



LE REGROUPEMENT DES BAILLEURS SOCIAUX

Par Eglantine Enjalbert, avocate et directrice du pôle « Logement social » au cabinet Seban & Associés

■ En quoi consiste l'obligation de regroupement des organismes ?

L'un des dispositifs majeurs de la loi Elan porte sur la restructuration des organismes de logement social consistant à instaurer l'« obligation, pour un organisme de logement locatif social n'atteignant pas une taille qui lui permette d'assurer l'ensemble des fonctions stratégiques de manière autonome, de rejoindre un groupe ».

Ainsi, les axes principaux de la réforme sont :

- l'obligation de fusion de tous les offices publics de l'habitat (OPH) rattachés à un même établissement public de coopération intercommunale ;
- la détermination de la taille d'autonomie d'un bailleur isolé à 12 000 logements ;
- la détermination d'une taille minimale de groupe à 12 000 logements ;
- la consécration des groupes de bailleurs sociaux et de leurs fonctions prééminentes.

■ Quels sont les bailleurs sociaux concernés par l'obligation de regroupement ?

Les organismes de logement social concernés par l'obligation de regroupement sont, d'abord, les organismes d'habitations à loyer modéré (organismes HLM), à savoir les offices publics de l'habitat (OPH), les entreprises sociales de l'habitat (ESH), les coopératives d'habitations à loyer modéré (coops HLM) et les fondations d'habitations à loyer modéré (article L. 411-2 du Code de la construction et de l'habitation). En second lieu, il s'agit des sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux (Sem agréées logement social), au sens de l'article L. 481-1 du Code de la construction et de l'habitation.

■ À quelle date entre en vigueur l'obligation de regroupement des organismes de logement social de moins de 12 000 logements ?

Les organismes de logement social de moins de 12 000 logements ont jusqu'au 1^{er} janvier 2021 pour atteindre ledit seuil ou se regrouper. Il convient de préciser que les OPH de moins de 12 000 logements rattachés à une même collectivité sont aussi soumis à une obligation de fusion. Ainsi, la loi Elan a prévu un calendrier en deux temps : si les OPH de moins de 12 000 logements rattachés à une même collectivité décident de fusionner dès le 1^{er} janvier 2021, l'obligation de regroupement est reportée au 1^{er} janvier 2023. Inversement, ces mêmes OPH peuvent reporter leur obligation de fusion au 1^{er} janvier 2023 s'ils sont regroupés dans un groupe d'organismes de logement social dès le 1^{er} janvier 2021.

■ Que se passe-t-il si les bailleurs sociaux ne se regroupent pas après le 1^{er} janvier 2021 ?

Faute d'atteindre le seuil de 12 000 logements ou d'appartenir à un groupe de logement social à compter du 1^{er} janvier 2021, l'organisme de logement social pourra être mis en demeure par le ministre en charge du Logement de céder tout ou partie de son patrimoine locatif social (ou logements locatifs conventionnés pour les Sem agréées) ou tout ou partie de son capital à un ou plusieurs organismes de logement social nommément désignés, ou de souscrire au moins une part sociale d'une société de coordination. Par ailleurs, le ministre en charge du Logement pourra également, après avis de la commission de péréquation de la Caisse de garantie du logement locatif social, mettre en demeure soit un organisme de logement social d'acquiescer tout ou partie des logements (ou logements locatifs conventionnés pour les Sem

agréées) ou tout ou partie du capital d'un organisme qui ne respecte pas l'obligation, soit une société de coordination et ses actionnaires de permettre à cet organisme de souscrire au moins une part sociale de la société de coordination.

■ Y a-t-il des exceptions à cette obligation ?

Oui. L'obligation de détenir au moins 12 000 logements ne s'applique pas aux :

- organismes de logement social dont l'activité principale au cours des trois dernières années est une activité d'accession sociale à la propriété et qui n'ont pas construit ou acquis plus de 600 logements locatifs sociaux au cours des six dernières années ;
- organismes de logement social ayant leur siège dans un département dans lequel aucun groupe, ni aucun autre organisme d'HLM ou Sem agréée n'appartenant pas à un groupe, n'a son siège ;
- Sem agréées dont le chiffre d'affaires moyen sur trois ans de l'ensemble de ses activités, y compris celles ne relevant pas de son agrément, est supérieur à 40 M€ ;
- organismes de logement social dont le siège social est en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et en Corse.

■ Qu'est-ce qu'un groupe d'organismes de logement social ?

Un groupe d'organismes de logement social au sens de l'article L. 423-1-1 du Code de la construction et de l'habitation est un groupe qui gère au moins 12 000 logements ou un groupe qui constitue l'unique groupe ayant son siège dans un département. Pour les Sem agréées, la loi Elan a introduit une définition supplémentaire : un groupe d'organisme peut aussi être un groupe de moins de 12 000 logements et, quand il compte au moins deux Sem agréées, qui réalise un chiffre d'affaires consolidé moyen sur trois ans au moins supérieur à 40 M€

pour l'ensemble des activités des sociétés qui le composent ou dans lesquelles le groupe ou les sociétés qui le composent détiennent des participations majoritaires, y compris les activités des Sem non agréées. Deux modalités de groupe sont proposées par la loi Elan : le groupe capitalistique et la société de coordination, lesquels sont dotés de compétences communes.

■ Qu'est-ce qu'un groupe capitalistique ?

Un groupe capitalistique doit comporter majoritairement des organismes de logement social, étant précisé que l'un d'entre eux ou une autre société contrôle directement ou indirectement les autres, au sens de l'article L. 233-3 du Code de commerce. Des groupes HLM de ce type existent déjà. La loi Elan leur impose dorénavant des obligations spécifiques, telles que l'élaboration d'un plan stratégique de patrimoine et d'un cadre stratégique d'utilité sociale de groupe en cohérence avec ceux de ses membres.

■ Qu'est-ce qu'une société de coordination ?

La société de coordination est un nouveau type de société d'habitations à loyer modéré destiné à regrouper des organismes ne pouvant ou ne souhaitant pas intégrer un groupe capitalistique. Ses actionnaires sont des organismes de logement social, des organismes dotés de l'agrément maîtrise d'ouvrage d'insertion, et dans une limite de 50 % du capital social, des Sem, des SPL et Semop. Elle est chargée d'un projet collectif de groupe HLM et remplira les missions de pilotage stratégique du groupe par l'élaboration du cadre stratégique patrimonial et du cadre stratégique d'utilité sociale de groupe. Elle sera chargée de construire l'efficacité opérationnelle et économique du groupe par la définition de la politique technique, de la politique d'achat des biens et services et d'une unité identitaire. Enfin, la société

de coordination pourra prendre les mesures nécessaires pour garantir la soutenabilité financière du groupe ainsi que de chacun des organismes qui le constituent.

■ Comment le dispositif est renforcé pour les organismes de moins de 1 500 logements ?

Les organismes HLM et désormais les Sem agréées risquent la dissolution pour les premiers et le retrait d'agrément pour les seconds s'ils détiennent moins de 1 500 logements, n'ont pas construit au moins 500 logements pendant une période de dix ans et ne contribuent pas suffisamment aux missions et objectifs d'intérêt général mentionnés aux articles L. 411 et L. 411-2 du Code de la construction et de l'habitation.

■ Quels seront les décrets d'application spécifiques aux obligations de regroupement ?

La société de coordination étant une société d'habitations à loyer modéré, des clauses-types de ses statuts sont nécessaires. La constitution de ces nouvelles sociétés est donc subordonnée à la publication du décret comprenant les clauses-types. ●

Les bailleurs sociaux impactés

Les bailleurs sociaux ont été fortement impactés par le dispositif de la réduction de loyer de solidarité (RLS), issu de la loi de finances pour 2018, qui ampute en moyenne les recettes des bailleurs sociaux de 10 % et leur impose de retrouver de nouvelles possibilités financières. S'y ajoute un mouvement de concentrations ou de regroupements, initié par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan).