



QUESTIONS À... Pierre Jarlier,
maire de Saint-Flour, président de Saint-Flour
communauté, président de la commission
aménagement, urbanisme, habitat et logement de l'AMF
« IL NE FAUT PAS DESSAISIR LE MAIRE »

Dans sa première version, le projet de loi Elan transférerait la compétence « droit des sols » du maire vers l'EPCI dans le cadre des grandes opérations d'urbanisme. Qu'en pensez-vous ?

Il ne faut pas dessaisir le maire de cette compétence, indissociable de son pouvoir de police dans ce domaine. Le maire doit pouvoir s'opposer à ce transfert, comme l'a suggéré le Sénat. Il faut dissocier la question de l'urbanisme stratégique de celle de l'aménagement et des autorisations de construire pour assurer l'indépendance des deux. C'est la voie d'avenir avec la généralisation des PLUi. Ce qui signifie une personne morale compétente pour l'urbanisme stratégique, une autre pour l'urbanisme opérationnel.

Les communes ont-elles toujours des moyens pour exercer réellement cette compétence ?

La question des moyens ne justifie pas de transférer toujours plus de compétence à l'EPCI. Autre solution : la mise en commun des moyens avec des services mutualisés. Ainsi, l'instruction des permis

de construire est mise en commun, mais le maire garde la compétence. Il est important que celle-ci reste au niveau de la proximité. Avec son pouvoir de police, c'est le maire qui peut faire respecter les règles édictées par les documents d'urbanisme.

En va-t-il de même sur les questions d'habitat ?

Oui. Il faut une vision stratégique avec des programmes locaux de l'habitat (PLH) à l'échelle intercommunale pour assurer la mixité et les équilibres sociaux. Mais il faut maintenir l'obligation minimale de logements sociaux par commune. Sinon, on risque de concentrer le logement social sur quelques communes avec la création de ghettos. Il faut maintenir la solidarité communale avec une obligation minimale de logements sociaux tout en assurant la cohérence des objectifs à l'échelle intercommunale. C'est un exercice délicat. Je suis révése sur les assouplissements qui vont dans le sens d'une prise en compte des 25 % SRU à l'échelle intercommunale, comme le souhaitent des amendements sénatoriaux.

La réforme du logement social inquiète les maires

La réforme des aides personnalisées au logement (APL) et des loyers ainsi que la restructuration du tissu HLM qui se dessine ont fait naître un certain nombre d'inquiétudes chez les élus locaux sur leur rôle et leurs compétences en matière d'habitat. Ils conservent néanmoins des moyens d'action.

Dès septembre, l'AMF avait souligné les risques de ralentissement de la construction de nouveaux logements sociaux en raison de l'accroissement des difficultés financières des organismes HLM. Cela semble aujourd'hui corroboré par une étude, publiée le 20 juillet par l'AdCF et la Caisse des dépôts (1), qui annonce moins 10,3 % de commandes publiques de la part des bailleurs sociaux au 1^{er} semestre 2018 par rapport à celui de 2017. Durant la même période, le nombre d'agrément délivrés par l'État ou une collectivité délégataire de l'aide à la pierre serait passé de 18 000 à 6 000 logements selon Immo-week. De quoi casser la dynamique enclenchée ces dernières années pour atteindre 150 000 logements sociaux en 2017, alors que le projet de loi évolution du

logement, de l'aménagement et du numérique (Elan) (2) vise un « choc de l'offre ». Cette situation découle de la loi de finances 2018 qui a mis en place la réduction du loyer de solidarité (RLS) dans le parc social en même temps qu'une baisse du montant de l'APL pour les locataires concernés. La baisse des loyers destinée à compenser celle des APL représente une perte estimée à un tiers de leurs fonds propres par les bailleurs. Il s'agit d'une étape de plus dans le retrait progressif de l'État du financement du logement social, amorcé dans les années 2000 : baisse des aides à la pierre à partir de 2005, fin de la prime Palulos en 2009... À l'époque, souligne Jean-Claude Driant, professeur à l'École d'urbanisme de Paris, l'essentiel du patrimoine des bailleurs étant amorti, les loyers génèrent des

fonds propres. « Pour continuer les économies budgétaires restent les APL. Comme elles ne peuvent être réduites aux dépens des locataires, ce sera aux dépens des fonds propres des organismes », explique-t-il. Avec une conséquence immédiate : un ralentissement des investissements. Un exemple : Territoire Habitat, sur le territoire de Belfort, prévoit de réduire de 43 % ses mises en chantier en 2018 et de les arrêter en 2019.

Pour reconstituer leurs fonds propres, l'État demande aux bailleurs d'augmenter les ventes de logements sociaux pour atteindre 40 000 ventes par an d'ici 2022 contre 8 000 par an aujourd'hui. Un sujet dont les élus doivent se saisir : il en va de la réalisation de leurs objectifs de mixité et de quotas SRU, et de leurs investissements. Leur avis sera désormais demandé lors de l'élaboration de la convention d'utilité sociale (CUS), qui fait le lien entre le plan stratégique de patrimoine de chaque organisme HLM et le programme local de l'habitat (PLH). « Cela suppose que les collectivités aient une vision stratégique », souligne Jean-Claude Driant, pour

qui « les EPCI peuvent introduire un volet "vente" dans leur PLH. »

Dans le projet gouvernemental, l'avis des communes n'était que consultatif. Les sénateurs leur ont donné deux mois pour s'opposer aux ventes dès lors qu'elles ne sont pas mentionnées dans le plan de mise en vente de la CUS. En cas d'opposition de la commune, la vente n'est pas autorisée.

Quelle place pour le maire ?

En outre, alors que les élus, pourtant financeurs, voyaient le produit des ventes leur échapper, le Sénat a prévu d'affecter au moins 50 % du produit des ventes à la commune si celle-ci est déficitaire en logements sociaux, et sur la commune et l'EPCI s'il n'y a pas de déficit. Des dispositions à valider en CMP le 12 septembre. Les élus risquent d'avoir d'autant moins de visibilité sur les politiques patrimoniales des bailleurs que la version actuelle du texte oblige ces derniers à se regrouper (lire p. 47). Se posent cependant des questions sur la gouvernance de ces ensembles

800 millions d'€
d'économie attendues par l'État avec la réduction du loyer de solidarité (RLS) en 2018 et en 2019.

1,5 milliard d'€
d'économie attendues en 2020. La RLS est supposée durer trois ans. Selon les bailleurs, cette mesure représente une perte d'un tiers de leurs fonds propres.
(Source : loi de finances 2018).

et la place des collectivités. Les regroupements peuvent concerner différents organismes sur le même territoire, ou des bailleurs appartenant à la même famille sur un territoire beaucoup plus vaste. Dans ce cas, il est à craindre que les objectifs d'un PLH ne se retrouvent pas toujours dans la stratégie patrimoniale du groupement qui pourra faire circuler les flux financiers d'un territoire à l'autre. Grâce à la mobilisation de l'AMF lors des discussions parlementaires et des différentes auditions, le projet de loi initial a été modifié afin que les maires et présidents d'EPCI soient membres de droit des sociétés de coordination. De fait, tout se passe comme si le projet de loi voyait le logement avant tout comme un capital à valoriser par le biais des ventes et des regroupements. Remettant en cause le modèle du logement social et oubliant la diversité des territoires...

Martine IKS

(1) www.adcf.org (Thématiques « Finances et fiscalité »).
(2) Le projet de loi Elan a été adopté en première lecture le 12 juin par l'Assemblée nationale et le 25 juillet par le Sénat. À l'heure où nous bouclons, les mesures présentées sont susceptibles d'être modifiées dans le cadre de la CMP en septembre.

Des outils au service de la compétence urbanisme des maires

Ils permettent aux élus de maîtriser notamment les projets de construction de logement. Arme la plus efficace : la délivrance du permis de construire.

La gouvernance de l'urbanisme est au cœur de tensions entre l'État, tenté par une recentralisation dont le projet de loi Elan fournit des exemples, les aménageurs et promoteurs privés, toujours plus sollicités dans un contexte de réduction des finances publiques, les EPCI, qui estiment être l'échelle pertinente pour la plupart des décisions, et les communes de plus en plus étranglées financièrement.

Dans ce contexte, les maires sont-ils si démunis que cela ? Non. Ils peuvent maîtriser le foncier et son usage. Directement ou en le faisant porter par un Établissement public foncier (EPF), s'il en existe un sur le territoire de la collectivité. Même sans maîtrise foncière, les documents d'urbanisme (Scot, PLU et PLUi, PLH) donnent les grandes orientations d'aménagement, réservent des emplacements et prévoient des zonages que doivent respecter les aménageurs. D'où l'importance de disposer de documents reflétant au plus près les orientations des politiques locales d'aménagement et de logement. Enfin, l'arme du permis de construire donne aux maires un pouvoir certain. D'où leur montée au créneau contre le transfert de cette compétence à l'EPCI (lire ci-contre).

« Chartes promoteurs »

Réglementairement, ils sont en position de force. Financièrement, c'est de moins en moins le cas. D'où la montée en puissance de l'urbanisme « négocié ». Un nombre croissant de collectivités, plutôt que d'imposer un projet à l'aménageur public ou privé, en discute au préalable avec lui. Une fois un accord trouvé, les documents d'urbanisme sont rendus compatibles, si nécessaire. Certaines villes élaborent des « chartes promoteurs ». Décrétées en 2016 par la Fédération des



Prix de vente du logement, pourcentage de logements sociaux, qualité architecturale de la construction... des villes élaborent une « charte » que le promoteur immobilier s'engage à respecter.

50

chartes promoteurs environ avaient été signées en février 2018. La plupart visent, au minimum, à maîtriser le prix de vente des logements neufs. (Source : Cabinet Inovefa).

promoteurs immobiliers et le préfet d'Île-de-France, elles sont aujourd'hui entrées dans les mœurs. Dénuées de valeur légale et réglementaire, elles donnent pourtant aux porteurs de projet une vision transparente des attentes de la collectivité. Les promoteurs partici-

pent d'ailleurs souvent à leur élaboration en amont. « Les chartes fluidifient le marché, nous titillent pour la qualité architecturale et urbaine, améliorent la qualité des ouvrages », affirme Frédéric Cartier, directeur immobilier chez Eiffage immobilier Île-de-France. Les maires en perdent-ils du

pouvoir ? Non, « le pouvoir est chez le maire. Il faut toujours obtenir un permis de construire... », insiste-t-il.

D'autres outils, ceux-ci réglementaires, viennent en appui aux projets des collectivités. Ainsi, le projet urbain partenarial (PUP), procédure financière qui permet de négocier et contractualiser une participation de l'opérateur au financement de

Compétence communale conservée

La première version du projet de loi Elan prévoyait que dans le cadre d'une grande opération d'urbanisme (GOU) et d'un projet partenarial d'aménagement (PPA), l'EPCI pouvait construire des équipements communaux sans l'accord de la commune, celle-ci ne pouvant s'opposer au transfert de sa compétence en matière d'autorisation d'urbanisme.

Après passage au Sénat, les maires sont associés aux projets portés par un PPA dans le périmètre d'un GOU. L'avis conforme des communes pour la qualification de GOU a été maintenu et la commune, signataire de droit des PPA, doit donner une délégation expresse en cas de transfert de sa compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme.

tout ou partie des équipements publics nécessaires au fonctionnement des opérations d'aménagement ou de construction en projet. Autre dispositif : la société d'économie mixte à opération unique (Semop). Elle peut, parmi d'autres objets, réaliser une opération de construction, de développement du logement ou d'aménagement. Elle ne dure que le temps de la réalisation de son objet. Elle peut ne compter que deux actionnaires : une collectivité et un opérateur privé pouvant détenir entre 15 % et 66 % du capital. Châtenay-Malabry (92) ne pouvant acquérir le foncier de l'ex-campus de l'École centrale, la commune a créé une Semop avec Eiffage, détenteur de 66 % du capital. La collectivité s'efface-t-elle devant son opérateur ? Non, la loi prévoit que la personne publique bénéficie d'une minorité de blocage au sein des organes délibérants ainsi que de la présidence de la société. **M. K.**

Le bail réel solidaire pérennise l'accession sociale à la propriété

L'existence d'un organisme foncier solidaire met fin au contournement des clauses anti-spéculatives.

Dans la boîte à outil des élus soucieux de faciliter l'accession sociale à la propriété, maillon indispensable du parcours logement, un nouvel instrument a fait son apparition : l'organisme foncier solidaire (OFS), associé au bail réel solidaire (BRS). Lille (59) s'est lancée parmi les premiers, avec un OFS agréé par le préfet en juillet 2017. « Nous avons la volonté affirmée d'aller vers une politique d'accession sociale au sens large. L'enjeu est d'accueillir et de garder les familles en ville », explique Audrey Linkenheld, conseillère municipale déléguée à la mixité et à l'innovation sociale. La politique de soutien à l'accession aidée de la ville rencontre un grand succès, mais « coûte de l'argent public » : subventions municipales, TVA réduite, prime Anru... Et ceci ne bénéficie qu'à la première famille occupante. Malgré les clauses anti-spéculatives, lors de la revente la plus-value va dans la poche du propriétaire et la collectivité ne retrouve pas sa mise. En outre, dans les quartiers non éligibles à TVA réduite, en centre-ville, le foncier est trop onéreux pour de telles opérations.

Pérenniser l'objectif social

C'est là qu'entre en scène l'organisme foncier solidaire (OFS, créé par la loi Alur, art. 174), couplé au bail réel solidaire (BRS), mis en place par une ordonnance du 21 juillet 2015, issue de la loi Macron du 6 août 2015 (art. 94). Comme dans le cas du bail emphytéotique, foncier et bâti sont découplés. Mais les règles s'imposent à l'OFS et au BRS permettent de garantir la pérennité de l'objectif social. Le BRS est rechargeable, c'est-à-dire renouvelé à chaque mutation, revente ou succession, soumis à critères sociaux dans les deux cas.



À Lille, 15 ménages agréés par l'organisme foncier solidaire deviendront, en 2019, propriétaires de leur logement sans le foncier.

Ce qui le rend virtuellement éternel. Le BRS est éligible à la TVA à 5,5 %, à l'exonération de droits de mutation, à un abattement de 30 % de la taxe foncière et au PITZ. L'OFS agréé le ménage preneur qui fait

l'acquisition de droits réels sur les murs, l'OFS restant propriétaire du foncier sur lequel il perçoit une redevance modérée. De cette façon, aucune mutation ne peut lui échapper. « Ce modèle est souple, ouvert et s'applique à différents contextes, aussi bien aux marchés tendus qu'aux quartiers dépréciés », explique Anne-Katrin Le Doeuff, directrice générale déléguée d'Espacit.

L'OFS peut avoir différents statuts : fondation, association, fonds de dotation. Un amendement adopté en première lecture du projet de loi Elan permet aux bailleurs sociaux d'être agréés OFS. Les acteurs à son initiative aussi peuvent être divers : collectivités, opérateurs immobiliers privés, bailleurs sociaux. À Lille, la première opération, sur le site de l'ancienne faculté de pharmacie, porte sur 15 logements, portés par des promoteurs privés n'ayant jamais réalisé d'accession sociale auparavant. Le 19 mars 2018, le premier ménage était agréé par l'OFS. Les quinze ménages entreront dans les murs à la fin 2019. **M. K.**

Le Grand Reims doit penser le logement à l'échelle de 143 communes

L'élargissement du périmètre de la communauté urbaine pousse l'EPCI et les maires à élaborer une stratégie commune.

Le 1^{er} janvier 2017, la communauté d'agglomération de Reims Métropole (51) s'est transformée en communauté urbaine du Grand Reims, passant de 16 à 143 communes. Un saut quantitatif qui « *change la donne au niveau de la réflexion* », souligne Alain Wanshoor, vice-président délégué au logement et à l'habitat du Grand Reims, et maire de Bétheny (7 000 hab.). Auparavant, l'EPCI ne comptait que des communes urbaines ou périurbaines. Désormais, il englobe un vaste territoire rural, où la ville de Reims pèse toujours d'un poids important avec 186 000 hab., pour 300 000 hab. sur le territoire de la communauté urbaine (CU). « *Nous assistons à une ruralisation de l'intercommunalité*, résume Catherine Vautrin, présidente du Grand Reims. *Le périurbain disparaît face à l'approche rurale* ».

Et dans le domaine du logement, EPCI et communes « *travaillaient ensemble depuis vingt ans au développement urbain* », explique Alain Wanshoor. L'élaboration de trois programmes locaux de l'habitat (PLH) a forgé des expériences partagées. « *Reims compte 41 % de logements sociaux. Les autres communes se battaient pour ne pas en avoir. Puis, au fil du temps, toutes se sont rendues compte que sans réflexion commune, on ne résoudrait pas le problème de la mixité sociale.* » La ville de Reims, avec seulement 37 % de propriétaires contre 48 % pour le Grand Reims, souhaite améliorer ce taux. C'est l'un des objectifs de son 4^e PLH pour 2019-2024, le premier à porter sur 143 communes. Cela passe en particulier par le développement de l'accès social. Sur le territoire de Reims Métropole, une convention de partenariat entre collectivités et bailleurs a permis, depuis mars 2015, à 322 ménages d'accéder à 154 logements neufs, 168 logements HLM vendus et



© Ville de Reims

L'un des objectifs du 4^e programme local de l'habitat de la ville de Reims pour la période 2019-2024, en cours d'élaboration, est d'améliorer le taux d'accès social à la propriété.

39 PSLA. « *Nous avons enfin pu reconstituer un parcours résidentiel à l'échelle de plusieurs communes* », se félicite Catherine Vautrin. Cette compréhension de la complémentarité des enjeux entre la ville-centre, la périphérie et les communes rurales se réalise par une « *pédagogie interne, en montrant qu'on vit sur une unité géographique* », précise Alain Wanshoor. Un travail réalisé lors d'une conférence des maires, en lien avec le calendrier de l'attribution des aides à la pierre : « *Chaque maire explique son projet puis nous en discutons.* » L'un des enjeux du Grand Reims est la sau-

vegarde des terres agricoles dans le périurbain. « *À Bétheny, j'organise des réunions publiques sur la densification. Parfois, "c'est chaud"... mais la population évolue* », constate le maire. Même pédagogie pour faire comprendre aux maires et aux villages entrés dans la CU que, finalement, le logement aidé permet de garder les jeunes. Le Grand Reims réfléchit à se doter d'un outil d'acquisition foncière. Il s'agit de pouvoir mener « *son projet de A à Z* », insiste Alain Wanshoor, sans dépendre de celui des bailleurs. « *Le PLH veut renforcer le poids du politique.* » **M. K.**

Un choc culturel

Pour les maires des petites communes comme du côté des élus urbains, l'adhésion à Grand Reims Métropole s'apparente à un choc culturel. Pour les uns, il s'agit de comprendre que l'objectif de mixité sociale concerne tout le territoire de la métropole, que le logement permet le maintien de

l'école. Certaines communes n'ont plus de parcelles constructibles. Il leur faut donc s'entendre avec leurs voisins pour accueillir les nouveaux logements. Pour les élus urbains, c'est la découverte qu'il est impossible, en terre de vignoble champenois, de ne pas tenir compte des projets viticoles.

En savoir +
Communauté urbaine du Grand Reims.
Tél. 03 26 77 78 79.

Dans les Landes, un bailleur social public unique

Les trois bailleurs sociaux des Landes ont devancé l'appel et se sont regroupés. Un lourd travail dont ils veulent maintenant tirer profit.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, les trois bailleurs actifs sur le territoire du département des Landes n'en font plus qu'un, sous le nom de « XL Habitat ». Un jeu de mot à partir de 40, pour le département des Landes, en chiffre romain... Une fusion qui ne présente que des avantages, selon Xavier Fortinon, président du conseil départemental. « *Politiquement, elle nous donne une vision unique des besoins des locataires sur l'ensemble du département. Notre capacité à agir est plus importante, nous disposons des mêmes critères pour les deux commissions d'attribution.* » De façon latente, l'office départemental (OPH des Landes, avec environ 7 000 logements), une SA, dont l'office départemental est actionnaire majoritaire, avec 1200 logements, et l'office public communal de Dax (1400 logements), se posaient la question d'un rapprochement. Le chantier est finalement lancé en mai 2014, lorsqu'une inspection de l'ANCOLS, organisme chargé de l'évaluation du logement social, s'interroge sur les organismes de petite taille.

La fusion est rondement menée. « *Cela a été fait en moins d'un an, grâce au portage politique des élus* », souligne Marylise Péronne, directrice générale de XL Habitat. Cette fusion n'en demande pas moins un grand travail de réflexion. Et, avant de permettre de réaliser des économies, elle entraîne des frais. La fusion patrimoniale impose de passer des actes, il faut harmoniser les bases de données, les outils informatiques, les pratiques en ressources humaines, la communication vis-à-vis des locataires..., ce qui impose de travailler avec des cabinets spécialisés. Vient ensuite une « *phase de digestion* » des changements, selon Marylise Péronne. Il



© Service communication XL Habitat

En devenant l'office public de référence des Landes, avec plus de 10 000 logements répartis sur 129 communes (ici, résidence Pémégan à Mont-de-Marsan), XL Habitat doit notamment consolider sa stratégie patrimoniale.

En savoir +
XL Habitat.
Tél. 05 58 05 31 31.

faut ainsi informer les entreprises que les marchés sont désormais portés par une autre structure, en arrêter certains. Le plan stratégique de patrimoine est à consolider, avec des arbitrages à accepter par le nouveau conseil d'administration ; la dette des trois organismes doit être analysée, les politiques de loyer, les modalités de récupération des charges sur les locataires harmonisées. « *Deux ans sont nécessaires pour retrouver de la sérénité et nous projeter sur l'avenir.* » Bien que sous le seuil initial des 15 000 logements fixé par le projet de loi Elan (lire ci-contre), XL Habitat, organisme unique dont le siège est dans le département, ne devrait pas fusionner encore. Un soulagement pour ses responsables, soucieux de relancer leurs stratégies. « *Mais nous n'en avons pas encore l'assurance* », glisse, prudent, Xavier Fortinon.

M. K.

LES REGROUPEMENTS D'ORGANISMES

Le projet de loi ELAN impose aux organismes de logement social de se regrouper s'ils gèrent moins de 15 000 logements (10 000 dans la version adoptée par le Sénat) d'ici le 1^{er} janvier 2021 (2023 pour le Sénat). Une CMP examinera ce point en septembre. Une exception territoriale est prévue : pas de seuil imposé pour un organisme unique dans le département et qui y a son siège.

Le gouvernement souhaite que les organismes puissent appartenir à plusieurs groupes ou à un groupe et à une société anonyme de coordination (SAC). La SAC remplace la société de coordination actuelle. Elle est un nouvel organisme d'habitation disposant de compétences et de pouvoirs importants sur ses membres, souligne le cabinet Seban et Associés. Elle sera chargée d'élaborer le cadre stratégique patrimonial du groupe et coordonnera les stratégies de chacun de ses membres.

Les offices publics de l'habitat rattachés à un même EPCI doivent obligatoirement fusionner, sauf dans la métropole du Grand Paris et les établissements publics territoriaux (EPT).

Il est possible de dissoudre les organismes de logements sociaux et SEM agréés qui gèrent moins de 1 500 logements et n'ont pas construit au moins 500 logements pendant les dix dernières années. Un organisme de logement social ou une SEM peuvent être mis en demeure, par le ministre du Logement, d'acquiescer tout ou partie du patrimoine de l'organisme dissous. D'ores et déjà, des rapprochements sont annoncés. Ainsi, une « *alliance stratégique* » est-elle prévue entre les Foyers de Seine-et-Marne et le groupe Arcade. Chaumont Habitat (52), plutôt que de fusionner avec des bailleurs du département, a signé un protocole de rapprochement avec Vosgelis, l'OPH du département des Vosges.