

# DOSSIER SPÉCIAL PROJET DE LOI ELAN

## #1 Fusion des organismes

À l'automne 2017, le projet de loi ELAN (Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique), exposé par le Président de la République, invite au regroupement des organismes HLM (Habitation à loyer modéré) possédant moins de 15 000 logements. Ainsi, d'ici 3 ans, ils formeront des groupes d'organismes de logement social. Notre expert, Erwan CORNEN, décrypte cette mesure phare de la nouvelle loi logement.

Erwan CORNEN  
Chef de marché  
Habitat social



En décembre dernier, le Président de la République a exposé une des problématiques liées aux organismes HLM : « Il y a trop d'organismes, près de 800, et il faut opérer un regroupement en deux ou trois ans ». À travers cette mesure, le gouvernement prône les économies d'échelle et une meilleure gestion des parcs locatifs sociaux.

— Bien sûr, des conditions ont été définies :

Avant toute chose, il est prévu que tout **organisme HLM de moins de 1500 logements**, qui n'aurait pas construit 500 logements en 10 ans, **puisse être dissous** par arrêté ministériel.

Concernant les rapprochements d'organismes HLM, ils pourront prendre deux formes :

- « Une **fusion de l'ensemble des offices publics de l'habitat** (OPH) rattachés à un même établissement public de coopération intercommunale » (article 25 du Projet de loi);
- « Des **fusions entre les organismes de logements sociaux et les sociétés d'économie mixte agréées** pour exercer une activité de logement social » (article 26 du Projet de loi).

Le seuil de logements pour qu'un organisme HLM puisse rester autonome est fixé à 15 000 logements. En dessous de ce seuil, ils devront s'organiser en **groupe d'organismes de logement social** à l'horizon 2021.

Si toutefois ces conditions n'étaient pas respectées, le ministre du logement peut décider :

- D'obliger un organisme HLM ou SEM (Sociétés d'économie mixte) agréés d'acquiescer tout ou partie des logements ou du capital de l'opérateur concerné;
- D'obliger une société de coordination de céder au moins une part au bailleur social.

— Comment cela va-t-il s'organiser ?

D'un point de vue juridique, les groupes d'organismes de logement social pourront se créer selon 3 formes différentes :

- **En tant que groupe**, au sens du Code de commerce, dont **la maison mère est un organisme d'HLM** ou une SEM agréée ;
- **En tant que groupe**, au sens du Code de commerce, dont **la maison mère n'est pas un organisme d'HLM** ou une SEM agréée ;
- **Un ensemble d'organismes d'HLM qui sont associés d'une société de coordination**. Cette dernière, constituée en société anonyme de droit commun ou

en société coopérative, pourrait interdire la réalisation d'un investissement d'un de ses associés ou, décider de céder tout ou partie de son patrimoine ou de fusionner avec un autre associé (si la situation financière l'exige).

D'un point de vue comptable, lors d'un projet de fusion en matière d'HLM, les apports d'actifs seront effectués à la valeur comptable et non à la valeur vénale (ou de marché) comme c'est le cas pour les entreprises privées notamment, indépendamment des statuts des sociétés concernées.

### — Et quels sont les effets attendus ?

**Officiellement, le projet de fusion des organismes HLM a pour but de renforcer l'efficacité de gestion et faciliter la restructuration de leur patrimoine de logements sociaux tout cela en maintenant une capacité de production et de rénovation à la hauteur des besoins.**

C'est une manière de réaliser des économies budgétaires. C'est une des raisons principales pour laquelle le gouvernement souhaite mettre en place cette fusion des organismes HLM. D'autant plus qu'il avait annoncé en décembre dernier une baisse du montant des APL. Il faut donc bien trouver un moyen de compenser ce manque à gagner. Et si ces organismes réalisent des économies par cette réorganisation, l'objectif final est bien qu'ils puissent ensuite réinvestir dans de nouvelles opérations. En effet, le nombre de demandes de logements sociaux reste très important en France (fin 2016, on estime à 2 millions les demandes de logements HLM non pourvues, dont 660 000 demandes de ménages déjà locataires HLM) et le parc actuel n'est pas suffisant.

Afin de contribuer au « choc de l'offre » souhaité par le gouvernement, la Caisse des Dépôts et Consignations a en ce sens mis à disposition une enveloppe de 10 milliards d'euros en vue de développer la construction de logements sociaux.

## CERTAINS PROJETS SONT DÉJÀ BIEN AVANCÉS

*Certaines villes ont déjà pris les devants quant à la fusion de leurs organismes HLM. Qu'il s'agisse d'un projet à l'état de réflexion ou d'une coopération déjà bien ancrée, des projets avaient vu le jour avant la mesure prévue dans la loi ELAN.*

### — Projet de fusion à Dreux

À l'avenir, le parc de logements sociaux de Dreux, comprenant les organismes Habitat Drouais et la Roseraie, pourrait bien être géré par un seul et même organisme. Actuellement, le projet n'en est qu'au stade de la réflexion.



©lechorepublicain.fr (L'office HLM de Dreux et La Roseraie étudient leur fusion)

Le projet de fusion donnerait lieu à une structure gérant 7 500 logements. Même si on est loin des 15 000 logements souhaités, c'est un premier pas que réalise Gérard Hamel, président des deux organismes (Habitat Drouais et la Roseraie). Selon lui «le regroupement des organismes HLM est le moyen de faire face aux dispositions prises par le gouvernement concernant la diminution drastique des loyers et la remise en question des APL». Il justifie cet engagement en affirmant :

« Nous aurons, peut-être, des moyens nouveaux pour dégager plus d'autofinancement pour les réhabilitations et les nouvelles constructions. Mais la vie quotidienne de nos organismes ne changera pas ».

### — Fusion de deux offices HLM à Pau



©larepubliquedespyrenees.fr (Logement social à Pau : la fusion des deux offices HLM est en projet)

Le Maire de la Ville de Pau, François Bayrou, a annoncé, en décembre 2017, son souhait de fusionner deux offices HLM, la Béarnaise Habitat et l'Office Palois de l'Habitat en vue d'anticiper le projet de loi ELAN. Le Maire souligne que ce projet de fusion s'inscrit avant tout dans la création en janvier 2018 du pôle métropolitain Pays de Béarn.

Les locataires craignent « une absorption de l'un des offices [l'Office Palois de l'Habitat] par l'autre [La Béarnaise Habitat] » plutôt qu'une réelle fusion. Ces derniers s'inquiètent de voir peut-être diminuer certains services comme l'entretien, le suivi social ou encore les réhabilitations. Ils s'inquiètent également d'une possible hausse des loyers et « d'une gestion plus privée ».

Il est prévu que ce projet voit le jour en juin 2019 au plus tard afin de former une structure regroupant 8 500 logements.

### Un projet de fusion refusé à Saint-Ouen



©Arleta Chojnacka

En 2017, la ministre du Logement, Emmanuelle Cosse, s'était opposée à la fusion entre l'office HLM de Saint-Ouen (5 700 logements) et la Société d'économie mixte de Saint-Ouen (Sémiso) souhaitée par le maire de la ville, William Delannoy. La transaction était alors évaluée à plus de 455 millions d'euros. Pour la Ministre, cette fusion représentait un « enrichissement des actionnaires privés » qui possède 15% du capital de la Sémiso.

Pour les locataires, cette fusion traduisait une hausse des loyers et marquait la fin du conventionnement avec les APL.

Le maire de Saint-Ouen a finalement engagé une procédure devant les juges des référés. En octobre dernier, le Tribunal Administratif de Montreuil a validé la décision de l'État refusant que cette fusion se mette en place. William Delannoy, pour qui le projet n'est pas totalement remis en cause, aurait alors décidé de faire appel de cette décision.

Emmanuelle Cosse, Ministre du Logement à l'époque, justifie sa décision : « La Sémiso voyait son patrimoine quadrupler sans que les actionnaires aient contribué financièrement à cet appel ».

### Fusion et adossement au groupe Action Logement Immobilier

Une fusion semble s'amorcer entre les offices public HLM Grand Avignon Résidences et Mistral Habitat avant de s'adosser au groupe Action Logement Immobilier, à la demande du préfet du Vaucluse. Un état des lieux des possibilités et des avantages liés à ce projet a d'ailleurs été réalisé.

- **Le projet de fusion** avait débuté au printemps 2017 avec la mise à disposition du personnel sur ces deux offices HLM pour des postes précis. Les objectifs de ce projet sont, d'une part, d'anticiper la baisse des recettes (au travers de la baisse des APL représentant une perte de 4,5 millions d'euros en 2018 pour Mistral Habitat et d'1 million pour Grand Avignon Résidences) et de devancer, d'autre part, la nouvelle loi ELAN.

- **Concernant cette question de l'adossement**, les présidents affirment qu'il s'agit d'obtenir davantage de moyens tout en conservant la gouvernance. Le groupe deviendrait actionnaire et un directeur général serait nommé. Ensuite, les collectivités préserveraient leur présidence. Le projet est en cours de discussion.

Jean-Baptiste Blanc, président de Mistral Habitat : « Nous insistons sur trois points : nous voulons garder la gouvernance, préserver les droits des 70 % de fonctionnaires qui composent nos offices et renforcer les politiques publiques ».

### Projet Coop'IB à Toulouse

Coop'IB (Coopération Inter-bailleurs) est une initiative lancée par trois acteurs du logement social à Toulouse : Patrimoine SA Languedocienne, Le Groupe des Chalets et Toulouse Métropole Habitat. Alors que ces bailleurs ont mené de nombreuses actions ensemble depuis une dizaine d'années, ils ont décidé d'officialiser cette coopération en créant Coop'IB en 2017. Cette coopération permet de fusionner leurs moyens et de structurer leurs actions de terrain dans les quartiers la Reynerie et Bellefontaine situés à Toulouse. Leurs objectifs :

- Renforcer les liens avec les habitants
- Développer des espaces de vie collectifs
- Donner une nouvelle image des deux quartiers
- Impliquer tous les acteurs autour d'un même projet.

Et cela fonctionne car 52 projets ont vu le jour en moins d'un an. « Un jour une action » organise par exemple des petits déjeuners ou des ateliers pour les jeunes du quartier. La Coop'IB finance aussi le projet « Déchet'n'toi » qui sensibilise à la gestion responsable des déchets.

En marge de ces actions, des opérations de réhabilitation sont aussi menées. En comptabilisant les 10 années de travail collaboratif, plus de 87 millions d'euros ont été investis pour transformer les quartiers la Reynerie et Bellefontaine afin de contribuer à l'attractivité du territoire ainsi qu'à la mixité sociale.

Pour Jean-Paul Coltat, directeur général du Groupe des Chalets : « Travailler en synergie contribue selon nous à valoriser efficacement l'image du quartier, mais permet surtout de multiplier nos moyens d'actions et de soutenir des projets d'une plus grande envergure ».

## UN ACCUEIL RÉSERVÉ DES BAILLEURS ET ORGANISMES HLM

Les différents acteurs du secteur ne sont pas unanimes quant à ce projet de fusion et de regroupement des organismes HLM. Voici ci-après des exemples d'initiatives et de réactions sur le sujet.

- Le réseau Canopée en opposition à cette mesure



Quatre offices publics de l'habitat ont décidé de créer un Groupement d'Intérêts Économiques (GIE) nommé « Canopée ». Oise Habitat, l'Office public d'aménagement et de construction (Opac) d'Amiens, l'Opal (qui réunit les Offices publics de l'Habitat de l'Aisne et de Laon) ainsi que Reims Habitat sont les bailleurs sociaux impliqués dans ce projet. Ils gèrent à eux 4 environ 52 000 logements sociaux.

Opposés au principe de fusion des organismes sociaux, ces bailleurs souhaitent préserver l'ancrage local qui fait leur point fort. Ils sont contre la fusion mais encouragent les coopérations. L'idée est de partager et de mutualiser les compétences de ces organismes tout en conservant la gouvernance et l'identité de chacun (contrairement à ce que pourrait engendrer une fusion). Une phrase du président de l'Habitat de l'Oise, Roger Menn, semble ainsi résumer la vision de ce groupement : « On travaillera ensemble mais chacun restera chez soi ! ».

Le GIE Canopée souhaite par ce biais regrouper les achats, contribuer à un partage des bonnes pratiques et des compétences et proposer des services mutualisés en vue de faire des économies.

### SOURCES

AFP, Le Figaro, « Logement HLM : des bailleurs sociaux testent une coopération renforcée », in : *Le Figaro*, janvier 2018, disponible sur : <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2018/01/10/97002-20180110FILWWW00184-logement-hlm-des-bailleurs-sociaux-testent-une-cooperation-renforcee.php>

BOHIN Olivier, « L'office HLM de Dreux et la Roseraie étudient leur fusion », in : *L'Écho Républicain*, mars 2018, disponible sur : [https://www.lechorepublicain.fr/dreux/2018/03/26/l-office-hlm-de-dreux-et-la-roseraie-etudient-leur-fusion\\_12788146.html](https://www.lechorepublicain.fr/dreux/2018/03/26/l-office-hlm-de-dreux-et-la-roseraie-etudient-leur-fusion_12788146.html)

ESCUDIÉ Jean-Noël, « les OPH « veulent rester maîtres de leur avenir », et cherchent la parade contre les fusions », in : *La Caisse des dépôts des territoires*, janvier 2018, disponible sur : <https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/Articles/ArticlesImpression&cid=1250280371327>

Groupe des Chalets, Patrimoine SA Languedocienne, Toulouse Métropole Habitat, Dossier de presse : « Lancement de la Coopération inter-bailleurs », février 2018, disponible sur : <https://www.toulouse-metropole-habitat.fr/Documents/Presse/Dossier%20de%20Presse%20COPIB.pdf>

KIRALY Barbara, « Les offices HLM pourraient bien s'organiser en communautés », in : *Le Moniteur*, janvier 2018, disponible sur : <https://www.lemoniteur.fr/article/les-offices-hlm-pourraient-bien-s-organiser-en-communaut%C3%A9s-35230956>

La République des Pyrénées, « Logement social à Pau : la fusion des deux offices HLM est en projet », in : *La République des Pyrénées*, décembre 2017, disponible sur : <http://www.larepubliquedespyrenees.fr/2017/12/18/logement-social-a-pau-la-fusion-des-deux-offices-hlm-est-en-projet,2243914.php>

LIQUET Valérie, « Le mouvement HLM trouve que le projet de loi ELAN est une boîte à outils pas « inintéressante », in : *La Caisse des dépôts des territoires*,

- L'USH est peu convaincue



**L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT**

Les Hlm, habiter mieux, bien vivre ensemble

L'Union Sociale pour l'Habitat s'interroge de la réelle utilité à regrouper les organismes HLM de moins de 15 000 logements sociaux en groupes d'organismes de logement social et notamment sur le seuil choisi : « Est-ce qu'à 15.000 logements on réduit les coûts de gestion ? » s'interroge Frédéric Paul, délégué général de l'USH.

Autre reproche : cette mesure serait simplement régie par une logique de circulation financière verticale et non pas territoriale. « La question des politiques territoriales n'a pas encore trouvé sa place » déclare Marianne Louis, secrétaire générale de l'USH.

Ne pas prendre en compte les collectivités dans la mutation du modèle HLM c'est ignorer que le patrimoine est délocalisable, même si l'USH admet que des logiques trop territoriales pourraient aussi engendrer « un choc des égoïsmes territoriaux ».

### CONCLUSION :

La loi ELAN a donc défini des critères afin d'orienter la fusion des acteurs du monde HLM et de rationaliser leur nombre dans l'espoir de réaliser des économies. Si des voix s'élèvent contre les modalités chiffrées de cette loi et sa prise en compte relative des équilibres territoriaux, il convient d'observer que des initiatives existent d'ores et déjà dans ce domaine.

Les projets présentés précédemment permettent d'illustrer les différents cas de figure envisageables (fusion, rapprochement entre OPH et groupes, projets coopératifs ou GIE...).

mars 2018, disponible sur : <https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/Articles/ArticlesImpression&cid=1250280719427>

Ministère de la Cohésion des Territoires, « Chiffres clés sur le logement social », in : *Ministère de la Cohésion des Territoires*, janvier 2019, disponible sur : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/les-chiffres-du-logement-social>

PERRIER Nathalie, « Saint-Ouen : l'État s'oppose au rapprochement des offices HLM », in : *Le Parisien*, mai 2016, disponible sur : <http://www.leparisien.fr/saint-ouen-93400/saint-ouen-l-etat-s-oppose-au-rapprochement-des-offices-hlm-03-05-2016-5764513.php>

Projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, 4 avril 2018, N°846, 15<sup>e</sup> lèg

RAVINET Valérie, « Toulouse. Trois bailleurs sociaux lancent COOP'IB pour une meilleure qualité de vie à la Reynerie et Bellefontaine », in : *Touléco-Green*, février 2018, disponible sur : <http://www.touleco-green.fr/Toulouse-Trois-bailleurs-sociaux-lancent-Coop-l-B-pour-une,23834>

REY-LEFEBVRE Isabelle, « Le gouvernement pousse à la concentration des organismes HLM », in : *Le Monde*, décembre 2012, disponible sur : [http://www.lemonde.fr/logement/article/2017/12/12/le-gouvernement-pousse-a-la-concentration-des-organismes-hlm\\_5228395\\_1653445.html](http://www.lemonde.fr/logement/article/2017/12/12/le-gouvernement-pousse-a-la-concentration-des-organismes-hlm_5228395_1653445.html)

RICCI Alain, « Offices publics HLM : « Cet adossement est une demande du préfet de Vaucluse » », in : *Travaux Publics et Bâtiment du Midi*, janvier 2018, disponible sur : <https://www.tpbm-presse.com/offices-publics-hlm-cet-adossement-est-une-demande-claire-du-prefet-de-vaucluse-2126.html>

Seban & Associés, « Projet de loi ELAN : vers un regroupement des bailleurs sociaux ? », in : *Seban & Associés*, mars 2018, disponible sur : <http://www.seban-associés.avocat.fr/projet-de-loi-elan-vers-un-regroupement-majeur-des-bailleurs-sociaux/>