possibilités d'intervention : **il va injecter 4 milliards dans la rénovation des bâtiments publics**. Il est vraisemblable que des collectivités aient besoin de recourir à des maîtres d'ouvrage comme les organismes d'HLM qui disposent à priori des compétences pour intervenir.

Le développement de l'habitat inclusif<sup>7</sup> est un autre enjeu de société qui va prendre une nouvelle ampleur avec la création de la cinquième branche de la sécurité sociale, celle destinée au grand âge. Plusieurs groupes d'ESH créent ou vont créer des filiales ou des SC dédiées à ces sujets. Des offices ont développé des concepts novateurs pour loger des personnes dépendantes et leur proposer les services indispensables à leur vie quotidienne. Ce sont là des enjeux qui intéressent l'ensemble des territoires et les offices devraient avoir un rôle majeur dans le développement de ces nouveaux logements, de ces nouveaux services.

Ce ne sont que quelques exemples. **Une certitude : ces missions, historiques et nouvelles, demandent de plus en plus de compétences, de moyens humains voire financiers pour être proposées**. Seul, un organisme de petite taille voire de taille moyenne aura du mal à les assurer, c'est un constat partagé par toutes les familles d'organismes. Même les plus importants auront nécessairement besoin de coopérer.

**C'est l'état d'esprit qui a prévalu à la création des SC. C'est ce qui pourrait inciter les offices à coopérer sur les sujets qui comptent pour les habitants.**

3. De s'emparer de nouveaux leviers financiers pour compenser la baisse des subventions.

On le sait, le contexte financier dans lequel les OLS exercent leurs missions s'est beaucoup dégradé.

**Ce contexte incite encore plus les organismes d'HLM à améliorer leurs performances de gestion**. On le voit objectivement dans les DIS avec une stabilisation des frais de fonctionnement et de personnel, réalité certes contrastée mais bien réelle. Si cette maîtrise des dépenses hors investissements ne doit pas se faire aux dépens de l'efficacité des services et de l'entretien du patrimoine (à l'instar de ce qui s'est passé en 2018 en réaction légitime à la première année de RLS), elle est aujourd'hui au cœur de la stratégie des offices. Les recettes, hors loyers bien sûr, croissent par la mobilisation des C2E, des dégrèvements de TFPB pour travaux d'économies d'énergie par exemple.

**Ce contexte doit inciter également à la diversification des activités** dans le cadre du SIEG ou hors SIEG, via l'accession sociale, l'aménagement, les prestations de services aux collectivités, par exemple.

D'autres leviers peuvent être activés : celui de l'endettement à taux fixes<sup>8</sup> avec des offres disponibles dès maintenant ou qui pourraient l'être demain, **la création de fonds et bien sûr, pour obtenir des quasi-fonds propres, accroître les émissions de titres participatifs, notamment en direction des collectivités locales**.

D'autres pistes ont été explorées et elles sont expliquées dans la partie consacrée aux propositions.

Les offices doivent devenir des acteurs locaux et globaux des politiques nationales et locales de l'habitat.

Ils doivent être « **des entreprises à mission d'intérêt général de référence au service d'un projet de territoire et de sa cohésion sociale** ». Leur statut public et leurs missions en font de fait des acteurs de l'économie sociale et solidaire.

**Mais c'est leur capacité à intégrer les évolutions, évoquées ici, qui concrètement les rendront incontournables.**

7. Voir en annexe une synthèse du rapport Pivoteau/Wolfrom sur ce thème.

8. Sans remettre en cause les garde-fous qui garantissent la primauté de la CDC en matière de prêts, primauté indispensable à notre modèle du logement social.

# Le renforcement des moyens d'action en soutien des ambitions : les 15 propositions de la Fédération des OPH

- Les 15 propositions de la Fédération des OPH pour développer les capacités d'action des offices au service des politiques locales de l'habitat
- Renforcer l'ancrage local et la gouvernance démocratique des offices
- Diversifier les activités
- Diversifier les sources de financement



# Les 15 propositions de la Fédération des OPH pour développer les capacités d'action des offices au service des politiques locales de l'habitat

**Agir et être force de proposition, afin de garantir la pérennité des organismes, valoriser le service public rendu et les emplois, tels sont les objectifs de la Fédération.**

Les axes de réflexion et propositions développées dans ce document visent à encourager les organismes à **développer leurs capacités d'action au service des politiques locales de l'habitat.**

Ces propositions ne peuvent être regardées comme une réponse universelle à l'action de tous les OPH. Un tel exercice serait d'ailleurs impossible, tant le monde des OPH se caractérise par sa diversité. Ainsi, en fonction de la nature des marchés locaux du logement (tendus/détendus), de la taille des OPH, de la volonté politique locale, de l'état du marché concurrentiel, de la présence ou non d'autres bailleurs, il ne saurait y avoir de règle générale et penser que l'ensemble des moyens d'action décrits ci-après peuvent être utilisés dans tous les cas de figure serait illusoire.

C'est donc au regard de cette diversité et des potentialités locales qu'il faut appréhender ces moyens d'action, sans perdre de vue que, naturellement et à des degrés divers, certains des moyens d'action décrits ci-dessous sont déjà mis en œuvre par certains OPH. En plus de cette adaptation aux spécificités locales, ces moyens doivent être évalués au regard de leur utilité sociale et financière ainsi que de leur complexité de mise en œuvre.

Rappelons enfin que beaucoup des axes développés ci-après pourraient être réalisés à périmètre juridique constant : si le cœur de métier des OPH est et doit rester le logement social, leur périmètre d'intervention est extrêmement large et couvre toute la chaîne de valeur de la cohésion territoriale.

Afin de développer les capacités d'action des offices au service des politiques locales de l'habitat, la Fédération des OPH a élaboré **15 propositions autour de 3 enjeux majeurs**, et des propositions d'instruments opérationnels :



## RENFORCER L'ANCRAGE LOCAL ET LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE DES OFFICES

*En contractualisant des engagements avec les collectivités*

**Proposition 1** Systématiser les contrats pluriannuels entre l'OPH et sa collectivité de rattachement

**Proposition 2** Élaborer des contrats de développement territorial

*En amplifiant la réorganisation des OPH en lien avec les territoires*

**Proposition 3** Développer et structurer les compétences des OPH via tous types de mutualisation

**Proposition 4** Promouvoir une mutualisation renforcée au sein des sociétés de coordination

## DIVERSIFIER LES ACTIVITÉS

*En développant les services aux habitants*

**Proposition 5** Répondre aux enjeux de logements et services des retraités et seniors

**Proposition 6** Répondre aux enjeux de logements et services des étudiants et des jeunes actifs

**Proposition 7** Répondre aux enjeux des travailleurs clés

**Proposition 8** Répondre aux enjeux de syndicat social ou solidaire

*En développant les services aux collectivités locales*

**Proposition 9** Offrir une palette d'offres renforcée aux collectivités locales et à la collectivité de rattachement

## DIVERSIFIER LES SOURCES DE FINANCEMENT

*En développant des financements qui tiennent compte de l'impact social de l'activité*

**Proposition 10** Recourir aux obligations vertes et aux prêts à impact social

*En développant des financements qui augmentent les fonds propres.*

**Proposition 11** Accélérer le recours à la VEFA inversée

*En faisant appel à de nouveaux investisseurs*

**Proposition 12** Créer un fonds d'investissement locatif social (FIS)

**Proposition 13** Construire un partenariat ou offre avec l'AFL (Agence France Locale)

**Proposition 14** Élargir les possibilités liées aux titres participatifs

**Proposition 15** Recourir au mécénat et aux fonds de dotation pour financer les actions et innovations sociales

## DÉVELOPPER LES PARTENARIATS EN SOUTIEN À LA DIVERSIFICATION

### ■ La création de filiales :

- pour répondre aux demandes des collectivités,
- destinées à porter des projets répondant aux besoins des OPH eux-mêmes.

### ■ La coopération entre les OPH et d'autres entités publiques

### ■ Les partenariats avec des acteurs de l'ESS

# Renforcer l'ancrage local et la gouvernance démocratique des offices

## En contractualisant des engagements avec les collectivités (propositions n°1 et n°2)



### Systématiser les contrats pluriannuels entre l'OPH et sa collectivité de rattachement

La contractualisation peut aller de la simple convention d'objectifs à une véritable coopération contractuelle horizontale, avec échange de services entre l'OPH et la collectivité.

Cette contractualisation vient se substituer avantageusement aux relations implicites qui prévalent souvent aujourd'hui. Elle fait explicitement référence au document précisant la politique habitat de la collectivité (PLH, PDH ou encore schéma habitat) et indique la part que l'office prend dans sa mise en œuvre. Elle précise les engagements réciproques d'actions et de moyens entre l'OPH et la collectivité, et renforce ainsi la singularité du rôle attendu de l'OPH (et l'appui spécifique dont il bénéficie à ce titre) parmi l'ensemble des opérateurs intervenant sur le territoire.

Elle vise à renforcer les relations entre l'office et sa collectivité de rattachement. Elle permet de conforter le positionnement de l'OPH comme « outil majeur dans la mise en œuvre de la politique de l'habitat » auprès des élus et plus encore de traduire ce positionnement en un programme d'actions précises et de contributions de la collectivité en cohérence.

L'élaboration de ce contrat serait aussi l'occasion pour l'OPH de présenter aux élus et aux services la palette des interventions qu'il mène d'ores et déjà et des interventions nouvelles qu'il pourrait initier, en réponse aux chantiers habitat et aménagement que la collectivité souhaite engager sur le territoire. Elle permettrait également à la collectivité de planifier ses apports et ses contributions.

Enfin le suivi partagé avec la collectivité des objectifs de la contractualisation offre une lisibilité quant à l'action effective de l'office.

La contractualisation pourrait présenter la structure suivante :

- la contribution attendue de l'organisme dans la mise en œuvre des politiques conduites par la collectivité (aménagement et solidarité territoriale, développement et équilibre des territoires, requalification du patrimoine, interventions cœurs de ville, équipements et produits spécifiques, service et accompagnement social, etc.).
- Les chantiers supposant des interactions entre les actions conduites par la collectivité et les actions engagées par l'organisme.
- Les indicateurs de suivi de la mise en œuvre des actions visées, des résultats atteints.
- La performance économique du bailleur : coût de gestion, prévisionnel financier...
- Les engagements réciproques entre la gouvernance et l'opérateur (soutien au développement, accès préférentiel au foncier abordable...).

Un office départemental bourguignon et sa collectivité de rattachement, ont signé en 2019, un accord-cadre pour les cinq années à venir, qui précise d'une part les axes de coopération visant le rééquilibrage territorial de l'offre de logements locatifs sociaux, le développement de logements adaptés aux personnes âgées ou en situation de handicap, le maintien et le développement des services à la population, l'accompagnement des publics fragiles... Et d'autre part la contribution financière du département, dans le domaine de l'habitat, à l'exclusivité de l'organisme.

La convention d'objectifs d'un OPH communautaire avec sa collectivité de rattachement a été mise en place il y a une dizaine d'années afin de clarifier les objectifs de production et de renouvellement urbain et de placer les moyens en cohérence. Si la base n'a pas trop changé, les élus et les techniciens de la communauté d'agglomération ont une meilleure idée de ce que l'office réalise et peut réaliser.

Une grande métropole a contractualisé avec les OPH qui lui sont rattachés. Des moyens financiers sont assortis à des engagements de développement, de réhabilitation et de maîtrise des coûts de gestion. Une meilleure visibilité et coordination de l'action est soulignée de même que le pilotage politique fort et articulé.

La forme et le contenu de cette contractualisation doivent être souples et laissés « à la main » des acteurs locaux. Si elles peuvent parler de mêmes sujets, cette contractualisation ne se confondrait pas avec la Convention d'Utilité Sociale ou ne s'y substituerait pas. Alors que la Convention d'Utilité Sociale expose les engagements unilatéraux de l'organisme au regard d'attentes exprimées par l'État de façon uniforme sur tous les territoires et au gré d'un calendrier administratif, la présente contractualisation expliciterait des engagements réciproques entre l'organisme et la collectivité pour contribuer à la mise en œuvre de sa politique habitat, en prise avec le calendrier du mandat des élus.

Le cadre de cette contractualisation et les conditions de sa mise en œuvre, notamment juridique, feront l'objet d'un groupe de travail fédéral.

Cette contractualisation peut être engagée dans différentes circonstances. Pour autant, elle gagne à être proposée par l'organisme dans la foulée de l'adoption par la collectivité, de sa politique habitat (PLH, PDH...). Cela permet de la positionner comme un prolongement opérationnel de cette politique et d'acter le rôle particulier de l'organisme sur le territoire.





Proposition

## Élaborer des contrats de développement territorial

Cette contractualisation est engagée dans le même esprit que celle engagée avec la collectivité de rattachement exposée ci-avant. Elle permet d'expliciter les contributions de l'office à la mise en œuvre de la politique habitat de la collectivité, et de préciser ces contributions en termes d'engagements réciproques d'actions et de moyens.

Cette contractualisation et le pilotage par des instances décentralisées permet aux élus et aux OPH de s'engager sur des objectifs et des projets communs, rendant précis les engagements de chacune des parties et facilitant le suivi et l'évaluation des politiques menées. De plus, ces dispositifs renforcent la relation avec les collectivités ; collectivité de rattachement et collectivités contractantes, dans la définition des stratégies locales et leur évolution.

Par ailleurs, elle trouve pleinement son intérêt lors des fusions entre offices pour accroître la participation des élus des collectivités dont l'organisme a été absorbé aux décisions de l'office sur le territoire. Il peut être intéressant d'établir à cette occasion des **pactes de gouvernance territoriale** pour ces opérations. Ces pactes apporteraient des garanties renforcées aux élus des territoires sur la réalisation des interventions patrimoniales et de gestion de l'office absorbant. Cela prend tout son sens dans le cadre de fusion avec création de syndicat mixte.

Un OPH francilien a accompagné son développement par l'élaboration et la signature de contrats de proximité avec les communes d'implantation. C'est l'occasion de formaliser des engagements, de renforcer les liens avec un acteur clé de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques - les communes sans lesquelles le développement n'est pas possible. À ce jour, 21 contrats de proximité ont été élaborés. Cela permet de traiter en amont la question des attributions, d'engager un meilleur d'engager un meilleur suivi des candidats retenus en lien avec les services sociaux des communes...

Un office départemental breton a mis en place, de manière plus pragmatique, des lieux de concertation et d'échange avec certaines collectivités, pour mettre au point et suivre la feuille de route de l'organisme sur les territoires concernés.

D'un point de vue opérationnel, ces contrats se déclinent à des échelles pertinentes selon les situations (communes, intercommunalités...). Ils déterminent des engagements contractuels réciproques entre la collectivité concernée et l'organisme sur :

- les projets de développement de l'office,
- la gestion de la demande et des attributions en lien avec les objectifs de l'accord collectif intercommunal,
- le cadre de vie et le service rendu au quotidien,
- l'action en faveur des personnes âgées,
- l'accompagnement social et l'insertion par l'économique,
- les projets d'amélioration du patrimoine,
- les projets de renouvellement urbain,
- l'accession à la propriété,
- la politique de vente,
- les axes de diversification pour répondre aux besoins du territoire,
- la politique de loyer.

Des **comités territoriaux de développement** peuvent éventuellement être constitués pour suivre la mise en œuvre du ou des contrats de développement territorial sur des territoires ciblés. Ces instances consultatives auraient la vocation d'associer plus étroitement les collectivités concernées à la stratégie et la mise en œuvre des actions de l'office sur le territoire.

# Renforcer l'ancrage local et la gouvernance démocratique des offices (suite)

## En amplifiant la réorganisation des OPH en lien avec les territoires (propositions n°3 et n°4)



### Développer et structurer les compétences des OPH via tous types de mutualisation

Pour s'armer face aux groupes nationaux ou régionaux, les OPH doivent renforcer et structurer leurs compétences existantes, et développer de nouvelles compétences. Pour cela, la mutualisation inter bailleurs, via tous types de structure de mutualisation est nécessaire. Face à la puissance de feu de ces grands groupes, l'enjeu des offices est d'atteindre une taille critique *a minima* pour garder leurs parts de marché.

L'enjeu majeur de ce type d'évolution est de développer les bonnes compétences pour s'assurer d'un réel avantage concurrentiel sur le territoire.

Si tout type de mutualisation reste possible, l'enjeu de renforcement des offices dans la maîtrise d'ouvrage est majeur et passe par des coopérations nouvelles. Celle-ci permet de conforter le rôle des OPH dans l'aménagement du territoire et l'accompagnement des politiques de développement des collectivités.

De nombreuses coopérations ont ainsi été développées sur le territoire, avec par exemples la création d'une filiale entre un bailleur social transalpin et une banque française pour investir le marché du logement intermédiaire, la création de différents chabots à partir de la mutualisation de 4 OPH via leur réseau de mutualisation, un centre de relations client commun avec une ESH et un office sur un territoire métropolitain.

L'enjeu de diversification s'appuie sur des structures *ad hoc* marquant la volonté sur le territoire d'un positionnement élargi et différenciant. Ces structures pourraient prendre des formes diverses plus ou moins mutualisées :

- des plus mutualisées :
- des groupes régionaux en cours de constitution via les sociétés de coordination ou par les fusions ;
- des filiales multi-bailleurs ou des GIE (ou autre dispositif institutionnel) à des échelles régionales ou inter-régionales en capacité de porter l'ensemble des prestations d'aménagement, de portage foncier, de conduite et de réalisation d'opérations de développement et de gestion patrimoniale, ou aussi en capacité de porter des expertises complémentaires au profit des offices (expertises techniques, ingénierie financière, développement et innovation), et des tâches de back-office (réalisation d'enquêtes, quittancement...),
- et à un niveau moins mutualisé :
- des éléments de marque commune : plateforme de relations clients et/ou de gestion des demandeurs de logements en complément des dispositifs de gestion de proximité, en lien avec les prestataires,
- des réseaux de partage de compétences.



#### **Promouvoir une mutualisation renforcée au sein des sociétés de coordination**

Les sociétés de coordination en cours de constitution sont pour la plupart centrées sur les seules compétences obligatoires. Un premier pas majeur est ainsi franchi qui permet le rapprochement des structures. Une seconde étape serait de mettre en œuvre d'autres fonctions et missions opérationnelles pour accroître l'efficacité opérationnelle des membres de la SC.

Dans un contexte marqué par le redéploiement de l'action des ESH fondé d'une part sur une réorganisation à des échelles régionales (pour le groupe Action Logement notamment) ou infra régionales et d'autre part sur une dynamique de contractualisation avec les collectivités territoriales, il est impératif que les offices se mettent en situation de se présenter auprès des collectivités territoriales comme les opérateurs publics les plus légitimes pour mettre en œuvre leur politique habitat.

L'élargissement des compétences portées par les sociétés de coordination offre aux OPH la possibilité de se mettre en avant comme les acteurs les plus légitimes du territoire, et d'offrir une palette plus large de services aux élus locaux. Capacités d'intervention en maîtrise d'ouvrage, ingénierie financière, achats groupés, mutualisation de services supports, informatique commune sont quelques exemples de dispositifs d'une mutualisation renforcée.

Une telle évolution ne peut être mise en œuvre que si les OPH sont proactifs. Ces derniers doivent prendre le devant dans les mouvements de rapprochement et pousser pour des solutions intégrées permettant une mutualisation

renforcée.

Pour ce faire, il s'agit en premier lieu d'accélérer et d'approfondir les démarches de coordination, de mutualisation, animées par ces nouveaux groupes constitués à des échelles étendues (taille moyenne constatée aujourd'hui de 21 000 logements environ qui interroge lorsque l'on regarde la taille des groupes capitalistes qui ne cesse de grandir).

Il s'agit ensuite d'affirmer l'ambition de la mutualisation des bonnes pratiques et des moyens entre offices. Cela a déjà commencé sur certains volets assez naturels, comme par le groupement d'achats porté par exemple une société de coordination bretonne regroupant trois offices.

Une SC a décidé de partager les mêmes outils informatiques entre ses membres.

La 3<sup>e</sup> est basée sur une forte cohérence territoriale intégrant plusieurs organismes pour atteindre une taille significative.

#### **D'autres propositions ont été formulées ; elles ne sont pas développées dans ce document**

- **L'assouplissement** des règles de constitution des conseils d'administration pour permettre à la collectivité de rattachement de pouvoir choisir un plus grand nombre de personnalités qualifiées (en lieu et place des institutions fléchées), pour leurs expertises.
- **Donner la possibilité au directeur général de déléguer ses pouvoirs à certains de ses collaborateurs** pour accompagner les transformations organisationnelles et managériales de l'OPH.

# Diversifier les activités

## En développant les services aux habitants (propositions n°5 à n°8)

Les organismes HLM ont un certain nombre de compétences prévues dans le CCH. Pour autant, celles-ci ne sont pas toujours mises en œuvre par les organismes, malgré les besoins exprimés. C'est notamment le cas aujourd'hui pour l'aménagement et l'accession sociale, pourtant considérés comme des compétences de base pour les offices.

De plus, la loi Elan a considérablement renforcé ces compétences pour répondre aux nouveaux enjeux du logement social, aux attentes des collectivités territoriales et des habitants. Pour les OPH, cette opportunité de diversification de leurs métiers, de leurs activités repose à la fois sur un positionnement et une capacité d'action qui leur est propre sur les territoires et une recherche de nouvelles ressources financières.

L'idée ici n'est pas de faire un catalogue de l'ensemble des services possibles qu'un bailleur social peut fournir aux habitants, mais plutôt de mettre l'accent sur les services émergents ou à amplifier sur des populations cibles.

Le terme « habitant » est ici volontairement choisi pour ne pas différencier les locataires, de l'ensemble des personnes concernées par la question du logement sur le territoire d'intervention des OPH même si, naturellement, le développement des services aux habitants s'adresse, en première approche, aux locataires des OPH. Par ailleurs, nombre de ces actions pourraient être envisagées en partenariat avec les acteurs de l'économie sociale et solidaire.



### Répondre aux enjeux de logements et services des retraités et seniors

Avec une part des seniors et personnes âgées au sein du parc social en accroissement sensible, les OPH sont attendus pour être des acteurs importants dans l'accompagnement au vieillissement. Ils proposent déjà des solutions d'hébergement diversifiés et adaptent leur panel de services et de produits, dans un souci de maîtrise des coûts, de maintien du pouvoir d'achat pour les locataires, et de lutte contre l'isolement. Ils doivent être à même d'interagir efficacement avec l'écosystème local de partenaires du médico-social, et de développer une offre complémentaire sur les territoires disposant déjà des services et infrastructures dans ce domaine.

Avec des besoins en augmentation de la part de ces populations, les OPH se doivent de renforcer leur positionnement en :

- favorisant l'autonomie et le maintien à domicile par une adaptation du parc et l'aménagement des logements, les seniors souhaitant dans leur grande majorité rester le plus longtemps possible à leur domicile et dans des conditions confortables et sécurisées ;
- s'impliquant dans la mise en place de services à la personne, soit en direct, soit en développant le partenariat avec les acteurs de l'accompagnement du vieillissement ;
- adaptant leur politique patrimoniale par le développement d'une offre nouvelle avec des produits en habitat groupé, adaptés à la diversité des habitants, et répondant mieux aux sollicitations des élus dans le cadre des politiques territoriales ;
- prenant également en compte les enjeux de santé en adaptant leur offre locative (maisons de santé, services de soins à domicile, etc.).

---

Au-delà des actions classiques, l'effort d'adaptation et d'innovation des services et produits peut prendre différentes formes :

- la conception de logements évolutifs répondant aux besoins d'accessibilité et de sécurisation et adaptables ultérieurement avec des travaux simples ;
- le développement de l'habitat senior et de la résidence services sur la base du patrimoine existant, en recourant à la labellisation. Cela peut également passer par l'adaptation prioritaire du patrimoine situé en proximité d'EHPAD pour orienter les attributions de logements vers les seniors qui pourraient avoir besoin de services (repas, blanchisserie, animations) ;
- une offre renforcée en EHPAD en réponse aux enjeux des collectivités, en construction et en restructuration du bâti, associée à l'amélioration de la qualité de service aux résidents par les gestionnaires ;
- le développement de logements inclusifs et intergénérationnels permettant de lutter contre l'isolement des personnes âgées tout en offrant une solution attractive pour les jeunes, ou permettrait de développer un mode d'habitation regroupé incluant un projet de vie sociale et partagée (PVSP) ;
- le développement d'une offre de conciergerie sociale et solidaire, avec des services sur mesure de proximité, facilitant le quotidien de la personne âgée et en perte d'autonomie tout en stimulant les liens intergénérationnels ;
- la lutte contre les déserts médicaux avec la construction et/ou la gestion de maisons de santé.

Pour répondre à ces enjeux, les OPH doivent définir et mettre en œuvre une véritable stratégie Habitat senior et personnes âgées dans le cadre d'une démarche en propre ou bien labellisée (volet spécifique du PSP avec cotation des immeubles en termes d'accessibilité, services associés au maintien à domicile, partenariat à développer, etc.).

L'accompagnement du vieillissement nécessite une adaptation des modes de gestion interne du bailleur et une montée en compétence des équipes à cette problématique. Des solutions mutualisées entre bailleurs, comme proposées dans le document, sont également encouragées.

Les OPH peuvent profiter des nouvelles compétences offertes par la loi Elan pour développer tous services en faveur des personnes âgées de leur parc répondant à des besoins non satisfaits ou partiellement satisfaits, même si la question du financement reste d'actualité (élargissement du décret charges, évolution des accords collectifs, etc.).

Pour guider cette action, les OPH peuvent se baser sur les nombreux exemples déjà existants dans le secteur. À titre d'illustration, un bailleur de Nouvelle-Aquitaine a développé une résidence à destination des seniors en lien avec une agglomération de son territoire. Cette résidence intègre des espaces de vie commun permettant notamment l'accueil de services dédiés aux seniors, et aussi des logements évolutifs équipés de système domotique permettant l'évolution du cadre de vie des seniors en fonction de leurs besoins et de leur état de santé.

Un autre office de la Région Auvergne-Rhône-Alpes a développé un concept de logement évolutif en fonction de la perte d'autonomie des personnes, afin de permettre un maintien à domicile le plus longtemps possible. Ces logements proposent des solutions domotiques et numériques dans le logement, ainsi que des services pour les habitants.



## Répondre aux enjeux de logements et services des étudiants et des jeunes actifs

Il existe une difficulté croissante d'accès pour les étudiants et des jeunes actifs à un logement abordable, qui est particulièrement prégnante en zones tendues. Ce sujet est essentiel tant au niveau sociétal que pour les OPH :

- produire des logements abordables pour les étudiants répond à un enjeu de solidarité pour une population aux ressources limitées ou précaires. Cela facilite leur accès à l'emploi et leur insertion dans la société en offrant des conditions de vie saines et sécurisantes. C'est par ailleurs un véritable bonus en termes de pouvoir d'achat. Cela permet également de répondre à un enjeu de mixité sociale et intergénérationnelle. En se positionnant de façon volontariste sur le créneau d'une population amenée à croître dans les années à venir, les OPH seraient ainsi reconnus comme acteurs garants du logement universel dans les territoires à forte tension où étudiants et jeunes actifs peinent à se loger.
- Les OPH pourraient fidéliser de nouvelles populations et diversifier davantage les publics locataires pour éviter le risque d'une trop forte prépondérance des publics les plus fragiles au sein du parc.

La réponse aux besoins des logements des jeunes peut aussi bien s'appuyer sur le développement d'une offre nouvelle aussi bien que l'adaptation du parc existant. Plusieurs actions peuvent être envisagées :

- la réalisation de produits spécifiques en construction/réhabilitation et/ou gestion tels que des logements foyers, résidences sociales, résidences étudiantes et foyers jeunes travailleurs, logements intermédiaires.
- Une offre Coliving (ce concept consiste à vivre à plusieurs dans le même logement, avec des services mutualisés et ayant des espaces communs et privés).
- L'adaptation du parc existant par la transformation des grandes typologies héritées des Trente glorieuses en logements plus petits, pourrait être l'occasion de les moderniser pour en faire une offre plus attractive aux yeux des jeunes (salles de bain / cuisine mis "au goût du jour", transformation de rez-de-chaussée pour créer de nouveaux services tels que garage à vélos, service de machines à laver / séchoirs, salle de sport... qui trouveraient tout leur sens en ces périodes de confinement ou de couvre-feu). La nouvelle appétence qui semble émerger pour la réhabilitation / restructuration du parc au travers du Plan de relance ou chez les partenaires financiers (Action Logement, Europe) pourrait être l'occasion de mieux financer des projets ambitieux.

Un bailleur du Rhône a développé plusieurs offres pour répondre à l'ensemble de la population étudiante et jeunes actifs, avec une offre classique de logements en location individuel ou en colocation, mais aussi une offre de colocation solidaire permettant d'obtenir un loyer plus modéré, en échange d'une activité de solidarité au sein du quartier.

Ce bailleur dispose également de deux offres complémentaires pour compléter sa couverture avec des colocations intergénérationnelles en partenariat avec une association, ou un réseau d'accueil chez l'habitant pour les jeunes en mobilité.



## Répondre aux enjeux des travailleurs clés

La crise sanitaire a révélé, particulièrement dans les agglomérations les plus tendues, l'acuité des besoins en logements abordables et à proximité de leur lieu de travail des travailleurs clés. Ces derniers relèvent de nombreux secteurs : fonction publique, notamment hospitalière, personnel de service de sécurité, de nettoyage, de transport, caissiers...

Les OPH, notamment par leur patrimoine, souvent historiquement bien localisé dans les centres villes ou en bordure de ces derniers, peuvent apporter une réponse déterminante à ces travailleurs dits essentiels. Leur offrir une réponse permettrait également aux OPH de diversifier leurs peuplements, en faisant une plus grande place dans leur parc à des salariés et des populations plus jeunes.

La réponse aux travailleurs clés soulève toutefois de nombreuses questions :

- la définition, le dénombrement et la qualification des personnels clés (en termes de composition et de taille du ménage, de revenus, de situation du logement actuel : distance, temps au lieu de travail, statut, sous-occupation...). Une étude vient d'être lancée par la Fédération des OPH sur l'IDF pour mettre au point la méthodologie d'approche, puis quantifier et qualifier cette population, département par département. Les tous premiers résultats montrent l'importance de la question : 159 professions relèvent des travailleurs clés ; 1,9 million des travailleurs sont dits « essentiels » en Île-de-France soit 34 % des actifs. 21 % appartiennent au secteur de la santé, 21 % à la fonction publique et 16 % à l'enseignement.
- L'intégration des travailleurs clés au système de cotation de la demande qui sera obligatoire à l'automne 2021. Dans les marchés les plus tendus, se posera inévitablement « la mise en concurrence » entre ces travailleurs clés et les publics prioritaires listés par le CCH et qui sont déjà très nombreux, sans compter la problématique du relogement des ménages dans les projets de rénovation urbaine.
- La question des plafonds de ressource. Certains travailleurs clés et notamment dans la fonction publique d'État ou territoriale, dépassant, parfois de peu, les plafonds HLM. Le développement d'une offre neuve en logement intermédiaire peut être ici une réponse et cela d'autant plus que les possibilités d'attribution dans le parc existant sont faibles dans les marchés les plus tendus. On peut toutefois penser que dans le parc existant, une plus grande fluidité pourrait être aussi recherchée au travers des bourses d'échange de logement au sein du parc d'un bailleur ou entre bailleurs pour mieux rapprocher le lieu de résidence du lieu de travail.



## Répondre aux enjeux de syndic social ou solidaire

L'accession sociale et la vente HLM sont des composantes essentielles de l'activité des bailleurs sociaux et leur développement pousse à la création systématique de copropriété.

Dans ce contexte, l'activité de « syndic social » ou « solidaire » prend une ampleur croissante, dans les métiers des organismes de logement social. Ce parc de copropriétés peut être issu des bâtiments neufs de l'accession sociale et de la vente HLM comme vu précédemment, mais aussi de logements locatifs sociaux achetés en diffus ou encore de portage de copropriétés dégradées.

Les organismes d'HLM peuvent également prester des missions de syndic pour les copropriétés du marché libre. Dans tous les cas de figures, le modèle économique est largement fonction des volumes gérés.

Concernant l'organisation de la fonction au sein de l'organisme, plusieurs modes peuvent être envisageables allant de l'internalisation avec un service dédié à la filialisation de l'activité, en passant par une mutualisation avec d'autres organismes. Sur ce dernier mode, les OPH peuvent développer la création de structures de syndic social, à des échelles locales pertinentes (métropole, département ou région) entre plusieurs OPH apportant ainsi un service supplémentaire qui n'existe pas sur le secteur marchand. La question de l'échelle territoriale est essentielle pour assurer une proximité et la cohérence de l'action du syndic social auprès des locataires.

Enfin, la structuration de filières professionnelles locales dédiées au syndic social pourrait permettre aux OPH de se renforcer sur ce nouveau métier leur permettant de s'ouvrir vers de nouvelles activités (vente HLM, achat de patrimoine dans le diffus, portage de lots en copropriétés dégradées...).

L'activité de syndic social doit permettre, de manière directe et indirecte, de capter plus fortement de nouveaux publics ou des publics existants. Le portage de nouvelles activités est parfois difficile en propre pour certains OPH. Le développement de synergies entre OPH dans ces domaines paraît alors essentiel pour atteindre la taille critique nécessaire, et pour mutualiser les bonnes pratiques et expériences de chacun pour rendre l'offre plus concurrentielle par rapport aux autres acteurs du territoire.

Enfin, cette activité, mais aussi l'accession sociale en amont, doivent renforcer le rôle d'OPH en tant qu'acteur garant de la cohésion sociale générale des territoires, favorisant la mixité sociale au sein des quartiers, le parcours résidentiel, et l'action de proximité.

Plusieurs OPH ont déjà investi ce sujet de la gestion de copropriété. À titre d'illustration, certains bailleurs ont déjà développé des équipes dédiées à ce sujet, avec par exemple un OPH rhône-alpin disposant d'un service de Syndic solidaire. Le bailleur social poursuit ainsi son accompagnement des ménages modestes, et offre une continuité de service à leurs accédants, devenus copropriétaires, en leur proposant le meilleur service au meilleur coût.

Pour un office toulousain, la mission de gestion de copropriétés est en pleine croissance depuis plusieurs années, en raison notamment des ventes de logements anciens du parc.

# Diversifier les activités (suite)

## En développant les services aux collectivités locales (proposition n°9)



### Offrir une palette d'offres renforcée aux collectivités locales et à la collectivité de rattachement

Les nouvelles responsabilités offertes par la Loi Elan offrent aux OPH la possibilité de renforcer leur rôle d'opérateur des collectivités au service du développement des territoires. Un OPH est ainsi parfois le seul opérateur à même de répondre aux demandes des collectivités dans certains territoires détendus. Cette diversification d'activités est par ailleurs une source de recettes financières complémentaires pour un OPH.

Les actions développées en lien avec les collectivités peuvent être multiples et recouvrir :

- la réalisation d'études d'ingénierie urbaine. La montée en puissance des programmes « Action Cœur de ville », qui cible les villes moyennes, ou « Petites villes de demain » sont une occasion pour les OPH de proposer aux collectivités locales leurs services en matière d'ingénierie urbaine, collectivités souvent fort démunies en matière de personnel d'études, d'expertise, de montage et de suivi de projets.
- la conduite d'opérations d'aménagement pour les collectivités locales, des plus simples (lotissement) aux plus complexes (opérations d'aménagement de centre-bourgs dans le cadre de l'Action Cœur de Ville, opérations composites en centres anciens avec l'ANAH, sous forme de ZAC ou non...).

Par ailleurs, certaines actions concernent parfois des secteurs sociaux sur lesquels les OPH pourraient mettre en œuvre ces moyens d'action, que ce soit pour compte de la collectivité de rattachement ou pour compte d'autres opérateurs du secteur public tels que d'autres collectivités et des CCAS à titre d'exemple. Ces actions pourraient également être engagées en combinaison avec des acteurs de l'ESS (cf. page 41 du document).

- La maîtrise d'ouvrage publique déléguée (MOD) ou l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour la construction ou la réhabilitation des équipements publics. À ce titre, le plan de relance du gouvernement qui prévoit 4 milliards d'euros pour la rénovation des bâtiments publics, qu'ils appartiennent à l'État ou aux collectivités locales est une sérieuse opportunité, particulièrement en territoires détendus où les qualifications manquent. Il en est de même en ce qui concerne la construction d'EHPAD, de maisons de santé, de maisons de service, de collèges...

On rappellera toutefois que l'état du droit n'est pas tranché ni sécurisé sur le point de savoir si les OPH sont considérés comme *in house* vis-à-vis de leurs collectivités de rattachement (c'est-à-dire des collectivités exonérées de l'application des règles de la commande publique dans leurs commandes aux OPH). Une clarification/évolution textuelle serait la bienvenue à cet égard tant il apparaît logique que la collectivité de rattachement puisse utiliser « son » OPH sans le mettre en concurrence.

Au final, les OPH doivent être en mesure de se rapprocher, de tisser de nouveaux liens avec les élus locaux afin d'être force de propositions sur les territoires. Cela passera sûrement par la mise en place d'action de contractualisation (cf. propositions 1 et 2) ou par des démarches de rencontres proactives mais cela passera également par une capacité à intégrer plus fortement l'ensemble des compétences nécessaires pour couvrir la chaîne de l'aménagement et de l'habitat au sein des territoires.

À ce titre :

- l'implication, directe ou indirecte, dans la conception des documents programmatiques du territoire, notamment des PLH et des PDH, est un levier indispensable pour partager les axes stratégiques à mettre en œuvre sur les territoires et se positionner ainsi comme l'acteur naturel pour les mettre en œuvre.

- La mutualisation des moyens, notamment à travers les sociétés de coordination, voire à travers d'éventuelles filiales, permettra aux OPH d'élargir leurs compétences, leurs domaines d'expertises mais aussi leurs territoires d'action et donc leur chiffre d'affaires potentiels sur ces nouvelles activités.

Un OPH rhône-alpin a développé une offre dédiée aux élus locaux. Cette offre contient des éléments classiques pour les bailleurs, comme l'aménagement de lots à bâtir, la restauration de bâtiments en centre ancien, ou l'implantation en pied d'immeuble d'équipements communaux. Elle contient également des éléments plus atypiques comme un service d'assistance à Maîtrise d'ouvrage pour accompagner les collectivités locales dans la réalisation de leur projet d'équipements (aide à la programmation, montage financier, suivi des études, suivi technique...).

Un office normand a répondu à une mise en concurrence qu'il a remportée pour assurer l'AMO d'un collège. Un autre de la région Centre-Val de Loire propose régulièrement ses services aux communes de son département en matière d'études, d'AMO/MOD, d'aménagement, etc.



# Diversifier les sources de financement

## En développant des financements qui tiennent compte de l'impact social de l'activité (proposition n°10)

La diversification des sources de financement est un sujet très discuté dans le secteur du logement social. Au-delà des financements classiques, des pistes de diversification des sources de financement sont présentées pour renforcer l'activité actuelle ou porter de nouvelles activités.



### Recourir aux obligations vertes et aux prêts à impact social

Deux types d'obligations peuvent intéresser particulièrement les OPH dans le cadre de cette réflexion : les Green Bond et les Social Bond. Les caractéristiques des OPH sont susceptibles de satisfaire aux exigences de certains labels valorisés par un nombre croissant d'investisseurs, dont les Green Bonds et les Social Bonds :

- **les obligations vertes ou Green Bonds** ont vocation à financer des projets « verts » favorisant la transition énergétique et écologique. Ainsi, les OPH ont des projets éligibles comme l'amélioration énergétique des bâtiments des bailleurs sociaux, ou la construction de nouveaux bâtiments peu consommateurs en énergie. Des organismes tels que Cicero, DNV, Oekom et Vigeo sont habilités à attribuer le label Green Bonds, principalement au regard de l'utilisation des fonds, du processus interne de sélection des projets, de la production d'un reporting sur l'évolution d'indicateurs clés sur les améliorations induites par les projets financés par ces obligations vertes. Ces dernières sont aujourd'hui plus développées que les social bonds, avec un encours de 155,5 Mds € en 2017 contre 8,8 Mds € en 2017 pour les social bonds.

- **Les prêts à impact social ou social bond** sont des obligations qui financent exclusivement des projets créant un impact social positif sur une (ou des) population(s) cible(s). Ils se caractérisent donc à la fois par les catégories de projets qu'ils financent (logement social, accès aux services de santé...) et par les populations ciblées (personnes vivant sous le seuil de pauvreté, personnes handicapées, accompagnement social des habitants - mobilité, insertion professionnelle...). L'émission de Social Bond s'appuie sur quatre piliers :

1. L'utilisation des fonds levés par le bond : les projets financés et les types d'investissements doivent être consignés dans la documentation financière de l'obligation.
2. Le processus d'évaluation et de sélection de projet financé : l'émetteur devra communiquer aux investisseurs le type de projets financés, son processus de sélection et les critères d'éligibilité utilisés pour sélectionner les projets.
3. La gestion des fonds alloués : l'émetteur devra communiquer aux investisseurs l'usage des fonds non encore alloués à des projets et s'assurer de la transparence des mouvements de capitaux et de l'allocation des fonds aux projets sélectionnés.
4. Le reporting : les émetteurs devront être en mesure de donner des informations sur la gestion et l'allocation des fonds alloués aux obligataires et ce jusqu'à son allocation complète.

L'émission d'obligations associées à ces labels offre une solution viable de financement aux OPH.

En France, même si quelques acteurs du logement social ont émis avec succès des obligations souscrites par des investisseurs sur des durées de l'ordre de 10 ans *in fine* et jusqu'à 30 ans amortissable pour l'un d'entre eux, peu d'OLS s'y sont réellement intéressés. Côté social bond et green bond, si les acteurs du logement social ne se sont pas encore saisis du sujet aujourd'hui, les acteurs de la sphère publique investissent déjà ces marchés avec par exemple l'émission en juin 2019 par la Caisse des dépôts d'une « obligation durable » de 500 millions d'euros pour financer des projets verts et sociaux, dont 58 % du total est dédié à des projets d'immobilier vert.

Un OLS a signé avec une Banque un prêt à impact social et environnemental au profit d'une Fondation, qui permet une bonification du taux d'intérêt servi lorsque les objectifs (en termes d'attribution de logements sociaux aux publics prioritaires) sont dépassés.

Une région a émis en septembre 2018 une obligation durable (sustainability bond) de 200 millions d'euros à quinze ans d'échéance. Les projets financés par ces obligations ont pour objectifs d'accélérer la transition énergétique et écologique, la protection des ressources naturelles, ainsi que de développer les actions sociales (santé, accessibilité, logement social...) et de financer des projets en lien avec le développement de l'éducation et de la culture dans la région.



# Diversifier les sources de financement

## (suite)

### En développant des financements qui augmentent des fonds propres (proposition n°11)



#### Accélérer le recours à la VEFA inversée pour les grosses opérations

La VEFA inversée permet aux opérateurs HLM la construction et la vente de logements libres dans des programmes importants de construction majoritairement de logements sociaux, dans une limite de 30 % du programme.

Il s'agit pour les OPH de trouver les ressources et compétences pour renforcer suffisamment le rôle de maîtrise d'ouvrage, qui se traduit aussi par une meilleure maîtrise de leur chaîne immobilière, en conservant des standards qualitatifs de construction. La VEFA inversée permet aux OPH de se repositionner sur des opérations plus complexes ou sur des fonciers convoités. Le développement d'opérations en VEFA inversée peut constituer une occasion de reprendre le contrôle sur une partie des coûts de construction mais implique de prendre en compte de coûts nouveaux pour les organismes d'HLM (*exemple : charges foncières plus élevées*).

Une opération en VEFA inversée a été portée par un OPH de la Région Île-de-France et est constituée de logements dont 23 % de logements libres, et aussi de commerces, locaux associatifs, de locaux d'activités, d'une crèche, d'un jardin public, et d'un parc de stationnement souterrain.

Le recours à la VEFA inversée soulève plusieurs points d'attention dans sa mise en œuvre :

- la vente des logements privés dans le cadre d'une VEFA inversée est soumise à autorisation préfectorale.
- La mise en place d'une VEFA inversée implique de définir des paramètres fondamentaux (quantité, type de logements libres, mode de commercialisation, l'organisation avec les logements sociaux).
- Enfin, de nouvelles contraintes vont s'imposer aux organismes qui développeront ce type d'opération, notamment au regard des contrôles Ancols : séparation de la comptabilité interne entre les opérations de logements sociaux et de logements libres, offrir une garantie financière d'achèvement aux acquéreurs, prise en compte des contraintes de la commande publique.

# Diversifier les sources de financement

## (suite)

### En faisant appel à de nouveaux investisseurs (propositions n°12 à n°15)



#### Créer un fonds d'investissement locatif social - FIS

L'enjeu de l'évolution est de doter les OPH d'un fonds d'investissement, permettant d'apporter des fonds soit aux OPH soit, le cas échéant à leurs filiales. Ce fonds pourrait venir en complément d'autres sources de financement classiques, ou faciliter les levées de fonds de la part des OPH ou de leurs filiales. Il aura pour effet d'apporter des financements complémentaires aux autres sources de financement classique et de créer des effets de leviers pour d'autres financeurs.

Ce « FIS » serait abondé par le marché et par des collectivités, via des levées de fonds, et le cas échéant par d'autres financeurs. Il aurait vocation à financer des opérations portées soit par les OPH, soit par leurs filiales, dans une logique de « capital - risque ». Il serait nécessaire de conduire une analyse au niveau du droit des aides d'État afin de déterminer les conditions dans lesquelles ce fonds pourrait intervenir. Notamment, si les actions à financer interviennent dans le secteur concurrentiel, et sauf régime d'exemption déjà accordé, le FIS devrait intervenir dans des conditions comparables à celles du marché, c'est-à-dire dans les mêmes conditions qu'avec d'autres investisseurs classiques. L'intérêt principal d'un tel instrument de financement est d'être complémentaire à d'autres sources de financement, notamment bancaires : l'intervention du fonds pourrait dans cette approche s'inscrire dans une logique de complémentarité des financements par un effet de levier du financement FIS. Le fonds pourrait apporter des financements obligataires aux OPH. Il serait préférable que le fonds lui-même ait le statut d'entité du secteur public. *In fine*, le fonds percevrait une rémunération (obligatoire ou en compte-courant d'associé en cas de financement de filiales) en contrepartie de son investissement.

La mise en œuvre d'un tel instrument pourrait être portée le cas échéant, via la Fédération des OPH, sous réserve d'une modification de ses statuts et sous réserve d'une analyse fiscale ; ou par l'État.

Dans tous les cas, le fonds devrait être encadré par les textes de référence réglementant ce type de véhicule (agrément, etc.).

Une entreprise sociale pour l'habitat a créé avec des partenaires privés, un fonds permettant la création de logements d'urgence.



#### Construire un partenariat ou offre avec l'AFL (Agence France Locale)

L'AFL a été créée à l'initiative de plusieurs élus de collectivités françaises qui voulait, après plus d'une décennie pendant laquelle les collectivités avaient des difficultés à se financer, se doter d'un outil de financement stable. La création et le déploiement de l'AFL s'inscrit dans une démarche d'autonomie, de transparence et d'éthique afin de prémunir les collectivités françaises des aléas du passé.

L'AFL en tant qu'outils de financement 100 % détenu par les collectivités ou entités du secteur public, leur confère une autonomie sans précédent, tant sur le plan économique que politique.

Sur le plan financier, les actionnaires :

- réduisent leur dépendance structurelle au système bancaire traditionnel, dépendance qui a pu fortement entraver leur mission d'investisseur public par le passé,

- accèdent à une offre de financement pérenne, sécurisée et compétitive,
- gagnent en portée dans leur relation avec les autres partenaires financiers,
- réduisent leur contribution aux actionnaires privés des banques traditionnelles tout en bénéficiant d'un investissement de long terme.

Sur le plan politique et idéologique, les actionnaires s'engagent durablement pour :

- l'autonomie des territoires,
- la solidarité entre acteurs publics,
- une finance responsable, éthique et transparente.

La loi Engagement et Proximité du 27 décembre 2019 offre la possibilité à d'autres entités de rejoindre l'AFL : tous les groupements y compris les syndicats donc, les établissements publics locaux et donc les OPH.

L'AFL propose des prêts à taux fixes très attractifs sur des durées très longues (40 ans par exemple).

Le travail en cours entre l'AFL et la Fédération vise à permettre aux offices qui le souhaitent de devenir actionnaire de l'AFL pour bénéficier de ses prêts.



### Élargir les possibilités liées aux titres participatifs

Le titre participatif n'est pas une invention de la loi Elan. Il a été créé par la loi Delors en 1981 pour favoriser le financement de sociétés du secteur public.

Avant la loi Elan et la reconnaissance du droit d'émettre des titres participatifs, un OPH, pouvait lever de la dette bancaire classique ou garantie par les collectivités ou se financer à l'aide de subventions auprès de ces mêmes collectivités. Il avait également la possibilité d'émettre des titres obligataires non convertibles, ce qui demeurait une opération de financement tout à fait exceptionnelle. Ces outils supposaient d'être affectés à des programmes spécifiques, avec une forme d'immixtion possible des financeurs

dans la définition de ces derniers et le suivi de leur réalisation. Ils participaient également à la définition du niveau d'endettement de l'émetteur et pouvait ainsi, dans une certaine mesure, obérer les capacités d'emprunt classique de l'émetteur en fonction des ratios d'endettement tolérés par les banques.

Soucieuse d'offrir aux OPH de nouvelles modalités de financement, la Fédération a proposé que dans la loi Elan soient ajoutés les offices à la liste des entités autorisées à émettre des titres participatifs.

Le fait que la loi Elan ait autorisé, entre membres d'une même SC, la mise en place d'avances en compte courant et d'opérations de trésorerie, permet d'envisager une émission de titres participatifs portés par l'OPH le plus significatif puis la mise à la disposition de chacun des OPH des fonds ainsi levés. Mais, si les OPH souhaitent eux-mêmes placer ces financements dans le cadre du régime des titres participatifs, ils pourront émettre pareils titres, à charge pour l'OPH initiateur de la levée de fonds originelle de souscrire à cette émission secondaire au sein du même groupe.

Entre outre, la loi Elan permet à la SC de procéder à la levée de fonds en émettant, elle-même, des titres participatifs. Dans le même temps, elle a autorisé entre la SC et ses membres la mise en place de toutes les opérations de trésorerie possibles de sorte que la SC pourra soit elle-même souscrire à une levée de fonds secondaire organisée par certains de ses membres, soit mettre en place une véritable politique de cash pooling pour ajuster au mieux les besoins de circulation de la trésorerie entre elle-même et ses membres.

L'émission de titres participatifs, apportent une solution différenciante pour les offices depuis que les collectivités locales de rattachement ont la possibilité de souscrire des titres de leur office.



## Recours au mécénat et aux fonds de dotation pour financer les actions et innovations sociales

### MÉCÉNAT

Le mécénat est animé d'une intention libérale et consiste à ce qu'une personne physique ou morale, à but lucratif ou non lucratif fasse un don en numéraire en nature ou en compétences.

Le bénéficiaire principal serait la diversification des financements de l'Organisme collecteur et ainsi, l'obtention de financements privés. Le régime du mécénat est incitatif dès lors que les mécènes sont susceptibles de bénéficier de réductions d'impôts tout en soutenant des actions d'intérêt général. Des collectes de financement participatif (crowdfunding) peuvent sous certaines conditions constituer une opération de mécénat. Les mécènes peuvent bénéficier de réductions d'impôt.

Le mécénat doit uniquement permettre de réaliser des activités d'intérêt général. L'enjeu principal est dès lors d'identifier les actions d'intérêt général portées par l'Organisme collecteur pouvant être soutenues et d'effectuer un fléchage et un suivi précis des fonds issus du mécénat vers ces missions.

Les principales conditions de mises en œuvre seraient les suivantes :

- les soutiens des mécènes devront être affectés aux activités d'intérêt général de l'Organisme collecteur (OPH ou FOPH) étant lui-même d'intérêt général, ce qui impliquera de mener une analyse de chaque activité de l'Organisme collecteur afin de déterminer si celle-ci constitue une activité d'intérêt général.
- Des conventions de mécénat ou des conventions de partenariat devront être formalisées selon les cas.
- Un certain nombre de procédures internes devraient également être mises en place au sein de l'Organisme collecteur afin notamment de vérifier la bonne évaluation des dons en nature effectuée par le mécène, de sécuriser l'émission des reçus fiscaux.

- L'Organisme collecteur devra être en mesure d'isoler les versements en cause au sein de sa comptabilité et s'assurer qu'ils sont utilisés conformément à leur objet à terme, l'Organisme collecteur se dote de personnel compétent en matière de fundraising pour définir une stratégie globale de mécénat efficiente.
- La question des contreparties pouvant être consenties aux mécènes devra constituer un point d'attention de l'Organisme collecteur et faire l'objet d'un développement particulier.

### FONDS DE DOTATION

L'objet et les activités du fonds de dotation créé par un OPH doit contribuer à la réalisation d'actions d'insertion professionnelle et sociale ainsi que d'assistance aux personnes âgées locataires.

Un fonds de dotation est une personne morale à but non lucratif créé pour une durée déterminée ou indéterminée qui reçoit et gère, en les capitalisant, des biens et droits de toute nature qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable. Il utilise les revenus de la capitalisation en vue de la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général ou les redistribue pour assister une personne morale à but non lucratif dans l'accomplissement de ses œuvres et de ses missions d'intérêt général.

Le fonds de dotation pourrait reverser à l'Organisme fondateur des fonds issus du mécénat afin de financer ses actions d'intérêt général contribuant ainsi à diversifier ses financements et pourrait également développer ses propres actions d'intérêt général. L'octroi de mécénat au fonds de dotation est incitatif pour les personnes physiques et les entreprises dès lors que ces derniers sont susceptibles de bénéficier de réductions d'impôts. Les autres bénéficiaires sont directement liés au statut juridique d'un fonds de dotation du fait de la facilité et rapidité de création de cet outil, de la liberté totale de la gouvernance sous réserve de garantir l'indépendance des instances et de la renommée de ce type de structure.

Le fonds de dotation est susceptible d'évoluer en fondation reconnue d'utilité publique sans donner naissance à une personnalité morale nouvelle, ce qui présente l'avantage de pouvoir démarrer avec un outil de collecte simple à créer et à faire fonctionner, puis d'envisager sa transformation, lorsque le projet a atteint un degré de maturité plus important, en une structure dotée de la reconnaissance d'utilité publique.

Plus généralement, il conviendra de mener une réflexion stratégique quant à l'opportunité de constituer un fonds de dotation au niveau national, par la Fédération des OPH, ou au niveau local par chaque OPH, *versus* des levées de fonds effectuées directement par la Fédération des OPH ou chaque OPH en local, notamment en tenant compte pour chaque scénario d'évolution envisageable des perspectives en termes de levée de fonds.

Le fonds de dotation d'un OPH situé dans le Grand Est a été créé en 2018 pour porter les actions de cohésion sociale auprès des locataires que l'organisme n'a plus les moyens de mettre en œuvre. Des entreprises privées partenaires sont sollicitées afin de soutenir financièrement les missions du fonds de dotation.

Les principales conditions de mises en œuvre sont les suivantes :

- la création d'un fonds de dotation s'effectue par simple déclaration auprès de la préfecture du siège de la structure.
- Les statuts doivent être présents dans le dossier de création et sont librement rédigés mais certaines mentions doivent nécessairement être prévues.
- Un comité consultatif est requis si la dotation du fonds est supérieure ou égale à 1 million d'euros.
- Le fonds de dotation tient une comptabilité de droit privé et adopte pour chaque exercice un bilan, un compte de résultat et un rapport d'activité.

- Un commissaire aux comptes devra être nommé dès lors que le montant total des ressources du fonds de dotation dépasse 10 000 euros.

S'agissant spécifiquement du mécénat :

- le fonds de dotation constitué devra être d'intérêt général.
- La question des contreparties pouvant être consenties par le fonds de dotation aux mécènes devra constituer un point d'attention et faire l'objet d'un développement particulier.
- La mise en place d'un schéma avec un fonds de dotation fonctionnant, en tout ou partie, de façon « redistributrice » implique le respect d'un formalisme particulier.
- Un certain nombre de bonnes pratiques pourront être mises en place afin de sécuriser les opérations de mécénat du fonds de dotation.

En cas de mécénat important consenti à un fonds de dotation, il conviendra de formaliser une convention de mécénat avec le mécène pour sécuriser l'opération. Des procédures internes devront être instaurées afin notamment de vérifier la bonne évaluation des dons en nature effectuée par le mécène et de sécuriser l'émission des reçus fiscaux.

# Le développement des partenariats en soutien de la diversification des activités et du financement

- La création de filiales
- Les coopérations entre les OPH et d'autres entités publiques
- Les partenariats avec des acteurs de l'ESS



La diversification des activités et des sources de financement des OPH peut être mise en œuvre de plusieurs manières, des plus simples (subventionnement, contrats de la commande publique, interventions directes par les OPH, etc.) à des structurations un peu plus complexes, visant à additionner des compétences et/ou du financement. Nous proposons ci-après des instruments dont le choix et la mise en œuvre doivent naturellement être analysés au cas par cas en fonction des projets et des objectifs stratégiques des OPH. Ces instruments doivent aussi être comparés aux montages classiques, afin de déterminer leurs valeurs ajoutées, dans une approche d'évaluation préalable.

Une première piste consiste **dans le recours à des schémas de filialisation, non pour créer des filiales par principe, mais pour structurer des partenariats avec des tiers publics et/ou privés**. Ces partenariats, sous forme de filiale, peuvent être :

- soit tournés vers des activités de pure diversification (par exemple, répondre à des marchés publics lancés par des Collectivités Territoriales, développer une offre de service à destination d'habitants non-locataires des offices),
- soit répondre aux besoins propres des OPH pour des actions d'investissement ou, le cas échéant, pour porter des services à destination des habitants « locataires » des offices.

Une seconde piste de diversification décrite ci-dessous consiste à développer des partenariats entre pouvoirs adjudicateurs, déjà mis en œuvre dans le secteur public et en particulier par les organismes HLM. À notre connaissance, ces partenariats qui peuvent être contractuels ou structurels existent de manière limitée dans le monde des OPH. **Il s'agit de la coopération public-public**, qui offre en toute légalité la possibilité aux pouvoirs adjudicateurs en charge du logement de développer des partenariats en vue de la mise en œuvre d'objectifs communs, en dehors des règles de la commande publique. À titre d'exemple, cette coopération a été retenue pour la création d'un GIE regroupant quatre offices, afin de mutualiser les ressources et les moyens pour obtenir des économies d'échelle d'une part et de partager les bonnes pratiques et les retours d'expérience d'autre part.

Enfin, et même si cela existe déjà dans une certaine mesure, **il y a intérêt à développer des partenariats entre les offices et les partenaires naturels que constituent les acteurs de l'ESS**, dans une approche de développement le plus étendu possible tant les interactions sont importantes entre ces deux mondes.

---

# La création de filiales

## Pour répondre aux demandes des collectivités

La logique de ce montage est de combiner les compétences des OPH avec celles du secteur privé ou celles d'autres entités du secteur public, notamment des OPH, en termes de financement, de partage de risques ou d'addition des compétences. À titre d'exemples, pourraient être envisagées : la création d'une filiale OPH/Privé pour intervenir dans le secteur des études d'ingénierie ; la création de filiales pour répondre à des actions d'animation sociale, le cas échéant avec des entités issues de l'ESS ; la création de filiales pour répondre à des actions de services aux habitants ; la création d'une filiale OPH/privé pour répondre à des appels d'offres lancés par des personnes publiques, dans les domaines de compétence des OPH.

Le développement de ces filiales aurait majoritairement pour but d'intervenir en dehors du SIEG, sur les compétences accessoires des OPH.

En tant qu'établissements publics, les OPH peuvent avoir recours aux filiales. Le point de savoir si les OPH peuvent créer des filiales en dehors des cas prévus par les textes doit toutefois faire l'objet d'une analyse juridique complémentaire afin de déterminer s'il serait nécessaire ou non de modifier le Code de la construction et de l'habitation pour habiliter par principe les OPH pour constituer des filiales pour gérer leurs activités.

## Destinées à porter des projets répondant aux besoins des OPH eux-mêmes

Il s'agit de la création de filiales entre un office et un partenaire privé (capital majoritaire ou minoritaire OPH/SC) visant à financer l'action cœur de métier des OPH par création, après appels d'offres, de filiales, à l'instar de la SEMOP prévue pour les collectivités territoriales. Les acteurs privés actionnaires de la société apportent les financements nécessaires via des emprunts, notamment souscrits auprès de la CDC. La filiale pourrait être dotée en fonds par les partenaires privés en capital ou en compte courant d'associé.

Cet instrument pourrait être dupliqué opération par opération selon les opérations de construction ou exploitation et être chargé d'une mission globale portant sur l'intégralité des opérations. La filiale serait maître d'ouvrage et se verrait ou non en fonction des opérations transférer les droits réels détenus sur les ouvrages qui, une fois construits, serait remis à disposition des OPH qui seraient seuls décideurs sur le logement des locataires. La filiale serait rémunérée via un « loyer » versé par les OPH, qui resteraient bénéficiaires des loyers versés par les locataires.

Il pourrait également être envisagé pour des opérations de maintenance à grande échelle du parc de logement social de plusieurs bailleurs sociaux. La conduite de ces programmes pourrait aussi intégrer un volet « valorisation » afin d'équilibrer les plans de financements ou générer des recettes : constructions annexes de bureaux, commerces, services orientés vers la personne, etc.

En tout état de cause, la mise en œuvre d'un tel schéma devrait être précédé d'une « évaluation préalable » démontrant l'efficacité du dispositif par rapport à un schéma MOP classique ou par rapport à d'autres montages (VEFA notamment).

Il s'agit de permettre à des industriels et des investisseurs de financer les opérations, en contrepartie d'une rémunération via les bénéfices tirés des loyers.

L'enjeu de l'évolution est de pouvoir créer une filiale commune entre l'établissement public et une société de projet (SPV) pour porter l'opération. La filiale porterait l'opération au plan du financement, ce qui permet de ne pas endetter l'OPH, et de faire supporter l'investissement

et l'entretien/maintenance par un tiers, en contrepartie du paiement d'un loyer versé par l'OPH à la filiale.

Un texte serait nécessaire pour permettre aux OPH de constituer de telles sociétés qui ne paraissent pas pouvoir être créées à droit constant. Au plan de la mise en œuvre, un tel texte devrait prévoir notamment :

- les associés potentiels de cette structure (OPH, Collectivités, partenaires privés industriels ou bancaires) ;
- La gouvernance (qui pourrait s'inspirer des SEMOP/SEM) ;
- Les contrats susceptibles d'être passés entre les OPH et leur filiale (marchés publics) ;
- L'objet de la filiale : par opération, avec la capacité de confier à la filiale tout ou partie du financement, de la conception, de la construction, et de l'entretien/maintenance, le cas échéant avec la capacité de rendre des services aux locataires, etc. La forme juridique de la filiale pourrait, à titre d'exemple, être celui des sociétés anonymes, avec des adaptations textuelles à l'instar des SEM, voire la production de statuts types.



# Les coopérations entre les OPH et d'autres entités publiques

Les textes offrent aujourd'hui de larges possibilités, en dehors des règles de la commande publique, de constituer des partenariats entre pouvoirs adjudicateurs chargés d'une mission de logement social ou encore entre ces organismes et tous pouvoirs adjudicateurs chargés d'une mission complémentaire à celle du logement social, qui ne sont pas pleinement exploitées et pourraient être mises en œuvre plus avant, à des degrés divers en fonction de la taille des OPH et du secteur sur lequel ils interviennent.

Des conventions de coopération public/public pourrait ainsi être conclues afin de permettre aux OPH d'intervenir en coopération avec d'autres entités pouvoirs adjudicateurs, étant précisé que la coopération peut également prendre une forme « institutionnelle » à l'instar d'un GIE par exemple. À ce titre, la société de coordination pourrait être utilisée en tant que véhicule de mutualisation ou de pouvoir adjudicateur impliqué dans des actions de coopération public-public avec d'autres pouvoirs adjudicateurs intervenant en dehors du monde HLM.

De la même façon, il est parfaitement envisageable qu'au vu de la cohésion territoriale et des missions de services publics complémentaires dont ils ont la charge, des OHLM puissent coopérer entre eux, mais également, avec ceux ci-après et à titre d'exemples non exhaustifs : des collectivités territoriales, des établissements publics d'aménagement, des établissements publics (CCAS, Centres Hospitaliers...), EHPAD, des établissements publics fonciers etc.

Concernant les projets, on pourrait imaginer, par exemple, qu'une coopération soit conclue entre :

- des OHLM créent un partenariat public/public pour une activité d'accession sociale à la propriété avec commercialisation prioritaire au profit des prospects d'un second OHLM en vue de favoriser les parcours résidentiels, le second OHLM assurant la gestion financière et comptable du premier OHLM ;

- Un OHLM et un autre pouvoir adjudicateur exécutant un service public complémentaire à celui du logement social disposant d'un objectif commun, coopèrent et mettent en œuvre leurs objectifs communs, en matière notamment de production foncière et d'aménagement, d'accompagnement social ou de maintien à domicile.

L'intérêt de la coopération est qu'elle est susceptible d'être mise en œuvre sur l'ensemble des compétences des OPH, et non sur le seul SIEG et les « services » fournis par les partenaires participant à la convention peuvent s'inscrire dans une perspective de complémentarité avec les services délivrés par les OPH : foncier, aménagement, insertion et accompagnement social, services à domicile, accès à l'emploi et à la formation professionnelle, gestion de logements adaptés, etc. La coopération peut ainsi être envisagée : entre organismes HLM, leurs associations, filiales, GIE, etc., entre organismes HLM et tous pouvoirs adjudicateurs chargés d'une mission de logement social ou encore entre organismes HLM et tous pouvoirs adjudicateurs chargés d'une mission complémentaire à celle du logement social.

La coopération est encadrée par les textes : elle ne doit réunir que des pouvoirs adjudicateurs chargés d'une mission de logement social ou tous pouvoirs adjudicateurs chargés d'une mission complémentaire à celle du logement social et la coopération doit être réelle : il doit s'agir d'une véritable coopération et non de prestations de services unilatérales.

La coopération public-public est structurée dans le cadre d'une convention établie en dehors des règles de la commande publique.

La coopération public-public n'est naturellement pas exclusive de la mise en œuvre d'autres montages juridiques, des plus classiques (réponse à des marchés publics par exemple) à des montages plus sophistiqués par création de filiales « *in house* » entre organismes pouvoirs adjudicateurs.

# Les partenariats avec des acteurs de l'ESS

Le fil conducteur des acteurs de l'ESS, comme celui des OPH, est axé sur la satisfaction d'intérêts collectifs dans une logique de lucrativité limitée ou d'absence de lucrativité.

Ainsi, les points de complémentarité et d'approche entre le monde des OPH et le monde de l'ESS sont manifestes, surtout dans le cadre de l'ambition des OPH de maintenir la cohésion territoriale et d'assurer plus de nouveaux services aux habitants.

À titre d'illustrations de coopérations déjà menées avec les organismes appartenant au secteur de l'ESS, on peut citer des projets de partenariat :

- sur le volet numérique, un partenariat a été noué entre un bailleur social et un groupe régional rassemblant plusieurs structures d'insertion par l'activité, pour aider les locataires en situation de précarité énergétique, via des conseils en énergie,
- sur la délivrance de services de proximité et de développement économique local, un GIE regroupant plusieurs organismes HLM et le Centre œcuménique d'une grande ville rhône-alpine ont créé ensemble un laboratoire d'innovation sociale et culturelle visant à la rénovation d'un patrimoine et l'ouverture d'un parc arboré en vue de créer des synergies pour créer une ville inclusive.

Le sujet des coopérations bailleurs sociaux/ESS est déjà initié en fonction des initiatives locales et nationales. L'idée est maintenant d'amplifier ce modèle de coopération, l'utilité sociale étant un marqueur commun entre les organismes appartenant au secteur de l'ESS et les missions des OPH. Le fil conducteur des acteurs de l'ESS, comme celui des OPH, est avant tout axé sur la satisfaction d'intérêts collectifs dans une logique de lucrativité limitée.

À cet effet, d'autres acteurs de l'ESS pourraient aussi être associés aux projets des OPH, tels que les régies de Quartier (la Fédération porte d'ailleurs une attention toute particulière à la question des marchés d'insertion avec ces acteurs), des organismes de financement ou de crédit, des mutuelles, ou tous autres organismes susceptibles de se prévaloir de la qualité d'ESS voire d'entreprise solidaire d'utilité sociale pourraient utilement être associés aux OPH, voire intégrés à leur gouvernance.

Les capacités de coopération s'apprécient à l'échelle d'un écosystème spécifique : état de la demande, taille des OPH, facteurs locaux, etc. : il n'existe par nature aucun modèle à imposer, tant les situations sont diverses.

Si des contraintes résultant de l'insécurité juridique de certains partenariats entre des bailleurs sociaux et des acteurs de l'ESS et de freins posés par le cadre réglementaire (notamment celui de la commande publique) existent, les possibilités juridiques offertes demeurent nombreuses. Ainsi, peuvent être utilisés les instruments suivants entre les OPH et les acteurs de l'ESS : marchés publics grâce aux dérogations à l'application des règles, concessions de travaux, coopération public-public avec les acteurs de l'ESS étant pouvoirs adjudicateurs, création de filiales communes pour offrir des services, occupation du domaine des OPH, après mise en concurrence via des appels à projets, financement d'actions via des mécanismes de subventionnement, créations de « *joint venture* » pour répondre à des appels d'offres sur ces sujets.

# Annexes

- Comparatif du statut des OPH par rapport aux autres OLS
- Les grandes lignes du rapport « *Demain, je pourrai choisir d'habiter avec vous !* » de Denis Piveteau et Jacques Wolfrom - juin 2020



# Comparatif du statut des OPH par rapport aux autres OLS

## UN STATUT DES OPH DIFFÉRENT ET DIFFÉRENCIANT DES AUTRES OLS

L'analyse du statut juridique des OPH comparativement à celui des autres OLS permet d'établir plusieurs constats :

- d'une part, une approche par les compétences est relativement neutre dans la mesure où, l'ensemble des bailleurs sociaux peuvent réaliser des missions similaires. L'effet « acteur polyvalent » de la SEM doit à cet égard être fortement relativisé dans la mesure où les OPH disposent au plan textuel de très nombreuses compétences. La différence majeure entre une SEM et les autres bailleurs sociaux réside dans le cœur de métier : on ne peut concevoir un OPH inversant sa mission cœur de métier (construction et gestion de logements sociaux) au bénéfice de missions accessoires. La SEM n'est pas tenue par la même limite. Par effet miroir, une SEM d'aménagement exerçant aussi une activité de logement social dans le cadre de l'article L.481-1 du Code de la construction et de l'habitation aura nécessairement une approche moins spécialisée dans ce domaine. La comparaison par compétences ne fait donc pas ressortir des différences majeures entre les divers opérateurs ;
- d'autre part, une approche par le financement doit prendre en compte le fait que, de par son statut, l'OPH ne peut bénéficier de concours capitalistiques. Cet aspect est indéniable mais est contrebalancé par plusieurs facteurs :
- un facteur métier : l'OPH n'étant pas sujet aux mouvements capitalistiques, il n'est pas non plus sujet à des logiques de groupe susceptibles de dégrader son ancrage territorial ;
- un facteur financier : les OPH peuvent bénéficier, outre les financements publics, de nouvelles sources de financement via les titres participatifs depuis la loi Elan, étant précisé que cet instrument de financement n'a aucun effet sur la gouvernance des OPH. Il est encore trop tôt pour savoir si les titres participatifs constitueront à terme une alternative suffisamment forte et pérenne pour pallier la problématique de l'absence

de capital des OPH, mais cette nouvelle possibilité est incontestablement de nature à réduire l'écart avec les autres modèles capitalistiques.

- En troisième lieu, en termes de fonctionnement, les rigidités habituellement attachées au modèle d'établissement public par rapport aux modèles de sociétés anonymes (ESH, SEM, SCIC) sont désormais très relatives : outre le fait que l'OPH est un EPIC, le passage systématisé en comptabilité commerciale au 1<sup>er</sup> janvier 2021 assouplit considérablement le fonctionnement comptable des établissements. Le dispositif actuel des délégations de signature est source de rigidité et d'insécurité juridique pour les offices. La Fédération porte des propositions auprès de la DHUP pour l'assouplir. Si la coexistence de statuts publics et privés au sein du personnel des OPH est un facteur de complexité relatif dans la mesure où il a vocation à disparaître avec le temps et sa gestion est maîtrisée par les OPH.

En conclusion, les OPH peuvent être regardés comme étant, au plan juridique, comme compétitifs par rapport aux modèles concurrents, dans la mesure où peu de points sont réellement différenciants, étant précisé que, de manière quasi-systématique, les zones de « rigidité » des OPH constituent aussi par effet miroir leurs forces. Une action auprès des pouvoirs publics est engagée afin de fluidifier le fonctionnement des OPH (délégations). La problématique de l'attrait d'autres modèles (SEM/SCIC) nous paraît donc, en première approche, plus d'ordre politique que juridique.

Les OPH disposent indéniablement de nombreux atouts et d'une stature particulière dans le milieu du logement social. La concurrence accrue, la baisse des ressources publiques et le contexte incertain doivent cependant les inciter à évoluer pour relever les défis de la diversification, de la décentralisation des politiques de l'habitat et de la transformation de l'habitat et de ses habitants sur les territoires.

---

# Les grandes lignes du rapport « *Demain, je pourrai choisir d'habiter avec vous !* » de Denis Piveteau et Jacques Wolfrom - juin 2020

**La population cible visée :** les personnes âgées et les personnes en situation de handicap.

## LES PARTI PRIS

- Des personnes qui veulent rester chez elles, en créant « un environnement bienveillant, pas seulement en permettant des travaux de réhabilitation ou de construction, mais en suscitant des entourages générateurs de bien-être ».
- Un principe de volontariat : c'est aux habitants de définir les services et leur niveau de solidarité.
- Des espaces de vie créateurs de présence partagée et donc générateurs d'emploi, favorisant le bien-être et sécurisant les proches.
- Une nouvelle façon de faire des partenariats entre collectivités locales, services de l'État, associations, familles...

**Un concept proposé :** l'habitat « accompagné, partagé et inséré dans la vie locale » (API).

## COMMENT ÇA MARCHE ?

- Des personnes qui font le choix de vivre ensemble, en ayant chacune leur logement et en partageant un projet de vie qui sera accompagné (par des professionnels ou des bénévoles), partagé (entre eux) et inséré dans la vie locale du village, du bourg, du quartier.
- Comme elles sont toutes, ou presque toutes, très vulnérables, ces personnes créent ou font appel à une personne morale qui peut les aider à concevoir leur projet de vie partagée et les aide dans la gestion quotidienne de celui-ci. C'est le « porteur du projet partagé » ou « 3P ».

- Pour accompagner leur projet de vie API, les personnes vulnérables bénéficient, pour celles qui en ont besoin, d'une « aide financière à la vie partagée », versée par le Conseil départemental, après la signature d'une « convention de logement API » avec le « 3P ».
- Si l'une d'entre elles déménage vers un logement qui n'est pas API, elle perd cette aide dont elle n'a plus besoin.
- Pour permettre aux plus modestes de bénéficier d'un logement dans un habitat API, un dispositif spécifique de financement pour la création ou réhabilitation de logements sociaux est prévu. Des aides peuvent également être apportées pour des projets réalisés dans les logements du parc privé ainsi que pour des projets de transformation d'établissements médico-sociaux existants. Dans tous ces cas, les habitants bénéficient d'aides au logement majorées.
- Si les personnes qui ont fait le choix de vivre dans un logement API sont des personnes vivant avec un handicap ou des personnes âgées en perte d'autonomie, elles peuvent décider de mettre en commun tout ou partie des aides individuelles (APA ou PCH) dont elles bénéficient, pour avoir un meilleur service, plus présent.
- Les services de soins et d'aide à la personne et les acteurs locaux compétents, notamment des secteurs médico-social et sanitaire, sont invités à intervenir dans le logement et à mettre en place une offre de service diversifiée, coordonnée et respectueuse du libre choix des personnes. Une « convention de services API » peut être signée entre eux et le « 3P ». Elle permet des facturations forfaitaires, pour le groupe d'habitants.

- Un habitat API est au cœur de la vie locale. Il a vocation à nouer des liens avec tous ceux qui contribuent ou qui l'environnent. Pour sécuriser dans la durée les projets, un dispositif de conventions est prévu entre tous les acteurs impliqués.
- Grâce à ce dispositif de conventions et en fonction de l'organisation de l'habitat API, les salariés, bénévoles, services civiques et même d'autres personnes qui le souhaitent peuvent être parties prenantes au projet API.
- Pour multiplier les habitats API, les services préfectoraux, les ARS, les départements, les EPCI et d'autres acteurs structurent leur travail dans une « conférence » qui se réunit régulièrement. Ils apportent une aide à l'ingénierie et intègrent les projets d'habitat API à leur planification.
- Sur chaque territoire, tous ceux qui sont engagés dans une démarche ou un projet d'habitat API se voient proposer de participer à un réseau informel de soutien, une « Communauté des acteurs de l'habitat API ».
- Pour accompagner le lancement de projets API, une phase « starter » de quatre ans prévoit certaines règles particulières de financement et de mobilisation des grands acteurs nationaux, publics et privés.

**Douze « idées pour l'action » sont exposées avec cinquante-six propositions** qui les déclinent, guidées par quatre fils conducteurs :

- donner le « pouvoir d'agir » aux personnes qui font le choix de l'habitat « accompagné, partagé et inséré dans la vie locale » (API), de chercher des réponses qui partent de leurs besoins ;
- partir du logement, plutôt que du handicap ou du grand âge ;
- ne pas faire de l'habitat API un isolat, voire un contre-modèle, mais au contraire de l'inscrire dans le paysage divers des modes d'habiter (domicile, établissement médico-soc etc.) ;
- proposer une « phase starter », d'une durée de quatre ans, pendant laquelle pourront se mettre en place, le cas échéant de manière provisoire ou transitoire, les premiers éléments juridiques et financiers de la stratégie nationale de déploiement.

## LES 12 IDÉES POUR L'ACTION :

1. créer, pour chaque projet qui sollicite un financement public, une personne morale, le « Porteur du Projet Partagé » (« 3P »), garant du projet de vie sociale et partagée et de la participation des habitants.
2. Remplacer l'actuel « financement des structures » par une aide individuelle, pour permettre aux personnes âgées et handicapées de faire le choix de l'habitat API et de financer elles-mêmes les services liés à la vie partagée.
3. Mettre en place un instrument d'investissement adapté dans le logement, en particulier social, et créer un prêt spécifique pour l'habitat API.
4. Adapter la convention APL de droit commun aux logements API et la fusionner avec la nouvelle convention ouvrant droit à l'aide à la vie partagée dans une « convention APL-API.
5. Couvrir les coûts de fonctionnement des « espaces communs dédiés à la vie partagée » par un mécanisme analogue à celui des « charges récupérables ».
6. Engager des opérations d'optimisation d'occupation du logement, particulièrement en zone tendue, en s'appuyant sur des transformations en logements API.
7. Constituer une « communauté des acteurs de l'habitat API ».
8. Faire du déploiement de l'habitat API un levier du soutien à ces services, et une réponse au manque d'attractivité des métiers de l'aide à la personne.
9. Faire du déploiement de logements API un levier de la transformation de l'offre médico-sociale.
10. Prendre acte de la pluralité des compétences, au niveau local, sur le sujet de l'habitat API, en organisant une coordination et une collégialité renforcées des acteurs.
11. Structurer une « phase starter » et mettre en place, au niveau local (Conférence des financeurs), avec consolidation nationale (CNSA), un suivi précis des effets de transferts financiers
12. Installer la CNSA comme opérateur national de « maîtrise d'œuvre » de l'habitat des personnes âgées et handicapées.







Fédération nationale des Offices Publics de l'Habitat  
14 rue Lord Byron • 75008 Paris

**[www.foph.fr](http://www.foph.fr)**

