



Loi Élan et loi de finances

Un mal pour un bien ?



DOSSIER

ALAIN GILBERT
CHRISTOPHE MILAZZO
ANNICK PUVILLAND

Front uni! Le 5 octobre 2017, tous les opérateurs du logement social dans l'Ain se retrouvaient dans les salons du Département, avec l'onction de son président d'alors, pour une conférence de presse très unitaire. Il s'agissait d'exprimer d'une seule voix l'opposition des constructeurs et bailleurs à deux lois « scélérates » : la loi Élan qui oblige à des regroupements d'organismes de moins de 12 000 logements et la loi de finances qui continue d'engendrer des manques à gagner. Le gouvernement, qui savait appuyer là où il le fallait, reprocha aux protestataires, depuis longtemps dans le viseur des réformes et de Bercy, de crier avant d'avoir mal.

Ils ont réagi, en ordre dispersé. Chacun à sa manière. Pas surprenant dans un département engagé de longue date dans l'aide à la pierre – un soutien fort et ciblé au logement social –, un département qui compte deux opérateurs d'envergure régionale (Semcoda

et Dynacité), et des acteurs actifs, inventifs qui produisent des habitats bien adaptés et de qualité (comme Bourg Habitat et Alfa3a).

Pas de k.-o. ni de genou à terre donc après ce que Marc Gomez, le patron de Dynacité, appelle « l'uppercut ». Le logement social est un combat. Il continue malgré ces lois qui commencent depuis l'an dernier à produire leurs effets. Nous voulions mesurer leur impact. Prudents, nos interlocuteurs préféreraient attendre. Ils préparaient leurs propres réponses à toutes ces questions.

À l'opposition commune ont succédé des positions individuelles. Chacun fait le point deux ans après l'annonce des mesures : malgré leurs conséquences financières néfastes, ces deux lois ont obligé les organismes à faire avec et à se remettre en cause. Il ne faut pas pousser beaucoup nos interlocuteurs pour qu'ils disent que c'est, finalement, une bonne chose.



De nouveaux outils



Renouvellement urbain

Adoptée en avril 2019, la nouvelle politique logement du Département en faveur du parc public prévoit une aide forfaitaire aux opérations de renouvellement urbain de : 2 000 € par logement démolé, 3 500 € par logement réhabilité (avec un coût minimum de travaux de 20 000 € HT par logement), 3 000 € par logement PLUS reconstitué et 7 000 € par logement PLAI reconstitué.

Lutte contre l'habitat indigne

Elle était déjà bien enclenchée dans l'Ain avec, dès 2011, un pôle départemental actif réunissant divers partenaires : État, Département, DDT, Caf, ADIL, Soliha, communes... La loi la renforce et accentue les poursuites envers les « marchands de sommeil ». En projet dans l'Ain, un numéro unique de signalement d'habitat indigne (0806 706 806) a été créé par le ministère du logement et l'ANIL en septembre.

Cœurs de ville

La loi a créé un nouvel outil, à disposition des collectivités locales, pour faciliter la rénovation de logements et locaux en cœurs de ville : l'ORT (opération de revitalisation du territoire), qui permet une défiscalisation Denormandie, attractif levier pour l'investissement locatif.

Des clés pour ouvrir le débat

Responsable du service logement au Département, **PIERRE USÉO** est un observateur attentif de ce secteur d'activité. L'occasion de rappeler le rôle moteur de l'assemblée en matière d'aides à la pierre dont elle assume la compétence.



Pierre Uséo, le Monsieur chiffres du logement dans l'Ain que dispense son observatoire

Quels impacts a la loi Elan sur le logement social dans l'Ain ?

Les rapprochements imposés aux organismes de moins de 12 000 logements sont en cours : Bourg Habitat s'est mis en lien avec d'autres bailleurs de la région, Ain Habitat au sein de sa fédération des Coop'HLM, Logidia avec Halpades, la Thoisseyenne avec Dynacité.

Les impacts sont surtout liés à la loi de finances 2018, avec la réduction de loyer de solidarité (RLS) et la hausse de la TVA, passée de 5,5 % à 10 %. Les bailleurs sociaux sont en grande difficulté pour trouver les équilibres financiers, ce qui les amène à réduire leur production. Une réduction renforcée dans l'Ain par la situation délicate de la Semcoda, qui produisait la moitié des logements dans le département. Les opérateurs se désengagent sur les zones les moins tendues, pour ren-

forcer leurs projets sur les zones tendues comme le Pays de Gex ou la Côtière.

L'équilibre d'une opération se fait sur quarante ou cinquante ans. De petits projets sur des communes sont malheureusement abandonnés, ne sont plus possibles, même avec un apport foncier gratuit. L'objectif annoncé de la loi est de construire plus mais on est plutôt dans l'inverse.

La loi incite les bailleurs sociaux à vendre.

Ils doivent renforcer leur politique de vente, s'intégrer dans un système où le niveau de vente doit permettre de réinvestir dans la production. Mais pour produire un logement, il faut dix mises en vente ! Les logements en vente sont soumis à des conditions (ancienneté, qualité énergétique, pas de gros travaux...). Ils doivent être inscrits dans les conventions d'utilité sociale signées avec les collectivités. Les plus vendables se trouvent souvent sur des secteurs où elles n'ont pas la volonté de vendre, ont besoin de conserver du locatif social, comme le Pays de Gex, qui est l'un des trois en France en zone A* avec la Côte d'Azur et la région parisienne. Il y a une contradiction dans la politique nationale. On verra le résultat dans quelques années mais à court terme, nous produirons moins de logement dans l'Ain alors que les familles en ont besoin.

Autre effet : la majorité des programmes sur les secteurs tendus se font en VEFA mais si les bailleurs ne

peuvent plus construire, des opérateurs privés viendront.

Les aides à la pierre ont-elles changé ?

Le Département a révisé sa politique d'intervention sur le parc public : les aides seront plus fléchées sur la réhabilitation favorisant la mixité sociale, moins sur la production neuve dans les secteurs où le logement social a déjà une part importante du parc. Le budget total des aides à la pierre reste stable et important : 7,8 m€, dont plus de 5,7 m€ pour le parc social.

Il se cumule avec l'aide aux opérations ANRU (La Plaine/La Forge à Oyonnax, le Pré des Saules à Bellignat, les Courbes de l'Albarine à Impérieux, le Pont des Chèvres/Grande Reyssouze à Bourg), soit plus de 8 M€ sur les cinq ans à venir.

L'aide à la construction est limitée à 1325 logements, dont 1 000 en PLAI et PLUS**, et recadrée selon les zones : 35 % de PLAI en zone équipée (transports, services, commerces...), 20 % en zone non équipée. Un taux maximum de PLS a été fixé à 20 ou 25 %. Dans le Pays de Gex, le PLH l'a prévu à 10 %. La production de PLS a été très importante ces dernières années mais ne répond pas à la demande sur la majorité des secteurs, avec des loyers au niveau du marché, qui peuvent déséquilibrer le parc privé.

* La carte de zonage, définie par l'État en 2014 et prochainement révisée, classe en zone A (très tendue) le Pays de Gex, B (tendue) la Côtière, Ambérieu-en-Bugey, Bourg-en-Bresse, Oyonnax, et C (détendue) le reste de l'Ain.

Pôle immobilier d'Alfa3a

A un tournant

Bailleur avec ses agréments de maîtrise d'ouvrage d'insertion et d'ingénierie sociale mais pas office public de l'habitat, Alfa3a est impacté indirectement par les évolutions législatives. Détails avec **VÉRONIQUE LETENEUR**, directrice du pôle immobilier.

Quelles mesures concernent Alfa3a ?

Le relèvement de la TVA de la loi de finances impacte directement le prix de revient des opérations compliquant l'atteinte d'un équilibre financier. Nous avons travaillé sur un cahier des charges précis sur les prescriptions techniques et l'organisation spatiale pour diminuer les coûts de constructions sans impacter la qualité du bâti et le bien-être des résidents. Nous ne sommes pas impactés par la réduction de loyer de solidarité ni la baisse des APL.

Êtes-vous concernés par le seuil des 12 000 logements ?

Non. Le socle du pôle immobilier est le logement accompagné qui nécessite une proximité forte avec les résidents. La taille des opérateurs dans ce domaine est en général sans commune mesure avec celles des principaux bailleurs sociaux.

La loi Elan soutient-elle le logement accompagné ?

Elle vise à répondre aux besoins en logement, notamment pour les plus précaires. Les mesures pour des réponses rapides, avec de moindres contraintes ou en faveur du logement intergénérationnel se rapprochent du logement accompagné. L'État s'intéresse de plus en plus au potentiel du logement accompagné existant qui va rentrer dans le RPLS. Nous sommes sollicités pour participer à une démarche partenariale et concertée, rejoignant nos attentes et permettant de remplir au mieux nos missions. L'État porte aussi le plan « logement d'abord » pour développer



La maison-relais sœur Emmanuelle à Saint-Genis-Pouilly

les logements très sociaux, porter la production de PLAI à 40 000 par an et ouvrir 10 000 places en pension de familles sur cinq ans. Mais la répartition des places n'est pas toujours en adéquation avec les besoins des territoires. Dans l'Ain, nous travaillons à un rééquilibrage des places.

Comment s'adapter à la réalité ?

Nous sommes à un tournant dans le financement et la gestion du logement social. Aux questions du financement des opérations neuves s'ajoutent les futures réhabilitations lourdes. Les propriétaires bailleurs souhaitent-ils poursuivre leur implication ? Les gestionnaires de logements accompagnés pourront-ils supporter les augmentations de redevance ? Nous devons évoluer et repenser les liens entre bailleurs et gestionnaires. Déjà, nous pouvons nous positionner comme actionnaires dans les sociétés anonymes de coordination pour travailler plus finement avec les propriétaires. Mais au niveau national, aucun gestionnaire n'a franchi le pas.

- Répertoire du parc locatif social



La Plaine à Oyonnax, une opération de rénovation urbaine majeure pour Dynacité et la Semcoda.



Questions en marge...

Un trésor caché ?

« Nous avons des réserves qui nous ont permis d'ajuster notre plan stratégique en 2017. Il représentait 90 m€ à programmer sur 10 ans. La loi de finances 2018 nous a obligés à réajuster nos priorités, à renoncer à certains projets, à appréhender les opérations de rénovation plus dans l'échelonnement et en intégrant les attentes des locataires. »

Les investissements, c'est fini ?

« Non, ils oscillent toujours entre 18 et 20 m€ par an, mais pour les maintenir, nous puisons dans nos réserves. Nous pensions tenir jusqu'en 2023, mais un plan de soutien de la Communauté d'agglomération de Bourg nous a permis de passer la période critique. Je vais pouvoir reprendre en 2020 une prospection raisonnable et raisonnée. En 2025, nous aurons réhabilité la quasi-totalité du parc. »

D'autres sources de financements ?

« La loi nous y invite. Nous le faisons déjà, dans le cadre de la rénovation urbaine. Nous venons de manifester notre intérêt à un projet de la Région de création de logements pour les femmes victimes de violences. »

Les loyers ont-ils baissé ?

« Les loyers, non, les recettes, oui. Alors que les loyers n'avaient pas augmenté en 2017 ni en 2018, l'application de la RLS (réduction de loyer de solidarité destinée à maintenir le pouvoir d'achat suite à la réduction des APL) aura engendré en 2019 un moins-perçu d'un million. »



Bourg Habitat prend les devants : Le mariage, une contrainte stimulante

En juin dernier, Bourg Habitat se rapprochait de Mâcon Habitat, Ardèche Habitat et Ophéor-Roanne. Une entente qui préfigure la création d'une SAC (société anonyme de coopération) exigée par la loi Élan pour les bailleurs sociaux de moins de 12 000 logements. Mais il ne suffit pas de se ressembler pour s'assembler. Décryptage avec **MARINE DANIEL-CHOSSON**, directrice générale de Bourg Habitat.

Mariage forcé ?

Non, les futurs époux se sont choisis. Nous en sommes aux fiançailles et travaillons ensemble pour que le contrat de mariage soit le plus gagnant-gagnant possible.

Un mariage à quatre, c'est vivable ?

C'est largement possible et vivable si les choses se disent et s'inscrivent clairement dans une contractualisation.

L'éloignement n'est pas un obstacle ?

Il nous oblige à être agiles dans notre fonctionnement, à l'heure du digital, de la visioconférence et d'Internet. On se reçoit aussi à tour de rôle. Nous sommes sur le point de trouver un point de rencontre près de la gare de Lyon Part-Dieu.

Quels étaient les critères de rapprochement ?

Une des orientations données par le conseil d'administration était de créer une SAC avec d'autres organismes d'agglomération, ce qui est le cas de Mâcon et Roanne. Ardèche Habitat a une dimension départementale mais partage les mêmes valeurs que nous. Nos patrimoines se situent entre 5 000 et

7 000 logements. Aucun n'a de volonté hégémonique. Nous avons des relations apaisées et nos élus, de bords différents, partagent la même volonté : préserver le lien avec leur territoire et bâtir un projet commun, qui a du sens, tout en respectant la loi.

Un pour tous ?

Nous allons harmoniser nos pratiques, mais les orientations prises sur un territoire appartiennent à ses élus. Nous allons mutualiser, créer des services particuliers mais transversaux comme la vente de patrimoine ou le contrôle de gestion, en nous appuyant sur les points forts de chacun.

Ce rapprochement, c'est une bonne chose ?

Nous aurions dû y penser plus tôt. La loi nous y contraint. C'est une opportunité. À quatre, avec 25 000 logements, on peut envisager des projets que nous ne pouvions mener seuls. Je dois avouer que c'est stimulant. Mais je n'oublie pas l'inquiétude générée en interne (et presque dissipée). ■



Semcoda fortement impactée « Notre trésor, c'est notre patrimoine. »

Pour la Semcoda, obligée de ralentir le rythme de ses opérations et d'assainir sa situation financière, l'arrivée des lois de finances, c'est un peu la double peine. D'autant que ses mesures pénalisent ceux qui construisent et contribuent à l'aménagement du territoire. Explications et perspectives avec son directeur, **BERNARD PERRET**.

La loi encourage la vente de patrimoine. Ce n'est pas une nouveauté pour vous.

Notre service dédié vend de 150 à 200 logements par an, et ce, depuis longtemps. C'est une bonne jauge : côté locataire, il faut une offre attractive et un accompagnement attentif. Côté Semcoda, nous dégageons une plus-value avec la vente de logements bien situés, bien entretenus ou réhabilités et, souvent, amortis. Elle nous amène du cash et consolide nos fonds propres.

Pouvez-vous vendre plus ?

Même avec un service dédié très performant, on ne peut vendre que 10 % de ce qui est en portefeuille. Pour vendre 200 logements, il en faut 2 000 en stock. Certes, les taux de crédit sont favorables et notre politique volontariste, mais il faut du temps. Pour le locataire qui mûrit sa décision, pour nous qui devons attendre que les logements se libèrent.

Quel est le prix de la loi de finances pour vous ?

Quatre millions pour la compensation de la RLS. Nous sommes moins

impactés que d'autres qui ont un parc plus social. En revanche nous sommes plus impactés qu'eux pour la cotisation à la caisse de garantie, la CGLS : nous déboursions 4 m€ de plus, donc 8 au total. Troisième impact : la TVA qui passe de 5,5 à 10 % sur les opérations. Comme nous avons inscrit le développement au cœur de notre stratégie, nous en avons vu les effets au 1er janvier 2018. En conséquence, un tiers de nos projets a été arrêté, un tiers retravaillé, un tiers engagé. L'impact est très fort pour les territoires : pour certaines communes, ce fut la douche froide!

Avez-vous un trésor de guerre ?

Notre trésor, c'est notre patrimoine, sa qualité, son emplacement. Mais attention de ne pas tuer la poule aux œufs d'or.

Trouvez-vous des vertus à ces lois ?

C'est bien d'avoir imposé des seuils et de poser un cadre pour la vente de patrimoine, la lisibilité du métier, ses orientations et nos missions. En revanche, sur l'aspect financier, ces mesures ont été d'une brutalité incompréhensible.



Remue-méninges

Le 80^e congrès HLM organisé à Paris par l'Union sociale pour l'habitat, en septembre dernier, s'est fortement penché sur les effets des lois engagées depuis 2017 et sur la poursuite de la décentralisation.

Des organismes sont venus témoigner des stratégies et solutions nouvelles mises en œuvre pour que les HLM restent « un modèle français », capable de répondre aux défis que lui impose le gouvernement. Pour qu'ils arrivent aussi à se positionner sur une ligne de crête délicate : d'un côté rester social en améliorant la gestion de l'offre et la relation avec le locataire, de l'autre ouvrir sur le privé en vendant du patrimoine à des clients, en concevant aussi des logements que les acquéreurs en accession sociale pourront configurer.

Dans la boîte à idées du congrès, il a été question de développer l'activité de syndicat pour garder la main sur le patrimoine, de sécuriser le parcours d'accession, de multiplier les conseillers capables d'accompagner les locataires qui se paupérisent ou évoluent dans leur parcours locatif, de mettre en place des plateformes numériques qui accélèrent le traitement d'une intervention ou négocient en bloc des contrats d'assurance, par exemple.

Beaucoup de ces idées ont déjà été conçues, testées et adoptées par les bailleurs de l'Ain.

Quel en sera l'impact ?

Aujourd'hui, le bâtiment va bien : il continue sur la lancée des chantiers ouverts il y a deux ans. Mais après ? Je crains pour les entreprises. L'impact se fera sentir en 2021 ; j'en veux pour preuve le plan de charge des architectes qui interviennent en amont. Ils sont dès aujourd'hui très touchés.

Et pour la Semcoda ?

En 2019, nous mettrons en service 1 900 logements programmés en 2017, j'allais dire en vitesse de croisière. À partir de 2020, nous verrons la voile se réduire fortement. Il nous faudra gérer à effectif constant ces 10 % de patrimoine en plus. ■



Questions en marge...

Des évolutions législatives qui ne vont pas assez loin ?

« La loi de finances, c'est 10 millions de ressources en moins en 2018 ; 12 millions cette année. À long terme, les impacts sont forts et pénalisants. Mais la loi ÉLAN a clarifié les pratiques et ouvert de nouveaux champs d'activité. J'aurais même voulu qu'elle aille plus loin. »

Le regroupement des bailleurs, une bonne idée ?

« Rationaliser, travailler avec les offices municipaux (Dynacité a intégré ceux d'Oyonnax, Ambérieu et Bellegarde) est dans notre culture. Le problème est d'imposer le regroupement sur tout le territoire national. Des offices de moins de 12 000 logements avec une efficacité de gestion sont contraints de se regrouper. Mais il y a intérêt à mutualiser, au-delà du modèle SAC. Dynacité réfléchit avec d'autres bailleurs sur des communautés d'intérêt pour une approche globale. »

La vente de logement, est-ce une bonne idée ?

« Dynacité le fait depuis quinze ans, mais je ne crois pas qu'il soit urgent de l'augmenter. Vendre pour des raisons de stratégie ou d'affichage peut déstructurer le marché. Il faut savoir raison garder, considérer le panel d'acheteur, les secteurs et travailler avec les élus. Sinon, il y a un risque d'atomiser les ventes et de créer des copropriétés dégradées. »

Un nouveau modèle pour Dynacité :

« Les bailleurs, sont un rempart. »

Pour ne pas subir les effets de la loi Élan et de la loi de finances, **MARC GOMEZ**, son directeur général, explique pourquoi Dynacité a fait le choix de saisir de nouvelles opportunités.

Comment Dynacité s'adapte à la nouvelle donne ?

Nous devons préserver l'entreprise et créer un nouveau modèle pour être autonome financièrement et durablement. Fin 2017, j'ai présenté au conseil d'administration des stratégies d'évolution en lien avec la loi ÉLAN. La loi de finances et son impact sur l'autofinancement ont minoré notre capacité à construire du logement locatif social. Depuis nous avons créé une filiale de logements intermédiaires avec des fonds privés qui dégagera des moyens financiers pour le logement locatif social. Nous travaillons sur d'autres business models pour renouveler nos fonds propres. C'est un schéma vertueux où nous ne sollicitons pas les collectivités.

Des arbitrages ont-ils été nécessaires ?

Nous n'avons pas ralenti les réhabilitations : plus de 1 000 logements

cette année, 500 en 2020. Il ne faut pas créer d'iniquités sociales ni spatiales. Aucune opération nouvelle ou de réhabilitation n'a été arrêtée ; elles ont été retravaillées dans le temps. À Oyonnax et Ambérieu, nous avons des projets de qualité avec l'ORT (Opération de revitalisation du territoire). Nous gérons les projets ANRU de plus de 180 millions d'euros sur Oyonnax, Rillieux, Vaulx-en-Velin, Ambérieu et Bellignat.

Comment s'annonce l'avenir ?

Dynacité va bien. Notre modèle économique a évolué mais nous ne serons pas en difficulté financière. Il faut continuer d'agir différemment : nous réfléchissons avec des partenaires financiers privés, des associations pour créer des sociétés à capital où chacun aurait sa quote-part. L'idée n'est pas de financiariser le logement social mais d'être dans l'opportunité, d'innover avec de l'argent privé et des accords mieux maîtrisés pour continuer notre mission d'intérêt général.

Finalement, ces évolutions ont été une opportunité d'innovation...

Dès 2015, nous voulions créer un groupe immobilier. 2018 a été un accélérateur, passé l'uppercut de la loi de finances mais il faut être prudent. Les bailleurs sont un rempart de la société civile. La valeur ajoutée du bien que l'on apporte dans les territoires n'est pas pleinement mesurée. Nous sommes des acteurs de territoire et un réel facteur de cohésion sociale.



Marc Gomez n'avait pas caché ses inquiétudes dès les lois dévoilées.