

La stratégie de développement de la Maîtrise d'ouvrage d'insertion durable

Présentation des objectifs du Mouvement PACT à Mme la Ministre du logement et à Mr le Ministre de la Ville.

31 mai 2012
Douai

Nous tentons de produire de beaux logements très sociaux, issus du parc dégradé et thermiquement performants, pour les offrir aux ménages qui en ont le plus besoin car nous savons que la qualité de notre production participe discrètement mais très certainement de l'entrée en résilience sociale de ces familles que la vie a souvent très mal traité et qui recouvrent ainsi leur dignité en rentrant dans un logement enfin digne d'eux.

La stratégie « logement d'abord » déployée par le précédent Gouvernement s'est employée depuis son origine soit il y a environ 15 mois, sur la forme,

- à affirmer le primat de l'offre de logement sur l'hébergement, **mais** à enclencher un processus de consultation des opérateurs laissant une grande place aux têtes de réseau spécialistes de l'hébergement, et non du logement d'insertion.

- et à valider des options et des expérimentations locales essentiellement tournées vers la réforme des procédures d'accès et d'orientation des publics.

Sur le fond, la stratégie « logement d'abord » est, contrairement à toute attente et pour l'heure du moins l'espérons-nous, tournée vers la transformation de places d'hébergement en logements ou la création de places et sur le maintien de l'intermédiation locative.

Nous avons compris rapidement, que par refus des pouvoirs publics d'hier, de répondre réellement et concrètement à la crise du logement des plus démunis, par une politique logement de solidarité nationale, induisant l'injection de moyens financiers de la part de l'Etat, ce programme ne répondrait pas à la vraie question qui se pose dans notre pays : **comment offrir un vrai logement d'insertion à des familles qui ne relèvent pas de l'hébergement (mais pour lesquelles il s'agit souvent du seul recours mobilisable) et qui ne sont pour autant pas encore assez autonomes pour entrer dans le logement social de nos collègues bailleurs HLM.**

A aucun moment, la maîtrise d'ouvrage d'insertion n'a été considérée comme une solution crédible à la résolution de la crise des parcours résidentiels dans notre pays et c'est donc avec difficulté que les professionnels du logement d'insertion adapté et socialement accompagné sont parvenus à revenir autour de la table et à faire entendre leur voix. Ceci obtenu, et toujours sur le fond, ils ne sont pas parvenus à faire entendre réellement leur point de vue, non pas qu'ils n'aient pas été compris mais plutôt que l'on n'ait pas voulu les entendre car leur position induit un effort financier qui **pourtant à court terme donne de l'intelligence à nos réponses aux habitants mal logés ou non logés, et à long terme contribue directement au désengorgement des structures d'hébergement et à la résolution sur ce segment de public à la résolution de la crise du logement et à des économies dans le budget de l'Etat.**

En bref, là où l'on nous a proposé d'adhérer à une stratégie incantatoire du « logement d'abord », nous avons préféré promouvoir une vision concrète et réaliste proposant « d'abord du logement ».

C'est pourquoi le Mouvement PACT a milité et militera sans relâche avec ses partenaires du réseau des acteurs du logement d'insertion (ALI) pour qu'une certaine vision porteuse de solutions pour l'avenir soit entendue et mieux encore, suivie d'effets.

I La maîtrise d'ouvrage d'insertion durable est un projet social, Un vrai métier, et un vrai besoin.

1 La maîtrise d'ouvrage d'insertion durable est un projet social

Il consiste à produire des logements pour les plus démunis d'entre nous et à transformer des logements anciens dégradés en logements très sociaux conventionnés par le moyen des aides à la pierre de type PLAI ou des aides de l'ANAH et de prêts contractés auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations dans la plupart des cas. Bien qu'ayant vocation à accueillir des familles en situation d'insertion, ces logements sont financés par le truchement des lignes budgétaires de droit commun du ministère du logement ou par l'ANAH. Cependant, la spécificité de notre projet social ne trouve pas sa traduction dans le budget de l'Etat.

La MOI durable consiste également à produire peu de logements (par comparaison avec nos collègues grands bailleurs sociaux dont la mission est de loger en grand nombre), et de façon diffuse dans les centres anciens des grandes villes et les cœurs de bourg. C'est une production fine qui se fait le plus souvent à l'unité, ou en petits collectifs, favorisant ainsi la mixité sociale, puisque permettant aux familles les plus démunies d'habiter dans des bassins d'emploi actifs et en proximité de tous les services publics nationaux ou locaux. Elle contribue directement de ce fait aussi à la requalification urbaine des quartiers anciens et à la valorisation du patrimoine, les logements étant souvent classés en ZPPAUP.

La maîtrise d'ouvrage d'insertion durable présente également la caractéristique de reposer sur un réseau associatif soutenu par des administrateurs bénévoles. En cela, elle constitue une illustration pertinente de ce que peut et veut faire la société civile aux côtés de la puissance publique. **Elle constitue une des formes actuelles de l'économie solidaire dite du « tiers secteur »** qui revendique toute sa place dans notre société pour contribuer, forte de ses valeurs participatives, à la mise en œuvre de réponses sociales et innovantes, pour ce qui nous concerne, au problème du « mal logement » dans notre pays. Sa gouvernance est bien sûr totalement désintéressée et à ce titre, elle sert l'intérêt général de notre Nation républicaine. Son utilité sociale vient d'ailleurs d'être reconnue puisque les opérateurs de la MOI durable sont désormais reconnus SSIG (services sociaux d'intérêt général) et agréés pour produire du logement très social à ce titre.

2 La maîtrise d'ouvrage d'insertion durable est également un vrai métier.

Au delà de sa gouvernance civile et désintéressée, la production de logements d'insertion est également portée par de vrais professionnels qui possèdent un savoir faire bien particulier celui de la réhabilitation du parc ancien dégradé dans le respect de ses qualités architecturales et patrimoniales. Ils œuvrent au quotidien à la sortie de la non décence et/ou d'insalubrité de dizaines de logements dégradés afin de les remettre sur le marché locatif sous forme de logements publics ou conventionnés comme tels. Leurs profils sont ceux des techniciens du bâtiment et de la réhabilitation et l'on compte dans nos équipes des architectes, des monteurs d'opérations, des conducteurs de travaux, des thermiciens, des ergothérapeutes, etc. Pour la gestion locative, nos salariés sont des comptables, des spécialistes de l'entretien, des directeurs administratifs et financiers. Enfin pour l'accompagnement social des locataires, nos équipes de professionnels comptent des travailleurs sociaux, et conseillers en économie sociale et familiale par exemple.

La maîtrise d'ouvrage d'insertion durable est également un vrai métier résolument tourné vers la réhabilitation thermique du parc ancien dégradé et pleinement impliqué dans la lutte contre la précarité énergétique. En effet, nous produisons aujourd'hui par recyclage, des logements BBC Rénovation en tentant d'utiliser des techniques et matériaux innovants afin de faire baisser les factures énergétiques des familles qui sont celles qui en ont le plus besoin. Nous faisons aujourd'hui au quotidien et à notre échelle, (qui reste modeste car redisons que nous n'avons vocation à loger que les ménages en besoin d'insertion par le logement), la démonstration qu'il est possible dans le parc ancien, de produire des logements réhabilités dans les règles de l'art, capables d'atteindre des performances énergétiques plus que satisfaisantes.

La maîtrise d'ouvrage d'insertion durable est enfin un vrai métier car, au-delà de l'acte de produire, notre mission technique ne trouve son sens que si elle est assortie d'une dimension sociale. Cette dimension sociale est assumée, revendiquée même car tous nos locataires sont accompagnés afin de progresser dans leur parcours résidentiels. Au-delà, et depuis plusieurs années, nous avançons parallèlement aussi sur la voie de l'accompagnement social, durable lui aussi, qui associe les habitants et/ou futurs locataires, à la conception de leurs logements, à la réhabilitation de leurs logements (chantiers d'insertion), à l'appropriation de leurs logements par des ateliers collectifs d'apprentissage des éco gestes (type mon éco logement), à l'appropriation de leurs espaces extérieurs par des ateliers collectifs permettant la conception des jardins en lien avec un paysagiste et des associations de jardins familiaux parfois (type atelier mon éco jardin).

Nous tentons au-delà de ces éléments techniques, de produire de beaux logements très sociaux, issus du parc dégradé et thermiquement performants, pour les offrir aux familles qui en ont le plus besoin car nous savons que la qualité de notre production participe discrètement mais très certainement de l'entrée en résilience sociale de ces familles que la vie à souvent très mal traité, et qui recouvrent ainsi leur dignité en rentrant dans un logement enfin digne d'eux.

3 La maîtrise d'ouvrage durable répond à un vrai besoin

Nous affirmons depuis longtemps à présent que la MOID vient répondre à une demande de logement non satisfaite par nos collègues bailleurs sociaux car émise par un public dont les besoins sont particuliers et à qui nous tentons d'apporter une réponse logement personnalisée.

La demande de logement dans notre pays ne distingue pas le logement social de droit commun du logement d'insertion en MOID. Ceci ne doit pas surprendre puisque les lignes de financement de l'Etat (ou de l'ANAH) ne font pas la différence non plus. Reste que nous répondons pourtant bien à une demande de logement très spécifique au moment des attributions puisque nos logements sont attribués aux plus pauvres certes mais qui sont aussi les plus désocialisés, les plus fragilisés, les plus malades et/ou les plus mal logés des demandeurs de logements. Nous répondons à des problématiques atypiques en offrant par exemple plus de grands logements aux grandes familles, ou plus de logements adaptés au handicap.

Cette mission n'est rendue possible que parce que notre taille reste modeste et que les besoins couverts ne sont pas, heureusement, du même ordre, ni de la même nature que ceux qui relèvent de la mission de service public de nos confrères, bailleurs HLM. Nous n'avons évidemment pas vocation à offrir du logement en grand nombre comme eux. Nous avons vocation à loger des ménages dont la composition familiale, les comportements difficiles, la situation sociale et bien sûr les ressources, sont inadaptés au logement social ordinaire. Ces locataires ont connu le plus souvent un parcours logement chaotique ou douloureux (non décence, insalubrité, hébergement, sur-occupation, errance, etc...) mais sont suffisamment autonomes pour intégrer **un logement qui suppose cependant le maintien d'un accompagnement personnalisé à la situation sociale de chaque foyer**. Ils ne sont pas encore prêts à vivre dans un logement social autonome et classique car le suivi social personnalisé qu'ils reçoivent est une condition incontournable de la réussite de leur parcours résidentiel et donc de leur parcours de vie. **Ils supposent également que nous mettions en place une gestion locative adaptée des logements.**

En cela, nos logements en MOID constituent une réponse pertinente, situés entre l'hébergement et le logement dit « normal » qu'il soit issu du parc HLM ou du parc privé. **Il constitue cependant le maillon quantitativement faible de cette chaîne et nous pensons qu'il mériterait d'être renforcé car cette faiblesse quantitative vient bloquer pour partie la fluidité des parcours logement dans notre pays.**

Dans un passé récent, les pouvoirs publics ont considéré, par erreur, qu'en favorisant la promotion immobilière privée par la défiscalisation, et donc en mettant sur le marché des logements à loyers privés élevés et/ou en favorisant l'accession à la propriété, on solderait la pénurie de logement « par le haut ». C'était bien mal connaître la situation économique des français dont le niveau de vie ne permettait

pas et ne permet toujours pas aujourd'hui ni d'accéder à la propriété en grand nombre, ni d'accéder au marché locatif privé souvent trop cher.

Aujourd'hui plus de 70% de la demande de logement social est émise par des familles remplissant les conditions de ressources du PLAI. C'est dire qu'en réalité le droit commun des niveaux de ressources des familles n'est plus le PLUS mais le PLAI et c'est, en le sachant, prendre la mesure de la baisse du niveau de vie des ménages les plus modestes dans notre pays. C'est le défi auquel les bailleurs sociaux ont à faire face en même temps qu'ils ont, de leur côté à produire plus de logements sociaux. C'est leur métier.

Nous nous inscrivons dans la **pleine complémentarité** de leur mission, sur un segment de l'offre de logement beaucoup plus étroit et différent car adapté du fait de son mode de production, du fait du suivi social des ménages et de fait de la gestion adaptée elle aussi. En fait, nous logeons les familles qui par leur profil, leur comportement ou leur fragilité n'ont pas ou pas encore leur place dans un logement social classique, lesdits logements obéissant à des modes de production et de gestion dont l'économie n'est pas compatible avec les besoins de nos locataires.

Dès lors et pour toutes les raisons qui précèdent, nous revendiquons le caractère spécifique de notre mission et souhaiterions que cette spécificité soit reconnue par la création d'une ligne spécialement dédiée à la MOID au sein du budget du Ministère du logement.

II Réformer les modes de financement de la Maîtrise d'ouvrage d'insertion durable

Les opérateurs agréés de la maîtrise d'ouvrage d'insertion durable ont jusqu'alors emprunter deux modes de financement pour produire des logements, les aides à la pierre de l'Etat ou celle de l'ANAH. Aujourd'hui, ces modes de financement sont inadaptés d'une part parce que l'ANAH a considérablement restreint l'accès de ses aides aux bailleurs, privilégiant les propriétaires occupants et d'autre part parce que la baisse drastique des aides à la pierre en PLAI de l'Etat et le passage au forfait ne permet plus le financement de nos opérations.

1 La restriction de l'accès aux aides de l'ANAH.

La mise en place du programme « habiter mieux » par l'ANAH et l'orientation stratégique des crédits sur la réhabilitation thermique des logements des propriétaires occupants a eu mécaniquement pour conséquence de limiter durement l'accès des opérateurs de la MOID à ce mode de financement.

Si le Mouvement PACT parallèlement opérateur historique du conseil habitat soutient tout à fait les efforts de l'ANAH pour les propriétaires occupants modestes, il n'en reste pas moins que bien souvent, le Mouvement PACT a vu sa production limitée par la baisse des crédits de l'ANAH dédiés à l'amélioration de l'habitat des bailleurs bien que l'essentiel de nos logements relève du conventionnement très social de l'ANAH.

Parallèlement, en dépit de la création d'une catégorie d'aide à l'amélioration dédiée aux opérateurs agréés SSIG après la réforme des agréments de la loi MOLLE, il n'a pas été souvent possible de mobiliser ces crédits car y ont été assortis de conditions de surface et de niveaux de loyers ne permettant pas d'amortir les opérations et d'atteindre l'équilibre. Cette réforme a par ailleurs augmenté inutilement la complexité du montage des opérations, les opérateurs agréés conservant la capacité de mobiliser les aides de droit commun de l'ANAH bailleur, ce que la plupart d'entre eux ont continué de faire autant que possible.

2 La baisse des aides à la pierre de l'Etat

A partir de 2011, tous les bailleurs sociaux ont été touchés par la baisse des aides à la pierre du Ministère du logement. Encore en 2012, et pour ne citer que la région Nord Pas -de -Calais, l'enveloppe des aides a été annoncée en février, est en baisse de 2 millions d'euros tandis que la production de PLAI doit théoriquement passer de 1500 à 1590, ce qui ne consiste rien moins qu'à répartir et organiser la baisse des financements. Le raisonnement poursuivi consiste à attribuer les aides à la pierre sous forme de forfait au logement produit (de 5000 à 7000 € selon les territoires) induisant une plus forte mobilisation des fonds propres des bailleurs sociaux, « invités » par ailleurs par les EPCI délégataires à produire plus de logements très sociaux pour répondre aux diagnostics de la demande identifiée dans les PLH des agglomérations, et aux exigences bien légitimes de l'article 55 de la loi SRU.

Dans cette logique, les bailleurs sociaux ont commencé évidemment à rencontrer certaines difficultés de production et les opérateurs de la maîtrise d'ouvrage d'insertion ont du, eux, parfois renoncer à produire.

En effet, le passage à la forfaitisation pénalise grandement notre capacité de production. La plupart des opérateurs associatifs en MOI ont une capacité d'autofinancement très limitée en raison de leur statut associatif ou d'Union d'Economie Sociale.

Dès lors, le niveau de subvention à atteindre est décisif car notre capacité d'endettement est bien naturellement limitée auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations pour des raisons prudentielles. On rappellera pourtant que la réglementation actuellement en vigueur devrait nous permettre d'obtenir un niveau de subvention égal à 20% du montant total de l'opération plafonné à 25% du montant des travaux, ce qui dépasse largement les forfaits qui nous sont accordés.

- Même en allongeant la durée des prêts,
- même en augmentant notre niveau de fonds propres,
- même en sollicitant ou en bénéficiant des politiques volontaristes de certains EPCI,
- même en étant agréé nationalement en MOI,
- même en bénéficiant du soutien de notre fidèle partenaire la Fondation Abbé Pierre,
- même en tentant d'améliorer le niveau de subvention en allant chercher des subventions auprès de FEDER,

Il n'en demeure pas moins qu'aujourd'hui, nous sommes amenés à renoncer à certaines opérations qui ne s'équilibrent pas car elles ne sont pas conformes à l'esprit de responsabilité financière qui guide le pilotage financier de nos structures alors que le besoin de logements produits en MOID sur tous les territoires existe et que les montants de travaux ne sont pas plus élevés que sur certaines autres opérations. Certes, ces montants de travaux ont progressé en raison principalement des exigences thermiques de nos logements (et de la hausse des prix du foncier sur

certaines secteurs), exigences aujourd'hui reconnues par tous comme d'utilité sociale et d'utilité publique et environnementale. Un raisonnement trop rapide consisterait à considérer que ces montants de travaux en progression, justifient que l'on renonce à produire dans l'ancien et que la production de logements neufs soit privilégiée. En fait de production nouvelle, dans le neuf ou dans la réhabilitation intégrale, à quel titre la production très sociale dans le bâti ancien devrait t-elle être moins couteuse que le logement neuf ? Devrions nous rogner sur les montants de travaux au motif qu'il s'agit de logements anciens réhabilités pour les plus démunis ?

Ce serait méconnaître gravement deux paramètres absolument incontournables : d'une part, les logements que nous réhabilitons pour les remettre sur le marché locatif sont très souvent situés en ZPPAUP. Ils ne peuvent pas, le plus souvent, faire l'objet de démolition car ils ont une dimension patrimoniale qui relève elle aussi de l'intérêt général. D'autre part et quand bien même pourraient-ils être voués à la démolition, il conviendrait alors d'ajouter au prix de la construction neuve au m², le prix de la démolition elle-même. A ce compte, le prix de nos opérations peut tout à fait supporter la comparaison à condition bien sûr d'offrir toutes les garanties de performance thermique, ce qui est le cas de nos opérations.

3 Pour la création d'un mode de financement adapté à la MOID des opérateurs agréés.

La maîtrise d'ouvrage d'insertion durable est donc un mode de production spécifique car :

- Il ne s'agit pas d'accueillir les mêmes familles que celles qui vivent dans le logement social classique
- Notre production se fait par recyclage du parc ancien privé ou public dégradé pour favoriser la mixité sociale
- Notre production est diffuse et limitée quantitativement
- Son économie est différente de celle des bailleurs HLM

En un mot nous ne logeons ni les mêmes familles dans les mêmes logements, ni aux mêmes endroits, ni avec les mêmes modes de gestion et de suivi social, ni avec les mêmes équilibres financiers.

Toutes les raisons sont des lors réunies pour proposer la création d'un mode de financement spécifique issu du budget du Ministère du logement, une forme d'aide à la pierre spécifique et éco conditionnée qui viendra reconnaître notre statut de SSIG et qui, plus favorable, viendra nous permettre de satisfaire la demande de logement très spécifique et très limitée que nous portons. Ce mode de financement devra être créé et éco-conditionné en contre partie, afin de lutter activement contre la précarité énergétique et permettre de répondre à un segment de la demande de logements très sociaux non couvert par nos collègues bailleurs sociaux dont le cœur de métier n'est pas l'insertion des publics les plus démunis, mais la production et la gestion de logements sociaux pour le plus grand nombre des français qui n'ont pas les moyens de se loger dans le parc privé ou d'accéder à la propriété.

Ce nouveau mode de financement devra concerner le niveau d'aide. Il devra être affranchi des zonages car la demande est partout présente et pourra être modulé par la performance

énergétique atteinte et par la réduction des charges assumées par les familles pour lutter contre la précarité énergétique.

Il devra être également accompagné d'un dispositif financier prenant en considération le surcoût de gestion locative, dit « gestion locative adaptée » et permettre aux gestionnaires de parc, par le développement de partenariats efficaces, de conserver des marges de manœuvre concernant l'attribution afin de veiller en particulier au maintien de certains équilibres de peuplement dans ce type de parc.

Cette ligne budgétaire, sortie de la logique des forfaits d'aide à la pierre, devra s'élever en rythme de croisière à **30 millions d'euros par an** avec une montée en charge progressive du nombre de structures UES PACT et des capacités de production.

Le développement de cette MOI durable sur un financement dédié des aides à la pierre vient dans notre esprit s'inscrire parfaitement dans le parcours logement des ménages les plus démunis et cumulant des difficultés d'insertion. **Il constitue le maillon manquant de la chaîne du logement dans notre pays et répondra parfaitement alors à l'objectif dit du « logement d'abord » ou plutôt pour notre Mouvement dit « d'abord du logement ». Le développement de cette production reconnue et confortée viendra soulager le système d'hébergement qui doit jouer son rôle mais ne doit en aucun cas être confondu avec le logement, fusse-t-il d'insertion.** Il constituera aussi une contribution importante à l'objectif de l'article 55 de la loi SRU car il constitue du logement à part entière, ce que ne peuvent pas être les places d'hébergement qui, par nature ne sont que temporaire et financées par le ministère en charge des affaires sociales.

L'expérience et un recul de plus de quinze ans de production en MOI nous a intimement convaincu de l'efficacité économique et sociale du modèle que nous souhaitons proposer. **A l'échelle nationale, nul doute qu'il contribuerait en un peu plus d'une décennie à apporter des réponses à la crise du logement dans notre pays sur le segment de la demande de logement des publics les plus défavorisés.**

De leur côté, les opérateurs de la MOID du Mouvement PACT, **s'engageront plus avant encore dans la structuration de leur réseau d'UES** afin de couvrir pleinement le territoire français, processus d'ores et déjà entamé et poursuivront leur **montée en professionnalisation.**

Une réflexion d'ores et déjà entamée par notre Mouvement, concernant la création d'une structure nationale d'appel de fonds publics, alimentée par un fléchage des fonds solidaires d'épargne salariale et du Livret A vers la production de logements des organismes agréés. Cet organisme de portage constituera le pendant pour la MOID, du 1% logement des bailleurs HLM, et permettra de constituer le haut de bilan de cet organisme de portage national et de celui des UES régionales existantes ou à venir. Il sera alors mobilisé pour assurer le préfinancement des opérations et/ou pour constituer les apports en fonds propres nécessaires à la production.

Dans ce domaine aussi, l'effort financier doit être réparti entre la puissance publique et le tiers secteur afin qu'il puisse, face à la crise du logement, prendre sa part de l'effort financier également.

Nous sommes convaincus que les opérateurs de l'économie solidaire et de la MOID que sont les PACT et tous les acteurs du logement d'insertion ont leur place à prendre **aux côtés de l'Etat** et des collectivités territoriales dans l'effort à produire pour résoudre la crise du logement dans notre pays. Notre mission sociale d'intérêt général rencontre ici l'intérêt national et l'intérêt local et sert à son échelle, modeste, mais socialement indispensable, une politique nationale solidaire du logement dans notre République.