

Séance publique du 21 juin 2005

Délibération n° 2005-2703

commission principale : déplacements et urbanisme

objet : **Entreprises sociales pour l'habitat (ESH) - Participation de la Communauté urbaine**

service : Délégation générale au développement urbain - Direction des politiques d'agglomération - Mission habitat

Le Conseil,

Vu le rapport du 31 mai 2005, par lequel monsieur le président expose ce qui suit :

La recomposition du monde des collecteurs du 1 % logement, le projet de loi de décentralisation et la loi Borloo du 1er août 2003 produisent des évolutions importantes dont les répercussions commencent à se manifester dans l'agglomération lyonnaise. Ainsi plusieurs ESH (ex SA d'HLM) demandent à la Communauté urbaine d'entrer au capital et dans leur conseil d'administration.

Le présent rapport a pour objet de situer les enjeux de ces évolutions et de proposer une réponse à la demande de ces sociétés.

Le contexte juridique

a) - évolution du statut des ESH

La loi Borloo relative à la rénovation urbaine, promulguée le 1er août 2003, modifie profondément les règles de la gouvernance des ESH. En effet, la règle des 10 voix (aucun actionnaire ne pouvait détenir plus de 10 voix, quelle que soit la part du capital qu'il détient) est remplacée par la création de 4 catégories. Un actionnaire de référence appelé à diriger l'ESH est instauré ainsi que l'entrée des collectivités et des représentants des locataires.

Les différentes catégories sont les suivantes :

- la catégorie majoritaire, constituée par un actionnaire majoritaire ou organisée dans un pacte d'actionnaires, qui détient plus de 50 % du capital et des droits de vote aux assemblées. Les collecteurs du 1 % sont obligatoirement dans cette catégorie,

- les collectivités territoriales (Départements et Régions) et établissements publics de coopération intercommunale (mais pas les Communes), sur le territoire desquels l'ESH possède un patrimoine, peuvent être représentés à l'assemblée générale. Cette catégorie doit détenir au moins 10 % des droits de vote et dispose de trois membres élus au conseil d'administration. Les droits de vote de cette catégorie sont répartis entre les Régions, d'une part, et les Départements et les EPCI, d'autre part,

- les représentants des locataires, élus dans le cadre des élections périodiques, doivent détenir au moins 10 % des droits de vote et peuvent avoir trois représentants au conseil d'administration.

Ces deux dernières catégories détiennent ensemble 33 % des voix plus une,

- une quatrième catégorie est composée des autres personnes morales ainsi que des personnes physiques. Ces dernières ne peuvent pas détenir plus de 5 % du capital. Les votes de cette catégorie sont répartis proportionnellement au capital détenu. Le président de l'ESH est obligatoirement issu de cette catégorie.

Ces évolutions visent à répondre à la demande des collecteurs du 1 % de pouvoir diriger réellement les ESH dont ils sont actionnaires majoritaires. Ce principe de bon sens s'applique également aux SA filiales d'un OPAC, telles que la SA HLM Gabriel Rosset, filiale de l'Opac du Rhône.

En contrepartie et pour sauvegarder l'application du principe de service d'intérêt général qui fonde l'objet des SAHLM, la fédération des ESH et le ministère du logement ont souhaité renforcer la présence des locataires et introduire celle des collectivités territoriales responsables en matière d'habitat - qui peuvent accepter ou non d'entrer dans ces organismes -.

Un décret en conseil d'Etat, en date du 1er juillet 2004, définit les conditions de mise en œuvre de ces dispositions, notamment sur les conditions de mobilisation de la deuxième catégorie (collectivités territoriales).

b) - principales modalités pratiques :

- les assemblées générales :

Le droit de participer aux assemblées générales pour les collectivités territoriales et les EPCI est subordonné à leur inscription dans les comptes de titre nominatif tenus par la société. L'action est vendue au prix symbolique de 10 centimes d'euros.

La mise en conformité des statuts avec la loi doit avoir lieu au plus tard dans les deux ans qui suivent sa publication, soit avant le 3 août 2005 et à l'issue du processus de constitution de l'actionnariat majoritaire. Cette mise en conformité des statuts qui indique la répartition des voix entre les quatre catégories est obtenue lors d'une assemblée générale extraordinaire.

L'assemblée générale ordinaire, qui suit l'assemblée générale extraordinaire, désignera les 18 nouveaux administrateurs ou membres du conseil de surveillance auxquels s'ajoutent les représentants du comité d'entreprise.

La loi ouvre aux collectivités un droit permanent d'entrer dans les ESH ou d'en sortir. Pour participer à l'assemblée générale ordinaire qui désigne les administrateurs, il est impératif d'être actionnaire cinq jours avant, sachant que l'ESH dispose d'un délai de quinze jours pour vendre une action (soit au total un délai maximum de vingt jours). Cependant, si les sièges des administrateurs étaient déjà pourvus, il faudrait attendre le prochain mandat de ces derniers pour demander à entrer dans le conseil d'administration (six ans en général),

- le conseil d'administration ou conseil de surveillance :

Théoriquement, ce sont les membres de la catégorie des collectivités qui doivent proposer, cinq jours avant l'assemblée générale ordinaire, leurs représentants au conseil d'administration après entente entre elles. Cette condition étant difficile à mettre en œuvre, notamment lorsque le patrimoine est réparti sur l'ensemble du territoire régional ou national, la loi prévoit, si plus de trois candidats se présentent pour siéger au conseil d'administration, que la répartition se fasse en début d'assemblée générale ordinaire, en fonction de l'implantation du patrimoine.

Il est important de préciser que le département du Rhône et la région Rhône-Alpes semblent ne pas souhaiter entrer dans les ESH. Aussi les voix de la Région seraient-elles réparties sur l'autre groupe des collectivités (Département, EPCI). De plus, lorsqu'il n'y a qu'une seule collectivité, la catégorie deux n'a qu'un seul représentant, qui porte la totalité des voix de cette catégorie (puisque'il y a déconnexion entre le nombre de représentants et le nombre de voix). La Communauté urbaine serait donc seule représentée lorsque les ESH ont leur patrimoine presque en totalité sur son territoire. Pour les autres (la majorité), il siégerait aux côtés d'autres collectivités (Saint Etienne Métropole, autres communautés, voire autres départements ou régions). Par ailleurs, lorsqu'il n'y a pas de représentant des locataires, les voix de la catégorie trois sont reportées sur la catégorie deux.

Enfin, le représentant qui sera nommé par la Communauté urbaine au conseil d'administration ne pourra pas se faire accompagner d'un technicien (sauf de manière exceptionnelle pour une séance après accord de la totalité des membres du conseil d'administration). Il faut compter entre quatre à six conseils d'administration par an, auxquels s'ajoutent les différentes commissions.

Le rôle de la Communauté urbaine dans la gouvernance des ESH

a) - une convention globale pour une participation dynamique

La Communauté urbaine ne pourra remplir réellement son rôle d'administrateur que si elle a conclu avec les ESH des conventions globales, sur la base du PLH et du plan stratégique de patrimoine de l'ESH, en référence avec celles qui ont été signées avec les organismes communautaires.

Ces conventions devraient porter sur l'ensemble de l'activité des ESH : développement, adaptation du patrimoine (réhabilitation, renouvellement, gros entretien, maintenance), politique sociale (loyers, attributions, relations avec les locataires, gestion de proximité), maîtrise de l'exploitation (frais de gestion, frais de personnel, impayés, vacance). Elles devraient permettre à la Communauté urbaine de mieux s'assurer de l'engagement des ESH dans les dispositifs locaux de mise en œuvre de la politique de l'habitat : convention de délégation des aides à la pierre (à venir dans le cadre de la loi relative aux responsabilités locales), contrat de ville, observatoires de la demande de logement social et des mouvements de population, accords divers, etc.

La Communauté urbaine n'apporterait pas d'autre financement que ceux de droit commun par opération, excluant ainsi tout apport financier général de type dotation en fonds propres, qui relève de la responsabilité de l'actionnaire de référence.

b) - un risque financier faible

Le risque de la responsabilité financière de la Communauté urbaine en cas de difficultés de l'organisme devrait être mineur, compte tenu de la faiblesse du capital qui serait investi dans ces sociétés. Cependant, il est important de rappeler que les sociétés anonymes d'HLM travaillent dans un environnement très cadré, réglementé et sécurisé, avec les mêmes outils que les offices d'HLM. Il s'agit de la mission d'inspection interministérielle du logement social (Miilos) qui évalue l'ensemble de la gestion d'un organisme et de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) qui concourt à la prévention des risques financiers et au redressement des organismes en difficulté. Enfin, il est important de rappeler que la responsabilité financière de la Communauté urbaine est déjà engagée auprès de ces sociétés, dans le cadre des garanties d'emprunts qu'elle octroie aux organismes d'HLM.

L'analyse des ESH

On peut retenir quatre types de critères de choix :

- le nombre de logements présents sur le territoire,
- des enjeux plus qualitatifs : présence de patrimoine en zone urbaine sensible (ZUS), politique sociale, politique de développement, qualité de l'actionnaire principal,
- le nombre maximum d'ESH dans lesquelles la Communauté urbaine pourrait entrer : le nombre de représentants à désigner, compte tenu du volume de travail que cela représente pour les élus et les services,
- l'existence ou non d'une habitude de travail en commun avec les ESH.

Les éléments d'analyse montrent la part très variable et sensiblement inférieure à celle des offices (à l'exception de la SA Gabriel Rosset), des locataires ayant des revenus inférieurs à 60 % des plafonds de ressources HLM. De plus, certaines de ces sociétés ont une part non négligeable de leur parc situé en ZUS.

Compte tenu du grand nombre d'ESH disposant de patrimoine sur son territoire (dix-sept), la Communauté urbaine ne peut entrer que dans une part d'entre elles. Les neuf ESH pressenties concentrent 95 % du patrimoine des ESH présentes dans l'agglomération, soit 39 008 logements locatifs sociaux sur 41 189.

Quinze sociétés ont demandé à la Communauté urbaine si elle souhaitait entrer dans leur capital et, par extension pour certaines, dans leur conseil d'administration (six au total).

Il est proposé de ne pas répondre favorablement aux demandes de la SA régionale d'HLM de Lyon, de la SA HLM France habitation, de la Sahlmas, de la SFHE et de Cité nouvelle. En effet ces cinq sociétés ont peu de patrimoine social sur la Communauté, respectivement 317, 303, 182, 95 et 66 logements locatifs sociaux (au 1er janvier 2003). En outre, malgré son souhait de se développer dans l'agglomération, le rythme de production de cité nouvelle sera toujours assez faible (quelques dizaines de logements par an).

Pour la SA Carpi, cette dernière ne possède aucun logement locatif social. Elle ne détient que des logements en accession, au nombre de 163 sur la Communauté urbaine, dont elle reste propriétaire jusqu'au

terme des contrats de prêts qui devraient arriver à expiration dans les quatre ans à venir. De plus, CARPI a cessé toute activité de construction depuis 1989. Aussi, proposons-nous que la Communauté urbaine n'y entre pas.

Pour la SA Gabriel Rosset, adossée à l'Opac du Rhône, bien qu'elle remplisse un rôle social très spécifique, elle est la seule ESH dans laquelle le Département envisage d'entrer. On propose donc, compte tenu du décroisement, que la Communauté urbaine n'y entre pas.

Aussi ces sept sociétés ne figurent-elles pas dans la proposition développée ci-après, ainsi que celles ayant moins de 1 000 logements à l'exception de Batigere. La proposition est donc réalisée sur un nombre maximum de neuf ESH.

Il est proposé que la Communauté urbaine entre dans l'actionnariat des sociétés suivantes :

- Axiade, SLPH, SCIC Habitat Rhône-Alpes et IRA, elles représentent à elles seules 67 % du patrimoine des ESH dans l'agglomération. Ces sociétés souhaitent que la Communauté urbaine soit représentée au conseil d'administration et acceptent le principe d'une convention. Ainsi un réel partenariat pourra être développé,
- ICF Sud-Est Méditerranée, troisième ESH de l'agglomération en volume de logements, soit plus de 4 000 logements. Pour cette société, l'enjeu serait de mettre en place un partenariat peu développé aujourd'hui, sur la base d'une convention,
- HMF est une filiale du premier collecteur 1 % au plan national, Solendi. L'un et l'autre désirent resserrer les liens avec la Communauté urbaine,
- Erilia possède un patrimoine important à Rillieux la Pape et Vaulx en Velin et poursuit une politique de développement qui n'est pas toujours conforme aux orientations communautaires. Il peut être intéressant d'entrer dans cette société pour peser sur ses orientations,
- Batigere, dont le patrimoine est situé en majeure partie sur le territoire de la Communauté urbaine, souhaite que la Communauté urbaine entre dans son conseil d'administration, elle serait la seule collectivité représentée,
- la Sollar, dont l'enjeu serait comme pour ICF sud-est Méditerranée de mettre en place un partenariat peu développé aujourd'hui, sur la base d'une convention.

Il est important de préciser que l'entrée dans le capital des neuf ESH proposées ne préjuge en rien d'une représentation de la Communauté urbaine au conseil d'administration. En effet, à ce jour il semblerait que la Communauté urbaine ait un administrateur à nommer dans au moins six sociétés anonymes. Pour les autres, dont le patrimoine est réparti sur une grande partie du territoire national, cela dépendra du nombre de collectivités intéressées par cette disposition et de la répartition du patrimoine.

Il est intéressant d'être présent au conseil d'administration. Toutefois, si cela s'avérait impossible, l'entrée dans le capital d'une SA permettra à la Communauté urbaine d'être tenue informée en tant qu'actionnaire des décisions prises lors de l'assemblée générale et de faire éventuellement valoir son point de vue auprès du conseil d'administration par le biais du représentant des EPCI.

Les représentants de la Communauté urbaine dans les ESH seront coordonnés par le vice-président chargé de l'habitat et du logement.

Circuit décisionnel : ce projet a fait l'objet d'un avis favorable du pôle urbanisme le 21 mars 2005, du pôle finances le 18 avril 2005 et du bureau restreint le 25 avril 2005 ;

Vu ledit dossier ;

Oùï l'avis de sa commission déplacements et urbanisme ;

DELIBERE

1° - Approuve l'entrée de la Communauté urbaine dans l'actionnariat des neuf ESH énumérées ci-dessous pour la somme de 0,10 centimes d'euros par société, soit au total une dépense de 0,90 centimes d'euros. La dépense correspondante sera prélevée sur les crédits à inscrire au budget principal de la Communauté urbaine - exercice 2005 - section d'investissement - compte 26 1000 - fonction 01 :

- Axiade Rhône-Alpes,

- Batigere Centre-Est,
- Erilia,
- HMF en Rhône-Alpes,
- ICF Sud-Est Méditerranée,
- IRA,
- SCIC Habitat Rhône-Alpes,
- SLPH,
- Sollar.

2° - Autorise monsieur le président à :

a) - enclencher le processus de discussion avec les ESH retenues afin de :

- définir avec chacune d'elles les droits de vote et la représentation de la Communauté urbaine au conseil d'administration en se portant candidat lors de l'assemblée générale ordinaire,

- négocier avec chacune de ces sociétés une convention de partenariat, sur la base du PLH adossée aux plans stratégiques de patrimoine lorsqu'ils existent (sur le modèle des contrats de plan passés avec les trois offices communautaires),

b) - signer les conventions à intervenir entre la Communauté urbaine et chaque ESH.

Et ont signé les membres présents,
pour extrait conforme,
le président,
pour le président,