

## Faut-il réduire le nombre d'opérateurs pour maintenir la dynamique du logement social ?

Chronique de la réforme du logement n° 2

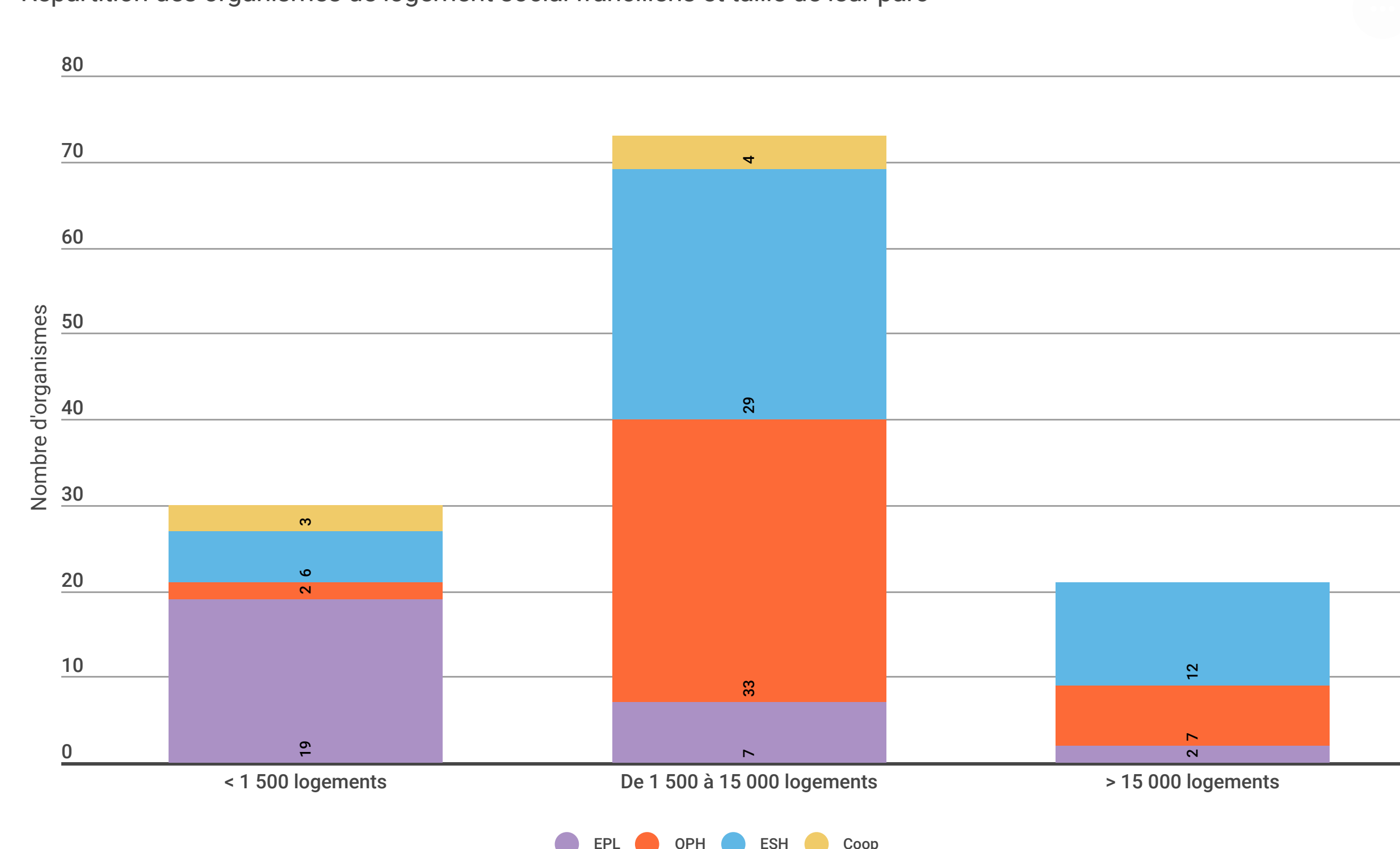
06 juin 2018 | [Contact](#) | [Cécile Hagmann, Hélène Joinet](#)

La loi de finances 2018 a bouleversé l'équilibre financier des organismes de logement social en instituant la réduction du loyer de solidarité (RLS), qui a pour effet d'entamer leur capacité d'autofinancement. Le projet de loi Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), cherche dès lors à préserver et consolider leur capacité à poursuivre des investissements structurants en faveur d'une offre nouvelle, de la rénovation urbaine et de la transition énergétique. Pour cela, dans la continuité des textes précédents, le projet de loi propose comme levier l'évolution du tissu des organismes. En d'autres termes, il encourage la rationalisation du paysage des opérateurs du logement social. Une stratégie volontariste qui pourrait trouver ses limites en Île-de-France.

### Des réorientations stratégiques du parc social au fil des lois

Avec 1 263 700 logements locatifs sociaux, l'Île-de-France totalise 26 % du parc social de la France métropolitaine. Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, ce parc était détenu principalement par 57 entreprises sociales pour l'habitat (ESH) gérant 49 % des logements, et par 56 offices publics de l'habitat (OPH) gérant 39 % des logements<sup>1</sup>. Les ESH sont des sociétés anonymes de droit privé à but non lucratif, tandis que les OPH sont des organismes publics rattachés à une collectivité. Les 23 entreprises publiques locales (EPL), ex-sociétés d'économie mixte gérant 11 % du parc, constituent des propriétaires plus discrets, auxquels il faut ajouter des coopératives, des associations, des SCI.

### Répartition des organismes de logement social franciliens et taille de leur parc



Source : RPLS 2017, traitement AORIF 2018

NB : ces données portent sur les organismes concernés par l'article 25 de la loi ELAN et dont le siège social est en Île-de-France

Ce tissu des organismes de logement social n'a rien de figé. L'Île-de-France a toujours attiré des opérateurs non franciliens demandant leur agrément pour intervenir dans la région capitale où la dynamique de production est forte et la demande en logement social ne cesse de croître (700 000 demandeurs en 2018). Ce tissu se restructure aussi au gré de fusions, absorptions et dissolutions. De même, les ventes de logements entre organismes, motivées par de nouvelles stratégies territoriales ou le besoin de fonds propres, modifient la géographie et l'équilibre entre opérateurs.

Sans compter que depuis 20 ans, le législateur cherche à remodeler en profondeur ce paysage jugé trop dense. L'objectif est de renforcer les capacités d'investissement des organismes pour accompagner des politiques publiques, par ailleurs plus faiblement financées.

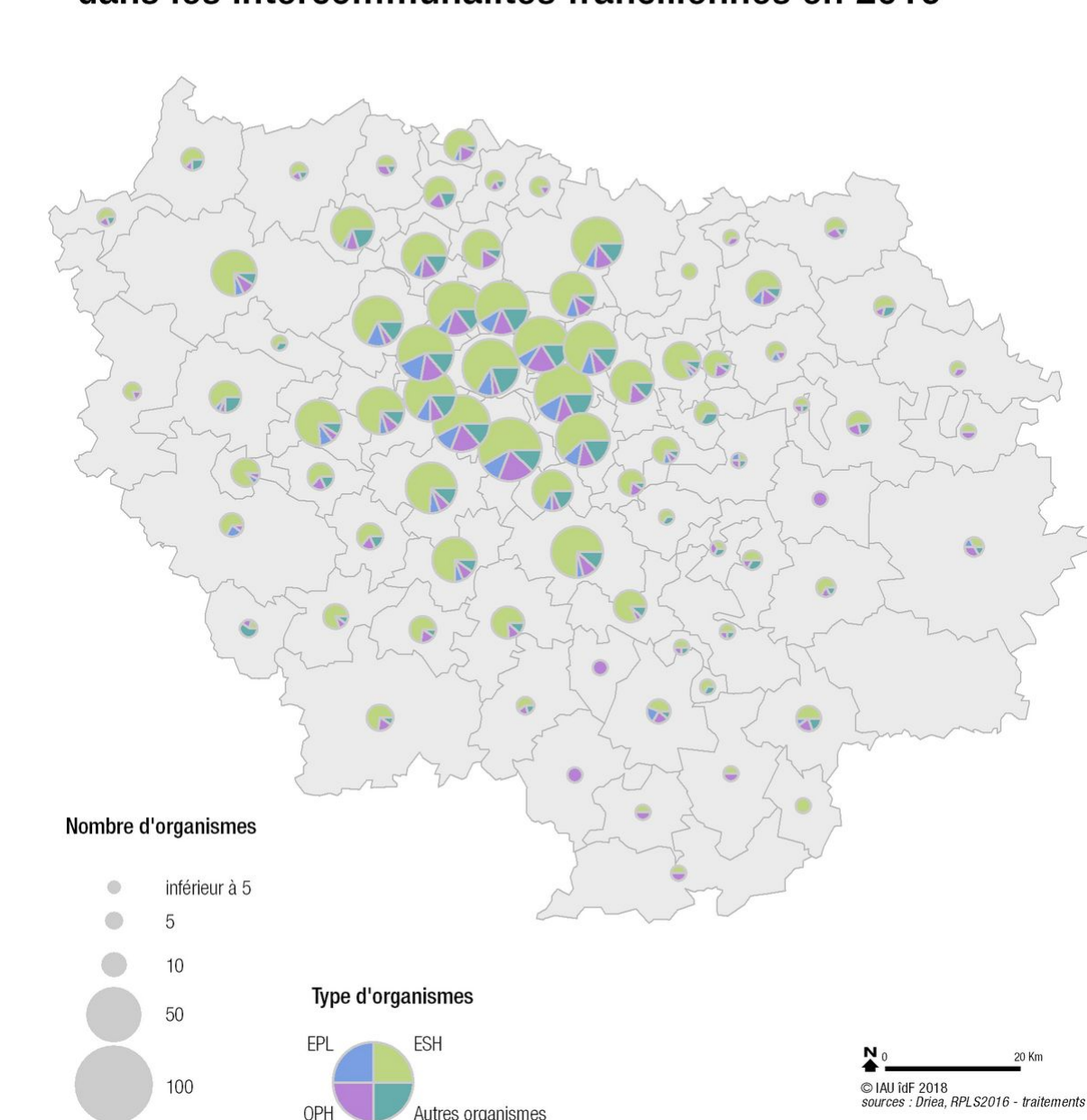
Les leviers sont multiples :

- limiter les petites structures dont l'activité est jugée insuffisante et privilégier des organismes de taille conséquente dont on attend des capacités d'intervention élargies ;
- encourager le développement de groupes pour faciliter la circulation de capitaux en direction des secteurs où les besoins sont les plus prégnants ;
- créer un tissu d'opérateurs plus resserré pour des politiques locales de l'habitat moins complexes à mener (38 intercommunalités accueillent plus de 20 organismes sur leur territoire) ;
- rattacher les OPH à l'échelon intercommunal pour une approche territoriale plus cohérente et solidaire.

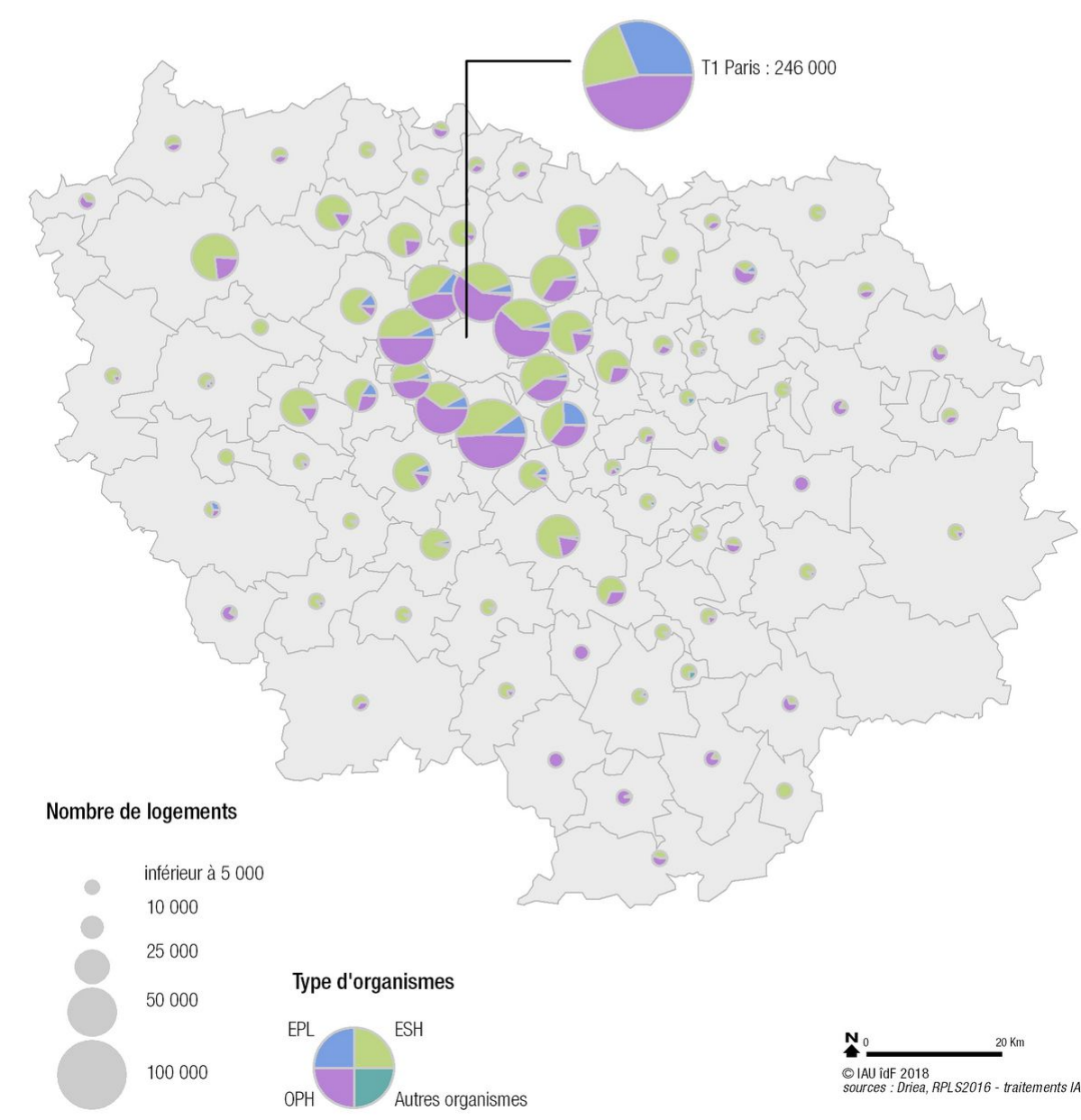
C'est ainsi que depuis le début des années 2000, le tissu francilien a été régulièrement bousculé. Le démantèlement de l'office Hlm de l'Essonne, du Val-d'Oise et des Yvelines (Opievoy) suite à la loi Alur de 2014 reste le fait le plus marquant mais pas l'unique.

Ces restructurations concrétisent pour partie la volonté du législateur, mais ont parfois amené à son contournement. À titre d'exemple, le rattachement des OPH communaux aux intercommunalités compétentes en matière d'habitat et aux établissements publics territoriaux (EPT) dans la MGP s'est opéré avec difficulté : certains élus préférant transformer leur office en EPL, pour en garder la maîtrise, ou vendre le patrimoine à une ESH ou un office départemental. Des recompositions s'opèrent donc entre les différentes familles d'opérateurs. Le nombre d'OPH en Île-de-France est ainsi passé de 56 en 2016 à 43 début 2018.

### Le tissu des organismes de logement social dans les intercommunalités franciliennes en 2016



### Le patrimoine des organismes de logement social dans les intercommunalités franciliennes en 2016



### La réorganisation voulue par la loi ELAN : entre continuité et accélération

Pour accélérer la réorganisation, en l'état actuel de la rédaction du projet de loi (avant lecture à l'Assemblée nationale), le législateur renforce d'une part les possibilités de dissolution des organismes qui possèdent moins de 1 500 logements et qui ont construit moins de 500 logements dans les dix dernières années, et oblige d'autre part les organismes de moins de 15 000 logements à s'adosser à un groupe ou à fusionner pour atteindre ce seuil. La notion de groupe est précisée, le législateur privilégiant les structures permettant la circulation des capitaux entre les entités (création de la société de coordination de statut coopératif).

L'Île-de-France compte 30 organismes de moins de 1 500 logements représentant un parc de 15 200 logements et 103 organismes de moins de 15 000 logements dont le parc s'élève à 412 500 logements.

La réforme va donc entraîner une réduction du nombre d'organismes. Elle affectera tout particulièrement le tissu des opérateurs sous gouvernance territoriale. Ainsi, le rattachement intercommunal des OPH communaux et les restrictions faites aux collectivités qui ne pourront plus être structure de rattachement que pour un OPH, réduiront théoriquement le nombre d'OPH de 26 à 11 dans le périmètre métropolitain (sous réserve des amendements en cours d'étude et des stratégies des collectivités).

Pour autant, 76 % du parc social francilien est déjà géré par des organismes « en conformité » avec le projet de loi ELAN. Les stratégies propres des collectivités territoriales continueront donc de peser fortement sur l'évolution des opérateurs qui leur sont rattachés. Or ces stratégies sont pour l'heure peu lisibles, tout comme celles des ESH qui, si elles sont moins touchées par la réforme, ne resteront pas inactives. D'ores et déjà, des groupes annoncent la fusion de leurs ESH, avec des seuils recherchés nettement supérieurs à ceux proposés par le projet de loi.

### Les enjeux de la réforme en Île-de-France : lien au territoire, diversification des missions

Le premier enjeu de la réforme sera celui de sa mise en œuvre effective. Les lois antérieures ont mis en lumière l'inertie et les capacités d'évitement dès lors qu'il s'agit de remembrer le tissu des organismes même si il évolue régulièrement à bas bruit. Les arbitrages attendus sur l'avenir des départements de petite couronne, le statut des EPT, voire le périmètre de la métropole pourraient encore bousculer le cadre de la réforme. Quant à la possibilité de dissoudre les petits organismes peu productifs, elle est entre les mains de l'État et n'a été que rarement mobilisée jusque lors.

Pour les collectivités locales, l'enjeu est de garder une influence dans les arbitrages patrimoniaux que feront des organismes de plus en plus régionaux, mais également dans les politiques d'attribution et de gestion de proximité. En effet, si le tissu des OPH et des EPL est maîtrisé par les collectivités, l'évolution des ESH et des coopératives leur échappera. Mettre en musique les interventions de filiales de grands groupes et celles d'opérateurs rattachés aux territoires restera un défi pour les politiques locales de l'habitat.

Pour les organismes, la restructuration du tissu ne suffira pas à leur consolidation économique. Ils devront aussi engager une diversification de leurs activités et missions : développer le locatif intermédiaire, l'accession sociale dans les territoires stratégiques, mais aussi la vente HLM et la mutualisation des moyens entre organismes.

En cela, le projet de loi ELAN marque une étape supplémentaire dans une réforme au long cours jalonnée par une série de lois (Molle, Alur, Maptam, Notre, Égalité Citoyenneté, Spam...) qui restructurent peu à peu le secteur du logement social, sa vocation, ses modalités d'intervention mais aussi son organisation capitalistique et territoriale.



#### Cécile Hagmann

Diplômée de l'École d'Urbanisme de Paris, après avoir travaillé pour un organisme Hlm et un EPCI, elle est actuellement responsable du pôle Stratégies territoriales à l'Aorif et animatrice du Réseau des acteurs de l'habitat en Île-de-France en lien avec l'AdCF.



#### Hélène Joinet

Urbaniste, elle mène au sein de l'IAU ÎdF des travaux sur le logement, la politique de la ville et la gouvernance des politiques de l'habitat. Elle est aussi déléguée Région pour l'Observatoire régional du foncier (ORF).

[1] Source : RPLS, répertoire sur le parc locatif social.