

L'Union, pour faire quoi ?*

Pendant longtemps cette question ne s'est pas posée. Le credo du Mouvement était clair : chacun doit pouvoir se loger quelle que soit sa condition sociale, tenant compte de la liberté de choix quant à la nature de son habitat, de l'effort qu'il entend ou peut supporter en regard de sa situation.

Le logement social était fait pour loger les familles modestes mais solides, leur apporter l'hygiène, le confort, l'accès aux équipements. Les moyens d'y pourvoir venaient du budget de l'Etat.

L'activité de chaque organisme et sa vie quotidienne dépendaient de la capacité de tous à infléchir les décisions politiques nationales. Obtenir du gouvernement et du parlement la priorité au logement social, et sa concrétisation dans les budgets annuels : tel était l'objectif, et il était pour chacun d'une évidence solaire qu'il nécessitait l'Union en un Mouvement social fort. Ce mouvement social comprenait l'organisation professionnelle.

Au sein du mouvement la primauté devait revenir aux élus politiques nationaux, les mieux placés pour le lobbying. A leur tour ceux-ci avaient un intérêt à s'appuyer sur les analyses solides des professionnels tant du fait de leur connaissance du terrain que de leur habileté aux raisonnements économiques et financiers.

Le profil du Président s'imposait : celui d'un homme politique capable, par son passé, d'incarner l'engagement désintéressé pour la cause du logement social.

Insensiblement d'abord, plus rapidement ensuite, des évolutions venant de plusieurs horizons ont convergé pour se traduire par des menaces sur les organismes : directes sur les uns, les Crédits Immobiliers et les Coopératives, par suppression des privilèges qui avaient fondé leur existence ; indirectes sur les autres, les locatifs, par paupérisation et marginalisation progressive de leur patrimoine. Au total un scénario catastrophe très explicitement redouté par tous.ⁱ

Pour des raisons qu'il serait trop long d'analyser, les uns et les autres ont cherché la sécurité dans les spécificités de leur statut. De là est né le logement social service public local calqué sur l'image la plus traditionnelle du service public à la française d'un côté et puis de l'autre les organismes HLM entreprises, donc libéralisme avec prédominance du marché et de la banalisation. Roger Quilliot réprouvait l'un et l'autre de ces points de vueⁱⁱ.

Ce mécanisme s'est consolidé en s'appuyant sur deux rationalités différentes. Elles comportent l'une et l'autre un désir d'Union. Mais ce n'est pas la même : les uns continuent à la voir comme un mouvement social. Les autres comme une organisation professionnelle. Mais tous font passer la cohérence de leur groupe avant celle de l'Union. Il y avait une Organisation Professionnelle Unie, il y a des Organisations Professionnelles Réunies. Le Mouvement social comprenait l'Organisation Professionnelle, le Mouvement Social coexiste avec des Organisations Professionnelles.

Fin 1994 après le congrès de Rennes et après un an d'essai de fonctionnement différent du Comité de Direction, il apparaissait clairement qu'une plus grande écoute des fédérations ne suffisait pas à rétablir l'ancienne unité. Il fallait redéfinir le projet des HLM. Cette demande venait des permanents

* Cette note répond à un souhait exprimé par la « Conférence des Présidents » afin de recentrer le débat sur les finalités.

Pour la commodité de la lecture les chiffres romains renvoient à des notes situées en fin de texte. Elles-mêmes renvoient à des extraits de documents antérieurs, regroupés en annexe

de la rue Lord Byron qui avaient peut-être une perception plus aiguë de la situation. Roger Quilliot n'y était pas trop favorable : il disait « une organisation qui se met à élaborer un projet est une organisation malade. » Il ne pensait pas que l'Union était profondément malade.

Il faut dire que pour lui l'Union s'imposait comme une évidence et une nécessité : une évidence parce que quand on a la chance de transcender la défense d'un groupe social en défense d'une cause d'intérêt général, on ne laisse pas passer l'occasion (« on n'est pas le CNPF » disait-il !ⁱⁱⁱ). Une nécessité parce que peu de gens en dehors du Mouvement HLM et même parfois des ministres ajoutait-il, savent qu'il y a des différences de statuts entre les organismes. Il répétait que le Maire de Clermont-Ferrand comme beaucoup d'autres, ne se souciait que de l'efficacité et faisait appel à l'organisme qui lui paraissait le mieux à même de répondre à ses problèmes. Les organismes se sauveraient ou périraient ensemble.

C'est en navigant entre ces positions qu'un effort pragmatique a été conduit depuis pour tenter de réinventer une conception commune du logement social, préalable à la reconstruction de l'Union. Il s'est appuyé sur les congrès qui ont été comme autant de pierres placées au milieu de la rivière pour la traverser. A travers Montpellier, Bordeaux, Lille et Marseille cet essai de reconstruction pragmatique s'est concrétisé dans des documents.

Ce chemin partait forcément du commencement: la mission des HLM. Il devait ensuite parcourir une à une toutes les composantes du logement social identifiées dans le projet de Montpellier ^{iv}. L'Union en était la dernière étape : il n'est pas étonnant qu'elle n'ait pas encore été traitée, même si le comité d'organisation y a travaillé. L'étape précédente d'ailleurs, les organismes opérateurs, est loin de l'avoir été elle aussi, et il est bien difficile de parler de l'Union des organismes quand on n'a pas une vision commune claire des organismes eux-même.

Pour autant ,en l'état du consensus sur le logement social, quelle réponse donner à la question : « l'Union, pour faire quoi ? »

| |
|---|
| <p>I - Le pragmatisme a dégagé une réponse : un nouveau consensus sur le logement social traduit en objectifs nouveaux pour les fonctions traditionnelles de l'organisation professionnelle.</p> |
|---|

En reconstruisant une conception commune du logement social, s'est élaborée ces dernières années une synthèse pragmatique entre ces deux conceptions, l'Union défense des organismes, l'Union défense d'une cause :

L'Union doit couvrir les fonctions classiques d'une organisation professionnelle, mais chaque fonction tire son contenu de la référence à la cause du logement social, elle-même réinterprétée de congrès en congrès au vu des évolutions de l'environnement économique, politique et social.

a) Défendre le champ d'activité : en reformulant la mission sociale, plus démunis et mixité.

Le projet de Montpellier a confronté les trois fonctions historiques du logement social avec les exigences et les attentes actuelles et prévues de la société. Il a conclu à la reformulation de ses missions:

- la composante sociale fondatrice est devenue: « Loger les plus démunis et promouvoir la mixité ». Cette mission s'est imposée au niveau des pouvoirs publics. Elle est écrite dans la loi et reconnue par le Conseil Constitutionnel. Elle est en outre, celle que tous nos homologues européens ont adoptée.

- la composante territoriale est devenue : nécessité d'un dialogue global avec un niveau de coopération intercommunale qui s'avère de plus en plus essentiel pour maîtriser localisation, diversité d'offre, architecture, et attribution du logement social, indispensable pour réussir la mixité.

- la composante économique de soutien du BTP est devenue : développement direct de l'emploi par les organismes pour répondre au besoin de services exigé par la nouvelle composition sociale des cités.

Cette reformulation a conduit à un éventail d'activités pour les organismes d'HLMV, confirmé par les applications qu'il a reçues, de la réforme des attributions à la création de 2.500 emplois de proximité en passant par la sécurisation de l'accession. Ainsi le mouvement HLM a retrouvé les fondements d'un champ d'activité qui maintient et amplifie l'acquis : un locatif englobant un large segment de la population, une accession sociale donnant à tous le choix de son statut d'occupation, des produits pour réaliser la continuité des marchés dans chaque territoire tant en locatif qu'en accession, un vaste secteur de services dont on aperçoit à peine les contours.

b) Obtenir les moyens : en adaptant les interventions indispensables de l'Etat.

Montpellier constatait l'essoufflement durable des marges de manoeuvre budgétaires de l'Etat. Lille dégage deux lignes d'accord pour s'adapter à cette situation, certainement durable :

- l'intervention publique est indispensable à l'exercice de la mission du logement social, les récentes réformes des pays européens le démontrent amplement. Il n'y a pas de social sans intervention publique.

- la forme que prend cette intervention est variable dans le temps et dans l'espace. Ce n'est pas elle qui définit le social, c'est son effet sur le loyer et sur la solvabilisation. L'intervention sera d'autant plus facile à obtenir que sa forme s'adaptera à la nouvelle politique financière et budgétaire de l'état, dans le contexte européen.

L'équilibre entre aide à la pierre et aide à la personne découle de la nouvelle formulation de la mission : pour pratiquer réellement la mixité, le loyer de sortie doit rester suffisamment attractif pour les ménages sans APL.

La forme de l'aide au loyer importe peu : budgétaire, financière, fiscale... Des aides à l'exploitation qui permettent à la fois d'améliorer le service et de dégager des possibilités d'autofinancement seraient préférables à des aides au seul investissement.

c) Appuyer les organismes: en mettant l'esprit d'entreprise au service de la cohésion sociale

La mise en place d'une action professionnelle pour aider les organismes à s'adapter a été le grand tournant des années 70 à l'Union. Celle-ci n'a cessé depuis d'être adaptée et développée. La novation des dernières années aura été l'accentuation des méthodes remontantes : réseau des associations régionales, accentuation de l'écoute des organismes par les filiales, clubs, fond d'intervention, GIE villes et quartiers...

Le congrès de Bordeaux a infléchi le contenu de cette action pour tenir compte du succès rencontré partout par l'entreprise, illustré au sein du Mouvement par les meilleurs des organismes, en posant que les HLM devaient être des « entreprises pour la cohésion sociale ». Le rôle de l'Union aurait dû s'en trouver dynamisé vers le développement de coopérations interorganismes plus offensives. C'est ce que voulait signifier le pacte d'union prôné par le Projet : unissons-nous pour faire plus.

D'abord en présentant aux autorités locales une gamme d'interventions pour un meilleur fonctionnement de leur marché territorial. Ceci s'est fait par endroit, s'est défait ailleurs. Ensuite en mettant à la disposition de chaque organisme des outils nouveaux, fruits d'une coopération d'ensemble : la sécurisation des accédants à la propriété, l'appui aux associations d'accompagnement social, en sont des exemples... Ceci ne s'est fait que très peu, la consolidation des réseaux fédéraux ayant prévalu au plan national sur les actions transversales.

d) Conforter le soutien politique : en s'adossant à des intercommunalités dotées d'un rôle nouveau

Dans une activité qui dépend autant des pouvoirs publics, le lobbying politique est essentiel. Il s'exerce auprès du parlement et le Mouvement HLM a été orfèvre en la matière. Timidement parce que le constat pouvait précipiter le phénomène, le Projet, mais plutôt les papiers internes de préparation, ont mis le doigt sur l'affaiblissement du soutien politique national au logement social.

Les causes premières en sont la montée d'autres préoccupations, l'effort important fait jusqu'ici pour le logement social mais aussi une certaine lassitude à prendre le parti d'un groupe de pression dont l'image n'est pas toujours positive. Mais plus profondément, le logement social assimilé au logement des plus démunis par l'opinion publique n'est plus un enjeu de classes moyennes, donc disparaît du débat politique national (cf. Europe)^{vi}.

L'expérience des HLM, confirmée par les travaux avec les associations de maires, a montré que le vrai soutien politique du logement social pour la mixité, étaient les maires. D'où la proposition forte du Projet de leur donner plus de pouvoirs, de les faire passer du rôle d'opérateurs auquel les a cantonnés la loi de 1912, à celui de régulateurs aux côtés de l'Etat, sous condition de coopération intercommunale à un niveau pertinent.

e) Surmonter les résurgences du clivage: en permanisant le travail sur le logement social

Il ne faut pas surestimer la solidité des consensus obtenus sur la conception du logement social. Toute synthèse pragmatique ne vaut que si elle est complètement mise en oeuvre. Ce n'est pas le cas, le rapport de Marseille l'a souligné.

Le pragmatisme exige un travail permanent pour surmonter, en anticipant sur l'événement les divergences toujours prêtes à resurgir. Le détour par la reconstruction du consensus sur le logement social pour reconstruire l'Union, a engendré une nouvelle fonction pour celle-ci, et non la moindre : poursuivre la reconstruction du consensus. Les chantiers urgents identifiés à Marseille avec leurs pistes de solution sont les suivants:

- **Autonomie des organismes:**

Après analyse des récentes réformes européennes, le rapport de Lille conclut à la surabondance de la réglementation française. Le séminaire l'a précisé : il y a superposition de contraintes sur le parc, les statuts, les opérations et les comportements des organismes ^{vii}.

La conciliation du contrôle et de l'autonomie s'est faite ailleurs par la fixation d'objectifs contractuels pluriannuels et le contrôle des résultats, venus remplacer la tutelle a priori sur les opérations courantes^{viii}.

Avec les attributions et le conventionnement-cadre d'organisme, on pourrait faire un pas décisif dans ce sens. Mais il est vrai qu'on bute encore sur des difficultés^{ix}.

- Rôle collectif des habitants :

Tout milite pour aller progressivement vers une implication de plus en plus forte des habitants dans la gestion du logement social : une tendance de société qui partout fait surgir des contre-pouvoirs; la recherche d'alliés capables d'aider à pousser les revendications ou à défendre l'image ; le management moderne qui substitue de plus en plus au contrôle interne la pression organisée, individuelle et collective, du consommateur sur les unités de production....Et en outre,un dialogue crédible avec les habitants peut se substituer à bien des règlements et des contrôles administratifs, donc donner de l'autonomie.

Il serait néanmoins naïf et contreproductif d'ignorer les difficultés inhérentes à la mise en oeuvre de ces évolutions dans notre secteur. L'une, et non la moindre, provient de l'écart entre la diversité de la représentation locale des habitants et la volonté d'exclusivité des associations nationales. Au moment où les locataires sollicitent les moyens de financer leur structure, le débat devrait donc porter sur : quelle structuration favoriser et comment ? Quelle place donner à la participation directe des habitants ? Il reste à faire.

- Nature des intervention publiques :

Certes la convergence a progressé dans ce domaine. Il demeure, et chaque baisse annoncée du Livret A le montre, que les divergences sont prêtes à resurgir. Le consensus du rapport de Lille sur la fiscalité est certainement lui aussi fragile. La tentation du retour au budgétaire est d'autant plus présente que les nouvelles solutions, fiscales notamment, sont difficiles à élaborer et à négocier, compte tenu des interférences européennes et nationales.

II - Le pragmatisme ne peut pas tout : sa lourdeur le pénalise au point de menacer sa pertinence et d'empêcher l'organisation professionnelle d'accomplir sa fonction de communication.

Dans le processus amorcé à Montpellier la recomposition de l'Union comme réunion solide de fédérations se fait par un détour : une conception pragmatique et nouvelle du logement social qui synthétise les apports des rationalités des uns et des autres, compose l'esprit d'entreprise avec l'esprit de mission

L'étendue du chemin parcouru montre que ce détour est une solution solide pour la reconstitution d'une Union forte intégrant les apports de tous, parce qu'il répond au fond à la question l'Union pour faire quoi.

Ce détour est aussi la seule solution solide : le comité organisation, tentative pour régler par des mécanismes de fonctionnement la réforme de l'Union n'a pu aboutir. Son président conclut à la nécessité de faire des choix fondamentaux en la matière, qui ne peuvent l'être que si il y a au préalable accord sur les objectifs, c'est à dire le quoi faire ensemble. On revient toujours à la nécessaire définition de la mission commune, de la manière de l'exercer et des moyens nécessaires pour cela avant de dire comment on s'organise, voire s'il y a besoin de s'organiser ensemble.

De la même manière, la création d'une première vice présidence ou de l'alternance à la présidence ou des deux, ne convainc pas tout le monde qu'il y a là un moyen d'échapper au règlement des mécontentes de fonds. Pour ceux-la le bicéphalisme n'est pas un gage d'unité :Il débouche sur la cohabitation des sensibilités, pas sur leur composition.

Mais le seul itinéraire du consensus pragmatique pour parcourir ce détour est lent, long, difficile. Toute position qui s'écarte de la simple répétition des doctrines courantes demande une élaboration fondée sur des analyses sérieuses, suivi d'un débat approfondi avec la participation effective du comité directeur.

Ce travail est plus lourd à conduire et donc plus lent que la polarisation des rationalités particulières qui s'appuient elles sur des doctrines: tout acquis peut-être remis en cause et ne manque pas d'ailleurs de l'être.

Ce travail n'est plus possible à l'approche de l'événement, car la pression des doctrines est plus forte et l'acharnement à la recherche du consensus très affaibli. Or toute la modification du paysage financier européen, l'aggravation de la crise urbaine, l'approche des échéances électorales, tout concourt à faire des années qui viennent un temps fertile en événements qui auront un impact indirectement mais très fortement le logement social. L'itinéraire pragmatique est coupé à la moindre bourrasque.

Ce travail rend toute communication efficace impossible, alors qu'il s'agit d'une fonction constitutive de toute organisation professionnelle, attendue autant par les organismes que par les journalistes. D'abord parce que pour les raisons qui viennent d'être dites, le consensus est rarement à l'heure du rendez-vous commandée par l'actualité. Ensuite faute d'un langage facile à rapporter à des références courantes car les synthèses issues du débat ne sont ni noires ni blanches, et le Mouvement lui-même ni chair ni poisson X.

Il faut reconnaître l'incapacité du processus pragmatique à refonder l'Union à lui seul. Il doit être encadré par l'arbitrage d'un certain nombre de questions fondamentales.

III- Le pragmatisme doit être délimité : l'arbitrage doit régler les points durs en suspens sur la conception du logement social et sur le positionnement de l'Union.

Il faut donc arbitrer un certain nombre de divergences, qui n'ont aucune chance d'être résolues à temps par le consensus pragmatique car elles mêlent intimement conception du logement social et intérêts des organismes. S'agissant de la conception du logement social ces arbitrages se matérialiseront dans la loi. Il faut ensuite tirer les conséquences de ces arbitrages sur l'Union. Les deux chantiers, propositions du Mouvement pour la loi habitat et refondation de l'Union, pourraient s'avérer totalement dépendants l'un de l'autre^{xi}.

a) Servitudes

Le séminaire C.D.de 98 a permis d'élaborer une réponse à l'apostrophe lancée par le Ministre. Le logement social est propriété des organismes, qu'ils soient de statut public ou privé. Cette propriété plus encore que d'autres, foncières et immobilières, parce qu'elle a été construite avec des fonds publics, supporte des servitudes.

Inaliénabilité: Entre ceux que leur statut public amène à considérer l'inaliénabilité de leur patrimoine comme une donnée définitive et ceux qui de statut privé pensent qu'à l'extinction des prêts ce patrimoine pourrait être libéré de ses servitudes d'inaliénabilité et de loyer plafonné, il y a un fossé qui est peut-être le point de départ de tous les autres clivages que l'on constate dans le Mouvement. Il est urgent que les pouvoirs publics se prononcent dans ce domaine de manière claire.

Solidarité : sa raison d'être réside dans la nécessaire continuité du service aux locataires. Elle joue à la CGLS, a été acceptée dans l'accord sur le conventionnement cadre, mais suscite des prises de position qui ne sont pas stabilisées ^{xii}. Il subsiste en outre un doute sur le sens à donner à la volonté de certains de créer une solidarité limitée à leur fédération, alors que ceci semble à d'autres contradictoire avec la solidarité dans la mission, notamment pour le logement des plus démunis.

Transferts de patrimoine entre organismes : ils ne se pratiquent aujourd'hui que dans le cas de liquidation. Pour assurer la continuité du service aux locataires, il faudrait les rendre plus souples : par exemple être partiels, pour une durée limitée, concerner la gestion seulement..... Ils devraient pouvoir intervenir non seulement en cas de difficultés économiques d'un organisme mais également dans le cas de mauvaises exécutions de la mission sociale et du cahier des charges qui lui sont attachés.

b) Collectivités locales

Le renforcement du pouvoir des C.L., considéré comme essentiel par tous (cf. ci-dessus) est redouté par beaucoup par crainte de voir celles-ci favoriser les organismes dont elles ont la charge.

Pourtant les conditions lentement élaborées de Montpellier à Lille pour l'instauration contractuelle d'un niveau territorial de décision garantissent contre ce risque ^{xiii}. L'effervescence actuelle sur les contrats d'agglomération devrait être l'occasion de les faire acter par la loi et de supprimer ainsi un sujet de suspicion.

c) Multiactivité

Il n'est de stabilité pour l'entreprise que celle de la bicyclette : elle ne tient que si elle avance, c'est-à-dire que si elle se développe. Le Projet de Montpellier était de transformer les exigences de plus en plus nombreuses de la société à l'égard du logement social en autant d'occasions de développement des organismes.

Ceci ne s'avère pas suffisamment mobilisateur pour tous. Un désir perdure et se développe chez certains d'évasion vers d'autres domaines. La diversification des Crédits Immobiliers, qui de contrainte est devenue atout, leur sert de modèle.

Faut-il s'opposer à ce mouvement par crainte de voir la diversification absorber les ressources du social, et, pire, sortir de fait ou de droit une partie du parc de la mission de logement des plus démunis, qui serait reportée sur le reste ? Plusieurs exemples existent de services publics opérés par des agents privés dont les autres activités ne sont en rien limitées.

Mais, dans cette conception, une régulation de la multiactivité très précise est nécessaire (on en perçoit de toute façon la nécessité à propos des SEM au sein de la CGLS) : on ne peut exercer des activités qui se contredisent, on ne peut se servir des loyers sociaux pour développer des métiers qui ne le sont pas, on doit accepter les servitudes et les solidarités qui s'attachent à l'identité de mission sociale.

d) Recentrage

Si la multiactivité est acceptée alors l'Union ne peut couvrir les organismes dans leur totalité. Elle est leur union pour une activité particulière commune, le logement social, ou plus ambitieusement, pour la mission commune d'entreprise pour la cohésion sociale.

Rien de ce qui a été dit jusqu'ici n'est changé, mais une déontologie doit articuler la défense des activités extérieures au logement social par les Fédérations, de celle du logement social par l'Union. Elle a été ébauchée dans le comité organisation à propos du droit de veto.

Ceci ouvrirait la possibilité de référer le discours de l'Union à un discours connu à l'extérieur : celui du service d'intérêt général européen. Ceci serait logique, puisque celui-ci est issu de la confrontation entre service public à la française et libéralisme anglo-saxon, qui s'est conclue lors du traité d'Amsterdam, et qui a été très parallèle au débat interne HLM. Ceci serait en outre cohérent car la synthèse pragmatique s'est souvent appuyée, sans l'explicitier, sur ce langage ^{xiv}.

Grâce à ce positionnement plus repérable, la communication de l'Union pourrait redevenir audible.

e) Rééquilibrage

Malgré les efforts pour rallier les uns et les autres sur une identité commune, l'entreprise à mission, le langage du service public à la française et celui du libéralisme à l'anglo-saxonne continuent de diviser les HLM en deux pôles. Jusqu'ici seul le premier a été considéré comme fondateur, le second étant perçu au départ comme une contrainte de gestion. Dans le contexte moderne il faut reconnaître que la rationalité libérale peut être également fondatrice d'une Union d'entreprises pour la cohésion sociale^{xv}.

On a dit au séminaire que la véritable légitimité des HLM n'est pas la propriété des logements, mais la manière dont ils rendent le service qu'on attend d'eux. L'avenir tiendra donc moins à des privilèges statutaires et plus à la qualité des résultats, comme dans toutes les entreprises.

Dans cette logique, l'Union se justifie comme le moyen de créer des outils nouveaux mis à disposition des organismes pour compléter les gains d'efficacité propres de chacun. Elle est aussi de ce fait le seul moyen de limiter la concentration inhérente à la logique de l'entreprise, qui tendrait à substituer une logique patrimoniale nationale à la logique d'intégration territoriale plus conforme à la mission de cohésion sociale. La création d'outils de développement nouveaux est à la fois la raison d'être et le ciment d'une Union entre Fédérations d'entreprises qui dépasse leur simple alliance tactique..

Si donc le discours libéral doit acquérir un rang fondateur égal à celui du service public, alors l'Union doit devenir à égalité un lieu de création de ces avantages coopératifs autant que l'instrument de défense des moyens de la mission sociale auprès des pouvoirs publics. L'un et l'autre doivent être ordonnés à la reformulation permanente de la mission sociale, qui reste le but des entreprises HLM. La combinaison de l'un avec l'autre renforce considérablement la position du Mouvement dans son dialogue avec les pouvoirs publics.

Elle va dans le sens d'une solidarité maîtrisée, car il n'est pas de création coopérative sans solidarité entre les coopérateurs. Prenez l'Union européenne. A travers le marché commun, puis le marché unique, puis maintenant l'union monétaire son histoire est celle de la création d'avantages coopératifs entre les pays. Toute cette histoire est aussi celle de la création d'une solidarité de plus en plus forte entre ces pays, une solidarité maîtrisée ^{xvi}.

La reconnaissance active et positive de deux piliers fondateurs du Mouvement, l'esprit d'Entreprise et l'esprit de Mission, amorce une spirale vertueuse de renforcement durable de l'Union.

ⁱ Extrait du document préparatoire au Projet: un scénario inacceptable, extrait n° 1, mars 1995.

ⁱⁱ Discours Bordeaux 96 : Extrait n° 2, Congrès de Bordeaux juin 1996.

ⁱⁱⁱ Les choses ont changé : le MNEF défend une cause, l'entreprise, supprime les deux Commissions au profit de plusieurs groupes de travail, renforce la représentation des Unions Départementales !...

^{iv} Découpage du logement social proposé en tête du projet de Montpellier : cf. extrait n° 3, avril 1995.

^v Résumé du tableau des missions : extrait n° 4, présentation du Projet Montpellier aux Régions, avril 1995.

^{vi} Evolution du soutien politique au logement social : extrait n°1.

^{vii} Statut du parc social, note d'introduction au séminaire du Comité Directeur : extrait n° 5, avril 1998.

^{viii} C'est bien la voie qui était proposée dès le congrès de Montpellier. Cf. extrait n° 6, avril 1995. Mais c'est le sujet sur lequel le moins d'avancées ont eu lieu comme on l'a constaté à Marseille.

^{ix} Elles sont internes, cf. récemment la définition de l'amélioration par sa destination ou ses moyens financiers, et externes, cf les réactions de la DGUHC. à nos demandes de pousser à son terme le principe de la globalisation des contraintes sur l'ensemble du parc de l'organisme.

^x Ce problème est récurrent. Les reproches des organismes également. Un consensus tacite semble pourtant s'être fait autour de l'abstention et du silence : peut-être tous ont compris que les formules issues du « consensus pragmatique » sont tellement compliquées à décoder qu'elles n'intéressent pas les journalistes. En outre elles viennent souvent trop tard.

Peu admettent par contre cette vérité que les messages les plus objectifs (l'illustration de ce que font les organismes), ne passent que si le positionnement de l'émetteur est clair, ce qui n'est pas le cas.

^{xi} Pour ce qui est de la loi, la préparation de la position du Mouvement se fait dans le groupe Congrès de Nantes. Une première réunion a validé la liste des sujets à retenir (note P. Quercy du 18/12/98 en ajoutant l'accession). Celle-ci comprend notamment les thèmes évoqués ici.

^{xii} Pourtant les défauts invoqués de la solidarité entre organismes peuvent être remédiés:

- la solidarité entre organismes n'est pas la solidarité entre les locataires. Il y a des organismes riches qui ont des locataires pauvres et vice et versa. Toute contribution a une solidarité étant assise sur le niveau de revenus net : un prélèvement partiel bien entendu sur ce flux n'a aucune raison de se traduire sur les loyers.

- la solidarité décourage les bonnes gestions et encourage les mauvais gestionnaires : c'est vrai, comme le RMI décourage à la mise au travail. La solidarité est acceptée soit par générosité par ceux qui considèrent qu'elle est une correction naturelle d'une inégalité des chances ; mais elle est plus souvent encore acceptée par réalisme par ceux qui considèrent qu'ils ont besoin de la paix intérieure pour continuer à prospérer et qu'ils l'achètent de cette manière.

^{xiii} Niveau territorial de décision : extrait n° 7, Congrès de Lille juin 1997.

^{xiv} Cela a débuté dès le découpage du logement social proposé en tête du projet de Montpellier : cf. extrait n° 3

^{xv} Rappelons par exemple que les Crédits Immobiliers ont choisi pour exister dans la concurrence et la banalisation, d'affirmer leur mission sociale. La logique entrepreneuriale retrouve celui de la mission .

On a vu aussi, dans un monde où les paradoxes sont fréquents, des objectifs sociaux mieux remplis par des organes banalisés conscients de leur intérêt bien compris à long terme et de leur notoriété, plutôt que par des services publics dédiés à cela. (Que la concurrence dans les télécoms fasse baisser les tarifs de 30% permet à beaucoup de dire que le meilleur moyen de faire du social, c'est de casser les monopoles. A bon entendeur salut !)

^{xvi} En faisant l'Euro on fait aussi un pacte de stabilité. Il existe donc des contre-mesures capables de limiter les effets vicieux de la solidarité sur la gestion : dans le domaine des organisations professionnelles elles s'appellent déontologie et exigence de professionnalisme.

ANNEXE

Un scénario inacceptable

Entériner ces exigences et y répondre sans précaution, reviendrait à abandonner la conception extensive du logement social des 40 dernières années pour revenir à la conception résiduelle, marginale du début du siècle.

Ce scénario de l'inacceptable est d'autant moins improbable qu'il est propulsé par des tendances à l'oeuvre dans les pratiques actuelles de tous les gouvernements européens :

- Le cantonnement du logement social à un « parking social » serait la conséquence directe d'un recalibrage des systèmes de solidarité qui réserverait les aides à seulement ceux qui en ont le plus grand besoin. On verrait alors notamment le plafond de ressources d'admission dans le logement social diminuer comme cela est déjà réalisé dans d'autres pays.

Or cette tendance est elle-même alimentée par la crise des finances publiques, d'autant plus aiguë que les critères de convergence du traité de Maastricht imposeront des solutions plus draconiennes.

- « Faire ce que le marché ne peut pas faire » a pu être très important au temps de l'urbanisation massive, ou de l'embellissement des villes ou des nécessaires relances du bâtiment. Cela pourrait n'être que très marginal si les gouvernements choisissent de réguler directement le marché. Le bouclage des aides à la personne, le débat actuel sur la « neutralité fiscale », les travaux de la Commission Européenne pour intéresser les capitaux privés à la production de logement social, le système allemand dans lequel les propriétaires personnes physiques bénéficient des aides à la pierre, sont autant d'indices de cette volonté des gouvernements d'obtenir directement du marché qu'il prenne en compte les problèmes sociaux pour minimiser le recours à un secteur d'intervention spécialisé.

Cette volonté est appuyée sur une analyse, aujourd'hui partagée dans le monde entier : le dynamisme de l'entreprise fait mieux que les systèmes politico-administratifs qui gouvernent les secteurs d'intervention administrés. Ce credo se compose avec une nécessité : celle pour ne pas augmenter les prélèvements obligatoires, d'avoir recours à l'épargne privée pour le plus grand nombre d'actions possibles.

- Les tendances précédentes peuvent être précipitées si elles se combinent avec l'affaiblissement du soutien politique au logement social. Il y a là un effet de spirale d'accélération : les préoccupations des gouvernements nationaux sont aujourd'hui forcément celles des classes moyennes. Ils gouvernent d'abord pour résoudre les problèmes de ces classes. Dès lors que le logement social ne serait plus dans ce champ, il perdrait de son poids, notamment dans les discussions budgétaires.

Certes la cohésion sociale reste un thème politique important, l'actualité quotidienne le démontre. Mais il est à peine cynique de dire qu'il s'impose désormais comme le moyen d'acheter la paix des classes moyennes et des autres. Outre qu'elle peut conduire à des déviations particulièrement funestes, notamment celle du logement social considéré comme parking social, cette conception ne donne pas au logement social l'enracinement politique qu'il a pu avoir dans les décades précédentes.

* *

*

CONGRES DE BORDEAUX
Discours d'ouverture du Président R. QUILLIOT

Ai-je besoin dans ce contexte, Chers Amis Congressistes, de vous convaincre que nous devons avoir une stratégie claire et forte ? Celle que je vous propose comprend trois points :

- . poursuivre sans délais et sans tabous aujourd'hui dépassés, l'approfondissement de notre Projet,
- . forts de notre réflexion, demander à l'Etat une vision cohérente du financement du logement social,
- . renforcer notre unité car nous voyons bien qu'il nous faudra toute notre force pour aboutir.

o o o

Je voudrais enfin, pour clore mon propos m'adresser avec solennité à vous, qui êtes les forces vives du Mouvement HLM pour vous exprimer mes convictions quant à notre Union.

Pour être forts nous avons besoin d'unité, qui seule nous permettra de convaincre, par notre action comme par nos arguments. N'exacerbons pas les différences. Développons les terrains essentiels sur lesquels se retrouvent la majorité d'entre nous.

Pour être forts, nous avons aussi besoin d'alliés, car il serait illusoire de prétendre faire prévaloir nos points de vue si nous n'étions pas aussi reconnus par les autres acteurs de la société.

Gardons-nous de croire que nous pourrions garder longtemps notre légitimité si nous n'avons pas le soutien de ceux pour qui nous travaillons quotidiennement : les habitants d'abord, les collectivités locales ensuite.

Notre projet doit nous permettre d'obtenir ce large consensus en interne, et cet appui solide sur nos partenaires.

Ce projet veut concilier social et économie de marché. Il se situe entre le tout libéral et le tout Etat. La première conception envisage la dévolution du patrimoine aux actionnaires, à terme ; elle ne garantit pas la fonction sociale dans la longue durée. Nous devons tous clairement l'écartier : notre patrimoine doit rester un patrimoine social. Ne commettons pas l'erreur que nos amis allemands ont commise, la seule qu'ils se reconnaissent.

La seconde conception isole l'habitat social dans un monde protégé et alimenté par de fortes aides de l'Etat aux opérateurs. Cette conception permettra de moins en moins le large éventail de clientèle nécessaire à la mixité, car l'Etat n'est plus à même de jouer un tel rôle. L'expérience l'a concrètement montré un peu partout.

Notre voie est celle qui concilie l'efficacité et la défense des valeurs humanistes.

L'évolution de nos économies, au sein d'un monde désormais ouvert, est un fait. Elle ne doit pas pour autant nous faire oublier les vertus qu'a su préserver notre système français. La France doit s'adapter, elle ne doit pas se renier.

Les sociétés qui font du laisser faire une doctrine, n'ont nullement démontré leur supériorité économique et sociale à terme. Peut-être ont-elles « gagné une bataille, sûrement pas la guerre ».

Sachons donc opposer notre résistance à ceux qui ont placé dans le tout libéral l'avenir du monde, l'avenir de l'homme. Mais gardons-nous de nous arc-bouter sur le passé. Organisons l'alternative qui accepte de regarder les réalités en face et propose les changements nécessaires. Car dans nos sociétés où tout bouge, ce n'est qu'en évoluant et en s'adaptant que l'on parvient à rester soi-même.

C'est pour oeuvrer dans ce sens que je me représenterai en Novembre à la présidence de l'Union, si je peux encore être utile au Mouvement. Je compterai alors sur vous tous pour montrer par votre action l'efficacité de nos choix.

LE LOGEMENT SOCIAL

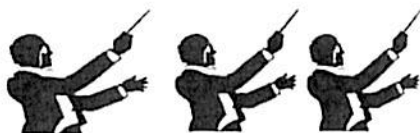
c'est :



Des « Missions »



**Une Régulation Publique
spécifique**



Des Opérateurs



Une Union

LOGEMENT SOCIAL: LES MISSIONS

| | LE FONDS HISTORIQUE (Infra + S. de base) | LES NOUVELLES OBLIGATIONS | LES SOLLICITATIONS |
|--|---|---|---|
| Social <i>De l'égalité des chances</i> <i>à l'égalité d'insertion</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Loger salariat stable à ressources moyennes-inférieures - Loger salariat instable (« flexibilisé ») à faibles ressources - Donner le choix entre locatif et accession * | <ul style="list-style-type: none"> - Qualité du service de base - Locatif : assumer l'exclusion . loger . accompagnement social - Accession : prévenir la vulnérabilité . sécurisation | <ul style="list-style-type: none"> Personnes âgées Immigration Insécurité Echec scolaire → Insuffisances S.P. Chômage Plate-forme logistique pour S.P. et Associations |
| Economique <i>D'une économie fermée</i> <i>à une économie ouverte</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Activité du B T P : contracyclique - Faire faire des progrès de productivité au BTP : . technique . qualif. des personnels - Promouvoir la qualité | <ul style="list-style-type: none"> - Mobiliser le capital accumulé . plus value potentielle . valeur immobilisations . fluidifier le parc - Maîtriser le couple qualité-prix - Créer des emplois . services de proximité | <ul style="list-style-type: none"> - Exporter institution française du L.S. pour effet induits - Contribuer au développement des autoroutes de l'information (EDI - DomoTique) - Services à domicile |
| Territorial <i>D'un secteur complémentaire</i> <i>parachuté</i> <i>à un levier d'action piloté</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Répondre à l'urbanisation - Contribuer à l'urbanisme | <ul style="list-style-type: none"> - Répartir mieux les pbs. (mixité) . « secrétariat » PDL, POPS - Agir sur le marché (unité) . créer maillons manquants pour bonne mobilité (locat. et accession) . gérer pour compte des propriétaires privés le L.S. de fait . chercher complémentarité des parcs | <ul style="list-style-type: none"> Quartiers définition d'une mission globale et permanente suite 50 Quartiers : maîtrise d'ouvrage déléguée de remodelage |

- Extrait n° 5 -

STATUT DU PARC SOCIAL

- Note d'introduction -

La discussion sur le statut juridique du parc social est provoquée par la phrase du Ministre indiquant que « le logement social est un bien de la nation ».

Les deux notes qui suivent montrent :

- d'une part que la propriété juridique du parc social ne peut en aucun cas être contestée aux organismes, même si elle supporte des servitudes d'intérêt général, puisque ceci est aujourd'hui le droit commun de la propriété.

- d'autre part que les servitudes supportées par le parc social sont nombreuses, qu'elles sont en extension permanente, qu'elles portent non seulement sur le parc et son usage, mais également sur le statut des propriétaires et même de plus en plus sur leur comportement.

Dans ces conditions il est légitime de se demander quelle interprétation on peut donner aux propos du Ministre, et quelle reformulation on peut en faire.

Comme le montre la première note, il n'est pas possible de donner aux propos du Ministre une signification juridique précise. Il faut par conséquent considérer qu'il s'agit par une analogie de marquer une intention.

L'intention générale ne peut être que d'insister sur les servitudes qui pèsent sur le parc social et leur importance.

Très vraisemblablement, au vu de la discussion qui a eu lieu en 97 sur l'article 9 du protocole d'accord sur le conventionnement cadre, le Ministre a voulu, parmi toutes ces servitudes, souligner celle qui concerne l'inaliénabilité sur le marché immobilier de ce patrimoine.

Si cette interprétation est exacte on pourrait pour formuler plus précisément les propos du ministre se poser trois questions le parc social étant la propriété juridiquement incontestable des organismes d'HLM, et supportant des servitudes d'intérêt général :

- Ne faut-il pas préciser de quel intérêt général il s'agit ? Celui-ci peut-il être autre chose que la garantie du droit au logement, qui pour le parc social se traduit par logement des plus démunis et mixité.

le 7 avril 1998

- 1 -

- Si les servitudes qui s'exercent sur le parc social découlent de la nécessité pour l'Etat de garantir le droit au logement, comment ces servitudes se situent-elles par rapport à celles que le même Etat impose au parc privé dans le même souci ? Cette question prend une actualité lorsqu'on parle d'un parc privé conventionné qui pourrait chevaucher la fonction du parc social lui-même sans en avoir toutes les contraintes.

- Si le Ministre a réaffirmé certaines des contraintes qui portent sur le parc, notamment son inaliénabilité sur le marché libre, ne faut-il pas en contrepartie se poser la question d'une relecture de l'ensemble des contraintes qui porte sur le secteur HLM. S'il est légitime de faire porter les contraintes sur le parc, voire sur le comportement des opérateurs qui gèrent ce parc, n'est-il pas légitime de s'interroger sur les redondances que comportent aujourd'hui ces contraintes celles qui portent sur les statuts notamment ?

- Extrait n° 6 -

LES OPERATEURS

Parachever la transformation en Entreprises

Trois Objectifs

- ◆ **Autonomie**
- ◆ **Diversité**
- ◆ **Interorganismes**

Trois déclinaisons

- ◆ **Structure**
- ◆ **Compétences**
- ◆ **Projet d'entreprise**

LES OPERATEURS

| | Structures | Compétences | Projets d'entreprise |
|--|---|---|---|
| Autonomie (organismes = entreprises) | <ul style="list-style-type: none"> - (Fonds propres) p.m. - Transformation EPIC <ul style="list-style-type: none"> . si adossement public actualisé - Règles vocation S.A. assouplies <ul style="list-style-type: none"> . si pacte d'Union statutaire | <ul style="list-style-type: none"> - Élargissements pour missions nouvelles : <ul style="list-style-type: none"> . services de proximité . actions sur le marché . fiscalité ? | <ul style="list-style-type: none"> - Développement: <ul style="list-style-type: none"> . nécessité interne . nécessité externe . quantitatif ou qualitatif |
| Diversité - Diversification | <ul style="list-style-type: none"> - C G L S ; garant diversité - Adossements à actualiser : <ul style="list-style-type: none"> . collectivité locales . monde économique . mouvements militants . participation du personnel | <ul style="list-style-type: none"> - Modalités d'élargissement - Modalités mobilisation capital accumulé (vente- surloyer - autres) | <ul style="list-style-type: none"> - Opérateur de service : <ul style="list-style-type: none"> considérer les nouvelles exigences comme des occ. de développement de services - Généraliste de l'immobilier : <ul style="list-style-type: none"> intervenant témoin des collectivités locales |
| Interorganisme | <ul style="list-style-type: none"> - Pacte d'Union - Statut dirigeants salariés - Politique Ressources Humaines - Participations croisées | <ul style="list-style-type: none"> - Incitations aux actions inter-organismes (fiscalité) - Favoriser synergies SACI-Coop-organismes localifs | <ul style="list-style-type: none"> - Actions d'ensemble - Synergies |

- Extrait n°7 -

LE CONGRES
hlm 97
L I L L E
1 7 - 2 0 J U I N

“LES MOYENS DE LA COHÉSION SOCIALE”

RAPPORT INTRODUCTIF

3.5. - LE NIVEAU TERRITORIAL DE DECISION

En constatant en commun que, de facto, la régulation du logement social était, sur le terrain, entre les mains à la fois de l'Etat et des collectivités locales, les Associations de Maires et le Mouvement HLM se sont rejoints sur leur intérêt commun à reconnaître et à organiser ce double niveau de régulation dans le souci d'une bonne répartition du logement social et de la mixité, mais aussi avec la possibilité d'adapter les réglementations nationales aux contextes locaux.

- A l'Etat, le rôle de garant de la solidarité nationale (financement, réglementation des produits, tutelle des organismes)

- au **niveau territorial**, la mise en oeuvre à l'échelle pertinente du bassin d'habitat ou l'agglomération (adaptation des réglementations nationales, moyens locaux d'incitation).

Comme l'ont confirmé les travaux conduits sur le terrain la démarche doit s'inscrire dans le cadre de la coopération intercommunale existante, sans création d'institution nouvelle, et sous la forme d'un contrat local avec le Préfet sans décentralisation nouvelle.

Il est maintenant proposé de passer à une phase plus opérationnelle par **l'expérimentation sur le terrain d'un tel dispositif** basé sur les principes suivants :

- l'Etat contracte avec le niveau territorial et les organismes d'HLM dès lors que le niveau territorial est structuré à l'échelle du bassin d'habitat ou de l'agglomération.

- les options et les objectifs définis dans le cadre d'un PLH à ce niveau font l'objet d'un engagement pluriannuel à l'ensemble des partenaires.

- le Préfet dispose dans le cadre de la déconcentration de l'Etat d'une capacité d'adaptation des réglementations nationales.

Trois éléments sont apparus nécessaires pour organiser le dispositif contractuel :

- un **observatoire de l'habitat** commun aux partenaires qui permettra d'asseoir les négociations sur des éléments objectifs

- un **programme intercommunal de l'habitat** (PLH) associant à sa préparation les organismes d'HLM

- un **contrat de mise en oeuvre** entre, d'une part l'autorité politique (Etat et Niveau territorial) et d'autre part, les opérateurs (organismes d'HLM) prévoyant les adaptations réglementaires, les incitations financières et les modalités opérationnelles.

A l'issue de l'expérimentation, une **évaluation en commun** (Etat, associations d'élus, Mouvement HLM) permettra d'apprécier la qualité des résultats, les améliorations à apporter au mécanisme et la possibilité d'envisager sa pérennisation et son extension.

LE MODE DE DESIGNATION DU PRESIDENT⁽¹⁾

Les objectifs du mode d'élection

-It was desirable that the sense of the people should operate in the choice of the person to whom such important a trust was to be conceded

-It was equally desirable that the immediate election should be made by men most capable of analyzing the qualities adapted to the station and acting under circumstances favorable to deliberation, and to a judicious combination of all the reasons and inducements which were proper to govern their choice

-It was also peculiarly desirable to afford as little opportunity as possible to tumult and disorder.

-Nothing was more to be desired than that every practicable obstacle should be opposed to cabal, intrigue, and corruption. These most adversaries of republican government might naturally have been expected to make their approaches from more than one quarter, but chiefly from the desire in foreign powers to gain an improper ascendancy in our councils. How could they better gratify this than by raising a creature of their own to the chief magistracy of the Union? But the convention have guarded against all danger of this sort with the most provident and judicious attention. They have not made the appointment of the President to depend on any preexisting bodies of men who might be tampered with beforehand, to prostitute their votes; but they have referred it in the first instance to an immediate act of the people of America, to be exerted in the choice of persons for the temporary and sole purpose of making the appointment. And they have excluded from eligibility to this trust all those who from situation might be suspected of too great devotion to the President in office. No senator, representative, or other person holding a place of trust or profit under the United States can be of the number of the electors. Thus without corrupting the body of the people, the immediate agents in the election will at least enter upon the task free from any sinister bias. Their transient existence and their detached situation, already taken notice of, afford a satisfactory prospect of their continuing so, to the conclusion of it. The business of corruption, when it is to embrace so considerable a number of men, requires time as well as means. Nor would it be round easy suddenly to embark them, dispersed as they would be over thirteen States, in any combinations founded upon motives which, though they could not properly be denominated corrupt, might yet be of a nature to mislead them from their duty.

-Another and no less important desideratum was that the executive should be independent for his continuance in office on all but the people themselves. He might otherwise be tempted to sacrifice his duty to his complaisance for those whose favor was necessary to the duration of his official consequence.

La solution

All these advantages will be happily combined in the plan devised by the convention; which is, that the people of each State shall choose a number of persons as electors, equal to the number of senators and representatives of such State in the national government who shall assemble within the State, and vote for some fit person as President. Their votes, thus given, are to be transmitted to the seat of the national government, and the person who may happen to have a majority of the whole number of votes will be the President.

Le profil du Président

This process of election affords a moral certainty that the office of president will seldom fall to the lot of any man who is not in an eminent degree endowed with the requisite qualifications. Talents for low intrigue, and the little arts of popularity, may alone suffice to elevate a man to the first honors in a single State; but it will require other talents, and a different kind of men, to establish him in the esteem and confidence of the whole Union, or of so considerable a portion of it as would be necessary to make him a successful candidate for the distinguished office of President of the United States. It will not be too strong to say that there will be a constant probability of seeing the station filled by characters preeminent for ability and virtue. And this will be thought no inconsiderable recommendation of the Constitution by those who are able to estimate the share which the executive in every government must necessarily have in its good or ill administration.

PUBLIUS [Hamilton]

⁽¹⁾ The Federalist Papers - 1787 - Number LXVIII -

Montesquieu

Pourquoi une confédération ⁽¹⁾

• **Définition**

« The definition of a *confederate republic* seems simply to be "an assemblage of societies," or an association of two or more states into one state.

The extent, modifications, and objects of the federal authority are mere matters of discretion. So long as the separate organization of the members be not abolished; so long as it exists, by a constitutional necessity, for local purposes; though it should be in perfect subordination to the general authority of the union, it would still be, in fact and in theory, an association of states, or a confederacy »

"It is very probable" (Montesquieu) "that mankind would have been obliged at length to live constantly under the government of a SINGLE PERSON had they not contrived a kind of constitution that has all the internal advantages of a republican, together with the external force of a monarchical, government. I mean a CONFEDERATE REPUBLIC.

"This form of government is a convention by which several smaller states agree to become members of a larger one, which they intend to form. It is a kind of assemblage of societies that constitute a new one, capable of increasing, by means of new associations, till they arrive to such a degree of power as to be able to provide for the security of the united body."

• **Utilité non seulement externe (la force) mais aussi interne : la stabilité dans la recherche du bien commun**

« The utility of a Confederacy, as well to suppress faction and to guard the Internal tranquillity of States as to increase their external force and Security, is in reality not a new idea. It has been practiced upon in different countries and ages, and has received the sanction of the most applauded writers on the subjects of politics. >>

"A republic of this kind, able to withstand an external force, may support itself without any Internal corruptions. The form of this society prevents all manner of inconveniences. (Montesquieu) »

« A FIRM Union will be of the utmost moment to the peace and liberty of the States as a barrier against domestic faction and insurrection.>>

• **La confédération doit bénéficier des nombreux apports récents de la science politique:**

« The regular distribution of power into distinct departments; the introduction of legislative balances and checks; the institution of courts composed of judges holding their offices during good behavior; the representation of the people in the legislature by deputies of their own election : these ... are means, and powerful means, by which the excellencies of republican government may be retained and its imperfections lessened or avoided ».

• **La maîtrise des factions , apport spécifique de la confédération pour la recherche du bien commun:**

« AMONG the numerous advantages promised by a well-constructed Union, none deserves to be more accurately developed than its tendency to break and control the violence of faction

¹ The Federalist Papers - 1787

The instability, injustice, and confusion introduced into the public councils have, in truth, been the mortal diseases under which popular governments have everywhere perished. These must be chiefly, if not wholly, effects of the unsteadiness and injustice with which a factious spirit has tainted our public administration.

→ By a faction I understand a number of citizens, whether amounting to a majority or minority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or of interest, adverse to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interests of the community.

The latent causes of faction are thus sown in the nature of man. A zeal for different opinions concerning religion, concerning government, ... ; an attachment to different leaders ambitiously contending for preeminence and power ; have, in turn, divided mankind into parties, inflamed them with mutual animosity, and rendered them much more disposed to vex and oppress each other than to cooperate for their common good

The regulation of these various and interfering interests forms the principal task of modern legislation and involves the spirit of party and faction in the necessary and ordinary operations of government.

The inference to which we are brought is that the *causes* of faction cannot be removed and that relief is only to be sought in the means of controlling its *effects*.

From this view of the subject it may be concluded that a pure democracy, by which I mean a society consisting of a small number of citizens, who assemble and administer the government in person, can admit of no cure for the mischiefs of faction. A common passion or interest will, in almost every case, be felt by a majority of the whole.

Republic, by which I mean a government in which the scheme of representation takes place, opens a different prospect and promises the cure for which we are seeking.

The first great point of difference between a democracy and a republic is delegation of the government, in the latter, to a small number of citizens-elected by the rest.

The effect of this ^{point} difference is to refine and enlarge public views by passing them through the medium of a chosen body of citizens, whose wisdom may best discern the true interest of their country and whose patriotism and love of justice will be least likely to sacrifice it to temporary or partial considerations.

• *La maîtrise de la dimension ,autre apport spécifique, qui renforce le précédent :*

« To this catalogue of circumstances that tend to the amelioration of popular systems of civil government, I shall venture, however novel it may appear to some, to add one more, I mean the ENLARGEMENT of the ORBIT within which such systems are to revolve either in respect to the dimensions of a single State, or to the consolidation of several smaller States into one great Confederacy. The latter is that which immediately concerns the object under consideration..

The second ^{advantage of} difference between a republic and a democracy is that a greater number of citizens and extent of territory may be brought within the compass of republican than of democratic government; and it is this circumstance principally which renders factious combinations less to be dreaded in the former than in the latter. The smaller the society, the fewer probably will be the distinct Parties and interests composing it; the fewer the distinct parties and interests, the more frequently will a majority be found of the same party; and the smaller the number of individuals composing a majority, and the smaller the compass within which they are placed, the more easily will they concert and execute their plans of oppression.

Extend the sphere and You take in a greater variety of parties and interests; you make it less probable that a majority of the whole will have a common motive to invade the rights of other citizens; or if such a common - motive exists, it will be more difficult for all who feel it to discover their own strength and to act in unison with each other. Besides other impediments, it may be remarked that, where there is a consciousness of unjust or dishonorable purposes, communication is always checked by distrust in proportion to the number whose concurrence is necessary.

Hence, it clearly appears that the same advantage which a republic has over a democracy in controlling the effects of faction is enjoyed by a large over a small republic-is enjoyed by the Union over the States composing it. »

régulation déléguée

- pouvoirs délégués
 - déontologie
 - solidarité financière
- contre-partie:
 - adhésion générale à mission
 - org interne crédible
 - contractualisation pour ordonner uti des pouvoirs à vision commune de la mission

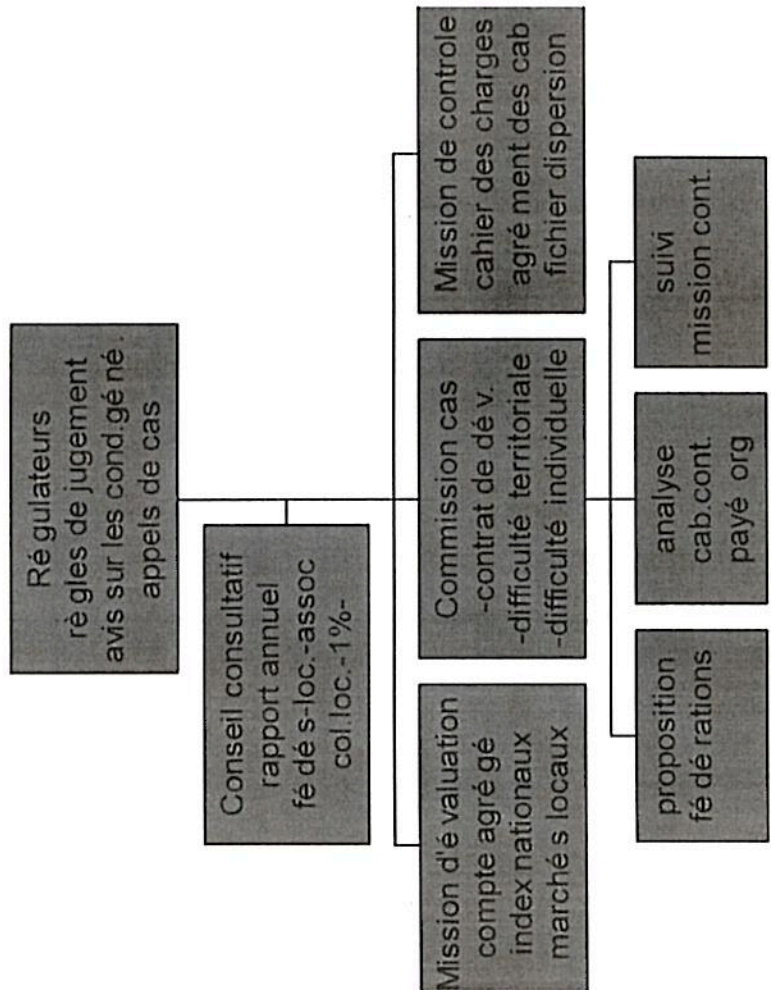
Org union

- union pour pol contractuelle
- déonto
 - valeurs du logement social
 - engagements du mouvement
- des organismes peuvent un jour se diversifier: union log soc fédé org
- hétérogénéité = possibilité de délégation régulation
- représentation d'un intérêt général:
 - base large pour stabilité
 - deux degrés pour choisir les meilleurs

regul

- pour pol contractuelle:
 - créer un mouvement pro fort:
 - une mission
 - une déonto
 - une solidarité
 - des moyens de changer les comportements

Agence de régulation
du
logement social
assurer la disponibilité du parc
et
la mission sociale des opérateurs



précisions

Régulateurs:

5, nommés par le gt,
dont Président=C.L.
2 professionnels

Contrôle:

-situation financière
-exercice de la mission

Comité consultatif:

-répartition globale
effort entre partenaires
-alimentation fond
solidarité

Mesures:

-transfert de patrimoine
-mise en gestion
-délégué spécial
-censeurs

intervention du fond

risque individuel

risque territorial

contrat de développement

contractualisation

développement de la mission

activités de service

régime fiscal ent.de serv. 1ère nécessité

globalisation des contraintes

loyers plafonds

occupation sociale

suppression des contrôles à priori

sur opé d'investissement

label maîtrise d'ouvrage

extension des statuts

toutes activités immobilières

règles comptables et contrôle renforcé