La coopération inter organismes en matière de foncier et d’aménagement à travers les Groupements d’Intérêt Economique

Mai 2014

Publication de l’Union Sociale pour l’Habitat

**Pilotage:**

Jean Nika (USH), Service Patrimoine

**Réalisation:**

Violaine Victor et Nicolas Mer,   
Habitat et Territoires Conseil

**Encart juridique:**

Virginie Toussain, Conseiller juridique,   
Mission Affaires européennes de l’USH

**Note d’actualité juridique:**

Guillaume Ghaye,   
Avocat à la cour, LAZARE AVOCAT

# Sommaire

[Préambule 5](#_Toc389811763)

[1) Les organismes d’Hlm, acteurs de la ville et de l’aménagement 5](#_Toc389811764)

[a) L’organisme de logement social, un acteur territorial à part entière 5](#_Toc389811765)

[b) L’organisme de logement social, un professionnel du foncier et de l’aménagement 6](#_Toc389811766)

[**2)** Une évolution du contexte urbain et institutionnel favorisant le rapprochement inter organismes 9](#_Toc389811767)

[a) Un contexte plus contraint pour les organismes Hlm … 9](#_Toc389811768)

[b) … qui favorise le rapprochement des organismes et la mutualisation de moyens 9](#_Toc389811769)

[3) La coopération inter organismes en matière de foncier et d’aménagement et les Groupements d’Intérêt Economique (GIE) 10](#_Toc389811770)

[Partie 1 : Présentation de la forme de coopération inter organismes de type GIE 12](#_Toc389811771)

[1) Nature et objet du gie 12](#_Toc389811772)

[2) Les membres du GIE 12](#_Toc389811773)

[3) Modalités de création 13](#_Toc389811774)

[4) Organisation et fonctionnement 13](#_Toc389811775)

[5) Fiscalité 13](#_Toc389811776)

[6) Règle comptable 14](#_Toc389811777)

[7) Responsabilité 14](#_Toc389811778)

[8) Contrôle 14](#_Toc389811779)

[PARTIE 2 : Identification des GIE intervenant sur les thématiques « aménagement et foncier » à l’échelle du territoire national 18](#_Toc389811780)

[1) Inventaire des GIE regroupant HLM et intervenant sur les champs du foncier et de l’aménagement 18](#_Toc389811781)

[2) Une distinction importante à opérer entre GIE intra groupe et GIE  inter organismes 20](#_Toc389811782)

[3) Les éléments décisifs dans la création d’un GIE : le contexte territorial et la recherche d’une cohérence optimale sur des territoires tendus ? 21](#_Toc389811783)

[PARTIE 3 : Résultats de l’enquête 23](#_Toc389811784)

[1) Fonctionnement des GIE identifiés 23](#_Toc389811785)

[a) La création des GIE 23](#_Toc389811786)

[b) Champs d’intervention des GIE  recenses : « cœur de métier » des organismes Hlm ou activités « accessoires » ? 25](#_Toc389811787)

[c) Des règles de fonctionnement dites « simples et claires » 25](#_Toc389811788)

[d) Une organisation et une gouvernance a géométrie variable 26](#_Toc389811789)

[2) Les GIE : des structures en évolution constante 28](#_Toc389811790)

[3) Quelle évaluation de l’intervention des GIE dans les domaines du foncier et de l’aménagement ? 28](#_Toc389811791)

[a) Des GIE fortement tournés vers la prospection foncière 28](#_Toc389811792)

[b) Le GIE, un acteur de la stratégie foncière des organismes membres ? 29](#_Toc389811793)

[c) Un faible rôle du GIE comme outil de mutualisation et de transfert des connaissances entre organismes ? 30](#_Toc389811794)

[d) Des missions opérationnelles fortement axées sur le foncier 30](#_Toc389811795)

[e) Un processus d’arbitrage rigoureux et créateur d’échanges entres les organismes membres 30](#_Toc389811796)

[Conclusion : Le GIE, un outil pertinent et stratégique pour les organismes Hlm ? 32](#_Toc389811797)

[Annexe 1 : Note d’actualité juridique 33](#_Toc389811798)

[1) Les organismes d’hlm sont tous des pouvoirs adjudicateurs 33](#_Toc389811799)

[2) Les organismes Hlm relèvent de qualités juridiques différenciées 34](#_Toc389811800)

[3) L’apport du droit communautaire a la coopération « 100% hlm » 35](#_Toc389811801)

[a) La reconnaissance des « coopérations horizontales » hors secteur concurrentiel 36](#_Toc389811802)

[b) La rénovation de la notion de relation « in house » 36](#_Toc389811803)

[Annexe 2 : Questionnaire de l’enquête réalisée 40](#_Toc389811804)

[1) Carte d’identité du GIE : 41](#_Toc389811805)

[2) Histoire et fonctionnement général du GIE : 41](#_Toc389811806)

[3) Financement : 42](#_Toc389811807)

[4) Champs d’intervention : 42](#_Toc389811808)

[Annexe 3 : Liste des GIE répertoriés 44](#_Toc389811809)

# Préambule

## Les organismes d’Hlm, acteurs de la ville et de l’aménagement

### L’organisme de logement social, un acteur territorial à part entière

Dans un contexte où les collectivités territoriales et les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) sont affectés par de nombreux et profonds changements – tant sur les plans économique et juridique qu’en termes de gouvernance, finances et compétences – les organismes Hlm apparaissent comme des partenaires pérennes et stables des projets d’aménagement et de développement des territoires. Ils sont soutenus par un mouvement professionnel qui les accompagne pleinement dans ce but.

Par ailleurs, en tant que constructeurs et gestionnaires de logements, mais aussi en tant que possibles opérateurs fonciers et aménageurs, les organismes ont un rôle essentiel à jouer, à l’échelle des quartiers comme des agglomérations, dans la recherche de mixité urbaine et sociale si souvent évoquée par les acteurs de la ville. Ils sont également partie prenante de la recherche de développement urbain durable des territoires sur lesquels ils interviennent.

La capacité des organismes à inscrire, à des degrés divers, leurs actions dans les stratégies de développement territorial portées par les collectivités locales et les EPCI n’est ainsi plus à démontrer. En témoignent notamment leur implication depuis près de dix ans dans les Projets de Rénovation Urbaine (PRU), leur engagement dans l’aménagement d’éco quartiers, leur participation à l’élaboration et la mise en œuvre des Plans Locaux de l’Habitat (PLH), leur association aux EPCI au moment de l’élaboration des Conventions d’Utilité Sociale (CUS) ou tout simplement l’élaboration et la mise en œuvre de leurs Plans Stratégiques de Patrimoines (PSP), en cohérence avec les documents de planification.

Plus encore, leur capacité à maîtriser la totalité de la chaîne qui permet de produire des logements (des études urbaines à la gestion des nouveaux programmes) les positionne comme des partenaires aux atouts indéniables pour les collectivités, en particulier à l’heure où le gouvernement prévoit la construction de 150 000 nouveaux logements sociaux par an.

Les enjeux de prospection et de stratégie foncières se révèlent donc aujourd’hui cruciaux pour les organismes, l’USH ayant souligné dans une récente publication sur les coopérations entre organismes et les partenariats HLM-privés combien « leur intervention amont, au stade de la ‘matière première’ que constitue le foncier, dans le cadre de l’approche d’ensemble d’un projet d’aménagement, favorise fortement la production d’une offre adaptée et diversifiée et d’ilots ou de quartiers de bonne qualité urbaine ».

Pour peser de tout leur poids et mutualiser leurs ressources et leurs compétences, la question se pose de savoir comment organiser des complémentarités ou des rapprochements entre les organismes, à quelles fins, sous quelles formes et dans quelles limites.

SYNTHESE

#### Les réalités sont diverses. L’intérêt d’un organisme à s’engager dans une dynamique de rapprochement n’est bien sûr pas le même selon qu’il est de taille importante ou modeste, qu’il est présidé par un élu local fortement impliqué dans la définition d’un projet de territoire ou qu’il appartient à un groupe déployant une stratégie patrimoniale à l’échelle nationale par exemple. De même, la question de la définition d’une stratégie foncière ne se présente pas de la même façon selon les secteurs géographiques (urbains denses, péri urbains, rural, etc.), selon que le marché immobilier dans lequel l’organisme inscrit son action est tendu ou détendu, les dynamiques démographiques à la hausse ou à la baisse, selon que le patrimoine est géographiquement concentré ou dispersé, qu’il est confronté à un important phénomène de vacance ou, au contraire, à une pression aigue de la demande, etc.

LA COOPÉRATION

#### Quoi qu’il en soit, tout comme le souligne la récente publication de l’USH, « le monde HLM s’adapte pour répondre aux évolutions et aux attentes de la société et aux enjeux du logement ».

### L’organisme de logement social, un professionnel du foncier et de l’aménagement

#### **Jusqu’à la loi SRU** du 13 décembre 2000, les organismes de logement social n’avaient fait qu’un **usage relativement limité** de leurs **compétences en matière d’aménagement**, leurs missions de construction et de gestion de logements restant les priorités affichées. Mais il est rapidement apparu qu’une stratégie foncière bien construite et un exercice pertinent du métier d’aménageur pouvaient justement être des facteurs essentiels de cette capacité de production.

**Avec l’entrée en vigueur de la loi SRU** et les nouveaux impératifs de mixité sociale, l’**implication des bailleurs dans le processus de construction de la ville s’est accrue** sensiblement. Ils semblent ainsi avoir investi tout à la fois le champ des actions et des opérations d’aménagement et renforcé leur intervention « en **amont** », au stade de la « **matière première** » que constitue l’**acquisition du foncier**.

Ainsi, cette **enquête** engagée par l’USH sur le rapprochement inter organismes en matière de foncier et d’aménagement à travers les GIE vise à cerner la réalité des interventions de type :

##### Participation à la définition des stratégies foncières et d’aménagement ;

##### Réalisation d’études, en lien avec les collectivités : urbaines, environnementales, foncières, etc. ;

##### Prospection foncière ;

##### Négociation foncière ;

##### Réalisation ou conduite d’études pour leur propre compte : de capacité, de marché, de sols, de pollution, etc. ;

##### Participation à la réponse à des consultations d’aménageurs ou de constructeurs ;

##### Prestations d’**AMO** en phase de montage et de réalisation d’opérations de construction et / ou d’aménagement.

**Avec notamment la loi SRU**, tous les organismes Hlm se sont vus reconnaître **une pleine compétence juridique d’aménageur**, quelle que soit l’échelle de l’opération concernée (du “lotissement communal” à des opérations complexes et lourdes d’extension urbaine par exemple). Cependant, il convient de prendre en compte le fait que les organismes qualifiés d’organismes à loyers modéré au sens de l’article L 411-2 du Code de la construction et de l’habitation n’ont pas tous les mêmes ressources internes en matières d’aménagement, ni toujours des contextes locaux favorables à l’exercice de cette compétence .

Néanmoins tout organisme peut de droit :

##### Réaliser toutes les interventions foncières, les actions et les opérations d’aménagement prévues par le code de l’urbanisme, soit pour son compte, soit pour le compte de tiers avec l’accord des collectivités intéressées ;

##### Intervenir dans “l’aménagement de procédure” (ZAC, permis d’aménager, etc.), comme dans “l’aménagement de contrat”, dont par exemple le Projet Urbain Partenarial (PUP) qui permet à des propriétaires de terrains, des aménageurs ou des constructeurs, de conclure avec une commune ou un EPCI une convention qui prévoit les modalités de prise en charge financière de tout ou partie des équipements publics à réaliser par la collectivité pour permettre une opération d’aménagement ;

##### Se faire confier une opération par une collectivité territoriale par voie de concession, voire, pour les OPH (qui sont des établissements publics), en initiant eux-mêmes une ZAC qu’ils réaliseront en régie ;

##### Réaliser seul une opération d’aménagement, ou s’allier pour cela avec des partenaires (Hlm, semi-publics, ou privés).

#### Cependant, malgré cette réaffirmation du statut d’aménageur, tant pour les OPH que pour les SA d’HLM et les coopératives, les organismes ne se sont pas tous saisis de la même manière, ni à la même vitesse, de cette compétence. Les orientations opérationnelles et les interprétations quant aux missions des organismes (et à la définition même de leur vocation sociale) divergent selon la culture, le parcours et les objectifs de leurs dirigeants, le profil professionnel de leurs équipes de maîtrise d’ouvrage ou de développement, selon l’histoire même des structures et selon les caractéristiques des territoires.

Le mouvement d’ouverture à l’aménagement (au sens large du terme) semble toutefois globalement se renforcer. Il peut d’ailleurs répondre, pour certains, à des enjeux de redéploiement des ressources humaines, à l’heure où les Projets de Rénovation Urbaine de première génération arrivent parfois à leur terme par exemple.

En tout état de cause, ce processus permet :

##### d’inscrire la stratégie patrimoniale des organismes dans le cadre d’une démarche plus globale de renforcement de l’attractivité résidentielle et de valorisation urbaine des territoires, à différentes échelles ;

##### d’**asseoir les ambitions de construction neuve sur une stratégie foncière cohérente** avec les enjeux qui se posent à l’organisme, dans une vision prospective à moyen et long termes.

La question des risques financiers inhérents aux actions de portage foncier reste toutefois entière et peut interroger les organismes sur les moyens et les compétences dont ils doivent se doter pour faire face à des problématiques relativement nouvelles et complexes (pollution des sols, fouilles archéologiques, retournement du marché immobilier, etc.).

A cet égard, l’articulation de leurs interventions avec celles des Etablissements Publics Fonciers (EPF) se révèle par exemple un sujet significatif[[1]](#footnote-1).

## Une évolution du contexte urbain et institutionnel favorisant le rapprochement inter organismes

### Un contexte plus contraint pour les organismes Hlm …

#### A l’instar de l’ensemble des acteurs du marché immobilier et foncier, les organismes Hlm sont confrontés à une constante évolution institutionnelle et à la raréfaction des aides financières. La pérennité de leur modèle économique repose donc sur un renforcement de leurs compétences, une optimisation de leurs moyens et un accroissement de leur rôle dans les maillages institutionnels.

D’autre part, les évolutions des politiques publiques, et notamment le **renforcement de l’objectif de mixité sociale,** rendent nécessaire une coopération entre organismes de logement social pour la mise en œuvre des politiques de l’habitat, plus précisément dans sa phase amont, l’aménagement.

A ces facteurs s’ajoutent :

##### Un **contexte économique tendu** (crise économique profonde et durable, restriction budgétaire de la part de l’Etat, diminution des marges de manœuvre financières des collectivités locales, etc.) ;

##### L’**évolution des marchés foncier et immobilier**. Dans certaines régions, la concentration de la pression foncière et la limitation de l’étalement urbain peuvent avoir pour conséquence une réduction sensible de l’offre foncière. Les organismes sont souvent peu outillés pour faire face à cette évolution.

##### Ces questions se posent ainsi avec force, notamment aux bailleurs de petite ou moyenne envergure qui ne peuvent assumer seuls **les exigences d’une action foncière de haut niveau professionnel et de l’engagement dans le métier spécifique de l’aménagement**. Or, de telles compétences devenant **un atout** dans un contexte de plus en plus concurrentiel, les organismes sont à la recherche de solutions pour en bénéficier.

### … qui favorise le rapprochement des organismes et la mutualisation de moyens

Afin de réunir les moyens et les compétences face à ces nouveaux enjeux, notamment pour les petites structures dont le cœur de métier reste souvent la gestion locative, ou encore de peser dans les jeux d’acteurs locaux, ce qu’il convient de nommer « l’inter organismes » s’organise. Le rapprochement inter organismes peut se réaliser sous différentes formes. Il s’agit toutefois toujours de répondre aux questions suivantes :

##### L’objectif recherché est-il celui d’une **mise en commun de services** en vue d’**optimiser un développement dans la durée** ou de répondre à une **sollicitation ponctuelle**, limitée dans le temps ?

##### La coopération avec d’autres opérateurs relève-t-elle d’une **stratégie à long terme** ou d’une **opportunité**, conduisant une opération particulière ?

##### La coopération envisagée peut-elle avoir pour support simplement une autorisation d’aménager ou de construire conjointe ou justifie-t-elle la constitution d’une structure commune, soit pérenne soit du moins d’une durée significative ?

##### Quels sont les degrés d’intégration des équipes, des cultures des partenaires, et l’échéance de leur engagement ?

##### La coopération inter organismes s’inscrit-elle dans une dynamique partenariale déjà existante ?

##### Préfigure-t-il un projet de rapprochement plus étroit à long terme ?

## La coopération inter organismes en matière de foncier et d’aménagement et les Groupements d’Intérêt Economique (GIE)

Les modalités de coopération entre organismes Hlm sont relativement diversifiées. Y coexistent des modalités spécifiques au secteur HLM (société anonyme de coordination par exemple) et des modalités applicables à toutes les formes de sociétés (GIE, mandat de gérance de patrimoine entre organismes, etc.).

#### Le GIE, une structure qui se développe dans une perspective de mutualisation des compétences et de partage des coûts, mais dont la réalité reste encore peu connue

Créer un GIE ne revient pas véritablement à créer une entreprise, mais plutôt à **permettre le développement d'entreprises déjà existantes**. Le GIE permet en effet à plusieurs entreprises préexistantes de se regrouper pour faciliter ou développer leur activité économique, tout en conservant leur indépendance.

On peut actuellement pressentir un mouvement des organismes Hlm à croiser et mutualiser leurs compétences sur les domaines de l’aménagement et du foncier à travers la création de GIE. Cependant, à l’échelle nationale, et au sein du mouvement HLM, **la connaissance sur les GIE regroupant des OPH, ESH et Coopératives doit être renforcée**. La **mission d’inventaire** objet de la présente publication vise à dresser **une première photographie** de la réalité de ces groupements en répondant autant que possible aux questions suivantes :

##### Quelle est la réalité des GIE mutualisant les compétences de l’action foncière et de l’aménagement pour le compte d’organismes Hlm en France ?

##### Cette réalité est-elle homogène sur le territoire ou au contraire contrastée ?

##### Ces GIE ont-ils contribué à dynamiser les relations entre organismes Hlm ? Sont-ils le prolongement de partenariats déjà existants ?

##### Quels sont l’objet et le périmètre exact des missions qui leur sont confiées ?

##### Comment le financement de ces groupements est-il assuré ?

##### De quels moyens disposent-ils, au regard des objectifs qui lui sont assignés ?

##### Ces groupements offrent-ils effectivement à leur membre une souplesse de gestion supérieure ?

##### Quelles sont, le cas échéant, les limites rencontrées par les GIE ?

##### Le GIE ne risquent-ils pas de « siphonner » une part importante des compétences de ses organismes membres ? Quel est le bon équilibre ?

##### Enfin, eu égard aux règles générales du code du commerce qui sont à l’origine des GIE (nonobstant d’autres textes spécifiquement applicables aux organismes HLM), quels sont les risques notamment financiers, supportés par les membres ?

Ainsi, la question générale sous-tendant cette démarche d’enquête et d’inventaire peut être résumée de la façon suivante : « le GIE est-il l’une des voies d’avenir de l’inter organismes en matière d’aménagement et de foncier » ? Quelle forme prend-il aujourd’hui ? A quelle organisation obéit-il ? Faut-il le privilégier à d’autres formes de mutualisation?

# Partie 1 : Présentation de la forme de coopération inter organismes de type GIE

1

Cette partie ne sera que peu développée dans la mesure où les spécificités juridiques des Groupements d’Intérêt Economique ont fait l’objet d’une analyse détaillée dans le guide de l’USH (n°154) sur les coopérations entre organismes Hlm et partenariats hlm – privé. Sont toutefois rappelés ci-après les principaux éléments utiles à la compréhension de la forme juridique du GIE et à la réalisation de l’enquête.

## Nature et objet du gie

Cette **forme juridique particulière, intermédiaire entre la société et l'association**, a été créée par l'ordonnance n°67-821 du 23 septembre 1967 sur les groupements d’intérêt économique, dont les dispositions ont ensuite été modifiées par la loi n° 89-377 du 13 juin 1989 puis codifiées aux articles L. 251-1 à L. 251-23 du Code du commerce.

Le **GIE** est une **personne morale de droit privé, civile ou commerciale** selon l'objet poursuivi par ses membres. Il faut noter, cependant, que les membres d'un GIE de nature commerciale n'acquièrent pas la qualité de commerçants, du simple fait de leur participation à ce groupement.

Le GIE est constitué pour **une durée déterminée**.

Son objet est nécessairement économique : le GIE permet à ses membres de **faciliter ou** de **développer leur activité économique,** d'**améliorer** ou d'**accroître les résultats de cette activité**. Cependant, il ne doit pas prendre à son compte toute l'activité de ses membres (dans cette hypothèse, il y a alors création d'une société de fait). **Il n'a pas pour but la recherche de bénéfices mais il peut, accessoirement, en réaliser**.

L'objet peut être civil, commercial ou agricole selon la nature de l'activité du GIE.  
L'activité du GIE doit être **le prolongement de l'activité économique de ses membres.** Elle ne doit pas s'y substituer.

## Les membres du GIE

Un GIE peut être constitué par deux ou plusieurs personnes physiques ou morales, de droit privé ou de droit public.

Le troisième alinéa de l’article L. 251-1 du Code de commerce exige par ailleurs que **l’activité du GIE se rattache à l'activité économique de ses membres** et qu’elle présente « *un caractère auxiliaire par rapport à celle-ci* ». Le GIE ne peut donc être autre chose qu’un mode de développement d’une activité qui est déjà celle de ses membres et n’est pas entièrement nouvelle. Dans une telle hypothèse, il faudrait alors créer une société.

## Modalités de création

La création du GIE résulte d'un accord entre les parties qui se matérialise par l'élaboration d'une **convention constitutive**. Cependant, si la liberté contractuelle prévaut, il existe un certain nombre de mentions obligatoires (dénomination, identification des membres, objet, durée, siège).**Le GIE impliquant des organismes Hlm doit être sans capital.**

Le groupement doit faire l'objet d'une immatriculation au registre du commerce et des sociétés (RCS). Un avis d'immatriculation est alors établi et inséré au Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales. Toute modification des mentions obligatoires de la demande d'immatriculation doit faire l'objet d'une publicité ; à défaut, elles ne sont pas opposables aux tiers. Le groupement jouit de la personnalité morale à compter de son immatriculation.

## Organisation et fonctionnement

Le GIE est dirigé par un ou plusieurs administrateurs.

Les fondateurs fixent librement dans le contrat constitutif du groupement les modalités d'administration (administrateur unique ou non, choisi parmi les membres ou non, durée du mandat, mode de nomination). A défaut, c'est l'assemblée des membres qui en décide. Les pouvoirs des administrateurs sont également déterminés librement. Toutefois, les limitations de pouvoirs n'ont d'effet qu'à l'égard des membres du groupement. Vis-à-vis des tiers, les administrateurs engagent le groupement par tout acte entrant dans l'objet social.

L'**assemblée générale** est composée des membres du GIE. Elle a le pouvoir de prendre toutes les décisions dans les conditions librement déterminées par le contrat constitutif du groupement. En l'absence de disposition particulière, les décisions sont prises à l'unanimité.

Un ou plusieurs **contrôleurs de gestion** sont obligatoirement désignés. Ce sont toujours des personnes physiques, membres ou non du GIE, nommées par l'assemblée des membres. Leur rôle consiste à assurer le contrôle de la gestion dans les conditions prévues par les statuts.

## Fiscalité

La **fiscalité du GIE** est celle applicable aux **sociétés de personnes** (sociétés civiles, sociétés en nom collectif, etc.), que la doctrine désigne parfois sous le terme de « translucidité ».

Autrement dit, le GIE n'est pas assujetti directement à **l'impôt sur les sociétés** : ce sont ses membres qui sont passibles, selon le cas, de l'impôt sur le revenu (pour les personnes physiques) ou de l'impôt sur les sociétés (pour les personnes morales), pour la part de bénéfices correspondant à leurs droits dans le GIE.

Toutefois, le GIE est redevable, outre de la **TVA**, de la **taxe professionnelle**. Les membres répondent solidairement de ces deux taxes.

## Règle comptable

Le GIE est soumis aux règles comptables du droit privé.

## Responsabilité

Les membres du groupement sont **solidairement et indéfiniment responsables** des dettes du GIE sur leur patrimoine propre. Il est toutefois possible de limiter cette responsabilité des membres dans la convention constitutive.

## Contrôle

Le **contrôle de gestion** est obligatoire : il est exercé par des personnes physiques. Il porte sur la régularité des comptes mais aussi sur le bien-fondé des actes de gestion. Le contrôle des comptes est aussi obligatoire. Il doit être exercé par une personne physique. La présence d'un commissaire aux comptes est exigée lorsque le groupement compte plus de cent salariés ou s'il émet des obligations.

Des contrôles supplémentaires sont prévus en cas de participation d'une personne publique.

Pour les groupements constitués sans capital, le contrôle est obligatoire lorsque la convention constitutive fait supporter à l'Etat plus de la moitié des dépenses ou lui attribue la majorité des voix à l'assemblée générale. Il est, en outre, soumis au contrôle a posteriori de la Cour des comptes lorsque des personnes publiques ou des organismes déjà soumis à son contrôle détiennent, ensemble ou séparément, plus de la moitié des voix ou du capital (article L133-2 du Code des juridictions financières).

**GIE et évolution du droit communautaire : questions / réponses**

Jusqu’à présent les relations entre les GIE et leurs membres organismes Hlm étaient couvertes par la *jurisprudence* relative à l’In House, ce qui laissait subsister certaines incertitudes

Cette jurisprudence prenait déjà en compte le fait que l’ensemble des organismes Hlm, publics ou privés, sont tous considérés comme des pouvoirs adjudicateurs et doivent à ce titre respecter les règles en matière de marchés publics et de mise en concurrence.

Pourtant, lorsque les organismes d’Hlm confient des missions à un GIE qu’ils ont constitué, ces relations sont exclues du champ d’application des règles de mise en concurrence et de transparence dans la mesure où elles sont considérées comme des relations « internes », In House.

Les conditions de cette exclusion In house, déterminée par le juge européenne, avaient déjà été développées à l’occasion de différents contentieux.

* Quels sont les critères jurisprudentiels de l’In house ?
* Les organismes Hlm doivent exercer sur le GIE un contrôle analogue à celui qu’ils exercent sur leurs propres services
* Le GIE doit réaliser l’essentiel de son activité pour ses membres

La jurisprudence a par ailleurs complété ces critères par l’interdiction de parties privées au sein de cette coopération.

La présence d’un partenaire privé au sein du GIE fait tomber le caractère In House des relations avec les organismes Hlm, les règles de mise en concurrence doivent alors être appliquées.

* Que changent les nouvelles directives « marché public » et « concession » en la matière ?

Les directives « codifient » la notion de In House et la précise afin de mettre fin à l’insécurité juridique d’une notion jurisprudentielle.

Le In House y est définit, décliné et précisé, ce qui lève les incertitudes qui pouvaient exister sur certains montages exercés entre les organismes Hlm et leurs GIE.

* Les nouveaux textes sont-ils applicables à l’ensemble des organismes Hlm, quel que soit leur statut (public ou privé) ?

Les projets de textes de directive excluaient à l’origine TOUTES les formes de participations privées à ces relations in house, ce qui aurait eu alors pour conséquence d’exclure les organismes privés d’Hlm du bénéfice de la notion de In house puisque ceux-ci comportent des participations privées en leur sein.

Cette interprétation extensive de la jurisprudence européenne, aurait conduit à traiter de façon inégale les offices et les SA d’Hlm et coopératives d’Hlm, alors que tous sont des pouvoirs adjudicateurs.

Après différentes modifications, le texte définitif s’applique à l’ensemble des bailleurs sociaux, les participations privées internes aux organismes Hlm ne sont pas concernées par l’interdiction du In house. Ils bénéficient tous (de statut public ou privé) de la notion de In House dans leurs relations avec leurs GIE.

* Quels sont les critères définis par les directives pour qu’un GIE bénéficie du In house ?

Dans la mesure où un GIE comporte plusieurs membres, ce sont les règles du In House conjoint qui leur sont applicables.

Les organismes d’Hlm membres doivent exercer sur le GIE un « **contrôle analogue conjoint** », identique à celui qu’ils exercent sur leurs propres services.

Le GIE doit réaliser plus de 80% de ses activités pour ses membres

Le GIE ne doit pas comporter de participations directes de capitaux.

Le contrôle analogue conjoint signifie que les organes décisionnels du GIE sont composés de représentants de TOUS les organismes d’Hlm membres, toutefois une même personne peut les représenter.

L’ensemble des organismes d’Hlm membres **sont en mesure d’exercer conjointement une influence décisive** sur les objectifs stratégiques et les décisions importantes du GIE.  
Enfin le GIE ne doit **pas poursuivre d’intérêts contraires** à ceux des organismes d’hlm qui le composent.

* Quelles conséquences pour les relations entre les organismes d’Hlm et leurs GIE ?

Les prestations réalisées par le GIE à ses membres sont exclues de la mise en concurrence.

Par contre, à l’inverse, le GIE ne peut pas attribuer de marchés à ses membres sans mise en concurrence. Le « In House  inversé » ne fonctionne pas dans le cadre d’un groupement de pouvoirs adjudicateurs.

* Un GIE peut-il comporter un partenaire privé ?

La présence d’un partenaire privé, autre que requis une obligation légale et qui n’aurait aucun pouvoir de blocage ou de contrôle, est interdite.

Dès lors la notion de In House ne s’applique plus et les GIE et ses membres sont soumis aux règles de concurrence dans leurs relations.

* Le GIE est-il lui-même un pouvoir adjudicateur ? Doit-il appliquer les règles de mise en concurrence dans ses relations avec des tiers (en pratique commandes de prestation d’étude, d’assistance à maîtrise d’ouvrage…)?

Les groupements ou associations d’organismes de droit public sont des pouvoirs adjudicateurs.

Les GIE, regroupant les organismes d’Hlm pouvoirs adjudicateurs, sont eux même des pouvoirs adjudicateurs, ils sont soumis aux règles de mise en concurrence dans leurs relations avec des tiers

* Les GIE peuvent-ils réaliser des prestations pour des tiers ?

A hauteur de 20% de leur activité.

* Le GIE peut-il réaliser une prestation pour une collectivité de rattachement de l’un de ses membres sont appliquer les règles de mise en concurrence ?

La collectivité de rattachement n’étant pas un membre direct du GIE, cela n’est pas possible hors mise en concurrence.

* Dans quelle condition pourrait se commander une prestation d’un GIE pour un autre GIE ?

Un GIE n’exerce pas un contrôle analogue sur un autre GIE, dès lors ce cas doit respecter les règles de mise en concurrence

* Quand les directives entreront elles en vigueur ?

Les directives doivent être transposées en France deux ans après leur publication au JOUE.

* Que faire en attendant ?

La jurisprudence est toujours applicable, mais dans la mesure où les dispositions des directives sont précises et claires, les organismes d’hlm peuvent déjà s’en inspirer.

Toutefois il faut préciser que la transposition peut toujours être plus restrictive que les dispositions européennes. Le droit français peut encadrer plus strictement ces relations : dans l’attente, et sans visibilité sur les intentions de transposition nationale, il est nécessaire d’être prudent et de s’en tenir pour l’instant à la consolidation ou la création de GIE uniquement entre organismes Hlm pour exercer leur compétence logement social

# PARTIE 2 : Identification des GIE intervenant sur les thématiques « aménagement et foncier » à l’échelle du territoire national

2

## Inventaire des GIE regroupant HLM et intervenant sur les champs du foncier et de l’aménagement

#### Pour inventorier les GIE actuellement constitués à l’échelle nationale, les Associations Régionales HLM (AR) ont été sollicitées, de façon à centraliser les informations dont elles disposent sur leur territoire (identification des GIE, champs traités par ces GIE – prospection foncière, étude de marché, étude de capacité, négociation foncière, étude urbaine, etc.).

Au terme de cette démarche de recensement, un premier i**nventaire** a été constitué et un **questionnaire** adressé aux représentants des 27 GIE identifiés (cf.annexe 2 du présent document).

A travers cette enquête, l’USH a cherché à :

##### Etablir une première **cartographie**, aussi précise que possible, de ces groupements dont la réalité reste encore peu connue ;

##### Constituer un annuaire des **personnes ressources** au sein des GIE identifiés ou dans les organismes qui en sont membres ;

##### Poser les bases d’**un réseau d’acteurs** impliqués le fonctionnement des GIE afin de mutualiser et de capitaliser les expériences ;

##### **Valoriser** et **diffuser** auprès des organismes Hlm (et de leurs partenaires) l’action conjointe et les éventuelles économies d’échelle que permet cette forme de mise en commun de moyens.

#### 11 questionnaires ont été renseignés (par voie courrier ou par le biais d’un entretien téléphonique) par les GIE suivants :

##### EXPANSIEL, intervenant sur le territoire national ;

##### VIABITAT, intervenant en Alsace ;

##### FONCIERE DEVELOPPEMENT, intervenant en Champagne Ardenne ;

##### CHAMPAGNE ARDENNES AMENAGEMENT, intervenant en Champagne Ardenne ;

##### QUATRIAL, intervenant en Bourgogne ;

##### SYNERGIE, intervenant dans la Loire ;

##### ACCESITES (GIE disparu), ayant intervenu en Isère ;

##### GIE Bourges Habitat / Jacques Cœur Habitat intervenant dans le Centre ;

##### GIE GARONNE DEVELOPPEMENT, intervenant en Haute-Garonne ;

##### GIE LOGIDEV, intervenant en Ile de France ;

##### GIE VALLOIRE, intervenant dans le Centre.



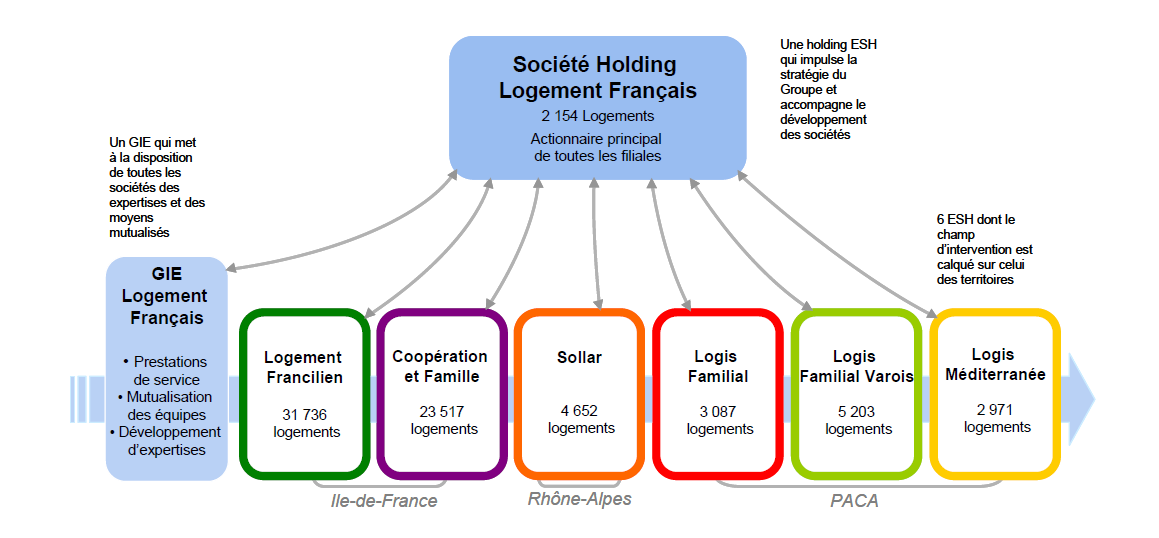
**Les** 27 GIE recensés intervenant dans les domaines de l’aménagement et du foncier regroupent une petite centaine d’organismes, sur les 760 organismes Hlm en France[[2]](#footnote-2). **13 % des organismes seraient** donc **membres d’un GIE aujourd’hui** dans ces domaines.

## Une distinction importante à opérer entre GIE intra groupe et GIE  inter organismes

Dès l’engagement de l’enquête, il s’est révélé fondamental de distinguer les GIE constitués de **membres appartenant à un même groupe** - désignés sous le terme de **GIE « intra groupe »** - des GIE rassemblant des **membres de gouvernances distinctes** -désignés sous le terme de **GIE « inter organismes »** - et de chercher à comprendre s’il existait une **ligne de partage** entre ces deux formes de GIE pour reprendre les termes de certains d’entre eux.

Parmi les **GIE intra groupe**, on trouve les GIE **d’Expansiel Valophis**, du **Logement Français** ou encore d’**Arcade services**. L’enquête a montré que les directions fonctionnelles ou spécialisées peuvent être rassemblées au sein de ces GIE qui mettent leurs **compétences au service des sociétés du groupe**. Cependant, les modèles et les champs de compétences diffèrent d’un groupe à un autre.

Ce fonctionnement permet de capitaliser les expériences, de développer des expertises spécifiques et de partager entre toutes les filiales des savoir-faire transversaux. **Entité à part entière du groupe**, le GIE est aussi **un outil d’optimisation économique**, avec la mise en place de compétences et d’outils partagés tels que les activités de promotion immobilière et de rénovation urbaine ou le système d’information et la gestion de la paie, etc.



Dossier de presse – Groupe Logement Français 2012

Ces **GIE** sont généralement **de grande envergure** (plus de 50 collaborateurs) et intègrent – mais pas exclusivement et pas nécessairement dès l’origine - les **compétences du foncier et de l’aménagement**, à travers une direction de la promotion (ou du développement), une direction de la prospection foncière, et parfois une direction de l’aménagement. Le président du GIE est le plus souvent le président du groupe.

Parmi les **GIE inter organismes**, on trouve des structures de plus petite taille (de 1 à 15 collaborateurs - seul 1 en compte 40). Ces structures cherchent à mutualiser leurs moyens, mais **le champ d’intervention du GIE est généralement circonscrit**. Le GIE cible des thématiques ayant pour objet le développement du patrimoine ou des thématiques innovantes (aménagement, prospection foncière, syndic social, comme le GIE lorrain GIMLOR, développement durable ou mobilité résidentielle, à l’image du GIE Rhône alpin Est Habitat). A la différence d’une partie des GIE intra groupe, ces GIE n’interviennent pratiquement pas, à ce jour, dans les opérations de réhabilitation ou de rénovation urbaine (qui restent l’apanage des organismes), ni ne rassemblent les fonctions supports (DSI, RH, etc.). La présidence est généralement une présidence tournante.

## Les éléments décisifs dans la création d’un GIE : le contexte territorial et la recherche d’une cohérence optimale sur des territoires tendus ?

Le contexte local, et plus particulièrement la pression concurrentielle, jouent certainement un rôle décisif dans la création d’un GIE. Cependant, il semble difficile de faire un lien entre des contextes locaux présentant des caractéristiques semblables et un type de GIE. L’enquête laisse toutefois transparaître quelques grandes tendances :

#### Sur les **marchés du logement tendus**, telle que l’Ile de France par exemple, les GIE :

##### Répondent généralement à une volonté des organismes de renforcer leur capacité de prospection foncière, surtout pour les GIE inter organismes ;

##### Sont en majeure partie des GIE intra groupe, développant **une logique d’optimisation** du fonctionnement interne du groupe ;

##### Se positionnent sur un champ d’intervention qui va au-delà de la prospection foncière, de l’aménagement ou des fonctions support, à travers le développement de thématiques telles que la RSE (GIE logement Français) par exemple.

#### Sur les **zones moins tendues**, voire détendues, les GIE :

##### Sont généralement des GIE inter organismes, relativement petits, regroupant des organismes de petites tailles ou de tailles moyennes (1 000 à 7 000 logements),  même si des GIE intra groupe, ayant pour membre des organismes plus importants(à l’instar de Partenord ou de Vilogia) peuvent également y intervenir

##### Sont majoritairement des GIE  inter organismes (à 70%) ;

##### Semblent répondre davantage à une nécessité de **renforcement des compétences** des organismes qu’à une logique d’optimisation des moyens, et ceci face à la montée des grands organismes en particulier (notamment les grands organismes nationaux) ;

##### Sont des GIE composés de membres aux profils variés (ESH, OPH, Coopératives et parfois promoteurs).

#### Dans le cadre de l’enquête, **le secteur géographique de Champagnes Ardenne** s’est révélé spécifique. Il est couvert en effet par trois GIE. Leurs membres sont souvent historiquement d’importants propriétaires fonciers. Leur champ d’intervention premier n’est donc pas la prospection foncière en tant que telle, mais plutôt l’aménagement ou la conception d’importants projets urbains (cf. projet Arc Nord Est de Reims, par le GIE Foncière Développement). Cependant, au fil des années, une activité de veille et de prospection foncière est bien poursuivie par ces GIE, de façon à permettre aux organismes de reconstituer des réserves au gré des opportunités et d’impulser des opérations d’envergure.

# PARTIE 3 : Résultats de l’enquête

3

## Fonctionnement des GIE identifiés

### La création des GIE

Bien que la forme juridique du GIE soit ancienne, puisque cet instrument a été créé par une ordonnance du 23 septembre 1967, son développement au sein du mouvement HLM est récent. Ainsi, **80 % des GIE contactés ont été créés après 2005**.

La création d’un GIE obéit à trois raisons principales pour les organismes qui en sont à l’origine : améliorer l’efficacité de l’activité de prospection foncière, diminuer leurs charges d’exploitation et créer une synergie entre les membres en mutualisant les compétences professionnelles dont chacun dispose.

#### Renforcer structurellement l’activité de prospection foncière

La création des GIE répond en premier lieu à la volonté de leurs membres de **renforcer leur activité de prospection foncière**.

Prépondérant dans la création des GIE inter organismes, cet objectif se retrouve également (mais pas nécessairement dès l’origine) dans la création des GIE intra groupe, même si ces groupements poursuivent également d’autres buts.

Dans bien des cas, il s’agit pour les bailleurs sociaux de **faire face à la hausse des prix du foncier**, dans un contexte où les collectivités locales sont réticentes ou ont des difficultés à mettre en place une politique de maîtrise foncière à long terme. Or, les loyers de sortie Hlm et les prix de vente en accession sociale étant plafonnés, et les coûts de construction connus, la **charge foncière** (qui comprend le prix d’acquisition du terrain et de son aménagement avant construction), constitue bien souvent le **critère en dernier ressort (sauf investissement d’un surcroît de fonds propres…) de la faisabilité d’une opération**, à l’issue du « compte à rebours ». Cette contrainte est évidemment d’autant plus rigoureuse en zones tendues.

La constitution d’un GIE permet d’assurer au bénéfice de ses membres, dans de meilleures conditions, une activité de prospection sur les immeubles bâtis et non bâtis, combinant **une double recherche de foncier immédiatement disponible et de foncier mutable** à moyen et long termes. Cette activité, qui suppose la mise en commun de ressources humaines importantes, concerne principalement les organismes de petite ou moyenne taille.

L’enquête fait notamment apparaître que les GIE inter organismes augmentent la « force de frappe » de leurs membres etrenforcent leur **légitimité face aux collectivités** **locales** qui peuvent apprécier, grâce à ces groupements, la **capacité des organismes à développer une expertise et travailler collectivement**.

#### Diminuer les charges d’exploitation des organismes membres

Le second objectif de la création d’un GIE est clairement économique.

Parce qu’il permet de réaliser des **économies d’échelles** ou de donner **accès à un service** qui serait trop coûteux pour les organismes les plus petits, cet outil se révèle particulièrement intéressant pour réduire certaines charges de fonctionnement.

Ainsi, les organismes dont le patrimoine est supérieur à 10 000 logements recherchent à travers le GIE la possibilité d’optimiser le fonctionnement de leur service du foncier ou de l’aménagement, par une meilleure utilisation de leurs ressources humaines, tandis que les plus petits organismes trouvent dans les GIE la possibilité d’accéder à des niveaux de compétence professionnelle en action foncière et/ou aménagement qu’ils ne pourraient financer seuls.

#### Mutualiser les compétences des organismes membres

La constitution d’un GIE tendrait, en troisième lieu, à susciter une synergie entre les organismes qui en sont membres.

La capacité d’une telle structure à **mutualiser** et **capitaliser** les compétences professionnelles est une attente souvent exprimée. Conformément à son objet légal, le GIE est généralement considéré comme un outil de partenariat qui permet un rapprochement étroit entre ses membres, **sans faire perdre** à chacun d’eux leur personnalité et **la maîtrise de leur destin**. Ce n’est que de manière exceptionnelle (à une seule reprise) qu’a été mentionnée la création d’un GIE dans la perspective d’une fusion à terme des organismes membres.

Cependant, l’objectif d’une véritable mutualisation bute souvent, en pratique, sur le fonctionnement effectif de certains groupements qui se bornent à fournir une prestation pour le compte de chacun de ses membres sans souvent parvenir à créer une réelle synergie entre les équipes des organismes. L’ambition d’un GIE qui soit un « trait d’union » entre ses membres et puisse catalyser leurs actions est souvent contrariée par la réalité de leur fonctionnement quotidien.

A cet égard, il faut relever que la création d’un GIE est avant tout une histoire d’hommes et de femmes, partenaires sur un territoire. Ces groupements émanent souvent d’un partenariat « de fait » entre organismes ou de collaborations informelles antérieures dont ils constituent la formalisation.

Dans ce contexte, si les **liens personnels tissés entre les directeurs généraux ou les responsables de services des organismes**, préexistants au GIE, contribuent manifestement au succès et au bon fonctionnement de cette formule, ils peuvent aussi a contrario mener à son délaissement, lorsque ces mêmes liens viennent à être rompus ou distendus. Mais dans le cadre de cette enquête, ce cas reste rare.

### Champs d’intervention des GIE  recenses : « cœur de métier » des organismes Hlm ou activités « accessoires » ?

Il ressort de l’enquête que les domaines d’intervention des GIE sont extrêmement variés. Dans les GIE intra groupe, les activités mutualisées relèvent généralement :

##### De la fonction maitrise d’ouvrage liée à la prospection foncière, la promotion et l’aménagement pour certains d’entre eux ;

##### Des fonctions supports (direction financière, ressources humaines, communication, etc.) ;

##### Des fonctions auxiliaires (syndic, vente HLM etc.).

Les GIE inter organismes ciblent davantage leurs objectifs sur le développement, par une activité de prospection foncière, liée à celle de constructeur, voire d’aménageur.

Certains de ces GIE élargissent leurs champs de compétences sur une ou deux thématiques complémentaires  telles que la vente HLM (dont les volumes, souvent limités par organisme, ne permettent pas toujours une complète autonomie de fonctionnement sur ces sujets) ou encore le développement durable.

Aucun des GIE interrogés n’a mutualisé les fonctions relatives à la **gestion locative** qui reste **perçue comme le cœur de l’activité des membres**. Cependant, à travers les entretiens menés, on peut noter que Proxilogis, GIE intervenant pour une partie des membres du GIE Logidev, est positionné sur ce champ d’intervention.



### Des règles de fonctionnement dites « simples et claires »

#### Apports et sources de financement

Les **apports** en capital étant exclus dans le cas de GIE constitués entre organismes Hlm, on constate que les apports réalisés à la création des GIE enquêtés portent le plus souvent sur des locaux, qui sont mis à la disposition du groupement. Ces apports sont retracés dans un compte de fonctionnement annuel et toute dépense complémentaire est refacturée à travers une répartition entre organismes membres approuvée par le conseil d’administration.

Les **GIE de plus grande envergure** disposent toutefois, dans la majorité des cas, de **leurs propres locaux**, dont le loyer est réparti entre les différents membres.

Les recettes des GIE proviennent uniquement des prestations qu’ils réalisent au profit de leurs membres.

Chaque mission est facturée au membre intéressé en fonction du temps passé par le collaborateur du GIE sur la mission. Cette facturation fait l’objet d’un suivi par le comité de direction, dont la fréquence fluctue d’un GIE à l’autre (allant d’un comité de direction mensuel à une vérification au « fil de l’eau »), et d’une validation par le conseil d’administration, une ou deux fois par an.

#### Un personnel propre au GIE

Les GIE identifiés disposent très majoritairement d’**un personnel propre**, salarié de la structure. Ces agents ont été recrutés, selon le cas, soit **par transfert de leur contrat de travail** signé avec l’un des organismes membres, soit **directement par le GIE**.

Plus rarement, certains GIE bénéficient de **collaborateurs « mis à disposition »** par l’un de leurs membres. Ce système semble assez peu courant, eu égard, selon certaines personnes enquêtées, à la difficulté de conserver une forme d’indépendance.

#### Une redistribution systématique des « bénéfices » aux membres

Les GIE, qui n’ont pas pour objet de réaliser des bénéfices pour eux-mêmes, procèdent en fin d’année à un bilan de leurs charges et de leurs ressources au cours de l’exercice écoulé. Lorsque les dépenses sont supérieures aux recettes, un appel de fonds est réalisé auprès des organismes membres, selon une clé de répartition définie dans la convention constitutive du groupement. Lorsque les recettes sont supérieures aux dépenses, le GIE répartit alors le trop perçu entre les organismes membres.

### Une organisation et une gouvernance a géométrie variable

Comme indiqué plus haut, il n’existe pas de profil-type de GIE, qui peuvent ainsi :

##### être constitués de **membres appartenant à un même groupe**, partageant des actionnaires de référence et composé de filiales *-* GIE intra groupe *-* ou de **sociétés entièrement distinctes** - GIE inter organismes - ;

##### associer des organismes de toutes familles (Offices Publics, Entreprises Sociales pour l’Habitat, Coopératives) ;

##### être composés d’un unique salarié ou de plus de deux cents ;

##### intervenir sur **un** seul **champ d’intervention** ou sur près d’**une dizaine**;

##### être situés dans des **territoires** extrêmement **détendus** ou des zones métropolitaines de **forte pression immobilière** ;

##### concentrer leur intervention sur un **territoire bien délimité** ou au contraire rechercher un **développement territorial élargi** ;

##### travailler en lien étroit avec les collectivités locales, ou au contraire de manière très autonome.

Au-delà de ces différences de profils, la **gouvernance** des GIE obéit à des règles variables, même si la **ligne de partage** passe, souvent, **entre les GIE intra groupe et les GIE inter organismes**.

Dans le cadre d’un GIE intra groupe, la **présidence** du GIE est souvent la même que celle du groupe, ce qui assure une cohérence d’action entre les filiales du groupe et le GIE. Les GIE  inter organismes, quant à eux, ont généralement une présidence tournante (tous les ans ou tous les deux ans) permettant au président de chaque organisme membre d’assurer à tour de rôle la présidence du GIE. Lorsqu’un GIE est composé d’organismes de tailles disparates, le GIE est logiquement plus investi par les organismes les plus importants, qui pèsent alors fortement dans les choix stratégiques et les orientations de la structure. Mais le choix peut être fait d’atténuer et équilibrer ces différences.

La **direction générale** des GIE est souvent confiée à un salarié d’un des organismes membres, qui devient alors salarié du GIE. Au regard des témoignages recueillis au cours de l’enquête, il semblerait que plus le GIE est intégré dans un groupe, plus les marges de manœuvre et le pouvoir de décision de la direction générale du GIE sont réduits.

Dans le cas des GIE inter organismes, les décisions stratégiques dépendent en outre des « **rapports de force** » existants entre les membres. La taille du GIE a également un impact sur la gouvernance : les GIE les plus importants sont aussi ceux qui sont le moins dépendants de leurs membres.

Les autres **instances décisionnelles** sont similaires d’un GIE à l’autre, mais la fréquence de leur réunion diffère selon le degré de collaboration : l’assemblée générale a lieu une fois par an et le conseil d’administration associant l’ensemble des présidents des organismes membres d’une à quatre fois par an.

En articulation avec les **instances stratégiques** ont le plus souvent été mise en place des **instances opérationnelles** (comité de direction, comité foncier) qui se réunissent selon une périodicité régulière (allant de la réunion bimestrielle à la réunion trimestrielle) ou au gré de l’avancement des opérations.

En ce qui concerne enfin les relations nouées entre le GIE et ses membres, on constate la même hétérogénéité de pratiques.

En effet, dans le cadre d’un **GIE intra groupe**, le **degré de collaboration avec les organismes membre**s est particulièrement **élevé**. La densité de la relation entre le GIE et ses membres, soutenue par de nombreuses instances partenariales, est facilitée par les liens étroits et quasi quotidiens noués de part et d’autre. Par ailleurs, l’appartenance à un même groupe, qui procure une vision stratégique et une culture d’entreprise communes, facilite la prise de décisions conjointes.

Les **GIE inter organismes**doivent, quant à eux, entretenir cette dynamique partenariale qui n’est pas assurée par un groupe. Au sein des GIE inter organismes, le degré de **collaboration** est donc plus **hétérogène** et dépend non seulement du positionnement initial du GIE mais aussi de la capacité des organismes membres à s’impliquer dans une démarche de coopération. Ainsi, on pourrait distinguer **deux types de GIE inter organismes**:

##### Le **GIE « prestataire de services »**, qui présente un fonctionnement assez indépendant des organismes membres et n’intervient en aucune façon dans la stratégie (notamment foncière) des organismes ;

##### Le **GIE « partenaire»,** qui travaille de manière partenariale avec l’ensemble ou la plupart des organismes membres. Ce fonctionnement est marqué par des liens réguliers, aussi bien informels que s’exprimant dans des instances de type « comité de direction ».

Certains témoignages ont fait état de difficultés d’adaptation de leur GIE à des pratiques et cultures divergentes entre organismes membres.

## Les GIE : des structures en évolution constante

A l’image du mouvement HLM, qui s’interroge sur la taille critique des organismes et sur la pertinence de favoriser des rapprochements, les GIE sont des structures qui ont connu, dans la période récente, plusieurs évolutions importantes, qui se sont caractérisées par quatre faits marquants :

##### L’**arrivée de nouveaux membres** attirés par cet outil de mutualisation, d’optimisation et de développement. Si plusieurs GIE ont fait état du **renforcement de l’attractivité** de leur structure, certains ont également fait part de leur prudence face à l’intégration de nouveaux membres mus peut-être d’abord par la volonté de s’implanter à court terme sur de nouveaux territoires, au détriment de la mise en place d’une véritable coopération inscrite dans la durée.

##### L’**élargissement de leur champ d’intervention**: nombre de GIE, constitués pour assurer une mission unique, comme la prospection foncière, ont vu leurs compétences étendues à d’autres activités, comme l’aménagement ou le développement durable.

##### L’augmentation du nombre de leurs collaborateurs, que confirment les 2/3 des GIE enquêtés.

##### L’**extension de leur périmètre géographique d’intervention**, en lien avec l’intégration de nouveaux membres situés sur des territoires périphériques.

Le dynamisme et la capacité d’évolution des GIE connaissent de rares exceptions. On peut mentionner à cet égard la disparition de deux GIE au cours de l’année 2012 (le GIE AcceSite et le GIE Ecolog dans la région Centre).

## Quelle évaluation de l’intervention des GIE dans les domaines du foncier et de l’aménagement ?

### Des GIE fortement tournés vers la prospection foncière

Pour une majorité des GIE enquêtés, le **champ d’intervention initial** portait sur la **prospection foncière**, éventuellement accompagnée d’activités de support à la « promotion » et à la « construction neuve ». Les interventions en **aménagement**, quand elles existent, ont très souvent été développées dans un second temps. Au terme de l’enquête, **on peut estimer à environ 50% la part des GIE interrogés intervenant sur ce domaine**. En outre, lorsqu’on interroge certains GIE concernés, ils estiment que l’aménagement représente une part assez faible de leur activité (environ 10 à 15%).

La **prospection foncière** est une activité qui le plus souvent a fait l’objet d’un consensus au sein des organismes membres puisqu’elle **est dans de nombreux cas** (et notamment s’agissant des GIE inter organismes) **à l’origine même de la création du GIE**. Les organismes membres de ces GIE ne disposaient pas tous, à l’origine, d’un service foncier dédié. Ils trouvent ainsi un moyen de bénéficier de ce service, tandis que les organismes employant à l’origine de tels experts au sein de leur organisation trouvent à travers le GIE une opportunité d’optimiser le plan de charges de ces ressources humaines et d’en partager les coûts.

Quant à la création d’un service aménagement en tant que tel, ou a minima le recrutement d’un collaborateur dédié, celle-ci est souvent souhaitée lorsqu’un organisme membre développe déjà cette activité en interne (il s’agit dans la plupart des cas d’OPH ayant une longue tradition d’aménageur) ou intervient sur des territoires qui offrent de réelles opportunités en la matière.

Quand ils existent, les services « aménagement et foncier » des GIE sont, à l’image des GIE auxquels ils appartiennent, très différents par leur structure et leur taille. Ils peuvent comporter un collaborateur unique, un prospecteur foncier par exemple, ou bien deux directions distinctes, une direction de la prospection foncière et du développement immobilier et une direction de l’aménagement.

En toute logique, lorsque des compétences en aménagement et études foncières sont mutualisées au sein d’un GIE, leur développement est plus restreint au sein des organismes membres.

Les emplois que l’on trouve au sein des GIE inter organismes enquêtés sont notamment des postes de **prospecteurs fonciers**, de **responsables de programme**, parfois de **dessinateurs** ou de **chargés d’étude.**

### Le GIE, un acteur de la stratégie foncière des organismes membres ?

Eu égard au rôle qu’ils jouent en matière de prospection foncière, peut-on dire des GIE qu’ils ont pour vocation à participer, avec les organismes membres, à l’élaboration des politiques foncières et d’aménagement ?

La réponse ne peut ici encore être globale. Pour les GIE intra groupe les plus importants, une stratégie de développement est parfois définie pour l’ensemble des filiales par le GIE en étroite collaboration avec chacune d’entre elles. Cette stratégie permet de répartir la prospection et les opportunités foncières – mais aussi le relationnel et la coopération avec les collectivités- selon l’implantation des filiales du groupe. Lors de comités stratégiques, les experts du GIE présentent les orientations et les possibilités de développement qui sont validées par les organismes membres.

Cependant, ce type de fonctionnement ne reflète pas la pratique des GIE inter organismes, qui n’ont pas toujours vocation à participer à la définition des stratégies des organismes membres, lesquels fixent leur propre feuille de route. Dans ce cas, le GIE intervient pour accompagner, conseiller et appuyer ses membres dans cette démarche.

Si la plupart des GIE ne participent que de manière limitée à la **stratégie foncière** et de développement des organismes et ne sont souvent qu’**un outil au service de cette stratégie**, beaucoup s’accordent néanmoins à reconnaître qu’ils développent, grâce à leur positionnement particulier, **une vision originale** qui se révèle très utile.

### Un faible rôle du GIE comme outil de mutualisation et de transfert des connaissances entre organismes ?

Il ressort nettement de l’enquête que le GIE n’a **que très rarement la fonction d’animer des comités d’échanges inter organismes relatifs à l’aménagement et au foncier**, afin de produire de l’information et des connaissances à l’adresse des organismes membres. Hormis les instances de direction du GIE, lors desquelles les dirigeants de chacun des organismes membres se rencontrent et arbitrent sur les projets mis en œuvre par le GIE, il paraît rare qu’un GIE constitue un véritable relais d’information entre les services des organismes.

### Des missions opérationnelles fortement axées sur le foncier

Dans le domaine de l’aménagement, la part des missions réellement opérationnelles des GIE demeure faible.

Peu de GIE prennent en charge directement la réalisation d’études urbaines ou d’aménagement en interne. Même lorsque les GIE sont très structurés, ils font souvent **appel à des prestataires externes** pilotés par les responsables de programmes du GIE. Il est d’ailleurs notable que ces compétences, lorsqu’elles existent, se trouvent dans de petits GIE « prestataires de service », qui contribuent ainsi fortement à positionner leurs membres auprès des collectivités locales. Il en va différemment en ce qui concerne le foncier : en complément de l’activité de prospection foncière mentionnée ci-dessus, dont on a dit la place centrale qu’elle occupe, les GIE les plus importants réalisent également la **négociation foncière** en appui de leurs organismes membres.

S’agissant des **études de capacité d’îlots ou de parcelles**, une part importante des GIE disposant de services fonciers propres réalise en interne ce type d’étude, qui est fortement liée à l’activité de prospection foncière. En revanche, les GIE semblent davantage sous-traiter les prestations de conception urbaine.

Par définition des compétences juridiques du GIE, les **acquisitions foncières** et le **portage foncier** sont systématiquement opérés par les organismes membres.

### Un processus d’arbitrage rigoureux et créateur d’échanges entres les organismes membres

**Le processus d’arbitrage suit le temps des projets.** Lors du comité de direction (ou comité foncier, ou comite projet selon les GIE et leur champ d’intervention), le groupement présente l’avancement de sa mission ou de son projet. Ces comités sont l’occasion de faire valider un certain nombre d’étapes des opérations en cours.

Par ailleurs, à travers ces mêmes comités (ou de comités *ad hoc*, type comité d’engagement), le GIE propose également des projets aux organismes membres compte tenu de leur territoire d’implantation et de leur stratégie de développement. Ces temps d’échanges permettent la validation des projets tant du point de vue du contenu que du point de vue financier, mais peuvent également être l’occasion de répartir des projets entre différents organismes membres, lorsque la répartition territoriale n’a pas été clairement définie en amont.

Ce cas précis, dont plusieurs GIE ont témoigné, n’est pas rare, et met en lumière l’une des difficultés latentes : la concurrence possible entre leurs membres. Dans le cadre d’un GIE inter organismes, un consensus doit donc être trouvé à « l’intersection des intérêts de chacun des organismes ». Dans la cadre d’un GIE intra groupe, c’est généralement le président du groupe et du GIE, garant de la stratégie globale du groupe, qui arbitre.

# Conclusion : Le GIE, un outil pertinent et stratégique pour les organismes Hlm ?

4

La présente enquête démontre bien **l’intérêt majeur qui s’attache à la constitution d’un GIE** entre organismes de logement social ou au sein d’un groupe.

Si ce n’est pas complètement une surprise, puisqu’il s’agit de l’objet même des GIE, les personnes entendues ont très souvent soulignées le bénéfice retiré de la **mise en commun des moyens et des compétences – et ce à moindres frais**, compte tenu du système de refacturation des prestations réalisées par le GIE pour le compte des membres à prix coûtant et plus généralement du partage de l’ensemble des frais.

Les réponses fournies au cours de l’enquête montrent également qu’un GIE permet, de façon substantielle, de **développer** et de **diversifier** l’activité des organismes membres, tout en leur permettant de se concentrer sur leur cœur de métier, en particulier sur la gestion locative.

Ces avantages sont d’autant plus forts que l’outil GIE est d’une **remarquable souplesse** et peut être adapté aux besoins propres des organismes qui en ont décidé la constitution.

A enfin été cité un bénéfice « collatéral » qui tient au **renforcement de la visibilité** des organismes membres d’un GIE dans des jeux d’acteurs locaux parfois complexes.

Il serait toutefois excessif de dessiner un tableau unilatéralement positif du fonctionnement des GIE.

Solution intermédiaire entre la société et l’association, le GIE est constitué par contrat, autrement dit par la volonté des organismes fondateurs. Son efficacité dépend donc étroitement de la qualité de la **coopération** entre ses membres, et toute mésentente, sur la stratégie de développement de la structure par exemple, peut être de funeste augure. De même, cet instrument ne fait disparaître, ni les éventuels rapports de force entre organismes, ni les éventuelles relations de concurrence.

Un autre risque, juridique et financier, a été pointé du doigt : la **responsabilité solidaire et indéfinie** des membres du GIE a pour corollaire que chacun des membres du GIE peut se voir réclamer par un créancier du groupement la totalité d’une dette du GIE. Mais il est vrai aussi que les fonds engagés par un GIE sont le plus souvent limités à de la simple sous-traitance de prestations d’études.

Enfin, le GIE peut dans quelques cas être perçu comme un « cheval de Troie » permettant à un membre de développer son activité sur des territoires où il n’était pas implanté.

Il reste à préciser que **le risque de « siphonage »** par le GIE des compétences des organismes membres, qui avait été évoqué lors de l’engagement de l’enquête, n’a pas été mis en évidence par les réponses. Il semble, en tout état de cause, que ce risque puisse être prévenu, en amont de la création du GIE, par une définition claire et précise des champs d’intervention respectifs du GIE et de ses membres.

# Annexe 1 : Note d’actualité juridique

A

La vie du GIE composé d’organismes d’Hlm :

contours de la liberté contractuelle et d’intervention

## Les organismes d’hlm sont tous des pouvoirs adjudicateurs

La présence d’organismes d’hlm comme membres d’un GIE suscite une réflexion quant à l’application à ce GIE et/ou à ses membres des principes et règles fondamentales qui gouvernent la sphère de la « *commande publique »*, c'est-à-dire l’obligation de faire précéder la conclusion de contrats d’une phase de publicité et de mise en concurrence.

Cette question connaît une actualité particulière à la suite du vote en séance plénière du Parlement Européen, le 15 janvier 2014, de trois nouvelles directives sur les marchés publics et les concessions, directives définitivement adoptées le 11 février 2014 par le Conseil de l’Union Européenne[[3]](#footnote-3).

Sous réserve de leur transposition en droit français, ces nouvelles directives peuvent favoriser les schémas de coopération « *100% hlm »* entre organismes d’hlm.

Les organismes d’hlm constituent tous des pouvoirs adjudicateurs publics ou privés non soumis au Code des Marchés Publics.

Les SA d’hlm ont été regardées comme des organismes de droit public par la CJCE[[4]](#footnote-4). La qualité de « *pouvoir adjudicateur »* de tous les organismes d’Hlm leur impose l’application de l’ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005[[5]](#footnote-5).

## Les organismes Hlm relèvent de qualités juridiques différenciées

Les organismes d’hlm partagent les mêmes missions et valeurs qu’ils soient offices publics, entreprises sociales, sociétés anonymes coopératives ou sociétés de crédit immobilier.

Leur qualité de personne publique ou privée n’est, jusqu’à aujourd’hui, pas indifférente pour identifier le degré de liberté contractuelle des membres du GIE avec celui-ci comme avec des tiers.

Les OPH sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial[[6]](#footnote-6).

Pour leur part, les SA d’hlm disposent d’un actionnariat privé.

Jusqu’à présent, la reconnaissance jurisprudentielle de la liberté contractuelle de l’action concertée des organismes Hlm dans une perspective de coopération restait inaboutie.

Certes, depuis l’arrêt TECKAL[[7]](#footnote-7), la reconnaissance d’une relation *in house* (traduite en français par la notion de « *quasi-régie »*), permettait à des pouvoirs adjudicateurs de faire intervenir librement une structure controlée par eux, sous réserve du respect de certaines conditions.

Les pouvoirs adjudicateurs de contrôle :

* Devaient exercer sur la structure contrôlée, un contrôle semblable à celui exercé sur leurs propres services ;
* Devaient pouvoir exercer une influence déterminante tant sur les objectifs stratégiques que sur les décisions importantes de la structure contrôlée[[8]](#footnote-8) ;
* Devaient être bénéficiaires ensemble de l’essentiel de l’activité de la structure contrôlée.

Mais la Cour de Justice des Communautés Européennes avait généré une fracture au sein du monde hlm en écartant toute relation *in house* en cas de participation d’une ESH au sein de la personne morale contrôlée en estimant que « *la participation, fût-elle minoritaire, d’une entreprise privée dans le capital d’une société à laquelle participe également le pouvoir adjudicateur exclut que ce pouvoir adjudicateur puisse exercer sur cette société un contrôle analogue à celui qu’il exerce sur ses propres services »[[9]](#footnote-9)*.

Le législateur français a perçu que le renforcement de l’efficacité de l’action des organismes Hlm passait par la validation de la création de « *structures de coopération ».*

C’est le sens du nouvel article L 423-6 du Code de la Construction et de l’Habitation issu de la loi du 17 mai 2011, et qui n’avait pu encore connaître de décret d’application.

Dans l’intervalle, le droit communautaire dérivé a intégré cet enjeu.

## L’apport du droit communautaire a la coopération « 100% hlm »

La nouvelle directive marché approuvée par le Parlement le 15 janvier 2014 et par le Conseil de l’Union le 11 février suivant entérine et fait évoluer le droit positif sur différents aspects de la coopération qui peuvent s’exprimer par la création d’un GIE entre organismes Hlm.

Les directives européennes sur les marchés publics adoptées le 11 février 2014 par le Conseil de l’Union Européenne doivent faire l’objet d’une transposition en droit français dans un délai de deux ans suivant leur entrée en vigueur prévue en avril 2014.

Jusqu’à cette transposition, le mouvement de simplification et de clarification opéré pour les « coopérations public-public » n’est pas directement opposable.

Une directive n’est en principe invocable à l’encontre d’un acte individuel qu’à la double condition de la précision suffisante de ses dispositions et de son absence de transposition dans les délais impartis.

Par ailleurs, la portée exacte des nouvelles notions et procédures ne peut pas être exactement mesurée, à ce jour.

Sous cette réserve, un nouveau corpus juridique conforte le recours à la formule du GIE par les organismes Hlm, et plus largement le mouvement initié par le nouvel article L 423-6 du Code de la Construction et de l’Habitation qui autorisait les organismes Hlm à créer entre eux, et le cas échéant avec leur filiale et des SEM de construction et de gestion de logements sociaux ainsi qu’avec les organismes collecteurs du 1% « une structure de coopération ayant pour seul objet la mise en commun de moyens au profit de ses membres ».

### La reconnaissance des « coopérations horizontales » hors secteur concurrentiel

Il est tout d’abord reconnu le schéma d’une « coopération horizontale » pour l’exécution d’un service public commun.

Cette « coopération » ne renvoie pas à des critères de participation privés mais uniquement à la qualité de « pouvoir adjudicateur » des coopérants.

Cette coopération ne doit obéir qu’à des considérations d’intérêt public dans le but d’atteindre les objectifs communs en matière d’exploitation des services publics dont les pouvoirs adjudicateurs ont la charge.

En ce cas, les pouvoirs adjudicateurs participants doivent consacrer au moins 80% des activités mises en commun à leurs missions de service public, c'est-à-dire en dehors du marché concurrentiel.

Cette forme de coopération poursuit la même logique que certaines décisions du Conseil d’Etat qui avaient entériné la création, en dehors de toute contrainte, d’un organisme commun chargé de gérer un service public pour le compte de plusieurs collectivités publiques.

Les GIE entre organismes Hlm ne sont pas concernées par cette faculté, qui vise plutôt l’hypothèse d’une « coopération contractuelle » entre organismes, coopération qui pourrait par exemple prendre la forme d’une convention de mutualisation de moyens, sans création d’une personne morale nouvelle.

### La rénovation de la notion de relation « *in house* »

L’apport de la nouvelle directive s’exprime encore dans un assouplissement et une extension de la reconnaissance de la relation *in house.*

1. L’admission de capitaux privés sous conditions

La nouvelle relation *in house* suppose :

* Que le ou les pouvoirs adjudicateurs de contrôle exercent sur la personne morale contrôlée un contrôle semblable à celui qu’ils exercent sur leurs propres services ;
* Que plus de 80% des activités de la personne morale contrôlée soit exercée au profit du ou des pouvoirs adjudicateurs qui la contrôlent ;
* Que la personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés « à l’exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par les dispositions législatives nationales, conformément aux traités, qui ne permettent pas d’assurer une influence décisive sur la personne morale contrôlée »*[[10]](#footnote-10)*.

La nouvelle directive emporte donc un assouplissement par rapport à la jurisprudence STADT HALLE de 2005.

Elle reconnait une relation *in house* même en présence de capitaux privés au sein de la personne morale contrôlée, à la condition que ces participations privées soient requises par la loi et n’emportent ni pouvoir de contrôle, ni pouvoir de blocage ni aucune influence décisive sur la personne morale contrôlée.

S’agissant du « *contrôle analogue »*, la directive rappelle que celui-ci doit emporter une influence décisive sur les objectifs stratégiques et les décisions importantes de la personne morale contrôlée. Cette référence formelle renvoie à la position de la jurisprudence tant du juge communautaire[[11]](#footnote-11) que du juge national[[12]](#footnote-12).

La directive entérine également le possible contrôle exercé conjointement par plusieurs pouvoirs adjudicateurs[[13]](#footnote-13).

Compte tenu des apports de la jurisprudence communautaire[[14]](#footnote-14), la nouvelle directive ajoute aux critères précités que :

« - les organes décisionnels de la personne morale contrôlée sont composés de représentants de tous les pouvoirs adjudicateurs participants, une même personne pouvant représenter plusieurs pouvoirs adjudicateurs participants ou l’ensemble d’entre eux ;

* Ces pouvoirs adjudicateurs sont en mesure d’exercer conjointement une influence décisive sur les objectifs stratégiques et les décisions importantes de la personne morale contrôlée ; et,
* La personne morale contrôlée ne poursuit pas d’intérêts contraires à ceux des pouvoirs adjudicateurs qui la contrôle ».

L’obstacle antérieurement à reconnaître l’existence d’une relation in house dans l’intervention d’un GIE composé notamment de SA d’hlm serait levé, dès lors que l’actionnariat privé serait reconnu comme requis par une disposition législative nationale et qu’il ne permettrait ni pouvoir de contrôle, ni capacité de blocage, ni influence décisive sur le GIE.

Ce nouveau cadre renforcerait la liberté contractuelle permettant l’intervention d’un GIE de mutualisation des moyens en matière d’action foncière et de montage d’opération d’aménagement au profit des organismes Hlm.

1. L’apparition du « in house inversé » (pour mémoire)

Jusqu’alors, l’exclusion du champ d’application de la directive marchés publics concernait des marchés ou prestations accordés par un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs à une personne morale contrôlée, sous les conditions précitées.

C’est le cas classique dans lequel la personne morale contrôlée intervient comme prestataire de ses membres ou associés, qui sont par ailleurs des pouvoirs adjudicateurs.

La nouvelle directive vient étendre l’exonération de procédure de publicité et de mise en concurrence à la situation inverse dans laquelle c’est un membre ou associé de la personne morale contrôlée qui se voit attribuer un marché par celle-ci.

La nouvelle directive dispose[[15]](#footnote-15) :

« Le paragraphe 1 [d’exclusion du champ d’application de la directive] s’applique également lorsqu’une personne morale contrôlée qui est un pouvoir adjudicateur attribue un marché au pouvoir adjudicateur qui la contrôle, ou à une autre personne morale contrôlée par le même pouvoir adjudicateur, à condition que la personne morale à laquelle est attribué le marché public ne comporte pas de participation directe de capitaux privés, à l’exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par les dispositions législatives nationales, conformément aux traités, qui ne permettent pas d’exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée ».

Le *« paragraphe 1 »* auquel renvoie l’article 12.2 concerne l’hypothèse dans laquelle *« un pouvoir adjudicateur »* exerce un contrôle analogue sur la personne morale contrôlée (outre le respect des autres critères d’exercice quasi-exclusif des activités de celle-ci à son profit et d’absence de participation directe de capitaux privés, sauf exceptions).

Une interprétation prudente conduit donc à estimer que le *« in house inversé »* ne peut pas être envisagé lorsque le contrôle analogue sur la personne morale procède d’un contrôle conjoint par plusieurs pouvoirs adjudicateurs[[16]](#footnote-16), mais exclusivement lorsque ce contrôle est assuré à lui-seul par un unique pouvoir adjudicateur.

Le « in house inversé » ne paraît donc pas pouvoir concerner l’action d’un GIE composé d’organismes d’hlm, dont l’intérêt provient précisément d’une répartition entre ses membres du contrôle conjoint qu’ils exercent sur celui-ci.

En outre, l’intervention même ponctuelle d’un organisme d’hlm pour le compte du GIE risquerait d’emporter une « déqualification » de celui-ci en société de fait.

Le respect du régime fixé par l’article L 251-1 du Code de Commerce reste en toute situation primordial, qui impose que l’activité du GIE se rattache à l’activité économique de ses membres, et ne puisse avoir qu’un caractère auxiliaire par rapport à celle-ci.

A défaut le GIE s’exposerait à perdre les avantages attachés à son statut*[[17]](#footnote-17)*

# Annexe 2 : Questionnaire de l’enquête réalisée

A

Inventaire et bonnes pratiques des rapprochements inter organismes en matière d’aménagement et de foncier à travers les Groupements d’Intérêt Economique (GIE) - Questionnaire

L’ensemble des données recueillies auprès de vous dans le cadre de cette enquête est confidentiel. Nous nous engageons à ne diffuser aucun document qui pourrait en faire mention sans solliciter votre accord préalable.

* Rappel des objectifs de la démarche engagée par l’USH :

#### Dessiner **une cartographie** aussi précise que possible de ces groupements dont la réalité reste peu connue aujourd’hui ;

#### Constituer **un annuaire des personnes ressources** au sein des GIE identifiés ou dans les organismes qui en sont membre ;

#### Poser les bases d’**un réseau** d’acteurs impliqués le fonctionnement des GIE afin de mutualiser et de capitaliser les expériences ;

#### Valoriser et **diffuser** auprès des organismes Hlm (et de leurs partenaires) l’action conjointe et les éventuelles économies d’échelle que permet cette forme de mise en commun de moyens.

A cet effet, nous vous prions de bien vouloir remplir ce questionnaire et de le retourner à : **violaine.victor@habitat-territoires.com**

Nom de la personne répondant au questionnaire :

Structure (GIE, et le cas échéant organisme membre) :

Fonction (dans le GIE, et le cas échéant dans l’organisme membre):

Coordonnées téléphoniques :

Adresse mail :

Questions préalables :

* Quels sont les autres GIE intervenant sur les champs de l’aménagement et du foncier dont vous avez déjà connaissance ?
* Quelle serait votre attente principale dans le cadre de l’enquête réalisée par l’USH ?

## Carte d’identité du GIE :

* Quelle est la dénomination exacte de votre GIE ?
* Quelle est l’adresse du siège de votre GIE ?
* Quels sont le nom de son directeur – de sa directrice et ses coordonnées ?
* Quel est l’objet de votre GIE ?
* Votre GIE est-il constitué entre des membres qui appartiennent à un même groupe (« GIE Intra ») ou entre des sociétés de gouvernances distinctes (« GIE inter organismes ») ?
* Si votre GIE est un GIE « inter organismes », quels en sont les organismes membres (noms et statuts) ?
* Votre GIE compte-t-il également des membres n’appartenant pas au mouvement HLM (collectivités publiques, établissements publics, sociétés privées, etc) ?
* Quand votre GIE a-t-il été créé ?
* Pour quelle durée a-t-il été créé?
* La réflexion sur la création de votre GIE a-t-elle coïncidé avec une réflexion à plus long terme sur un éventuel rapprochement (voire fusion) d’organismes ?
* Quel est le territoire d’intervention  de votre GIE ?
* Pourriez-vous nous transmettre – si vous le souhaitez- la convention constitutive de votre GIE, et ses éventuels avenants ?
* Disposez-vous d’un règlement intérieur ?
* Si oui, acceptez-vous de le transmettre ?
* Auprès de quel tribunal de commerce votre GIE est-il immatriculé et sous quel numéro de RCS ?

## Histoire et fonctionnement général du GIE :

* Dans quel contexte et pourquoi votre GIE a-t-il été créé ?
* A sa création, votre GIE s’inscrivait-il dans le prolongement de partenariats existants entre les futurs organismes membres ?
* A sa création, y-a-t-il eu débat autour d’un éventuel transfert important des compétences des organismes membres vers le GIE ?
* Le GIE a-t-il ensuite évolué dans son organisation (arrivée/départ de nouveaux membres, modification de l’objet, de la durée, etc) ?
* Comment s’organise la gouvernance de votre GIE ?
* Nombre et origine des administrateurs :
* Présidence :
* Articulation Conseil d’Administration et instances autres :
* Comment s’opère la décision de conduire une action par votre GIE ?
* Le GIE comprend-il différents services ? Si oui, lesquels ?
* De combien de collaborateurs est composé votre GIE ?
* S’agit-il de personnels propres ou de personnels mis à disposition par les organismes membres ?
* Quels sont les différents intitulés de postes au sein de votre GIE ?
* Selon vous, votre GIE offre-il une souplesse de gestion appréciable ?
* Si oui, en quoi ?
* Selon vous, quels sont les principaux atouts de ce type de groupement pour les organismes de logement social ?
* Quelles sont, le cas échéant, les difficultés (limites) rencontrées par votre GIE ?
* Certains ont pu craindre une «opacité de gestion » possible des GIE. Ce risque vous semble-t-il exister ?

## Financement :

* Les membres du groupement ont-ils réalisé des apports lors de la constitution du GIE ? Si oui, lesquels (mise à disposition de locaux, de moyens informatiques, etc) ?
* Quels sont les sources de financement de votre GIE :
* Prestations vendues aux organismes membres
* Aides diverses
* Autres
* Comment est définie la participation financière des différents membres de votre GIE (clé de répartition) ?
* Votre GIE réalise-t-il des bénéfices ? Si oui, comment sont-ils redistribués ?
* L’activité du GIE a-t-elle permis le développement de l’activité de ses membres ? Si oui, dans quel(s) domaine(s) ?

## Champs d’intervention :

* Votre GIE a-t-il pour vocation de participer à la définition des stratégies foncière et d’aménagement des organismes membres ?
* Votre GIE a-t-il vocation à animer des formations relatives à l’aménagement et au foncier ?
* Votre GIE se voit-il confier la réalisation d’études ?
* Si oui, par qui ?
* De quelle nature sont ces études :

##### Etudes urbaines

##### Etudes environnementales

##### Etudes foncières

##### Etudes de capacité de site

##### Etude de marché

##### Etudes de sols

##### Etudes de pollution

##### Autres :

* Votre GIE assure-t-il des activités de prospection foncière pour le compte de ses membres ?
* Votre GIE assure-t-il des missions de négociation foncière en appui de ses organismes membres ?
* Quel est le mode privilégié d’acquisition par vos membres du foncier prospecté par la GIE ?
* Votre GIE intervient-il pour répondre à des consultations Aménageurs ?
* Votre GIE assure-t-il des prestations d’AMO en phase de montage et de réalisation d’opérations de construction et / ou d’aménagement?
* Quels sont les champs d’intervention de votre GIE qui n’ont pas été cités ci-avant ?

Conclusion :

* Pensez-vous que les GIE soient un mode de rapprochement d’avenir entre les organismes de logement social ?
* Pourquoi ?
* Votre GIE pourrait-il selon vous évoluer vers une autre forme de coopération étroite entre ses membres ?

# Annexe 3 : Liste des GIE répertoriés

A

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Dénomination exact du groupement | Adresse | Organismes Membres |
| Domial | 25, place du Capitaine Dreyfus 68000 Colmar | Habitat Familial d'Alsace (SA HLM) Action Immobilière de Sélestat (SAEM) Office Public de l'Habitat de la Ville de Thann Habitat des Salariés d'Alsace (SA HLM) Alsace Habitat (SA) SA d'HLM de Buhl PACT 67 (association) TECO (SCI) |
| Viahabitat 67 | Hôtel du Département Place du Quartier Blanc 67000 Strasbourg | OPUS 67 (OPH) La SIBAR (SEM) La STRASBOURGEOISE HABITAT (SA HLM) NOUVEAU LOGIS DE L’EST (groupe SNI /SA HLM) Le groupe PROCIVIS |
| Partélios GIE | 2, rue Martin Luther King  adresse postale : B.P. 70401 - Saint-Contest - 14654 Carpiquet Cedex | Partélios HABITAT Partélios RESIDENCE COCIL Partélios HOLDING Partélios INVESTISSEMENT  Partélios INGENIERIE Partélios IMMOBILIER COCIL SERVICES |
| Quatrial | 3 Boulevard de Sévigné 21 000 Dijon | Orvitis Bourgogne Habitat  Logivie  Logéhab |
| Ecolog Dévelopement | disparu | Villéo  Dijon Habitat  le Toit Bourguignon |
| Solive | 39 R JULES LALLEMAND 35000 Rennes | Fougères HABITAT |
| Valloire Habitat (Action logement) | 24 rue du pot de fer B.P. 1717 45000 Orléans | Filiales du groupe |
| Bourges Habitat | 12, Esplanade du Prado 18 000 BOURGES | Bourges Habitat  Jacques Cœur Habitat |
| GIE Champagne Ardennes Aménagement | 7 Rue Marie Stuart 51100 Reims | L'Effort Rémois  Le Toit Champenois  Mon Logis OPH de Châlons en Champagne  OPH de Troyes |
| Foncière développement | 5, boulevard Lundy - BP 370 - 51063 REIMS cedex | Reims Habitat  Foyer Rémois |
| GIE « Prospect, Développement et Territoire » | 55 Boulevard Hippolyte Faure- 51000 Châlons-en-Champagne | Le Foyer Rémois  La renaissance immobilière chalonnaise  Vitry habitat  I-mmocoop |
| Logidev-Proxilogis | 158 rue de Bagnolet 75020 PARIS | Logis-Transports  Sofilogis |
| Codelog | 26, avenue Charles de Gaulle 92156 Suresnes |  |
| GIE Logement Français | 51, rue Louis Blanc 92917 Coubevoie Cedex | Logement Francilien  Coopération et Famille  Sollar  Logement Méditerrannée  Logis familial  Logis Varois |
| GIE Arcade services | 59 rue de Provence 75439 PARIS cedex 09. | Filiales du groupe |
| Expansiel Groupe Valophis | 21 Avenue Saint Maurice du Valais 94412 SAINT MAURICE CEDEX | Valophis Habitat Valophis Sarepa Valophis La Chaumière de l’Ile de France Expansiel Promotion Sud Habitat Notre Maison La Maison Familiale de Provence |
| GIE Garonne Développement | 29 BD GABRIEL KOENIGS 31300 TOULOUSE | Le groupe des Chalets  OPH 31  La Société Coopérative de production d'HLM de la Haute-Garonne |
| GIE Vilogia | 74 RUE JEAN JAURES 59491 VILLENEUVE D ASCQ | Vilogia  Vilogia services  Vilogia premium  Vilogia Primo  Vilogia Privilège  Pemium IdF |
| ADEPP-Habitat | 68 Boulevard Faidherbe 62000 ARRAS | ARTOIS DÉVELOPPEMENT  EPINORPA  PAS DE CALAIS HABITAT  PARTENORD |
| Oxalia | 2 Rue du Marche Au File 62000 ARRAS | PAS-DE-CALAIS HABITAT  PARTENORD |
| GIE Est Habitat | 1, 3 ET R DU MARÉCHAL KOENIG BP 11 69800 SAINT-PRIEST | Porte des Alpes Habitat  VEH  Rhône Saône Habitat  Aralys  Alynéa |
| SYNER GIE |  | Métropole Habitat (Saint Etienne)  Loire habitat  Gier Pilat Habitat  OPH Saint Chamond  OPH du Chambon-Feugerolles |
| AcceSites Développement | Disparu | SDH  OPAC 38 |
| Adis | 26, allées de la Guinguette BP 63 07200 AUBENAS | ADIS SA HLM COOP DU VIVARAIS PROCIVIS VIVARAIS FOYER ROMANAIS ET PEAGEOIS LOGICOOP |
| GIMLOR | 3, rue de Courcelles - 57071 METZ | Vosgelis  Moselis  MMH |
| PODELHIA | 74 cours Becquart Castelbon - BP 229 - 38506 Voiron | Immo de France  Pluri-immo  Pluralis  Chablais Habitat |
| Amphithéatre | **89 r de Tocqueville BP 87 75828 PARIS** | Réseau BATIGERE  CILGERE |

1. Le principe de généralisation des EPF est abordé dans la pour l’Accès au Logement et à l’Urbanisme Rénové (ALUR) promulguée le 24 mars 2014. [↑](#footnote-ref-1)
2. Extraction de l’annuaire de l’USH 2012. [↑](#footnote-ref-2)
3. Directives qui doivent être publiées au JOUE le 28 mars 2014 pour une entrée en vigueur le 17 avril 2014 [↑](#footnote-ref-3)
4. CJCE 1er février 2001 CE c/ République Française affaire C-237/99 [↑](#footnote-ref-4)
5. Nouvel article L 421-26 du CCH issu de la loi du 17 mai 2011 pour les OPH, article L 433-1 du CCH pour les organismes privés d’habitation à loyer modéré. Les nouvelles directives auront pour conséquence de mettre fin à la distinction entre les règles du Code des Marchés Publics et celles, plus souples, de l’ordonnance du 6 juin 2005 [↑](#footnote-ref-5)
6. Article L 421-1 du CCH [↑](#footnote-ref-6)
7. CJCE 18 novembre 1999 affaire C-107/98 [↑](#footnote-ref-7)
8. CJCE 13 octobre 2005 parking BRIXEN affaire C-458/03 [↑](#footnote-ref-8)
9. CJCE 11 janvier 2005 STADT HALLE n° C-26/03 [↑](#footnote-ref-9)
10. Article 12.1 de la nouvelle directive [↑](#footnote-ref-10)
11. CJCE 29 novembre 2012 ECONORD affaire C-182/11 [↑](#footnote-ref-11)
12. Conseil d’Etat 6 novembre 2013 commune de MARSANNAY-LA-COTE ET ESPLAAD n° 365079 [↑](#footnote-ref-12)
13. Article 12.3 de la nouvelle directive [↑](#footnote-ref-13)
14. CJCE 19 avril 2007 ASEMFO affaire C-295/05 ; 13 novembre 2008 CODITEL BRABANT affaire C-24/07 ; 10 septembre 2009 SEA SRL c/ Comune DI PONTE NOSSA affaire C-573/07 et arrêt ECONORD précité [↑](#footnote-ref-14)
15. Article 12.2 [↑](#footnote-ref-15)
16. Hypothèse prévue par le paragraphe 3 de l’article 12 de la nouvelle directive [↑](#footnote-ref-16)
17. Cour d’Appel de PARIS 3ème chambre 6 octobre 1987 Bulletin JOLY 1988 page 86 [↑](#footnote-ref-17)