

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

L'OPÉRATEUR NATIONAL DE VENTE

Exercices 2019 à 2024

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 11/07/2025.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	6
RECOMMANDATIONS.....	8
INTRODUCTION.....	9
1 UN ORGANISME QUI N'A PAS ENCORE CONCRETISE LA PERTINENCE DE SON MODELE ECONOMIQUE DE VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX.....	10
1.1 Une fragilité structurelle dès l'origine.....	10
1.1.1 En 2021, une première alerte de la Cour quant à l'atteinte des objectifs fixés	11
1.1.2 Une création anticipée, qui est restée unique	11
1.1.2.1 Les ambitions de la loi Élan en matière de ventes HLM	11
1.1.2.2 Les actes fondateurs de l'opérateur national de vente (ONV).....	12
1.1.2.3 L'avis réservé du comité d'audit d'Action Logement sur la création de l'ONV 13	13
1.1.2.4 Une création anticipée	13
1.1.2.5 L'objet statutaire	14
1.1.2.6 Les instances dirigeantes	14
1.1.2.7 Un lancement anticipé	15
1.1.2.8 Une convention d'utilité sociale incomplète et signée très tardivement.....	15
1.2 Un fonctionnement intégré à celui de l'actionnaire, distant du regard de l'État16	16
1.2.1 Une structuration progressive sous le contrôle d'Action Logement	16
1.2.2 La structure et la politique RH	17
1.2.3 Des procédures de commande publique définies par l'actionnaire.....	19
1.2.3.1 Le cadre fixé par le groupe.....	19
1.2.3.2 Une autonomie très restreinte	19
1.2.4 Une structure des SI commune avec Action Logement, mais des applicatifs métiers spécifiques	22
1.2.5 Une dépendance totale de l'ONV par rapport au groupe Action Logement.....	23
1.2.5.1 Un « opérateur » peu soumis aux choix d'orientation de sa direction générale compte tenu du rythme de renouvellement des directeurs généraux.....	24
1.2.5.2 Une intégration forte du soutien administratif et logistique de l'ONV par le groupe Action Logement.....	25
1.2.5.3 Des prestations de service élevées pour la gestion, et une hausse des effectifs entraînant une forte augmentation des frais de fonctionnement	28
1.2.5.4 Un contrôle interne sous l'égide d'Action Logement.....	30
1.2.6 Une relation distendue avec l'administration, qui ne permet pas à celle-ci d'évaluer le modèle voulu par le législateur.....	31

1.2.6.1	Des relations sporadiques	31
1.2.6.2	Une absence de commissaire du gouvernement siégeant directement	32
2	DES OBJECTIFS AMBITIEUX ET DES RISQUES ACCRUS	33
2.1	Des réalisations éloignées des ambitions	33
2.1.1	Un malentendu inscrit dans l'étude d'impact de la loi ELAN sur le volume à acquérir	33
2.1.1.1	Un objectif très imprécis de l'étude d'impact.....	33
2.1.1.2	La stratégie volontariste de l'ONV.....	34
2.1.1.3	Une structure fortement tournée vers l'acquisition et plus tardivement vers la cession	35
2.1.2	Un financement diversifié et porteur de risque	37
2.1.2.1	Apport en capital et avance en compte courant : un total d'un milliard issu de la PEEC	37
2.1.2.2	La diversification des sources de financement	38
2.1.3	Un modèle économique trop optimiste	38
2.1.3.1	Une préfiguration de plan d'affaires irréaliste.....	38
2.1.3.2	Deux plans d'affaires d'ajustement déconnectés de la réalité	39
2.1.3.3	Un modèle dont la compatibilité avec les obligations du SIEG reste à vérifier 40	
2.1.3.4	Une dette de l'ONV susceptible de devenir un risque.....	41
2.2.1	L'universalité de l'ONV au profit de l'ensemble des bailleurs sociaux reste à concrétiser.....	42
2.2.1.1	Le processus bien établi et clair de sélection des logements	42
2.2.1.2	Une sélection endogène jusqu'en 2024	43
2.2.2	Un volume d'acquisition inférieur aux objectifs.....	44
2.2.3	Une gestion locative qui s'inscrit sur le long terme	48
2.2.3.1	La coopération avec les bailleurs et la gestion pour compte de tiers.....	48
2.2.3.2	Le coaching des habitants, une démarche coûteuse à l'efficacité à démontrer.....	49
2.2.3.3	Des copropriétés sous contrôle	50
2.2.3.4	La constatation de provisions pour créances douteuses.....	51
2.2.3.5	L'usage de la vacance dans les logements à céder	52
2.2.4	Des cessions laborieuses et coûteuses	52
2.2.4.1	Une communication discrète	53
2.2.4.2	Les étapes de la commercialisation	53
2.2.4.3	L'assurance-revente pour sécuriser les ventes.....	54
2.2.4.4	La délicate mise en œuvre des clauses anti-spéculatives.....	55
2.2.4.5	Des acheteurs dont le profil s'éloigne des objectifs initiaux	55
2.2.5	La perte générée par les frais de fonctionnement et les rénovations.....	56
2.2.6	Un impact non mesuré sur l'effort de construction des OLS vendeurs	57
2.3	Une rentabilité assurée aujourd'hui par l'activité de gestion locative	58
2.3.1	Une gestion locative en croissance.....	58
2.3.2	La rentabilité locative couvre les déficits liés à l'activité de vente.....	59
2.4	La stratégie de développement confrontée à la réalité du marché	60
2.4.1	L'attrition du marché et les difficultés des locataires pour l'acquisition.....	60
2.4.2	Des positions contrastées des maires sur le principe des ventes de logements HLM.....	61
2.4.3	Un stock qui grossit et qui se déprécie	62

2.4.3.1	L'évolution du stock d'invendus	62
2.4.3.2	Les prix de (re)vente envisagée	63
2.4.3.3	Les décotes appliquées par l'ONV aux prix de vente.....	65
2.4.3.4	Des écarts de perceptions sur l'avenir du stock.....	67
2.4.4	Une demande d'assouplissements législatifs et réglementaires, susceptibles d'améliorer les perspectives d'activités de l'ONV	68
2.4.5	L'ONV affirme que son modèle économique est solide	69
2.5	Une période probatoire justifiée	69
2.5.1	Un faible rythme d'activité qui accroît les risques liés au gonflement des invendus	70
2.5.2	Une structure générant des surcoûts.....	70
2.5.3	L'ONV n'est pas un investissement à fonds perdus pour ALG.....	72
2.5.3.1	Les recettes directes pour les filiales du groupe AL provenant de l'ONV	72
2.5.3.2	Les risques encourus pour ALG	73
2.5.4	Un modèle économique qui porte préjudice, sur le long terme, au bon usage des fonds pour construire des logements	73
2.5.5	Un modèle économique qui doit encore faire ses preuves et répondre à des interrogations restées sans réponse	74
GLOSSAIRE.....		76
ANNEXES.....		78
Annexe n° 1.	Liste des dispositifs permettant la cession des logements HLM 79	
Annexe n° 2.	Examen de régularité.....	81
Annexe n° 3.	Les extensions envisageables du périmètre d'action des opérateurs de vente de logement social.....	89
Annexe n° 4.	Prévisionnel de pertes.....	98
Annexe n° 5.	Bilans et comptes de résultats 2019-2023	99

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier, pour exercice de leur droit de réponse, aux ministres, directeurs d'administration centrale ou chefs de service intéressés (selon les cas) et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

**

Le présent contrôle a été conduit sur le fondement des articles L. 111-2 et suivants du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143- 6 du même code.

Le contrôle a été effectué par la cinquième chambre de la Cour. Il a été notifié le 7 juin 2024 au directeur général et au président de l'Opérateur national des ventes (ONV), au directeur de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), à la directrice générale et au président d'Action logement groupe et au directeur d'Action logement services. L'instruction du contrôle a été menée entre juin 2024 et février 2025 en exploitant les réponses aux des questionnaires adressés, en réalisant des entretiens et des visites terrains et en procédant à une audition.

Les observations provisoires de la Cour ont été délibérées par la cinquième chambre le 19 mars 2025 et adressées le 21 mai 2025, pour contradiction à l'ensemble des acteurs notifiés le 7 juin 2025 ainsi qu'à la directrice de la direction du budget, au directeur de la direction générale du Trésor et au directeur général de l'Agence nationale de contrôle du logement social.

Après examen des réponses reçues, le projet de rapport d'observations définitives a été préparé, puis délibéré le 11 juillet 2025, par la cinquième chambre, présidée par M. Cabourdin, conseiller maître et président de section, et composée de M. Chatelain, Mmes Mazoyer et Lajus, conseillers maîtres, ainsi que de M. François Brottes, conseiller maître en service extraordinaire, en tant que rapporteur, et en tant que contre-rapporteur, M. Duguépéroux, conseiller maître.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

SYNTHÈSE

Le présent rapport constitue le premier contrôle de l'opérateur national de vente (ONV) effectué par la Cour. Il porte sur la période 2019-2024. Il s'agit du seul opérateur ayant le statut de « société de vente » créé par la loi du 23 novembre 2018 (Loi Élan), portant sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. Sans attendre la promulgation de ce texte, le groupe Action Logement a anticipé sa création en lançant un premier appel à manifestation d'intérêt (AMI), dès juillet 2018, pour identifier les organismes de logement social (OLS) motivés par des ventes en bloc de leurs logements. L'arrêté portant agrément de la SA de vente HLM "opérateur national de vente" (ONV) est intervenu le 12 novembre 2019.

Une double ambition mais une promesse difficilement accessible

Le contexte de la création de cette société de vente s'inscrit dans une double ambition, celle de permettre de financer la construction de nouveaux logements ou la rénovation des parcs, et celle de favoriser la mixité sociale et les parcours résidentiels. Il s'inscrit aussi dans une promesse politique très ambitieuse et source d'ambiguïté. L'étude d'impact de la loi Élan prévoyait la vente de 40 000 logements HLM par an (1% du parc) pour permettre la construction de 100 à 120 000 nouveaux logements sociaux chaque année. L'ONV a repris ce chiffre emblématique de 40 000 pour les acquisitions qu'il pensait réaliser sur sept ans. Aucun de ces objectifs n'a depuis lors trouvé d'accomplissement possible.

Avec 1 152 logements vendus depuis l'origine, et 9 141 logements achetés aux bailleurs (chiffres 2024), la Cour constate qu'au fil du temps l'ONV ne parvient pas à acheter autant de logements que prévu, et qu'il rencontre des difficultés à vendre les logements acquis. Alors que l'ONV a une vocation universelle vis-à-vis des bailleurs, il achète surtout aux filiales du groupe Action Logement. Il accumule ainsi un stock qui pourrait l'amener, à la fin prévue de son activité (en 2050), à posséder environ 12 000 logements. Sa mission d'intérêt général, qui consiste à prioriser ses ventes à destination des locataires occupants de HLM n'est pas davantage remplie puisque les acquéreurs sont, très majoritairement, des tiers extérieurs au parc de logements sociaux.

Un fonctionnement totalement intégré à Action Logement

Si le présent contrôle organique ne démontre pas de déficience dans la gestion de la structure, celle-ci apparaît davantage gérée comme un service interne à Action Logement (AL) que comme une société à part entière, offrant ses services à l'ensemble des bailleurs. L'ensemble des fonctions supports de l'ONV est sous-traité à l'actionnaire ALS, et les fonctions d'audit et de contrôle sont dépendantes du groupe Action Logement. La totalité des plans d'action décidés par le groupe sont appliqués, sans marge de manœuvre de la part de l'ONV.

Un modèle économique qui pose la question du maintien de cet opérateur

Si les résultats sont positifs, c'est uniquement parce que la gestion locative de son parc est devenue l'activité principale de l'ONV, ce qui constitue une dérive par rapport à son cœur de métier. En 2023, l'ONV reconnaît que le résultat d'exploitation de la vente est structurellement négatif, et qu'il représentera une perte de 304 M€² sur la période (jusqu'en 2050). L'enchaînement des décotes, à l'achat et à la vente, finissent par questionner le bon usage de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) principale source de financement de l'ONV. Comme l'indique l'agence nationale de contrôle du logement social (Ancols), la prépondérance des acquisitions au sein du groupe Action Logement peut conduire à financer un même logement par des fonds PEEC à plusieurs reprises, de la production du logement par le bailleur à la vente dudit logement à l'ONV.

L'ONV n'est pas encore parvenu à devenir un acteur de poids de la vente HLM. En 2023, l'ONV porte seulement 2,3% des ventes totales réalisées de logements HLM à des tiers ou des locataires HLM, cette proportion s'améliorant toutefois en 2024, alors même que tous les types de ventes HLM sont en baisse. Parallèlement, le stock d'invendus s'accumule et prend des proportions inquiétantes.

2024, année charnière

Si les éléments constatés jusqu'en 2023 conduisent la Cour à s'interroger sur la pertinence du maintien d'un tel outil, l'année 2024 marque une évolution. La croissance des ventes aux particuliers, comme l'élargissement des acquisitions, en dehors du groupe Action Logement, amènent la Cour à recommander une période probatoire de trois années au terme de laquelle, il devra être procédé à un réexamen stratégique de la structure, dans la perspective de la convention quinquennale 2028–2032 à intervenir entre le groupe Action Logement et l'État.

² Le résultat d'exploitation de la vente est structurellement négatif. Il représente une perte de 304 M€ sur la période d'ici 2050, selon le plan d'affaires de l'ONV produit en avril 2023

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (DHUP, ANCOLS) : Analyser et vérifier la fiabilité des comptes séparés tenus par l'ONV en ce qui concerne la vente de logements sociaux à des bénéficiaires dont les revenus sont supérieurs aux seuils d'éligibilité

Recommandation n° 2. (ONV) : Ajuster le montant des dépréciations du stock sur la base d'une analyse de sa vétusté et de sa valeur sur le marché

Recommandation n° 3. (DHUP-ALG-ANCOLS-DGT) -2027- Dans le cadre du renouvellement de la prochaine convention quinquennale entre Action Logement et l'État, au terme d'un bilan économique, social et financier complet, s'assurer de la pertinence du modèle de l'ONV justifiant la poursuite de son activité.

INTRODUCTION

L'ONV, dont Action Logement est l'actionnaire principal à 99%, est une « société de vente d'habitations à loyer modéré » catégorie créée par la loi Élan³. Sa création intervient dans un contexte volontariste où la vente de 1% du parc HLM chaque année devait permettre d'abonder significativement les capacités d'investissement des bailleurs sociaux vendeurs. Selon l'étude d'impact de la loi Élan, 800 000 logements vendus devaient permettre de générer des ressources pour la production de 2 400 000 nouveaux logements sociaux.

L'ONV avait pour objectif initial de vendre 40 000 logements sur sept ans. Depuis 2019, il a acquis 9 141 logements à fin 2024, et revendu 1 152 logements, soit très en deçà de son objectif. Malgré un ensemble d'outils spécifiques, de partenariats opérationnels, et un accroissement régulier de ses effectifs, l'ONV n'a pas encore atteint la dynamique attendue même si l'année 2024 semble avoir marqué un redressement significatif.

Outre ces difficultés à remplir ses cibles quantitatives, la qualité des acheteurs, majoritairement des tiers ne logeant pas en HLM, ne correspond pas à un des objectifs de création. Son équilibre repose à ce stade sur les recettes de location des logements qu'il a acquis et qui constituent un stock qu'il gère a priori provisoirement. Dans un contexte où par ailleurs, la difficulté des locataires HLM à devenir propriétaires se confirme, il se trouve confronté au fort questionnement de plusieurs des raisons qui ont prévalu à sa création.

Une première partie du rapport s'emploie à expliquer la genèse de la création de l'ONV et son mode de fonctionnement, une deuxième partie analyse son modèle économique et pose la question de son devenir.

Carte d'identité de l'ONV

- Les actionnaires : Action Logement Service à 99,99 % et la SA coopérative La Clarm, (groupe Action Logement) pour 0,01% de son capital.
- Le capital : un premier apport en capital de 333 M€ de la part d'ALS, en 2019, suivi d'un second de 333 M€ en 2020, également versé par ALS ; fin 2022, le solde est versé par la même filiale du groupe Action Logement sous la forme d'un compte courant d'associé, pour 334 M€.
- À fin 2024, 1,05 Md€ ont été investis au total, soit plus que la dotation initiale et l'avance en compte courant.
- Les salariés : 45 ETP⁴ en 2023 pour une masse salariale de 2,49 M€.
- Le résultat financier : +10,505 M€ en 2023 (la gestion locative 12,46M€ compense la perte de 1,95 M€ d'achat pour revente). En 2024, il est de 9,16M€.

³ Loi portant sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

⁴ Équivalent temps plein

1 UN ORGANISME QUI N'A PAS ENCORE CONCRETISE LA PERTINENCE DE SON MODELE ECONOMIQUE DE VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX

Si 80% des Français souhaitent être propriétaires de leur résidence principale, la France comptait en 2021, 57,7% de propriétaires⁵, soit moins que d'autres pays d'Europe au modèle de logement comparable.

Le secteur HLM doit répondre à une demande de logements sociaux croissante. Parallèlement, les attributions de logements sociaux baissent de manière tendancielle, passant de 467 000 en 2018 à 418 000 en 2022, soit une baisse de 11%. Concernant l'extension du parc HLM, en mars 2021, le gouvernement et les acteurs du logement social ont signé un protocole d'engagement pour construire 250 000 logements sociaux entre 2021 et 2022 ; en 2021, 104 800 ont été agréés.

Les OLS (organismes de logement social) doivent également faire face à l'objectif récent de la rénovation énergétique telle qu'il résulte de la loi climat et résilience. À ce titre, environ 1,8 million de logements sociaux classés G, F et E doivent être rénovés prioritairement d'ici 2034, sous peine d'être interdits à la location.

Pour maintenir un financement en fonds propres disponible pour la production et la réhabilitation, les OLS devraient, d'après les estimations avancées, mobiliser la quasi-totalité de leur potentiel financier afin de répondre à un besoin de financement à hauteur de 165 Md€, dont 25 à 30 Md€ de fonds propres supplémentaires⁶, y compris par des cessions.

Dans ce contexte, la cession de logements en bloc présenterait le meilleur effet de levier pour libérer les fonds propres nécessaires à la production à court terme, permettant aux OLS de lancer des opérations d'envergure dès le début du cycle de vente. Aux termes de la loi Élan, les sociétés de vente devaient en faciliter la mise en œuvre. L'ONV indique que d'après les études qu'il a réalisées, la cession en bloc permettrait de produire un même objectif de logements sociaux, 14 ans plus rapidement qu'une cession logement par logement⁷.

1.1 Une fragilité structurelle dès l'origine

Débutée dans les années 1960, la politique de vente des logements sociaux a évolué dès le début des années 2000 avec de nouveaux dispositifs visant à encourager et simplifier cette pratique (cf. annexe n°1). Les mesures introduites par la loi Élan en 2018 vont plus loin, et son étude d'impact mentionne l'ambition d'arriver à 40 000 ventes annuelles, soit 1% du parc, tout en précisant que la vente était un outil et non une obligation pour les bailleurs.

⁵ Selon « Les chiffres clés du logement » édition 2022 - SDES

⁶ Source / Cabinet Roland Berger « Étude du potentiel de la cession de HLM en blocs pour les bailleurs sociaux » en 2022

⁷ Selon étude du Cabinet Roland Berger précitée

1.1.1 En 2021, une première alerte de la Cour quant à l'atteinte des objectifs fixés

Dans un rapport produit en 2021⁸, la Cour avait décrit le mécanisme de la vente de logements sociaux lors du lancement de l'ONV. Rendue possible à partir de 1965, la vente de logements locatifs sociaux à leurs occupants ou à des tiers n'a connu un développement significatif que tardivement, pour devenir au début des années 2000 un levier possible de la politique du logement.

Les justifications avancées à ces cessions sont multiples, mais s'organisent selon deux logiques principales : la première vise la promotion de parcours résidentiels permettant l'accès à la propriété, et la seconde, la volonté d'accroître ou de diversifier les ressources financières des OLS permettant la réalisation de nouveaux logements.

En 2021, la Cour constatait que la poursuite de l'effort de construction avait largement compensé des ventes qui demeuraient limitées en nombre et inférieures aux objectifs, et dont le poids dans le bouclage financier des opérations restait faible.

La vente de logements « à la découpe » au profit de personnes physiques est en effet une opération complexe, contrainte par la nature et la qualité des biens, l'appétence et la capacité financière des acheteurs, ou encore par les choix politiques locaux.

La vente en bloc à une société spécialisée dans l'achat et à la revente comme l'opérateur national de vente (ONV) a donc constitué une possibilité nouvelle dont seul le groupe Action Logement s'est emparé. Toutefois, les objectifs de cessions de logement, établis en fonction de la recherche d'une dynamique financière et de la reconstitution, voire de l'extension du parc social, apparaissaient ambitieux, a fortiori avec une seule société de vente créée en application de cette loi.

1.1.2 Une création anticipée, qui est restée unique

1.1.2.1 Les ambitions de la loi Élan en matière de ventes HLM

La vente par les organismes HLM de leur patrimoine locatif est encadrée au plan législatif par le livre IV du code de la construction et de l'habitation (CCH) aux articles L. 443-7 à L. 443-15-5 et R. 443-10 à R. 443-16.

La politique de vente de logements sociaux aux occupants a été ouverte dès la loi n°65-556 du 10 juillet 1965 qui permet aux locataires de logements HLM, d'acquérir le logement qu'ils occupent sous certaines conditions. La législation a introduit progressivement les conditions d'un élargissement des ayants droit au dispositif d'accession (aux conjoints, aux collectivités locales, aux EPCI, aux gardiens d'immeuble, à un organisme foncier solidaire).

L'activité de vente vise trois objectifs :

⁸ Rapport non publié mais communiqué aux administrations concernées

- apporter une source de revenus supplémentaire aux OLS (organismes de logement social) afin d'accroître leurs fonds propres qu'ils pourront mobiliser dans des opérations de construction ou réhabilitation ;
- permettre à des ménages modestes de devenir propriétaires en sécurisant leur situation financière, profitant de garanties spécifiques dans une logique de parcours résidentiel ;
- favoriser la mixité sociale dans les ensembles résidentiels, entre locataires et propriétaires.

Étapes importantes, la loi Élan, du 23 novembre 2018, et le décret n° 2019-1183 du 15 novembre 2019 relatif aux ventes de logements locatifs sociaux, introduisent des évolutions et des outils susceptibles de dynamiser ces ventes à des personnes physiques. L'avis de la commune n'est plus requis, sauf un droit d'opposition réservé aux communes déficitaires en logements sociaux au sens de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU), ou si la cession ne permet plus d'atteindre le taux de logements sociaux fixé par la loi. Par ailleurs, le prix de la cession devient libre en lieu et place d'une fixation du prix par France Domaine.

Si une même personne ne peut acquérir plusieurs logements sociaux, sauf circonstances particulières, un ordre décroissant de priorité de vente des logements est fixé :

- si le logement est occupé, le locataire en place dispose d'un droit de priorité, à condition qu'il occupe le logement depuis au moins deux ans, et, qu'il en fasse la demande, à défaut, ce droit est transféré au conjoint, ses descendants ou ascendants sous plafonds de ressources PLS (Prêt Locatif Social) ;
- si le logement est vacant, les personnes sous plafond de ressources PLI (Prêt Locatif Intermédiaire) majoré de 11%, sont prioritaires avant l'ensemble des locataires de logement appartenant aux bailleurs sociaux présents dans le département, leurs gardiens d'immeuble, puis la collectivité territoriale, et enfin les autres personnes physiques.

La loi Élan instaure aussi le statut de société de vente d'HLM, comme une nouvelle catégorie d'organisme de logement social.

Selon l'Ancols⁹, les cessions¹⁰ de logements du parc social ont été croissantes de 7 400 en 2014 à 9 200 en 2018. Elles demeurent cependant très en-deçà de l'objectif de vente de 1 % du parc social, fixé à 40 000 logements, par an, réinscrit dans le protocole signé entre l'État et le secteur HLM le 4 avril 2018 pour la période 2018-2021. Cette situation s'explique en particulier par le fait que seuls les locataires les plus solvables peuvent profiter de ce mécanisme d'accession mais que ceux-ci ont plutôt tendance à privilégier une sortie du parc social.

1.1.2.2 Les actes fondateurs de l'opérateur national de vente (ONV)

Aux termes de l'article L. 422-4 du CCH, issu de l'article 97 de la loi Élan, une société de vente d'habitations à loyer modéré est une société qui a pour seul objet l'acquisition et l'entretien de biens immobiliers (et des locaux accessoires) appartenant à des opérateurs sociaux, en vue de la vente de ces biens.

⁹ Agence nationale de contrôle du logement social in « Étude de la vente à l'unité de logements des organismes de logement social » octobre 2019

¹⁰ Avant la loi Élan.

À ce jour, l'ONV est la seule société de vente HLM constituée et s'appuie sur ce modèle de l'achat en bloc aux OLS et d'une revente à l'unité.

Filiale d'Action Logement Services, elle résulte directement de l'article 6.1 de la convention quinquennale 2018-2022 signée le 16 janvier 2018 entre le groupe Action Logement et l'État qui mentionne la volonté du gouvernement de faciliter l'acquisition par les locataires de leur logement social, et l'objectif de faire ainsi bénéficier les OLS d'une reconstitution de leurs fonds propres. C'est l'expression d'une double ambition pour permettre à la fois de financer la construction de nouveaux logements ou la rénovation du parc des OLS, et de favoriser la mixité sociale et les parcours résidentiels. Ce même article stipule qu'Action Logement Services (ALS) dotera en fonds propres une SA HLM, au régime *ad hoc*, détenue par Action Logement afin de procéder à l'achat en bloc de logements sociaux, puis à leur vente en lot¹¹ à l'occupant selon les conditions réglementaires en vigueur.

Dès la fin de l'année 2017, le comité d'audit puis le conseil d'administration d'Action Logement ont examiné la possibilité de création d'un « outil de place »¹², doté d'un milliard d'euros issu de la PEEC¹³, pour répondre à la mise en œuvre, selon les termes de la convention quinquennale, de la vente HLM par une structure *ad hoc*. Anticipant la promulgation de la loi Élan, dès le milieu de l'année 2018, ALG (Action Logement Groupe) et sa filiale ALS (Action Logement Services) ont entamé les démarches de création de l'ONV.

1.1.2.3 L'avis réservé du comité d'audit d'Action Logement sur la création de l'ONV

Le conseil d'administration d'Action Logement du 29 novembre 2018 a validé à l'unanimité moins une abstention la création de l'ONV malgré les réserves du comité d'audit du groupe. Prenant acte de la présentation du projet, celui-ci n'a pas émis d'avis positif car des questions restaient en suspens sur le modèle économique : la problématique de la solvabilité des ménages pouvant freiner le rythme des ventes et la sensibilité mal mesurée du modèle économique à la variation des taux des prêts. En réponse, la direction d'Action Logement avait indiqué qu'une analyse économique serait mise en œuvre, après la sélection des actifs et avant chaque prise d'engagements et qu'une expertise externe sur les logements à acquérir serait diligentée. Elle a également précisé que l'ONV n'achèterait que s'il y trouvait son compte, rappelant *in fine* que le modèle économique serait à perfectionner tout au long de la vie de l'opérateur.

1.1.2.4 Une création anticipée

Le 13 février 2019, les statuts de l'opérateur national de vente ont été validés par ALS, actionnaire majoritaire à 99%, la SA coopérative « La Clarm » elle-même filiale d'ALS détenant le 1% restant.

¹¹ La vente « en lot », ou par appartement, s'oppose à la vente « en bloc » par immeuble

¹² Un outil de place fait généralement référence à un instrument financier ou un service utilisé sur un marché organisé, comme une bourse ou un marché financier. Ces outils sont conçus pour faciliter les échanges, les transactions ou la gestion des actifs sur ces marchés.

¹³ Participation des Employeurs à l'Effort de Construction

Les statuts ont été déposés le 14 mars 2019 précédant de six mois la publication du décret n° 2019-929 du 3 septembre 2019, qui définit les clauses-types de création des sociétés de vente d'habitations à loyer modéré. Il prévoit que les sociétés de vente d'habitations à loyer modéré disposent d'une compétence nationale et doivent être agréées par le ministre chargé du logement, après avis du Conseil supérieur des habitations à loyer modéré. L'arrêté du 12 novembre 2019 qui porte agrément de la SA de vente HLM "opérateur national de vente" lui a permis de débiter son activité d'acquisition.

1.1.2.5 L'objet statutaire

Les statuts de l'ONV du 13 février 2019 reprennent les dispositions de l'article L.422-4 du CCH et fixent son objet social à l'acquisition et l'entretien, en vue de leur vente, de biens immobiliers appartenant à :

- des offices publics de l'habitat, des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré ;
- des sociétés anonymes coopératives de production ou des sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré ;
- des sociétés d'économie mixte agréées en application de l'article L. 481-1 du CCH ;
- des organismes qui bénéficient de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L. 365-2 du CCH.

Selon la convention quinquennale conclue entre l'État et ALG, l'acquisition de logements sociaux, à la différence des mécanismes de vente HLM qui prévalaient jusqu'à la constitution de l'ONV, se fera en bloc, c'est-à-dire sur la base d'un groupement de logements, pour intégralité ou partie d'un ensemble immobilier.

L'ONV peut exercer toutes les activités qui lui permettent de favoriser la réalisation de son objet social, c'est-à-dire que l'ONV a également la capacité de gérer ou de déléguer, la gestion locative des biens qu'il a acquis.

1.1.2.6 Les instances dirigeantes

L'ONV est administré par un conseil d'administration (CA) composé à parité de cinq membres désignés sur proposition des organisations d'employeurs, et de cinq membres issus des organisations syndicales de salariés. Les administrateurs sont désignés pour trois ans, leur mandat est renouvelable deux fois. Le président du conseil d'administration est désigné par les représentants des organisations d'employeurs et le vice-président parmi les représentants des organisations syndicales de salariés.

Dès le début de son activité, le conseil d'administration a fait le choix d'une dissociation des fonctions de président et de directeur général afin d'établir une séparation entre les fonctions politiques et stratégiques qui, dans le modèle paritaire du Groupe Action Logement, reviennent aux partenaires sociaux, et les fonctions de pilotage opérationnel de l'activité qui sont du ressort de la direction générale.

En interne, l'ONV s'appuie sur les avis :

- d'un comité de suivi d'exécution qui est tenu informé des principaux indicateurs d'activité, mais qui ne s'est jamais réuni. Ce comité sera supprimé en septembre 2023 ;

- d'un comité des risques et des comptes qui conseille le conseil d'administration sur la stratégie globale et identifie les risques, notamment en matière de contrôle interne et de fiabilité du modèle économique ;
- d'un comité des nominations et rémunérations, composé du président et vice-président, qui examine la nomination et la rémunération du directeur général et des membres du comité de direction ;
- d'un comité d'investissements qui se prononce sur les acquisitions, les grilles de prix de revente et valide la stratégie d'acquisition et de valorisation des actifs.

1.1.2.7 Un lancement anticipé

La rétrospective de la gestation de l'ONV, permet de constater l'anticipation dont a fait preuve Action Logement.

Action Logement a lancé, par anticipation, en juillet 2018, avant même que la loi n'autorise la création des sociétés de vente, une consultation sous la forme d'un appel à manifestation d'intérêt (AMI) aux bailleurs sociaux souhaitant vendre des actifs en bloc à l'ONV. Les actifs éligibles concernent des logements individuels ou collectifs, ainsi que les locaux à usage autre que d'habitation compris dans l'ensemble immobilier acquis, tels que les locaux commerciaux, professionnels, associatifs ou d'activité. Ils devraient être situés sur le territoire métropolitain¹⁴.

L'ONV aura donc été créée en mars 2019, avant que ne paraisse le décret qui précise ses modalités d'agrément et de fonctionnement. L'arrêté fixant le contenu du dossier de demande de l'agrément des sociétés de vente d'habitations à loyer modéré est signé le 11 septembre 2019. La convention d'utilité sociale (CUS) n'est signée par l'État que le 12 juillet 2021 ; si elle n'est pas nécessaire pour réaliser des transactions entre bailleurs, elle répond à l'exigence d'en informer l'État.

1.1.2.8 Une convention d'utilité sociale incomplète et signée très tardivement

Afin de justifier les avantages, notamment fiscaux, dont bénéficie le logement social, la réglementation européenne impose d'établir l'existence d'un service d'intérêt économique général (SIEG), contrepartie des soutiens accordés par l'État. En matière de logement social cette exigence se traduit par des conventions d'utilité sociale (CUS)¹⁵.

Il s'agit, au travers de ce type de convention, de démontrer que les bailleurs et l'ONV sont bien engagés dans une démarche d'utilité sociale. La conclusion préalable d'une CUS par chacun d'entre eux permet à l'ONV de ne pas demander une autorisation préfectorale au cas par cas, pour vendre à des particuliers les logements achetés aux OLS.

¹⁴ Plus tard l'ONV élargira ses acquisitions aux départements et régions d'outre-mer

¹⁵ La convention d'utilité sociale (CUS) est un contrat signé entre les bailleurs sociaux et l'État après avis des collectivités concernées. Elle définit les engagements des bailleurs sociaux pour répondre aux objectifs de mixité sociale, de qualité de service, et de gestion durable du patrimoine de logements sociaux. Mise en place par la loi Molle de 2009 (loi de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion), la CUS vise à harmoniser les pratiques des bailleurs sociaux avec les politiques locales et nationales du logement.

La CUS de l'ONV a été validée par son Conseil d'Administration le 17 juin 2020, et signée seulement le 12 juillet 2021 par l'État. Cette convention est conclue pour une durée de six ans à compter du 1^{er} juillet 2021.

Aucune collectivité citée dans la CUS n'a apposé sa signature sur le document. De même, aucune référence n'est faite, résidence par résidence, à la date d'une signature préalable d'une CUS issue des OLS vendeurs, même si l'ONV indique qu'il disposait de cette autorisation explicite ou en cours [CUS signée ou en cours ; autorisation spéciale préfectorale obtenue ou sollicitée selon les cas]. La convention signée par l'ONV ne précise pas si les logements acquis avant sa signature ont bénéficié de l'accord des préfets concernés.

La CUS signée par l'ONV apparaît ainsi comme une convention d'actualisation. Elle rappelle que « *depuis sa création deux AMI ont été lancés* » permettant l'acquisition de 3 249 logements dans 89 résidences au 31 décembre 2020. Elle présente la stratégie de vente et d'acquisition, de gestion transitoire, ainsi qu'une préfiguration de travaux de rénovation pour 6 438 logements, sans lister les résidences concernées. Les engagements tracés par l'ONV dans cette CUS constituent, outre l'aspect rénovation, des engagements *a minima*.

Par ailleurs, l'ONV se montre préoccupé par le risque lié à la fin des CUS dite « de 2^{ème} génération ». Si une partie des CUS, signées par les OLS, contractualisées en 2019, arrive à terme le 30 juin 2025, le plan de vente inscrit dans les CUS des OLS ne vaut autorisation de vendre que jusqu'à cette date, y compris pour le patrimoine acheté par l'ONV. Ainsi, pour tous les logements concernés par la caducité de la CUS à laquelle ils sont rattachés, et que l'ONV voudra vendre à compter de cette date, il faudra engager une nouvelle procédure de demande d'autorisation après avis de la commune d'implantation des logements et de l'ensemble des collectivités publiques ayant accordé un financement ou une garantie.

Alors que cette question de la caducité des CUS induit un risque d'empêchement de vente des logements achetés, il conviendrait, en l'absence d'objection exprimée par la DHUP lors de la contradiction que celle-ci prenne les dispositions pour permettre à l'ONV de conserver le bénéfice des autorisations de ventes déjà obtenues.

1.2 Un fonctionnement intégré à celui de l'actionnaire, distant du regard de l'État

1.2.1 Une structuration progressive sous le contrôle d'Action Logement

L'organisation et le fonctionnement de la structure de l'ONV reflètent le poids de l'actionnaire principal, Action Logement Services (ALS), lui-même rattaché à Action Logement Groupe.

La tutelle d'ALS s'exerce sur de nombreux domaines, ne laissant à l'ONV, opérateur universel, que peu de marges de manœuvre. Le suivi budgétaire et financier et le contrôle de gestion font l'objet de la part d'ALS d'un soutien notamment pour la gestion de la trésorerie et des relations avec les banques et les établissements de crédit. Le contrôle d'ALS s'exerce également lors de l'établissement des budgets et des comptes annuels, du suivi du business plan et des investissements, et de l'accomplissement de l'ensemble de ses obligations fiscales.

L'ensemble des opérations comptables fait par ailleurs l'objet d'une externalisation auprès d'un prestataire¹⁶, les opérations de paye étant assurées par ALS. L'assistance juridique et administrative sont prises en charge par ALS, à la fois pour la gestion courante et pour le suivi spécifique de ses activités.

En ce qui concerne les moyens généraux et les fonctions supports, ALS prend en charge la gestion des procédures d'appel d'offres et de l'ensemble des procédures afférentes aux ressources humaines¹⁷. Les systèmes d'information et moyens informatiques sont soutenus par ALS qui met à la disposition de l'ONV les postes de travail avec l'environnement logiciel associé, l'accès aux progiciels nécessaires, la gestion et l'entretien des systèmes et des réseaux.

Pour l'ensemble de ce qui s'apparente à de l'externalisation, ALS indique qu'aucune ressource n'est spécifiquement fléchée pour la réalisation des prestations fournies à l'ONV, mais que celles-ci s'inscrivent dans le cadre de la convention de service donnant lieu à facturation. Pour autant, si l'ONV ne constitue pas une entité autonome, elle bénéficie d'une structuration qui s'est étoffée au fil de son développement, tant pour les RH, que pour les achats, la commande publique, ou les systèmes d'information.

La mission d'opérateur universel au profit de l'ensemble des organismes de logement social devrait inciter le groupe AL à mieux afficher l'identité singulière de cette filiale, par rapport au groupe Action Logement, qui propose en vertu de la loi, ses services à l'ensemble des OLS (communication autonome, adresses mail siglées ONV, ...).

1.2.2 La structure et la politique RH

En tant que structure naissante, l'ONV a dû se doter rapidement de collaborateurs aptes à accompagner sa croissance. En 2019, treize collaborateurs ont été recrutés, notamment sur les fonctions d'encadrement au sein des directions métiers (investissement / copropriétés / ventes) et de la direction financière. Le renforcement des effectifs s'est poursuivi de 2020 à 2022, avec le recrutement de douze collaborateurs en moyenne par an, en 2021 et 2022, puis à un rythme plus lent à partir de 2023.

Tableau n° 1 : les effectifs de l'ONV

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Effectifs (ETP moyen)</i>	6	12	25	33	41
<i>Masse salariale (en M€)</i>	0,40	1,11	1,81	2,25	2,69

Source : ONV

Ces recrutements accompagnent les évolutions de l'ONV. Le processus d'acquisition, d'abord externalisé pour les AMI 1 et 2, a ensuite été internalisé. Le recrutement des fonctions

¹⁶ Le cabinet RSM Paris.

¹⁷ Recrutement, licenciement, gestion de carrière, formation, durée et organisation du travail, paye et relations avec les institutions représentatives du personnel.

supports s'est effectué à un rythme plus lent en raison de la convention de services avec ALS et de l'externalisation de la tenue comptable.

L'ONV est organisé en 3 pôles :

- le pôle « Investissements immobiliers responsables » analyse, valorise et acquiert les biens immobiliers en bloc ;
- le pôle « Copropriétés responsables » gère et valorise le patrimoine tout en le préparant à la vente sociale ;
- le pôle « Vente sociale » permet aux ménages d'accéder à la propriété.

Les effectifs sont à 76% des cadres, à 19% des techniciens supérieurs et à 4% des techniciens.

L'ensemble des filiales du groupe Action logement est regroupé sous la forme d'une unité économique et sociale (UES), qui correspond à un ensemble de sociétés distinctes entretenant des liens si étroits qu'elles peuvent être considérées comme une entreprise unique. Le bilan social de l'ONV est ainsi fondu dans la globalité de celui de l'UES sans distinction des caractéristiques propres de l'entité.

En tant que filiale du groupe Action Logement, l'ONV est totalement intégré dans les chaînes de procédure mises en œuvre au sein du groupe. Le temps de travail et le télétravail sont formalisés par les prescriptions d'Action logement groupe.

Le plan de développement des compétences (PDC) distingue cependant l'ONV en le dotant d'un parcours de formation et d'intégration de 389 heures pour 2022-2023 (pour 305 heures réalisées) et de 768 heures au titre du plan 2024-1^{er} trimestre 2025.

La politique de rémunération de l'ONV se fonde sur la convention collective des sociétés financières du 22 novembre 1968. Celle-ci est complétée des dispositions du règlement intérieur dont la dernière version a été adoptée par le conseil d'administration du 27 septembre 2023. La politique de rémunération est identique à celle des salariés de l'UES Groupe Action Logement. Selon la stratégie fixée par AL, la politique de rémunération s'articule à partir d'une rémunération fixe, et pour certaines catégories de salariés, d'une rémunération variable contractuelle, qui reflète la performance individuelle, au regard des objectifs fixés par le supérieur hiérarchique. Le versement de la rémunération variable s'effectue au cours du 1^{er} trimestre de l'année, sur la base de l'évaluation du supérieur hiérarchique pour l'année écoulée. Cette part variable, selon les salariés, peut comprendre une prime d'objectif, une prime de partage de valeur, et une prime de performance. Il existe également une prime exceptionnelle. La part variable ne peut excéder 20% de la rémunération annuelle brute fixe. En 2023, ce régime indemnitaire a bénéficié à 24 salariés de l'ONV sur 41.

Tableau n° 2 : montants bruts des salaires et des primes en €

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Primes fixes et variables</i>	0	68 669	66 590	105 846	143 693
<i>Salaire de base et 13ème mois</i>	402 171	1 049 381	1 744 697	2 151 418	2 545 824
<i>Total</i>	402 171	1 118 050	1 811 287	2 257 264	2 689 517

Source : ONV

Sur la période sous revue, la masse salariale de l'ONV, hors charges, a augmenté de 141% au total. Cette évolution correspond à la croissance des effectifs de l'ONV.

Tableau n° 3 : les dix plus fortes rémunérations cumulées en € (en brut)

2020	2021	2022	2023
887 421	980 803	978 048	1 028 524

Source : ONV

L'analyse des plus fortes rémunérations de la structure montre une évolution modérée des rémunérations des dirigeants entre 2020 et 2023.

L'ensemble des collaborateurs de l'ONV bénéficie de dispositifs de prise en charge en matière de frais de santé et de prévoyance, complétés par une surcomplémentaire à partir de 2022.

Les avantages en nature, correspondant à l'attribution de véhicules de fonction, sont peu significatifs et représentent entre 354 € en 2019 et 1 700 € en 2023.

1.2.3 Des procédures de commande publique définies par l'actionnaire

1.2.3.1 Le cadre fixé par le groupe

L'ensemble des processus d'achats de l'ONV est encadré par les procédures unifiées pour l'ensemble du groupe Action Logement.

Les services intervenant dans la commande publique s'appuient sur une procédure interne (en cours de révision), un règlement intérieur propre à la commission d'appel d'offre de l'ONV et un guide des achats. Un travail est actuellement en cours sur la création d'une nomenclature achats.

La politique des achats de l'ONV s'insère intégralement dans le cadre appliqué aux achats du groupe destiné à garantir l'efficacité et l'efficience de la fonction en s'appuyant sur un langage commun à toutes les entités du groupe.

La politique des achats concerne les travaux (construction neuve et réhabilitation, gros entretien...), l'entretien et la gestion du patrimoine, les achats de fluides et d'énergie, et les fournitures et services.

1.2.3.2 Une autonomie très restreinte

Pour les achats à partir de 40 000 €HT, la DACP du groupe (direction achats et commande publique) intervient à chacune des étapes de la procédure depuis le sourcing, la définition et l'analyse du besoin, jusqu'à l'attribution du marché, son suivi global et même l'archivage de la procédure. Le prescripteur interne au sein de l'ONV n'a pour responsabilité

que la vérification de l'existence d'un budget alloué et la définition du besoin technico-fonctionnel.

Depuis juin 2022, les achats d'un montant compris entre 40 000 €HT et le seuil formalisé (cf. schéma n°1) nécessitent une mise en concurrence d'au moins trois prestataires et la publication d'un avis de marché à partir de 90 000 € HT. La commission d'appel d'offres de l'ONV intervient pour les achats supérieurs aux seuils européens. Les marchés sans publicité ni mise en concurrence en raison de leur objet (à partir de 90 000 €HT), relèvent d'une commission interne des achats de l'UES. De fait, la direction achats et commande publique (DACP) d'ALS est l'interlocuteur référent des services de l'ONV quant aux achats.

La DACP encadre également l'ONV dans l'appropriation et l'utilisation du module achats du logiciel de gestion financière « Qualiacc », ainsi que dans la professionnalisation de ses services aux achats et à la réglementation relative à la commande publique, notamment en proposant des sessions d'information.

La formalisation et le recensement des besoins s'expriment lors de deux réunions annuelles, permettant d'établir une programmation des achats de l'ONV qui est suivie mensuellement par une réunion entre la DACP et la Directrice Générale Adjointe de l'ONV.

Schéma n° 1 : seuils et procédures de consultation

Tableau des seuils et procédures de consultation (mise à jour juin 2024)

Procédure		Marché sans publicité ni mise en concurrence préalable (Gré à gré)		Procédure adaptée		Procédure formalisée
		Gré à gré	Gré à gré lié à l'objet	Procédure 3 devis	Marché A Procédure Adaptée publiée	(Appel d'offres ouvert Appel d'offres restreint Procédure avec négociation Dialogue compétitif)
Seuils (€HT)	Fournitures & Services	< 40 K ou < 100 K (achat innovant)	≥ 40 K	≥ 40 K à < 90 K	≥ 90 K à < 221 K et « services sociaux ou spécifiques » quel que soit le montant	seuil européen : ≥ 221 K
	Travaux	< 100 K (jusqu'au 31/12/24 ou achat innovant)	≥ 100 K (jusqu'au 31/12/24)	-	≥ 100 K à < 5 538 K	seuil européen : ≥ 5 538 K

Source : ONV

Pour les besoins inférieurs à 40 000 €HT, le prescripteur interne, en général, le service chargé de l'exécution de la commande au sein de l'ONV, est responsable de la passation et de la conclusion de son achat suivant la procédure interne définie dans le guide achats d'ALS¹⁸.

¹⁸ L'ONV, comme l'ensemble des entités de l'Union Économique et Sociale (UES) qui constituent le groupe Action Logement appliquent toutes les prescriptions (hors achats spécifiques AFL et APAGL) du guide des achats au sein de l'UES qui a vocation à éclairer sur les notions clés pour assurer un achat fiable, efficace, financièrement optimisé, répondant au besoin du métier, et faciliter le respect des obligations réglementaires auxquels les entités sont soumises.

Tableau n° 4 : montant des marchés passés par l'ONV entre 2019 et 2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Marchés de travaux attribués HT</i>	0	0	0	0	0	272 210 €
<i>Marchés fournitures attribués HT</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Marchés services attribués HT</i>	4 737 999 €	35 876 595 €	14 398 337 €	0	7 080 000 €	1 640 000 €
<i>Achats hors marché HT</i>	1 445 876 €	4 737 863 €	2 534 893 €	841 810 €	887 530 €	231 815 €
Montants totaux HT	6 183 875 €	40 614 458 €	16 933 230 €	841 810 €	7 967 530 €	2 144 025 €

Source : ONV

De 2019 à 2024, l'ONV, en tant qu'entité adjudicatrice a passé 86 marchés publics dont 56 procédures formalisées, 18 procédures adaptées, cinq procédures au titre de l'article L.2112-5¹⁹ du code de la commande publique pour des prestations de notaires et sept procédures au titre de l'article L.2512-5²⁰ du même code pour des prestations de certifications notariales. Ces procédures concernent des marchés de travaux et des prestations de services pour l'essentiel.

Un échantillonnage de 25 marchés a été étudié dans le cadre de ce contrôle, en fonction des décisions d'attribution, des formes de marchés, des types de marchés, et du type de procédure. Il n'a pas été noté d'entrave à la liberté d'accès à la commande publique ni de rupture dans le traitement des candidats, les critères de notations étant détaillés et précis et correctement relatés dans les documents transmis.

S'il n'est pas relevé d'irrégularité, la Cour constate que pour certains marchés l'avis d'appel public à la concurrence a été publié tardivement et a laissé peu de délai de réponse pour les candidats (15 jours pour un marché de recrutement de commercialisateurs en 2020 ; 28 jours pour un marché d'allotissement de commercialisation en 2021 ; 22 jours pour l'acquisition et la mise en œuvre d'une solution de gestion technique, de programmation/planification et de suivi de travaux en 2023).

Par ailleurs, il apparaît qu'à plusieurs reprises le cahier des charges était insuffisamment précis (marché 2020-ONV-006) ou inadapté au secteur (marché 2021-ONV-008 et 009, et marché 2023-ONV-003). Ce manque de précision a eu pour effet de multiplier les consultations déclarées sans suite et donc de retarder la mise en œuvre des solutions.

¹⁹ « La durée du marché est définie en tenant compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État, sous réserve des dispositions du présent livre relatives à la durée maximale de certains marchés. »

²⁰ « Sont soumis aux mêmes règles les marchés publics suivants : [8° Les services juridiques suivants : Les services de certification et d'authentification de documents qui doivent être assurés par des notaires ;]

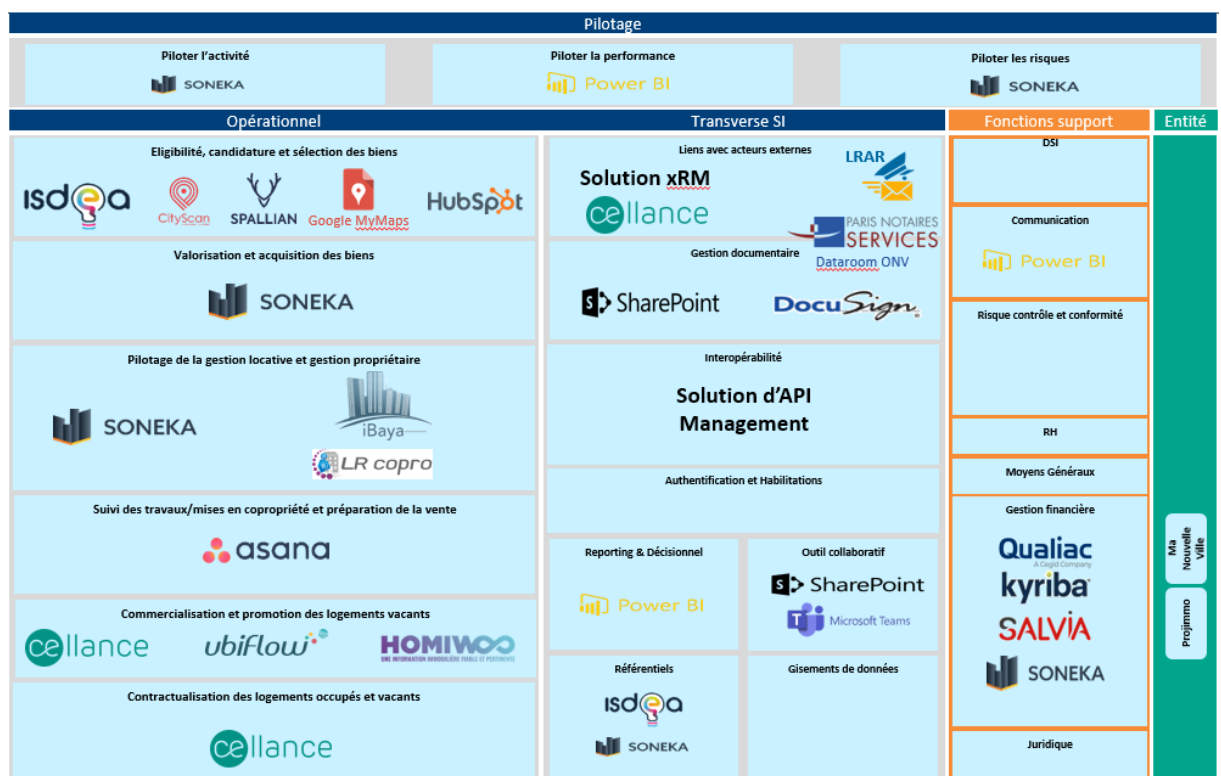
1.2.4 Une structure des SI commune avec Action Logement, mais des applicatifs métiers spécifiques

L'Opérateur National de Vente (ONV) s'appuie sur la Direction des Systèmes d'Information d'Action Logement Services pour :

- la fourniture et la gestion du matériel pour l'ensemble des collaborateurs (ordinateur portable, téléphone fixe et mobile) ;
- les accès aux réseaux informatiques ;
- la sécurité des profils utilisateurs en accès locaux ou bien à distance ;
- la sécurisation des postes informatiques ;
- la sécurisation des téléphones mobiles ;
- la sécurisation des accès réseaux.

En complément, l'ONV a déployé des applications pour gérer ses besoins métiers. Ces applications sont hébergées par leurs éditeurs respectifs. Sur les aspects applicatifs, un plan d'assurance sécurité (PAS) est élaboré, pour l'ensemble des solutions informatiques utilisées à l'ONV, par le responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI) d'ALS. Le PAS fixe les exigences de sécurité auxquelles doivent répondre les prestataires de l'ONV dans le cadre de la réalisation de leur prestation.

Schéma n° 2 : les applicatifs métiers de l'ONV



Source : ONV

L'Opérateur National de Vente (ONV) a acquis des progiciels métiers pour :

- l'étude des dossiers d'acquisitions ;

- la gestion du patrimoine ;
- la gestion des copropriétés et des syndics;
- la gestion des ventes ;
- la gestion financière, l'ONV utilise le progiciel utilisé et géré par le Groupe Action Logement ; en complément, un logiciel pour la gestion des taxes foncières a été mis en place récemment ;
- le reporting .

Afin de consolider le dispositif, l'ONV indique que des améliorations sont envisagées en ce qui concerne la complétude et l'intégration des données transmises par les OLS ; un audit sur la donnée était prévu en 2024 afin d'envisager des améliorations sur les échanges de données avec les OLS.

Les missions internalisées sont recentrées autour des enjeux liés aux métiers. Un premier poste de responsable des flux et de la donnée a été créé en 2020 afin de piloter le déploiement de la cartographie applicative et structurer les échanges de données avec les OLS. Ce poste a été commué en responsable SI en 2024. Un poste de coordinateur de la donnée dont la vocation est de contrôler et assurer la qualité de la donnée, notamment en provenance des OLS, a été créé en 2022. Il a été rejoint en 2023 par un *data analyst* dont la mission est de structurer la donnée au sein d'un entrepôt de données, puis de construire des indicateurs et des tableaux de bord dans un outil décisionnel (Power BI/Microsoft).

En ce qui concerne la sauvegarde des données, un plan d'assurance sécurité est associé à chaque contrat, ou marché notifié, à un prestataire et précise les modalités de l'hébergement sur site déterminé par l'hébergeur ou en datacenter. Les environnements Microsoft (SharePoint pour la gestion des données ou OneDrive) sont gérés par la DSI d'Action Logement Services. Ces applications sont utilisées dans le cloud et bénéficient des règles de sauvegarde standard. En parallèle, les environnements gérés par la DSI d'Action Logement sont utilisés pour le reporting opérationnel.

Conformément au schéma directeur informatique (SDI), deux structures de suivi ont été mises en place à l'ONV :

- comité opérationnel (réunion mensuelle), pour le suivi de l'avancement des projets de la feuille de route SI, la validation des priorités métiers, et le suivi des risques ;
- comité de pilotage (réunion trimestrielle) chargé des arbitrages et validations, du suivi budgétaire et de l'allocation des ressources au regard des priorités et de la conformité à la feuille de route groupe.

1.2.5 Une dépendance totale de l'ONV par rapport au groupe Action Logement

La dépendance de l'ONV par rapport à son actionnaire ALS est totale. Seul à apporter des fonds propres, seul prestataire pour accomplir l'ensemble des fonctions support, y compris celles de l'audit et du contrôle, à l'exception de la comptabilité qui est externalisée, l'ONV applique toutes les orientations stratégiques du groupe Action Logement (Responsabilité Sociétale des Entreprises -RSE-, Plan de décarbonation, Règlement Général de Protection des Données - RGPD, Loi Sapin II...).

Pour autant, la vocation universaliste de l'ONV, offrant ses services à l'ensemble des OLS, y compris ceux qui ne sont pas membres du groupe Action Logement, place cette société dans une position singulière par rapport aux autres filiales d'Action Logement.

1.2.5.1 Un « opérateur » peu soumis aux choix d'orientation de sa direction générale compte tenu du rythme de renouvellement des directeurs généraux

Le directeur général, nommé par le conseil d'administration après l'agrément préalable donné par ALS est révocable à tout moment.

Au fil du temps, les pouvoirs du directeur général ont été étendus. Toutefois, le directeur général ne peut accomplir les actes les plus engageants financièrement sans l'autorisation du conseil d'administration²¹. Il rend compte à ce conseil de tous les engagements pris en dehors de ce cadre.

Le directeur général peut accomplir, sans l'autorisation du conseil d'administration, les actes d'acquisition dans le cadre du budget d'investissement arrêté par le conseil d'administration, sauf ceux concernant les opérations de plus de 100 logements et de plus de 14 M€ ; les engagements ou souscriptions d'emprunts ou prêts ; les constitutions de garanties ; les embauches de collaborateurs dans la limite d'un niveau de rémunération annuel arrêté par le conseil d'administration à 80 K€.

Si ce cadre d'action pour le directeur général ne suscite pas de remarques de la part de la Cour, celle-ci constate le rythme de rotation élevé des directeurs généraux sur la période étudiée, six directeurs généraux ont été désignés par l'actionnaire en six ans.

Tableau n° 5 : la succession des directeurs généraux

<i>Nom</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de nomination</i>	<i>Fin de mandat (durée)</i>
<i>Frédéric BURAC</i>	Directeur Général	13/02/2019	27/05/2019
<i>Fabrice HAINAUT</i>	Directeur Général	27/05/2019	01/09/2020
<i>Frédéric BURAC</i>	Directeur Général	01/09/2020	29/01/2021
<i>David LARBODIE</i>	Directeur Général	29/01/2021 Renouvelé le 10/04/2024	3 ans renouvelables à compter du 10/04/2024, soit jusqu'au conseil d'administration de l'ONV appelé à arrêter les comptes de l'exercice clos le 31/12/2026
<i>Pierre-Yves THOREAU</i>	Directeur Général	20/09/2024	Pour un an, mais « intérimaire » et à mi-temps

²¹ Sont soumis à autorisation du CA : les actes d'acquisition et de vente de tous biens immobiliers pour un montant supérieur à 10.000.000€ HT, les souscriptions d'emprunts, prêts, engagements de caution, aval et garantie, les prises de garanties affectant les immeubles de la société d'un montant supérieur à 10.000.000€ HT, les travaux relatifs aux immeubles pour un montant supérieur à 2.000.000€ HT, les engagements liés au fonctionnement de la société pour un montant supérieur à 1.500.000 € HT, les embauches de collaborateurs dont la rémunération annuelle brute fixe excède 100.000 €.

Nom	Fonction	Date de nomination	Fin de mandat (durée)
Valérie DEBORD	Directrice Générale	6/03/2025	

Source : Cour des comptes selon ONV

La Cour a été informée par le directeur de l'audit du groupe Action Logement, au début de son contrôle, soit le 20 septembre 2024, d'un nouveau changement de directeur, avec la nomination de Pierre-Yves THOREAU au poste de directeur général de l'ONV, actant ainsi que David LARBODIE n'irait pas jusqu'à la fin de son mandat. Lors du conseil d'administration de l'ONV du 20 septembre 2024 il est précisé que Pierre-Yves THOREAU nommé pour une durée d'un an, cumulerait son mandat avec ses fonctions de directeur général adjoint d'Action Logement Service. Monsieur THOREAU indique qu'au moins 50% à 60% de son temps sera consacré à sa mission de directeur général de l'ONV, dans l'attente d'un recrutement à venir sur cette fonction. Il précise que sa nomination s'inscrit dans un schéma intérimaire. Le 6 mars 2025 une nouvelle directrice générale a été nommée en la personne de Madame Valérie DEBORD.

1.2.5.2 Une intégration forte du soutien administratif et logistique de l'ONV par le groupe Action Logement

Action Logement Services élabore annuellement les orientations stratégiques et les objectifs de l'ONV sur la base de sa propre feuille de route, établie par Action Logement Groupe. Ils comprennent notamment les plans à long terme au regard de l'activité, l'innovation, le développement de la qualité, la démarche RSE, la transition énergétique.

Sur tous ces sujets, le groupe Action Logement organise, le plus souvent en *e-learning*, des formations à destination des salariés de l'ensemble de ses filiales. Ainsi en 2022, le bilan des formations fait état de 305 heures de formation pour les 34 collaborateurs de l'ONV (0,6 % des heures de formation du groupe).

Les questions « éthiques » sont traitées dans des formations obligatoires. Pour autant, dans le rapport de l'audit interne du groupe remis le 1er janvier 2023, l'analyse du taux de réalisation des formations réglementaires par les collaborateurs de l'ONV est plutôt faible : 20% pour la RGPD, 23% pour la déontologie, 23% pour la fraude, et 31% pour la cybersécurité. Le rapport signale qu'un nouveau module *e-learning* de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB-FT) a été déployé au sein d'ALS par la direction de la conformité des risques et du contrôle permanent le 23 novembre 2022, avec une échéance de réalisation seulement un mois plus tard. Le rapport pointe ainsi le « non-respect des obligations réglementaires »²² relatives à la formation des collaborateurs de l'ONV.

Dans la feuille de route pour 2022, l'ONV se fixe également prioritairement pour objectif de sécuriser les actions en matière de RGPD, notamment sur les périmètres de la

²² La direction de l'audit interne a analysé le taux de réalisation des formations réglementaires portant sur le RGPD, la déontologie, la fraude, et la cybersécurité. Au 25/11/2022, il en ressort les taux de réalisation insatisfaisants.

relation syndic et de la commercialisation. À ce titre, un responsable délégué à la protection des données au niveau du groupe Action logement, identifie, par exemple, si un marché passé par l'ONV nécessite un traitement soumis aux règles du RGPD et, le cas échéant, accompagne la rédaction des pièces du marché concerné.

La loi Sapin II est quant à elle évoquée dans la feuille de route pour 2024 qui pose comme objectif la mise en œuvre des premiers contrôles permanents, la poursuite du déploiement des dispositifs liés au respect de cette loi qui vise, entre autres, à prévenir, détecter et lutter contre la corruption ou le trafic d'influence.

Début 2023, le rapport de l'audit interne émanant d'ALG était sévère sur ce point. Il rappelle qu'au même titre qu'ALS, l'ONV est assujéti aux dispositions de la loi « Sapin II ». Il signale ainsi que le dispositif de maîtrise des risques mis en place est à renforcer au regard de la « charte de contrôle permanent » d'ALS et de la loi Sapin II. L'ONV ne dispose pas de référent en charge du déploiement du dispositif, ni d'une cartographie des risques de corruption et de trafic d'influence. Cette absence fait peser sur la direction générale de l'ONV un risque de sanction pécuniaire d'un montant maximal d'un million d'euros à l'encontre de la société, et jusqu'à 200 000 euros à l'encontre de son représentant. Après ces reproches, l'entreprise a présenté avant fin 2023 une cartographie des risques (conflits d'intérêts, et corruption active ou passive), et a préconisé des plans d'action futurs pour des risques dont la criticité est élevée et dont le niveau de maturité du dispositif de maîtrise du risque (DMR) est faible. ALS propose une méthode pour la suite : information des travaux d'évolution de la cartographie en conseil d'administration, mise en place et suivi des plans d'actions présentés en comité risques et comptes. En cas de contrôle ou d'interrogation de la part de l'agence française anticorruption (AFA), l'ONV doit être capable de démontrer que son dirigeant a pris la pleine mesure de son rôle²³.

Dans le procès-verbal de la réunion du comité des risques et des comptes du 20 octobre 2023, il est indiqué que le dispositif d'alerte²⁴ est en place, et qu'il fonctionne sous la forme d'une messagerie. Il est mis en œuvre par le comité de déontologie du Groupe. Chaque filiale, comme l'ONV, possède un référent. Les référents déontologie ALS sont joignables via la boîte mail partagée « BP ALS Déontologie » (als.deontologie@actionlogement.fr). La procédure relative au dispositif d'alerte interne est très récente, elle date du 24 janvier 2024. Elle est décrite dans une note interne du groupe, mais les consignes de l'AFA sont claires : le message doit être porté²⁵ de façon personnelle (et pas seulement par note ou par mail) aux collaborateurs de l'entreprise par la direction de l'entreprise, qui montre ainsi son implication et la gravité du sujet. À date de l'audit, l'instance dirigeante n'avait pas engagé de démarche en ce sens alors que l'ONV est une entreprise très exposée, compte-tenu du volume de ses transactions immobilières, au cœur de son activité.

²³ Les risques à contrôler sont : la surestimation de travaux dans le cadre de la gestion de biens, le conflit d'intérêt d'un administrateur, la corruption active d'agent public, la favoritisation d'un vendeur ou d'un acheteur, le paiement d'une facture non conforme, le manque de sécurisation des actions en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT).

²⁴ L'alerte est le fait, de signaler ou divulguer, sans contrepartie financière directe et de bonne foi, des informations portant sur : un crime, un délit, une menace pour l'intérêt général ; une violation de la loi ou du règlement ; des situations contraires au code de conduite, telles que des faits de corruption, de trafic d'influence ; des situations de souffrance au travail (harcèlement, discrimination...) dont le déclarant s'estime victime ou témoin.

²⁵ Les recommandations de l'AFA précisent que « l'instance dirigeante participe personnellement à la mise en œuvre opérationnelle de certaines mesures et procédures composant le dispositif anticorruption ».

Dans la feuille de route pour 2023, l'ONV s'inscrit dans la démarche RSE du Groupe Action Logement. La RSE²⁶ est l'engagement de l'entreprise à prendre en compte²⁷ les impacts sociaux, environnementaux et économiques de ses activités, en intégrant des valeurs de respect, d'équité et de développement durable dans ses opérations.

L'ONV cherche à se démarquer des autres acteurs du logement social en déterminant un axe emblématique spécifique, tel que l'engagement « zéro copropriété dégradée ». Ses activités, en tant que filiale, sont intégrées au rapport de durabilité d'ALS, qui doit être publié pour la première fois en 2026 après un rapport « à blanc » en 2025 sur l'exercice 2024²⁸.

Les objectifs du « plan pour la décarbonation » définis par le Groupe Action Logement qui s'imposent au patrimoine de l'ONV apparaissent pour la première fois dans la feuille de route de l'ONV pour 2023.

Même si le terme « décarbonation » ne figure pas en tant que tel, dans la CUS²⁹ de l'ONV, on peut considérer que les objectifs qu'elle développe en matière de stratégie patrimoniale, notamment celui d'éradiquer durablement la précarité énergétique, n'en sont pas très éloignés. Leur compatibilité avec l'équilibre financier de l'ONV n'est pas pour autant assurée. Les montants de travaux à engager ne sont d'ailleurs pas cités dans la CUS.

De fait, le groupe Action Logement impose à sa filiale un objectif qui n'est pas expressément demandé par l'État dans la CUS. Il s'agit d'inscrire l'ONV dans la trajectoire du plan de décarbonation mis en place au sein du groupe Action Logement au regard duquel l'ensemble du patrimoine des filiales doit être au minimum classé en étiquette C d'ici 2030.

Pour l'ONV, la rénovation énergétique de son parc répond à six enjeux majeurs :

- sociétal : s'inscrire dans les objectifs de la transition énergétique,
- social : prévenir la fragilisation des futurs acquéreurs et des copropriétés,
- commercial : concourir à la valorisation de ses actifs,
- juridique : mettre en conformité des logements devenus, par l'application des nouvelles normes DPE³⁰, inaliénables,
- financier : bénéficier de financements « verts » pour ses acquisitions futures,
- politique : répondre aux attentes des élus dans les territoires.

Pour atteindre cet objectif, l'ONV a décidé de déployer une stratégie en deux temps :

²⁶ La palette des exigences RSE est large : une gouvernance incluant la lutte contre la corruption, la transparence financière et la bonne gouvernance ; le respect des droits de l'homme et des conditions de travail dignes et justes pour les employés, excluant toute forme de discrimination ; une recherche permanente de la réduction de l'empreinte écologique ; le soutien au développement social des communautés locales, et la garantie de la qualité et la sécurité des produits et services fournis par l'entreprise.

²⁷ Le RSE est régi par un large cadre réglementaire issu de la loi climat et résilience, des accords de Paris (COP 21), de la loi Sapin II, de la norme ISO 26000, des sociétés à mission de la loi PACTE (plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises) ; ou encore des 17 Objectifs de développement durable déterminés par l'ONU

²⁸ L'ONV a ainsi participé à des ateliers en 2023 dans le cadre de l'élaboration de la matrice de double matérialité d'ALS. Une « matrice double RSE » est un outil d'évaluation permettant aux entreprises de mesurer leur performance mais aussi leur impact social, environnemental, et économique de manière complète.

²⁹ La stratégie patrimoniale des sociétés de vente HLM doit être précisée dans le cadre d'une CUS, conformément aux termes de l'article L.445-1-1 du CCH

³⁰ Diagnostic de performance énergétique

- dans un premier temps, s'agissant des futures acquisitions, l'ONV s'attachera à amener si besoin les logements en étiquette C minimum, dans le cadre d'un programme de travaux élaboré préalablement à l'acquisition, en concertation avec l'OLS vendeur ;
- dans un second temps, s'agissant des logements d'ores et déjà acquis, l'ONV réalisera des travaux de rénovation énergétique pour atteindre, en moyenne, l'étiquette C.

Le coût de la stratégie de rénovation s'inscrit dans le cadre des business plans. En conseil d'administration, le 12 Juin 2023, la directrice générale adjointe relève qu'au regard des résultats du « stress test », qui met en évidence le maintien d'un résultat équilibré, l'ONV dispose des moyens nécessaires à la réalisation de sa mission sociale de revente aux accédants, et à l'intégration d'objectifs ambitieux de décarbonation.

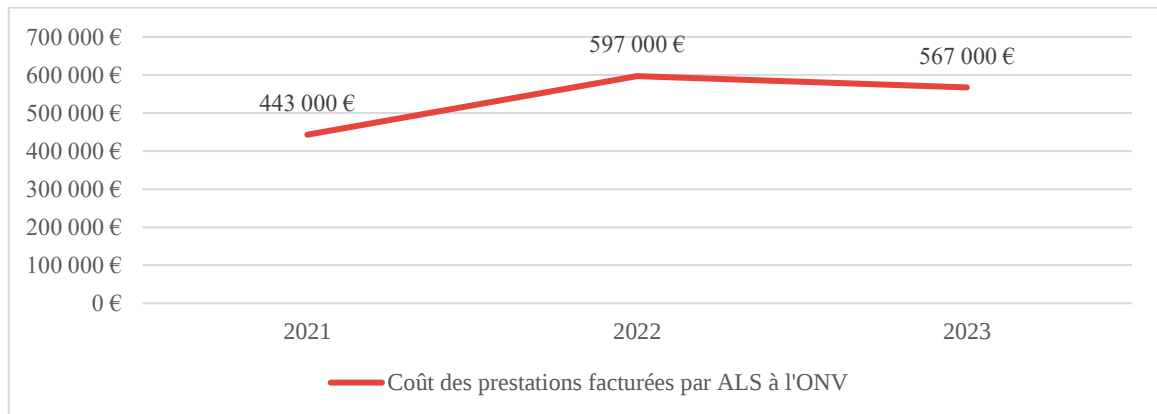
Depuis 2019, les évolutions règlementaires ont obligé l'ONV à adapter sa stratégie d'acquisition, dans un contexte d'augmentation soutenue de son stock. Sur le stock³¹ de 5 000 logements déjà acquis, 2 500 sont identifiés comme faisant déjà l'objet d'une rénovation énergétique pour atteindre l'objectif de l'étiquette C. L'investissement est évalué à 65 M€. Les logements en étiquette F représentent 0,7% des logements, soit 50 logements, dans le patrimoine de l'ONV, et sont répartis sur 15 ensembles immobiliers.

Sur le stock de 35 000 logements restant à acquérir, 15 500 logements peuvent être acquis en étiquette E ou D pour un investissement de 563 M€, à horizon 2035. Par conséquent, 19 500 logements, représentant 55% des futures acquisitions, devront être acquis en étiquette C minimum. Le coût d'adaptation est donc estimé, au mieux, à 628 M€ d'ici 2035, pour un résultat prévisionnel net, à la fin programmée du dispositif de l'ONV (en 2050), de 114 M€. L'investissement moyen, en euro courant, représente 26 000 € par logement, permettant, en fonction des choix techniques retenus, un saut d'une ou deux étiquettes DPE. Cette enveloppe permettrait de rénover 45% du parc. D'après l'ONV, le financement serait assuré par des subventions à hauteur de 20% sur la base des dispositions de *MaPrimeRénov*, ouverte aux syndicats de copropriété depuis le 1^{er} janvier 2021, des certificats d'économie d'énergie, et des dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés bâties. Le plan de financement serait complété d'emprunts pour 73% auprès de la BEI - Banque Européenne d'investissement et d'un apport en fonds propres pour 7%.

1.2.5.3 Des prestations de service élevées pour la gestion, et une hausse des effectifs entraînant une forte augmentation des frais de fonctionnement

Dès la création de l'ONV, il a été acté par contrat de prestation de service, signé le 27 octobre 2020, que l'actionnaire Action Logement Service effectuerait l'ensemble des actes de gestion et de contrôle pour le compte de l'ONV tels que décrits au chapitre 1.2.1, ce qui induit des coûts facturés à l'ONV.

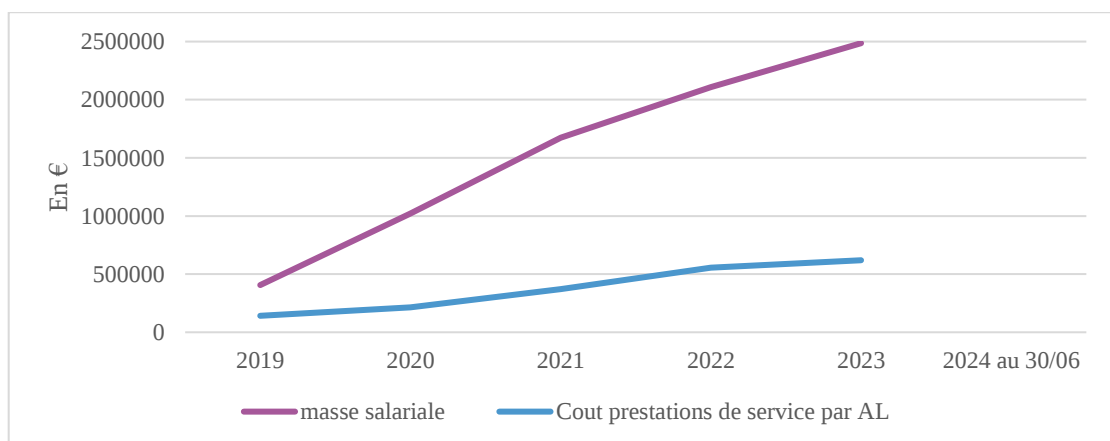
³¹ Note ONV 2023 : « Transition énergétique : Adaptation stratégique de l'ONV pour répondre aux engagements du Groupe et aux évolutions législatives et réglementaires »

Graphique n° 1 : les prestations de services refacturées entre ALS et l'ONV depuis 2021

Source Cour des comptes selon ONV

Source : ONV

En 2023, l'ensemble des prestations confiées à ALS a représenté un montant total de 567 000 €, soit une augmentation de 28 % par rapport à 2021 sachant que l'essentiel des actes liés à l'activité des acquisitions et des ventes est sous-traité aux commercialisateurs et aux notaires. Pourtant, dans le même temps, la masse salariale de l'ONV connaît une forte croissance ce qui pourrait suggérer une réduction des prestations externalisées vers l'actionnaire principal. L'ONV considère que le développement des prestations de services suit naturellement l'évolution de la structure et la croissance de son activité, quelle que soit la masse salariale.

Graphique n° 2 : accroissement de la masse salariale de l'ONV

Source : Cour des comptes selon ONV

La Cour n'a pas pu obtenir de la part d'Action Logement Service le nombre d'ETP spécifiquement mobilisés pour accomplir ces prestations. Action Logement précise qu'aucune

ressource spécifique n'est fléchée à la réalisation des prestations fournies à l'ONV, lesquelles lui sont facturées selon les modalités définies dans le contrat de prestation de service.

1.2.5.4 Un contrôle interne sous l'égide d'Action Logement

Pour Action Logement Service l'ensemble des dispositifs de contrôle mis en œuvre sur les processus « ONV » a pour objectif de s'assurer de la maîtrise des risques. Cette surveillance globale vise à agir le plus en amont possible, et à limiter le risque de propagation du risque et de ses effets dans la sphère directe d'ALS.

Si le constat d'un encadrement étroit du contrôle de l'ONV par son actionnaire pose la question d'une déresponsabilisation des dirigeants de l'ONV, la fonction de contrôle de gestion est tout de même identifiée et assurée au sein de la direction financière de l'ONV. Un ETP de contrôleur de gestion est affecté à cette fonction depuis 2020 et contribue au pilotage de la performance au sein de l'entreprise³². Un ETP de gestionnaire d'actif (*asset manager*) est venu renforcer la démarche en 2023, avec pour objectif de contrôler et suivre la rentabilité de l'ONV à la maille de ses actifs immobiliers, en élaborant le plan d'affaires de chaque actif postérieurement à son acquisition, assumant ainsi un rôle d'alerte et de conseil auprès des dirigeants pour définir ou réorienter la stratégie patrimoniale³³. Le système en place ne révèle pas de défaut majeur de contrôle si ce n'est qu'il intervient a posteriori de l'acquisition.

Le rapport de l'audit interne de 2023 indique que si certains processus documentés et mis en œuvre par l'ONV font référence à des autocontrôles ou des contrôles managériaux, ces derniers ne sont pas formalisés sur l'ensemble des périmètres de l'ONV et ne sont pas intégrés dans un dispositif de contrôle permanent. Le rapport d'audit interne recommande, afin de s'inscrire dans le dispositif de contrôle interne d'ALS, de mettre en place au sein de l'ONV des contrôles permanents sur l'ensemble du périmètre.

Le dispositif de contrôle interne en vigueur au sein d'ALS et de ses filiales répond aux exigences de l'arrêté du 3 novembre 2014 modifié³⁴ :

- Le *premier niveau de contrôle* est assuré par des agents exerçant des activités opérationnelles ;
- Le *deuxième niveau de contrôle* est assuré par des agents (...) exclusivement dédiés à la gestion des risques y compris le risque de non-conformité ;
- Le *troisième niveau de contrôle* est assuré par la fonction d'audit interne composée d'agents au niveau central et local, distincts de ceux réalisant les contrôles de premier et deuxième niveau.

Dans le cadre du plan d'audit 2021 d'ALS, une mission d'audit interne portant sur l'ONV a été validée par le conseil d'administration d'ALS. Cette mission a été réalisée au cours de l'exercice 2022. Le plan pluriannuel 2024-2028 prévoit la réalisation d'une nouvelle mission au cours de l'exercice 2025. Les travaux d'audit diffusés le 19 janvier 2023 ont conclu que la

³² Reportings et documents économiques et financiers, analyse des données nécessaires pour contribuer au respect des objectifs financiers de l'entreprise.

³³ Travaux, impact de la refonte des grilles de prix, vacance, maîtrise des charges...

³⁴ Arrêté du 25 février 2021 modifiant l'arrêté du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne des entreprises du secteur de la banque, des services de paiement et des services d'investissement soumises au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution

structure portait un risque résiduel considéré comme « élevé » ayant conduit à l'émission de sept recommandations³⁵ dont deux avec priorité de rang 2 et cinq de rang 3. À ce jour, la totalité des mesures correctives demandées ont été mises en œuvre dans les délais définis.

ALS indique par ailleurs qu'à la suite de la formalisation en 2023 de la première cartographie des risques opérationnels de l'ONV, 17 contrôles de niveau 1 ont été déployés en 2024 au sein des différentes directions de cette entité (direction des systèmes d'information, direction des investissements, direction de la gestion immobilière, direction financière, direction vente sociale).

Sur la période de janvier à juin 2024, 68 % des contrôles réalisés présentent majoritairement un taux de conformité supérieur à 90 %. Des plans d'actions ont été mis en place pour les contrôles relatifs à la revue des habilitations et à la qualité des données.

1.2.6 Une relation distendue avec l'administration, qui ne permet pas à celle-ci d'évaluer le modèle voulu par le législateur

Toutes les relations entre la DHUP et l'ONV passent par Action logement groupe (ALG) et sa filiale ALS. La DHUP a marqué son intérêt pour le contrôle effectué par la Cour, estimant se trouver éloignée du suivi de l'activité de cet opérateur, alors qu'elle aurait souhaité vérifier sa performance quelques années après sa création. Elle a néanmoins connaissance de la difficulté à atteindre les objectifs de la vente HLM, et admet que ceux-ci étaient très ambitieux.

La DHUP note cependant que, depuis la création de l'ONV, l'activité d'achat / vente de l'ONV est structurellement déficitaire (voir infra). Seule l'activité locative permet de dégager des ressources qui permettent d'équilibrer les déficits des ventes de logements³⁶. Selon la DHUP, le faible rythme des ventes devrait logiquement conduire à un ajustement à la baisse du volume d'acquisitions.

1.2.6.1 Des relations sporadiques

Si la stratégie de l'ONV est définie directement par ALS, qui reçoit chaque année sa feuille de route d'ALG, la convention quinquennale entre l'État et Action Logement lui sert de cadre stratégique et financier sur une période de cinq ans. À travers cette convention, l'État

³⁵ Mise à jour du Règlement intérieur des Comités ; présentation au Comité des Risques et des Comptes de l'identification et l'évaluation des risques des activités de l'ONV et le suivi des plans d'actions ; rédaction d'une procédure pour encadrer l'activité budgétaire et comptable ; rédaction des procédures portant sur les activités de gestion du Pôle Relation Bailleurs et du Pôle Relation Syndics ; mise en place du dispositif anticorruption auprès des instances de l'ONV ; suivi de la réalisation des formations réglementaires pour les collaborateurs de l'ONV ; mise en place, en lien avec les cartographies des risques et les procédures formalisées, les contrôles permanents sur les activités déployées par l'ONV.

³⁶ Dans le RASF (rapport annuel statistique et financier) 2022, publié en mars 2024, l'ANCOLS indique que « Les ressources générées par l'activité d'achat et de vente de logements sociaux demeurent insuffisantes pour faire face aux charges courantes supportées par l'ONV qui comprennent des charges de maintenance et d'entretien des logements acquis, des honoraires et des frais de commercialisation, des charges de copropriété, etc. Les acquisitions réalisées par l'ONV au cours de la période quinquennale ont été financées en totalité à partir des fonds de la PEEC sans recourir à des financements externes. La dernière tranche des financements des fonds issus de la PEEC n'a pas encore été consommée pour l'acquisition de futurs logements. Cependant, il est nécessaire que l'ONV puisse diversifier ses sources de financement auprès d'acteurs externes et ce, d'autant que la convention quinquennale 2023-2027 ne prévoit pas de financement pour ce dispositif. »

intervient en définissant, conjointement avec Action Logement, les objectifs prioritaires et les moyens financiers nécessaires pour les atteindre, en cohérence avec les orientations nationales en matière de logement. C'est dans ce seul cadre général que l'État intervient et il revient ensuite à Action Logement Groupe de définir la feuille de route de ses filiales.

Du côté de l'ONV, la volonté d'entretenir des liens réguliers avec la DHUP est affirmée, par exemple, dans la feuille de route pour 2022. Dans différents rapports de gestion, l'ONV cite la DHUP, au sujet de la gestion locative, pour indiquer que les modalités de mise en gestion, encadrées par un protocole de coopération signé par l'ONV et les OLS, relèvent d'une rédaction validée par la DHUP ; cette validation a toutefois pu être tardive.

1.2.6.2 Une absence de commissaire du gouvernement siégeant directement

Selon le décret n°2016-1681 du 5 décembre 2016 relatif à l'approbation des statuts d'Action Logement Groupe, les commissaires du gouvernement siégeant dans les instances d'ALG, ALS et ALI, ainsi que leurs suppléants, sont désignés nominativement, respectivement par le ministre chargé du logement, par le ministre chargé de l'économie et par le ministre chargé du budget.

Pour autant, aucun commissaire du gouvernement ne siège dans les instances de l'ONV, filiale d'ALS. En revanche, ils exercent leurs prérogatives au sein du conseil d'administration d'ALS, notamment pour les décisions concernant l'ONV soumises à la validation ou à la connaissance des administrateurs. À ce titre la direction du budget a indiqué que les commissaires du gouvernement sont particulièrement vigilants sur les risques importants que font peser certains moyens de financements complémentaires, comme les émissions obligataires privées émises au profit de l'ONV, sur la trajectoire financière d'ALS. Ce type de décision est d'ailleurs soumis à leur potentiel veto.

Les échanges entre l'ONV et les services de l'État se font en présence d'ALS. À ce jour, aucun contrôle de l'ONV n'a encore été réalisé par les services de l'État.

Depuis 2019, aucune feuille de route relative à l'ONV n'a été présentée aux commissaires du gouvernement d'ALS, même pour les principales décisions d'organisation interne de l'ONV qui nécessitent pourtant l'approbation du conseil d'administration d'ALS.

Le suivi de l'activité de l'ONV par la DHUP repose principalement sur la communication de l'arrêté annuel des comptes consolidés d'ALS et le rapport de gestion qui l'accompagne. En outre, l'ANCOLS assure chaque année un suivi de l'activité de l'ONV via la publication du rapport annuel statistique et financier (RASF). Ce rapport inclut l'analyse des financements reçus, des logements acquis et vendus, ainsi que des données financières.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'ONV s'est organisé dès le mois de mars 2019 pour remplir ses missions d'acquisitions et de ventes de logements HLM conformément à la loi ELAN, en anticipation de la publication du décret précisant les modalités d'agrément et de fonctionnement de ce type de société. Le groupe Action Logement exerce un contrôle rapproché de la gestion quotidienne de l'ONV, lequel lui sous-traite contre rémunération une très large partie de ses activités

Les procédures d'achat, de recrutement, de contrôle et les stratégies du groupe Action Logement (Responsabilité Sociétale des Entreprises -RSE-, Plan de décarbonation, Règlement Général de Protection des Données - RGPD, Loi Sapin II...) s'appliquent à l'ONV, comme aux autres filiales du groupe, sans prendre en compte la spécificité d'un opérateur, seul sur la place, qui a vocation à contractualiser avec l'ensemble des OLS, appartenant ou non au groupe.

Paradoxalement, sur la période sous revue, la masse salariale de l'ONV a connu une augmentation de 141% liée à la croissance de ses effectifs, et les prestations externalisées confiées à ALS, évoluent de 28%. Enfin, la désignation successive de six directeurs en six ans constitue une fragilité pour une structure qui démarre son activité.

En dehors de la signature tardive (28 mois après la création de l'ONV) avec l'État, d'une CUS (convention d'utilité sociale) qui signale en 2022 l'acquisition de 3 249 logements, les services compétents de l'État s'estiment peu informés des activités de l'ONV alors qu'un suivi plus étroit serait justifié au titre du respect du principe de l'universalité et de la trajectoire des achats et des ventes prévus dans les objectifs de cet opérateur. L'absence de certitude sur le devenir des CUS de 2^{ème} génération pèse sur les perspectives de l'ONV qui pourraient ne plus pouvoir vendre une partie du patrimoine acquis si l'État, par le truchement de la DHUP n'y portait remède.

2 DES OBJECTIFS AMBITIEUX ET DES RISQUES ACCRUS

Depuis sa création, l'ONV s'est inscrit, à son niveau dans l'ambition qui apparaît rétrospectivement irréaliste, du nombre de logements HLM vendus prévus par la loi ELAN, ce qui l'a contraint à une réduction de ses objectifs initiaux.

2.1 Des réalisations éloignées des ambitions

2.1.1 Un malentendu inscrit dans l'étude d'impact de la loi ELAN sur le volume à acquérir

L'étude d'impact de la loi Élan, les propos des ministres dans les hémicycles et ceux des parlementaires ne laissent pas de doute sur le fait qu'il s'agissait bien de vendre, au global, 40 000 logements sociaux par an.

2.1.1.1 Un objectif très imprécis de l'étude d'impact

Les débats au parlement

Les débats au parlement pendant l'élaboration de la loi Élan en 2018 portaient le germe de ce malentendu et ont soulevé les protestations des parlementaires à l'Assemblée nationale³⁷ comme au Sénat³⁸:

La rapporteure du texte au Sénat insistant sur le caractère « pleinement » irréaliste de l'objectif de 40 000 logements sociaux vendus par an, le ministre lui a répondu que le débat était de savoir « *comment on passe de 8 000 à 20 000 ventes, demain puis, peut-être, à 40 000 ventes par an* ».

L'étude d'impact de la loi Élan

L'étude d'impact de la loi Élan, qui sert de support aux débats parlementaire, précisait que sur la base des hypothèses du ministère des finances, la vente de 800 000 logements devrait générer des ressources pour la production de 2 400 000 logements. L'alimentation des fonds propres des bailleurs par ces ventes leur donnerait en effet une capacité d'auto-financement pour la construction neuve ou pour la réhabilitation. Dans ces conditions, un rythme annuel de vente de 1 % du parc, soit environ 40 000 logements, ne semblait pas hors d'atteinte, et permettrait de poursuivre un développement durable du parc de logement social (sur une base de 100 000 à 120 000 nouveaux logements sociaux par an). Le CGEDD³⁹ estimait en 2014⁴⁰ que la vente de 32 000 logements annuels dégagerait la somme de 2 milliards d'euros pour construire 100 000 logements.

Dans les conventions d'objectifs entre l'État et l'union des organismes d'HLM, la vente des logements sociaux n'a pas atteint les objectifs qui lui étaient explicitement assignés⁴¹. Au cours de l'année 2016, seuls 8 173⁴² logements ont été vendus à des acheteurs qui n'étaient pas des organismes HLM, loin des 40 000 ventes annuelles visées dans la dernière convention (2007), relative à ce sujet, entre l'État et l'Union sociale de l'habitat (USH).

2.1.1.2 La stratégie volontariste de l'ONV

Si l'ONV n'a jamais eu vocation à couvrir à lui seul l'objectif de 40 000 ventes par an, il a cependant repris à son compte ce chiffre emblématique. Le plan d'affaires de l'ONV, pour la période 2020 / 2043, comporte des engagements initiaux portant sur l'acquisition de 40 000 logements « en sept ans » vendus prioritairement aux locataires occupants puis à des tiers lors

³⁷ « Monsieur le ministre, vous faites un pari ambitieux, historique, celui de vendre 40 000 logements sociaux par an. Les chiffres sont têtus, et nous verrons dans un à cinq ans si vous avez gagné ce pari. » ; « J'entends, monsieur le député, que si nous réussissons, vous nous en félicitez publiquement, à l'Assemblée et au-delà. J'en prends acte. Et si nous échouons, nous l'assumerons en disant qu'une fois de plus, vous aviez raison ! »

³⁸ « Monsieur le ministre, vous avez indiqué à l'Assemblée nationale, le 2 juin dernier, que la vente de 40 000 logements sociaux par an permettra la construction de 100 000 à 120 000 logements sociaux. Ce ratio – un logement vendu pour trois construits –, qui sonne, au passage, comme une belle campagne de publicité, a été repris à de nombreuses fois pour justifier la vente de notre parc de logements sociaux ... la vente de 1 % du parc social, soit 40 000 logements, dégagerait quelque 2 milliards d'euros »

³⁹ Conseil général de l'environnement et du développement durable

⁴⁰ – rapport N°- 009083-01 de septembre 2014 *Mission d'évaluation de la politique de vente de logements sociaux à leurs occupants et à d'autres personnes physiques.*

⁴¹ L'accession sociale, la mixité de l'habitat, et l'apport de financements nouveaux pour construire des logements sociaux

⁴² Source ADCF - Assemblée des Communautés de France.

des vacances ; à compter de la 15^{ème} année, la vente des logements résiduels pouvant être faite à un OLS.

Les premiers constats issus des acquisitions et des promesses de ventes signées à fin avril 2020 à hauteur de 1 675 logements dont 900 acquis, révèlent un démarrage du rythme d'acquisition plus lent que prévu. L'ONV indique⁴³ alors, que si la volumétrie de 40 000 logements à terme n'est pas remise en cause, une période d'acquisition de dix ans, au lieu de sept, apparaît plus pragmatique. Dans son scénario « fil de l'eau » l'acquisition de 40 000 logements est réalisée entre 2019 et 2028 dont 70% en zone tendue (Zone A, A Bis et B1), et 30% en zone détendue (Zone B2 et C).

Lors du conseil d'administration de l'ONV du 12 juin 2023 la directrice générale adjointe, évoquant les hypothèses d'acquisition, indique que l'ONV reste positionné sur la cible de 40 000 logements et tient compte de la répartition actuelle conduisant à acquérir 70% des logements en zone tendue. Au cours de ce même conseil d'administration, le directeur de l'ONV souligne que *« les hypothèses de travail utilisées sont extrêmement solides et les objectifs de l'ONV réalistes, alors que la vente HLM s'ancre de plus en plus dans le secteur du logement social, avec une accélération inéluctable »*.

2.1.1.3 Une structure fortement tournée vers l'acquisition et plus tardivement vers la cession

Les objectifs chiffrés exprimés dans les feuilles de route de l'ONV, comme dans la CUS, sont prioritairement orientés vers le nombre de logements à acquérir, même si un certain nombre de dispositions sont progressivement adoptées pour faciliter la vente. Au fil des années l'écart se creuse entre les acquisitions et les ventes.

2.1.1.3.1 La convention d'utilité sociale (cf. § 1.1.2.8) signée avec l'État en 2021 pose aussi le cadre de la politique de vente de l'ONV

Les potentiels acquéreurs figurent au centre des préoccupations de la CUS :

- renforcer la politique d'investissements sur les résidences acquises et maintenir leur qualité en lien avec les gestionnaires, pour sécuriser les accédants ;
- engager une politique de rénovation performante pour diminuer les charges des acquéreurs grâce aux travaux d'amélioration énergétique ;
- accompagner les accédants dans leur parcours et leur compréhension du statut de copropriétaire, et leur garantir la possibilité de rachat pendant 10 ans (80% du prix d'acquisition) avec une garantie de relogement.

La CUS préconise de structurer l'organisation et les processus de l'ONV pour accélérer les ventes. Il est envisagé un taux d'écoulement prudent qui prévoit d'emblée le fait que le tiers des acquisitions faites par l'ONV constituerait un stock résiduel qui devra être repris par des OLS :

⁴³ Business plan 2020 - 2043

- la vente des logements acquis, alors qu'ils étaient vacants, représenterait 8% des ventes qui interviendraient dans les deux ans qui suivent l'acquisition du bien ;
- la vente aux locataires occupants représenterait 25% des ventes durant les quatre premières années de détention ;
- la vente aux tiers (hors locataires HLM) représenterait 30% des ventes sur une quinzaine d'années (taux moyen annuel de 7%) ;
- la (re)vente aux OLS du stock résiduel, après la quinzième année de détention, représenterait 28% des ventes.

La signature laborieuse de cette CUS, 29 mois après la création de l'ONV, ainsi que l'ambition originelle du rythme insoutenable de vente des logements sociaux, expliquent en partie que les résultats de l'ONV ne soient pas à la hauteur des objectifs.

2.1.1.3.2 Les feuilles de routes de l'ONV relèvent la difficulté de vendre le parc acquis

La feuille de route de l'ONV pour 2019 se concentre sur les acquisitions (issues des appels à manifestation d'intérêt (AMI) 1 et 2. Elle rappelle que les logements sont destinés à être vendus, en priorité aux locataires en place, puis aux autres locataires HLM ; proposés aux collectivités locales ; en cas d'inventu à terme, ils seront cédés avec décote par priorité à l'OLS vendeur ou à défaut à une filiale du groupe Action Logement.

La feuille de route de l'ONV pour 2020 précise la trajectoire des acquisitions auprès des OLS, pour atteindre un parc immobilier de 5 500 logements, et elle commence à évoquer celle des ventes individuelles, indiquant un objectif de lancement de 100 à 300 logements.

La feuille de route de l'ONV pour 2021 affine les objectifs annuels d'acquisitions (entre 2 700 et 3 000 logements) et les objectifs de ventes (200 ventes et 125 promesses de vente) avec la mise en commercialisation de près de 2 600 logements à fin décembre 2021. Elle renforce le dispositif de commercialisation (vente sociale) : réseaux des commercialisateurs, des notaires, des géomètres et pilotage sur l'ensemble du territoire national. Elle déploie la « Charte de la Vente Sociale » garantissant l'absence de besoin de travaux pendant les cinq premières années.

La feuille de route de l'ONV pour 2022 fixe pour objectifs d'atteindre, d'ici la fin décembre 2022, 2 300 à 2 500 engagements d'acquisitions⁴⁴, et 250 à 300 ventes (soit un encours de 450 dossiers).

Pour essayer d'atteindre ces objectifs de ventes l'ONV pose des axes stratégiques :

- assurer une visibilité accrue de ses offres de ventes avec la diffusion élargie des annonces de vente en externe et en interne (ALS), et la création d'opérations marketing ciblées ;
- mieux accompagner les acquéreurs grâce la mise en place de partenariats et d'offres bancaires ;
- étudier la mise en place et le financement d'une nouvelle offre de « location-accession » permettant aux acquéreurs d'éviter le recours à l'emprunt ;

⁴⁴ À noter également, qu'à fin 2022, la quasi-totalité de l'enveloppe financière allouée par le Groupe sera engagée et, par conséquent, nécessitera la mise en œuvre — pour financer les acquisitions futures — d'une nouvelle phase de financement sur ressources externes.

- consolider les e-learning de formation « acquéreurs/locataires » (*On vous donne les clés*).

La feuille de route de l'ONV pour 2023 confirme la prudence de l'année précédente par des prévisions dégradées dans l'attente d'une reprise en 2024. Dans ce contexte, à fin 2023, l'ONV devait détenir entre 8 600 et 9 000 logements (soit 2 000 à 2 300 biens acquis en 2023), et avoir réalisé, en cumul, près de 850 ventes (dont 450 + 100 promesses en 2023). Les axes stratégiques de l'année précédente s'expriment avec une insistance renouvelée pour accélérer les ventes et améliorer le taux d'écoulement du stock de logements. S'y ajoute la formalisation d'un plan d'action commercial ciblé, et l'engagement d'une modulation de décote pour les locataires accédants, ainsi que la finalisation de la réflexion engagée sur les leviers d'innovation sociale (Vente en BRS⁴⁵, Location Accession, PSLA⁴⁶ dans l'ancien ...).

La feuille de route de l'ONV pour 2024 fait preuve de volontarisme dans une situation désormais tendue. Pour les acquisitions, il est souhaité atteindre un parc de logement compris entre 9 500 et 10 000 logements en cumul à fin 2024. L'ONV indique que l'année 2024 marque un infléchissement de la répartition des acquisitions entre le Groupe Action Logement et hors Groupe Action Logement. Le volume de logements acquis auprès d'OLS hors Groupe Action Logement devrait représenter 25% contre 10% les années précédentes. Concernant les ventes, l'ONV veut intensifier sa dynamique commerciale, avec pour objectif d'atteindre entre 1 200 et 1 300 logements vendus en cumul à fin 2024, soit 550 ventes pour la seule année 2024. Il est proposé d'améliorer les processus en optimisant les délais sur l'ensemble de la chaîne de valeur pour atteindre 5 200 logements mis en commercialisation en cumulé au 31 mars 2024, et de mener une réflexion approfondie sur l'opportunité de recourir à la revente en VIR - contrat de vente d'immeuble à rénover- (cf. annexe n°3).

À fin 2024, les résultats affichés par l'ONV montrent effectivement un redressement conforme à la feuille de route, tant sur le plan des logements acquis auprès des OLS que sur celui des ventes aux particuliers. L'élargissement aux bailleurs extérieurs au groupe est également en cours.

Le niveau des ventes reste toutefois inférieur aux objectifs (voir infra) et l'ONV cherche des pistes nouvelles, pour lesquelles il n'est pas encore habilité, telles les réflexions sur la revente en VIR, sur la vente en BRS, sur la location-accession, ou sur le PSLA dans l'ancien.

2.1.2 Un financement diversifié et porteur de risque

2.1.2.1 Apport en capital et avance en compte courant : un total d'un milliard issu de la PEEC

L'article 6.1 de la convention quinquennale 2018-2022 signée entre l'État et Action Logement prévoit de doter l'ONV d'1 Md€ en fonds propres provenant des ressources issues de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Cette dotation s'est effectuée en deux temps : un premier apport en capital de 333 M€ de la part d'ALS, actionnaire

⁴⁵ Bail réel solidaire, cf. annexe n° 3

⁴⁶ Le prêt social location-accession (PSLA) est un dispositif d'accession sociale à la propriété. Il s'adresse à des ménages sous plafonds de ressources qui achètent leur logement agréé par l'État.

principal de l'ONV et de la coopérative HLM La Clarm (pour 33 000 €) en 2019 suivi d'un second de 333 M€ en 2020, versé par l'actionnaire principal.

En complément, conformément à l'article 4 de l'avenant du 15 février 2021 à la convention quinquennale 2018-2022, l'ONV a reçu de façon différée, fin 2022, le solde de 334 M€ sous la forme d'un compte courant d'associé, permettant ainsi d'atteindre la dotation initialement prévue d'1Md€. Avec ce troisième volet de financement, sur un mode alternatif, le groupe AL aura fait le choix d'un apport en compte courant, rémunéré à hauteur de 0,5% par an, et remboursable au plus tard le 31 décembre 2050.

2.1.2.2 La diversification des sources de financement

En l'absence de produits de cession suffisants, et afin de permettre la réalisation de ses objectifs initiaux d'acquisition et de faire face aux nouveaux enjeux de décarbonation du parc, deux autres modes de financement ont ainsi été identifiés par l'ONV.

En premier lieu, l'ONV prévoyait une première émission obligataire en 2025, avec une maturité de 10 à 15 ans, pour soutenir ses acquisitions. Or sous la pression des commissaires du gouvernement, membres du conseil d'administration d'ALS, qui ont un droit de veto sur ces sujets, aucune émission obligataire ne sera lancée en 2025, les acquisitions de 2025 devant se faire à partir d'une combinaison entre fonds propres et contrat de crédit renouvelable (Revolving Credit Facility-RCF). Les modalités de financement sur le long-terme pour la période 2026 seront arrêtés à la fin de l'année 2025.

Le 2 octobre 2023, l'ONV a signé un contrat de crédit renouvelable (Revolving Credit Facility - RCF) de 400 millions d'euros, avec un premier tirage de 95 millions, intégralement remboursé en mars 2024. Pour ce crédit, ALS s'est porté caution solidaire, ce qui lui permet de percevoir une commission annuelle qui s'est élevée en 2023 à 300 468 €.

En complément, un contrat de crédit avec un pool bancaire devrait être signé d'ici le milieu de l'année 2026 afin de formaliser cette troisième source de financement. Par ailleurs, si ALS affirme ne pas financer davantage l'ONV, la société se porte caution solidaire de l'ensemble des sommes empruntées par l'ONV.

2.1.3 **Un modèle économique trop optimiste**

2.1.3.1 Une préfiguration de plan d'affaires irréaliste

Dès octobre 2018, le conseil d'administration d'ALS établit un plan d'affaires, valant budget de préfiguration pour l'opérateur national de vente, alors en gestation. Celui-ci est bâti sur une base d'acquisition de 40 000 logements sur une durée de sept ans, soit de 2019 à 2025. Une décote moyenne de 20% est prévue. En contrepartie, il est prévu une vente aux locataires pour 30% des cessions sur un rythme accéléré (25% de vente la première année de détention par l'ONV puis 10% la suivante). Le parc résiduel à partir de la 15^{ème} année serait revendu à un OLS à moitié prix.

En 2020, il apparaît, lors de l'établissement du premier plan d'affaires 2020-2043 que la valeur de marché est finalement supérieure de 11% à celle initialement estimée. Par ailleurs, la première année de fonctionnement de l'ONV a permis de constater que les OLS sont peu enclins à la négociation. Enfin, l'insertion croissante des travaux de rénovation énergétique génère des investissements estimés à 30 000 € / logt, pour le traitement des 3500 logements en stock (classés E et D au 31-12-22) et 20 000 € / logt pour les acquisitions futures (10% en E et 40% en D).

Cette évolution amène l'ONV à dresser le constat d'un modèle économique initial inadapté en raison de quatre facteurs :

- des bailleurs peu mobilisés sur la vente en bloc, davantage orientés vers le recours à l'emprunt pour leur financement ;
- des élus locaux précautionneux au regard du respect du quota SRU dans leurs communes ;
- une paupérisation croissante des locataires du parc social ;
- une entrée en vigueur de nouvelles normes avec des effets sur le secteur HLM dans son ensemble.

La loi dite "3DS" du 21 février 2022 va accroître encore les difficultés pour l'ONV puisque son article 75 dispose que la vente de logements sociaux est désormais interdite dans les communes carencées qui n'ont pas conclu de contrat de mixité sociale. Ces ventes ont, en effet, pour conséquence de sortir ces logements du décompte SRU au terme d'une période de dix ans. Seules restent possibles les ventes au bénéfice d'autres organismes d'HLM, lesquelles permettent de conserver le statut social des logements. Les données transmises à la Cour par l'ONV n'ont pas permis de décompter le nombre de logements acquis par l'ONV qui se seraient trouvés de fait, invendables en raison de l'application de ces dispositions.

2.1.3.2 Deux plans d'affaires d'ajustement déconnectés de la réalité

En octobre 2021, le modèle initial est ajusté par l'intermédiaire d'un premier plan qui a pour effet de faire naître un besoin de financement plus rapide et plus conséquent (1,8 Md€ en 2035) puisque le stock serait écoulé plus tardivement. Le remboursement de l'avance en compte courant consenti par ALS est prévu en deux phases : 230 M€ en 2042 et 104M€ en 2043.

En avril 2023, le second plan d'affaires ajuste dans deux scénarios alternatifs les décotes accordées aux acquéreurs, notamment les locataires occupants qui peuvent dorénavant bénéficier d'une décote allant jusqu'à 25% des prix de vente affichés. L'ONV formalise également le volume de ses invendus fixé à 11 600 en 2035. Enfin, le plan d'investissement avec l'intégration des rénovations énergétiques est déterminé à hauteur de 6,4 Md€.

En fin de modèle, le résultat net issu des ventes et de la gestion locative est faiblement positif pour 22 M€. En tout état de cause, les modalités de remboursement de l'avance en compte courant ne sont pas explicitées mais le profil d'extinction de la dette mentionne un remboursement de l'avance en 2049.

Selon la DHUP, le modèle économique de l'ONV est subordonné à un volume élevé de vente pouvant faire apparaître un résultat net nul jusqu'en 2031 et un retour à l'équilibre entre 2032 et 2050. Elle souligne que la viabilité globale de l'activité serait compromise si les ventes n'atteignaient pas les niveaux nécessaires.

2.1.3.3 Un modèle dont la compatibilité avec les obligations du SIEG⁴⁷ reste à vérifier

La réalisation de vente de HLM, a fortiori avec décote à des tiers dont les revenus sont potentiellement supérieurs aux seuils permettant l'accès au logement social, doit être considérée au regard des obligations du SIEG. En effet, toute politique de vente de logements sociaux porte le risque d'une surcompensation au regard des règles européennes du financement des services d'intérêt économique général (SIEG), dès lors que le résultat comptable est abondé des plus-values.

Les dispositions de l'article L.411-2 du code de la construction et de l'habitation, qui définit le SIEG pour le secteur du logement social au regard des difficultés des bénéficiaires à accéder à un logement dans les conditions du marché, n'interdisent pas la cession de HLM lorsqu'elle se fait à destination de personnes dont les revenus sont inférieurs à certains seuils et selon un ordre de priorité.

L'article L.443-11 de ce même code dispose que la vente de logement social à des personnes physiques hors de toute condition de ressources est légale. Le VI de ce même article, sous certaines conditions, exonère l'OLS vendeur de tenir compte de l'ordre de priorité. De ce fait, la vente de logement social ne relève plus des dispositions du SIEG mais est légale si elle s'appuie sur une mission d'intérêt général. Dans ce cas, ces activités de cession doivent faire l'objet d'une comptabilité à part, sous le contrôle de l'ANCOLS.

Les règles européennes relatives au service d'intérêt économique général et la surcompensation

La notion de surcompensation, transposition du droit européen, relève des règles du Service d'intérêt économique général (SIEG), qui s'applique aux organismes de logement social (OLS), et permet à l'État de sanctionner financièrement des entreprises lorsque le montant des aides qu'elles reçoivent en compensation du coût du service excède « ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable ». Si le montant total des aides est jugé excessif au regard du coût effectif du service d'intérêt économique général, il y a surcompensation.

Par ailleurs, le règlement relatif aux compensations de minimis, spécifique aux entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, prévoit qu'une compensation n'excédant pas 750 000 euros sur trois ans ne peut, en tout état de cause, être qualifiée d'aide d'État. Le règlement fait, par ailleurs, obligation aux États de recenser et compiler les aides octroyées au titre de ce règlement.

Pour autant, l'Ancols, chargée de veiller au respect de ces règles dans le secteur du logement social, ne s'est pas prononcée sur la comptabilité séparée tenue par l'ONV.

⁴⁷ Les Services d'Intérêt Économique Général sont des services de nature économique soumis à des obligations de service public dans le cadre d'une mission d'intérêt général.

Recommandation n° 1. (DHUP, ANCOLS) : Analyser et vérifier la fiabilité des comptes séparés tenus par l'ONV en ce qui concerne la vente de logements sociaux à des bénéficiaires dont les revenus sont supérieurs aux seuils d'éligibilité

2.1.3.4 Une dette de l'ONV susceptible de devenir un risque

Dans le plan d'investissement de l'ONV, l'acquisition des 40 000 logements et des travaux est évaluée respectivement à 5,3 et 1,2 Md€, soit un total de 6,5 Md€.

La capitalisation initiale d'un milliard d'euros versé par l'actionnaire principal (ALS) a été en grande partie utilisée pour l'acquisition des biens depuis 2020, l'ONV indiquant qu'au 30 juin 2024, 919 millions d'euros ont été investis au total.

Par ailleurs, la reprise des emprunts initiaux, souscrits par les OLS vendeurs auprès de la Banque des Territoires, occasionne un transfert du capital restant à amortir et un remboursement anticipé au fur et à mesure des cessions de logements. Cette dette est cependant peu significative au regard des besoins de l'ONV puisqu'elle représente à fin 2023 moins de 42 M€.

Le risque le plus significatif qui pèse sur les équilibres de l'ONV est constitué par le remboursement de l'avance en compte courant de 334 M€ consentie par ALS en 2022 afin de finaliser la capitalisation de l'ONV. Selon la convention, l'avance devra être remboursée au plus tard le 31 décembre 2050. Faute d'une accélération des cessions, l'ONV pourrait ne pas être en mesure de rembourser cette dette, même si les excédents de trésorerie issus de la gestion locative, placés sur des supports sécurisés et rémunérés, afin d'optimiser les rendements, représentent un montant, au 30 juin 2024, de 216 M€, soit 65% de la somme considérée.

2.2 Un processus structuré de sélection des logements de l'acquisition à leur vente qui montre des faiblesses à différentes étapes

Malgré une vocation universaliste, les acquisitions de l'ONV ont jusqu'à présent été majoritairement réalisées auprès de bailleurs du groupe Action Logement. En l'absence d'un flux de cession suffisant, le parc ainsi constitué nécessite la mise en œuvre d'une gestion locative de long terme, ainsi que de modalités de vente complexes voire coûteuses.

2.2.1 L'universalité de l'ONV au profit de l'ensemble des bailleurs sociaux reste à concrétiser

L'utilisation des fonds collectés par la PEEC est soumise au principe de non-discrimination fixé par l'article L. 313-17-3 du CCH⁴⁸. De fait, la concentration des acquisitions auprès de bailleurs du groupe Action Logement est susceptible d'enfreindre ce principe, comme l'a déjà relevé l'Ancols⁴⁹.

2.2.1.1 Le processus bien établi et clair de sélection des logements

Depuis sa création, l'ONV a réalisé cinq appels à manifestation d'intérêt (AMI) pour permettre aux bailleurs de déposer leurs projets de vente, et depuis 2021 il a mis en place des conventions pluriannuelles avec les bailleurs dans lesquels les deux parties fixent des objectifs d'achats de logements. En dehors des AMI, les bailleurs peuvent proposer des biens à la vente à l'ONV par le biais de candidatures spontanées. Les biens ainsi acquis relèvent d'une sélection effectuée en plusieurs étapes.

Des critères d'éligibilité permettent de cibler les biens, c'est-à-dire les ensembles de logements susceptibles d'être intégrés dans le patrimoine de l'ONV en vue d'une revente. Pour être éligibles, les biens proposés doivent respecter plusieurs conditions :

- être détenus depuis plus de 10 ans par un bailleur social (article R 443-10 du CCH) ;
- contenir des logements affichant une étiquette entre A et E ;
- être en pleine propriété (sont exclus les baux emphytéotiques, baux à construction) ;
- dans le cas d'un bien en copropriété, la quote-part du bailleur dans la copropriété doit être supérieure à 50% ;
- comporter plus de 10 logements.

Une fois l'éligibilité vérifiée, les biens font l'objet d'une notation sur 26. Initialement les critères portaient sur la localisation (note sur huit points), la volumétrie (note sur trois points), l'âge du bien (note sur six points), la typologie des logements (note sur trois points), mais la grille de notation a évolué entre l'AMI2 et l'AMI3 pour tenir compte des étiquettes DPE (note sur trois points) et du zonage Pinel⁵⁰ (note sur trois points).

Dans son analyse l'ONV indique apprécier la commercialité des biens au regard de :

⁴⁸ L'article L. 313-17-3 du CCH prévoit que « La distribution des emplois de la participation mentionnée à l'article L. 313-1 relevant des catégories mentionnées aux b et c de l'article L. 313-3 est mise en œuvre dans le respect des principes de non-discrimination entre les personnes morales éligibles et de prévention des conflits d'intérêt. L'existence de liens capitalistiques directs ou indirects entre le groupe Action logement et les personnes morales bénéficiaires ne peut constituer un critère de sélection qui conduirait à avantager ces personnes morales, sans préjudice des différentes natures que peuvent prendre ces emplois ».

⁴⁹ Dans son rapport annuel statistique et financier de 2022, publié en mars 2024, l'Ancols notait : « Depuis la création de l'ONV, les acquisitions demeurent très majoritairement effectuées auprès des bailleurs du groupe, ayant déjà bénéficié eux-mêmes de financements provenant de la PEEC pour construire et rénover ces logements »

⁵⁰ Le zonage Pinel se concentre sur les zones les plus tendues A, A bis et B1, excluant les zones B2 et C.

- la localisation du bien dans le bassin d'emploi, la dynamique territoriale et son environnement (nuisances, transports, présence d'équipements publics...) ;
- la tension du marché local et les potentiels de commercialité dans l'offre concurrente ;
- la capacité des locataires à acquérir leur logement au regard de leur âge et leur revenu,
- les indicateurs de gestion (vacance, rotation, impayés...) selon la typologie urbaine ;
- la vie de la résidence et du quartier ;
- la volumétrie de l'opération dans le contexte concurrentiel de vente sociale ;
- la qualité du bâti et la performance énergétique du bien dans son état actuel et projetée grâce aux travaux envisagés.

L'ONV insiste sur le fait qu'il n'est pas une structure de défaisance et souligne que l'application de ces critères conduit à ce que son parc soit de bonne qualité.

Les OLS désireux de céder du patrimoine doivent constituer un dossier de candidature déposé sur une plateforme sécurisée. Après vérification de l'éligibilité des biens, et attribution d'une note, l'ONV procède à un audit technique global (DTG), juridique (vérification des titres de propriété et des conventions de réservation), et réalise une expertise immobilière. Dans cette phase, l'OLS doit fournir un chiffrage prévisionnel des travaux nécessaires pour permettre la mise en vente ultérieure aux particuliers. Enfin, une offre indicative d'achat est proposée aux OLS en fonction de la commercialité des biens. En cas d'acceptation de celle-ci par le bailleur, une promesse synallagmatique, avec le cas échéant des conditions suspensives, est conclue et assortie d'un projet de protocole de coopération entre l'OLS et l'ONV durant la phase de portage assurée par ce dernier.

2.2.1.2 Une sélection endogène jusqu'en 2024

D'après le recensement des biens acquis par l'ONV, fait par la Cour, l'opérateur aurait acquis entre 2018 et juillet 2024, 7 955 logements dont 7 121, soit 90%, auprès des entités appartenant au groupe Action Logement. Le montant total de ces acquisitions s'élève à 847 M€, dont 773 M€ auprès des seuls OLS du groupe Action Logement.

À l'issue des cinq AMI, les filiales d'Action Logement ayant vendu le plus de logements à l'ONV, sont : *Immobilière 3 F* pour 1 717 logements, *Alliade Habitat* pour 446 logements, *DomoFrance* pour 432 logements, *Flandres Opale Habitat* pour 409 logements, *Promologis* pour 379 logements et *Unicil* pour 364 logements. Au total, 93% des OLS concernés sont des ESH (Entreprises sociales pour l'habitat).

Le poids des OLS du groupe Action Logement ayant cédé du patrimoine à l'ONV interroge sur le caractère universel du dispositif censé être ouvert à tous, dans un contexte où la neutralité d'Action Logement est déjà mise en cause par le juge administratif⁵¹. Selon l'ONV, cette surreprésentation s'explique par une inadéquation des logements proposés par les entités

⁵¹ Le jugement du tribunal administratif de Paris rendu le 4 avril 2025 dans l'affaire opposant la Fédération nationale des Offices Publics de l'Habitat à Action Logement et à l'État, sanctionne le groupe Action Logement au sujet du non-respect du principe de non-discrimination dans la distribution des fonds d'Action Logement, issus de la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

extérieures au groupe, ainsi que leur acculturation moins forte à la vente d'HLM. De fait, les filiales hors groupe AL abandonnent leur projet de cession dans 31% des cas contre 17% pour les entités du groupe AL.

Tableau n° 6 : motifs d'abandon des cessions au 31/12/2022

	Logements groupe AL	Logements hors groupe AL
<i>Abandons par l'OLS</i>	17%	31%
<i>Logements non éligibles selon critères de l'ONV</i>	17%	30%
<i>Abandons par l'ONV</i>	25%	22%
<i>Refus d'autorisations administratives</i>	19%	6%
<i>Négociations non abouties (prix)</i>	19%	10%
<i>Autres</i>	2%	0%
Total	100%	100%

Source : Cour des comptes d'après ANCOLS, RASF 2022

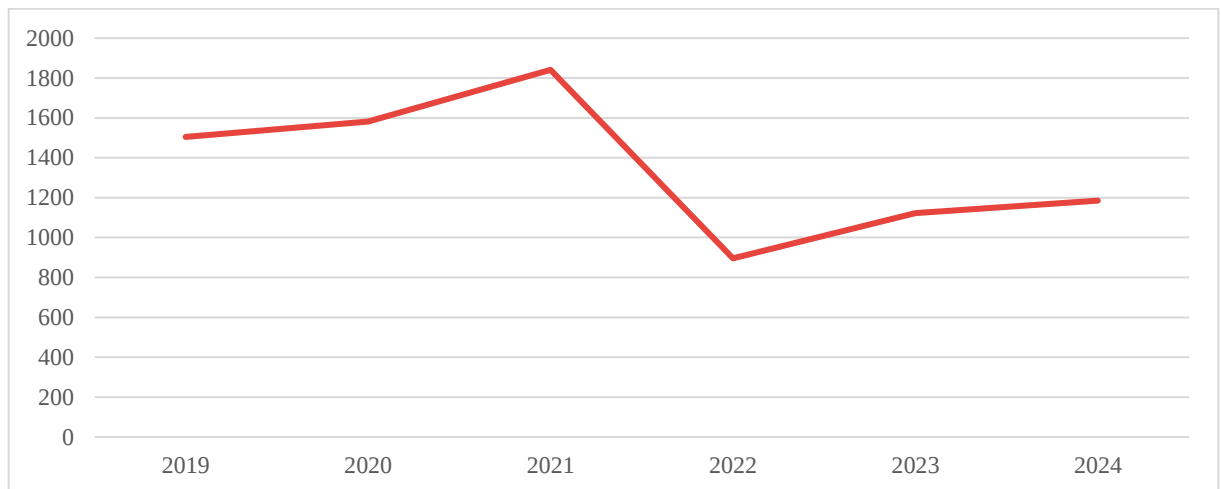
Comme le relève l'Ancols, cette prépondérance des acquisitions au sein du groupe AL peut conduire à financer un même logement par des fonds PEEC à plusieurs reprises, de la production du logement par le bailleur à la vente dudit logement à l'ONV.

Action Logement indique cependant que les partenaires hors groupe sont passés de 11 à 18 au cours de l'année 2024, représentant cette année-là 25% des acquisitions contre 10% précédemment. Cette répartition des OLS vendeurs ne correspond cependant pas encore à l'ambition portée par l'ONV, d'être un outil de place, même si son intention de développer son offre auprès des OLS de petite taille qui ne disposent pas des équipes nécessaires pour procéder aux opérations de vente de leurs logements à leurs locataires ne pourrait que conforter sa vocation d'opérateur universaliste.

2.2.2 Un volume d'acquisition inférieur aux objectifs

Comme indiqué ci-dessus, lors de la préfiguration de l'ONV, le rythme d'acquisition avait été estimé à 40 000 acquisitions sur sept, puis dix ans (selon les business plans) soit 4 000 acquisitions par an entre 2018 et 2028. Depuis sa création, la société de vente HLM n'a jamais atteint ce niveau d'acquisition de logements. Stabilisé entre 2019 et 2022 à environ 1 650 acquisitions annuelles, le rythme des achats s'est nettement infléchi en 2022, où seuls 1 000 logements ont été acquis.

Les années 2023 et 2024 marquent toutefois une reprise des acquisitions. Par ailleurs, pour un millier de logements environ, les données transmises par l'ONV n'ont pas permis à la Cour d'identifier leur année d'acquisition ; même répartis sur les six années d'existence de l'ONV, cela ne lui permettrait pas d'atteindre les objectifs initialement fixés.

Graphique n° 3 : rythme des acquisitions de logements 2019-2024

Source : Cour des comptes d'après ONV

La majorité du patrimoine de l'ONV relève de la classe de performance énergétique C ou D (pour 81%) mais 9% des logements émargent dans une catégorie qui suppose un fort investissement de la part soit de l'ONV, soit des OLS vendeurs, la répartition des frais de rénovation énergétique faisant partie de la négociation lors de l'acquisition.

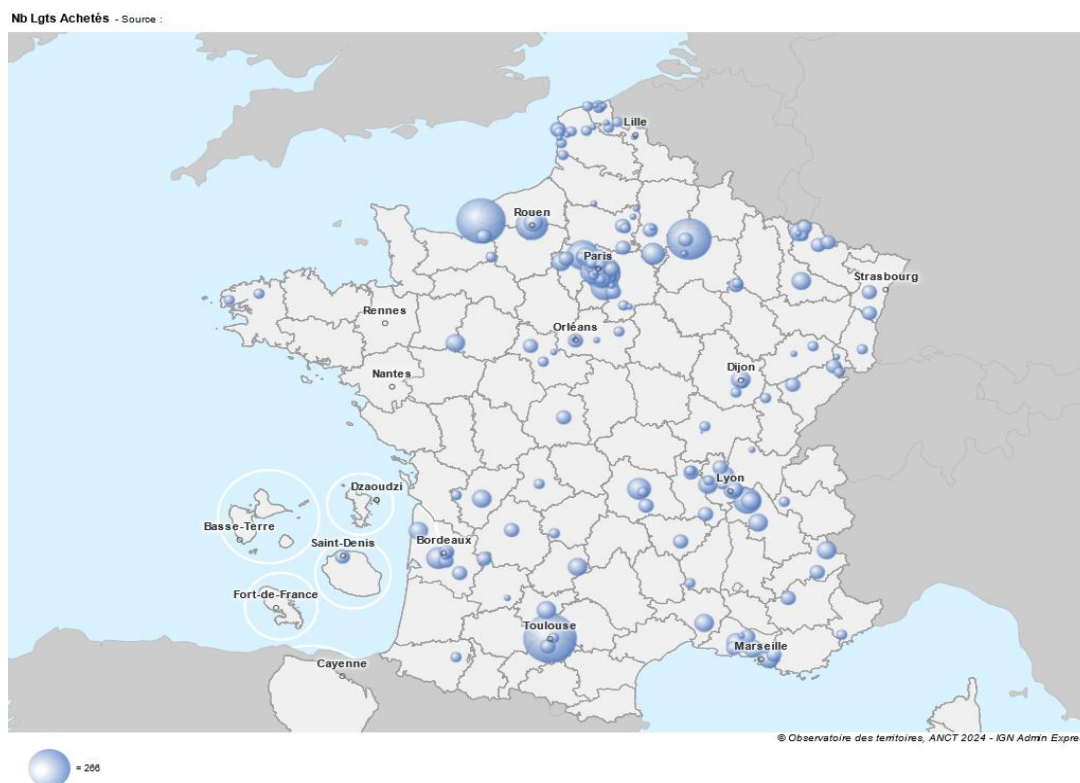
Tableau n° 7 : répartition des acquisitions selon leur étiquette énergétique

Type de logement	Total lgts	% A	%B	% C	%D	%E	%F	Non renseigné
Collectif	6 200	0%	4%	43%	37%	7%	1%	8,35%
Individuel	1 098	0%	1%	48%	33%	15%	2%	0,02%
Mixte	613	0%	5%	44%	39%	7%	0%	0,35%
Total général	7 911	0%	4%	44%	37%	8%	1%	8,73%

Source : ONV

Dans près de 9% des cas, l'absence de classement énergétique indique que les diagnostiqueurs n'ont pu avoir accès aux logements, ou que les logements concernés ne bénéficient pas de classement énergétique, pour les logements situés dans les DROM, le DPE n'étant pas obligatoire en l'absence de système de chauffage.

Carte n° 1 : répartition des logements acquis 2019-2024



Source : Cour des comptes d'après ONV et outil cartographique Géoclip

L'ONV achète pour revendre ; la localisation de son patrimoine est corrélée à la répartition des zones les plus tendues. Aussi, la plupart des biens acquis par l'ONV se situe au sein des métropoles ou dans leur périphérie immédiate. L'Ile-de-France y est particulièrement représentée, suivie de la Normandie, et des Bouches-du-Rhône. La Bretagne est très faiblement concernée par la cession de logements à l'ONV, les élus de ce territoire préférant, d'après l'ONV, la formule du BRS (bail réel solidaire - cf. annexe n°3).

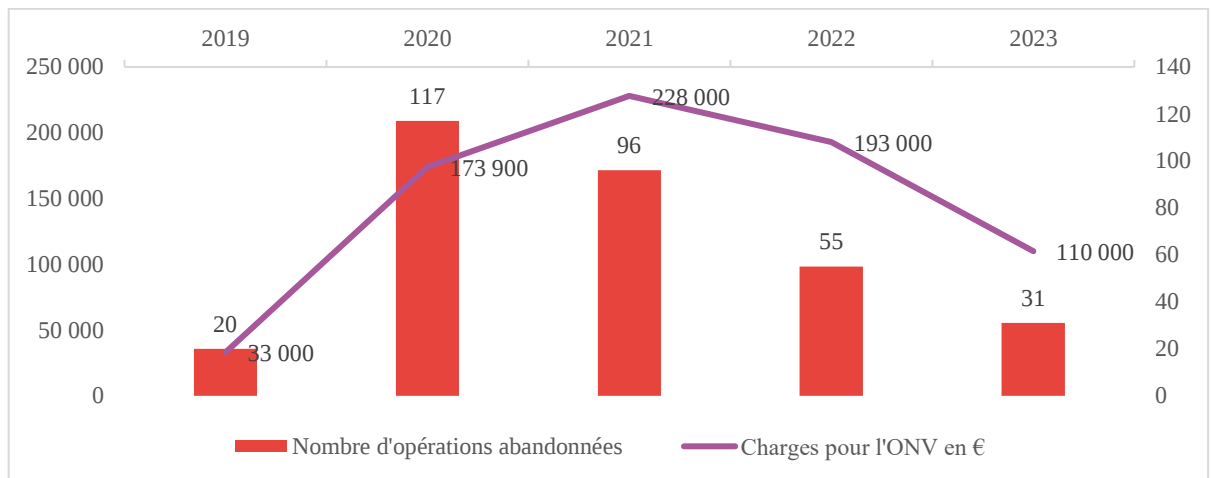
Tableau n° 8 : localisation des logements acquis par l'ONV en 2023

	2023
<i>Ile-de-France</i>	415
<i>Grand-Est</i>	187
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	146
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	134
<i>Occitanie</i>	62
<i>Hauts-de-France</i>	95
<i>Normandie</i>	80
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	75
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	57
<i>La Réunion</i>	48
<i>Centre-Val-de-Loire</i>	20
Total	1319

Source : Cour des comptes d'après ONV

Comme évoqué ci-dessus, l'ONV prend la précaution, avant de les acquérir, d'évaluer la commercialité des biens. Dans ce processus, certains projets sont abandonnés en cours de route, avec des conséquences financières.

Les abandons interviennent soit à l'issue des comptes rendus d'expert, ou plus tardivement dans le processus, en raison d'une absence d'accord sur les conditions d'acquisition avec les bailleurs (OLS). Les abandons d'opérations représentent un coût pour l'ONV, en raison des frais d'expertises engagés avant de décider de ne pas acquérir. Sur la période considérée ces abandons ont coûté 730 000 € à l'ONV ce qui semble un coût raisonnable compte tenu des sommes engagées.

Graphique n° 4 : les montants engagés pour renoncer à certaines acquisitions

Source : Cour des comptes d'après ONV

2.2.3 Une gestion locative qui s'inscrit sur le long terme

2.2.3.1 La coopération avec les bailleurs et la gestion pour compte de tiers

Durant la période correspondant au portage des biens, l'ONV confie leur gestion au bailleur d'origine par l'intermédiaire d'un protocole de coopération, afin de maintenir une continuité dans le service et la relation avec les locataires en place. La gestion déléguée est régie par un protocole de coopération public-public⁵², dont la rédaction initiale a été validée par la DHUP, et qui est annexé au contrat de cession des biens. Ce protocole, qui nécessite une autorisation préalable du préfet, définit les engagements réciproques de l'ONV et de l'OLS, les modalités de gestion des biens immobiliers et les règles de gestion des travaux de rénovation dans le cas où ils seraient nécessaires.

À ce titre l'administration des biens assurée pour le compte de l'ONV, par l'OLS, concerne tous les aspects de la gestion locative :

- le quittancement des loyers et des charges ainsi que leur régularisation annuelle ;
- l'interfaçage entre les locataires et l'ONV ;
- l'établissement de la révision et la gestion du supplément de loyer de solidarité ;
- la gestion des congés et des états des lieux de sortie des locataires ;
- le chiffrage des travaux de remise en état nécessaires et le suivi de ces travaux.

⁵² Le régime de la coopération public-public permet à des personnes chargées de missions de service public de conclure directement entre elles un contrat ayant pour objet la réalisation des services publics dont ils ont la charge en vue d'atteindre des objectifs qui leur sont communs. Toute coopération public-public doit reposer sur l'existence d'engagements réciproques pris par les parties et ne doit répondre qu'à des considérations d'intérêt général.

L'ONV mesure la qualité de la gestion pour compte de tiers à travers une enquête réalisée auprès d'un panel de locataires tous les deux ans. Par ailleurs, un premier audit interne réalisé sur un échantillon de locataires, destiné à évaluer le respect des dispositions prévues au protocole de coopération a été finalisé à fin 2024.

En contrepartie, l'OLS est rémunéré au titre de cette gestion déléguée sur la base d'un pourcentage des loyers (entre 10% et 11% en moyenne). Cette prestation de service est un service accessoire que les OLS peuvent se rendre entre eux.

Tableau n° 9 : coût de la gestion locative pour l'ONV

<i>En €</i>	2020	2021	2022	2023
<i>Montant annuel de la gestion locative</i>	488 000	1 712 000	2 384 000	3 148 000
<i>Nombre de logements quittancés en moyenne annuelle (Source : compte de résultat 2023)</i>	1 090	2 933	4 219	5 274 ⁵³
<i>Coût de la gestion locative par logement</i>	447 €	584 €	565 €	597 €

Source : ONV, Rapports de gestion

La croissance de la dépense correspond principalement à l'évolution du parc acquis mais le coût de la gestion locative par logement quittancé progresse également, passant annuellement de 447 € en 2020 à 597 € en 2023, soit une évolution de 11%, supérieure à l'évolution des loyers sur la période. En tout état de cause cette progression est favorable aux OLS, qui encaissent ce produit représentant 10 à 11% des loyers, alors qu'ils ne sont plus propriétaires de ces logements et qu'ils ont perçu le produit de leur vente.

Le suivi de la gestion locative mobilise en outre au sein de l'ONV trois collaborateurs, sous la responsabilité du responsable de la gestion immobilière.

2.2.3.2 Le coaching des habitants, une démarche coûteuse à l'efficacité à démontrer

En 2020, l'ONV propose un dispositif d'accompagnement des locataires et copropriétaires de ses résidences par l'intermédiaire d'un prestataire, l'Afpols⁵⁴ qui propose un accompagnement en deux volets :

- un module en ligne, de deux heures en e-learning, destiné aux locataires et acquéreurs sur le fonctionnement d'une copropriété

⁵³ Lors de la contradiction, l'ONV a mentionné un volume de logements quittancés de 7225 en précisant, dans un second temps, que 914 acquisitions réalisées en décembre 2023 n'ont été quittancées qu'en 2024

⁵⁴ L'Afpols est une association qui a pour mission de mettre en œuvre des actions de formation, de professionnalisation, de certification, d'accompagnement et de conseil. Les adhérents de l'Afpols sont principalement les organismes de logement social, mais aussi les EPL Logement, des collectivités. Association dont la gouvernance est paritaire, elle est administrée par des représentants des cinq fédérations constitutives du mouvement Hlm, d'Action Logement et des neuf organisations syndicales représentant les salariés.

- une session, animée par une formatrice spécialisée, d'une demi-journée pour les acquéreurs⁵⁵.

La formation exclusivement proposée aux acquéreurs de logements vendus par l'ONV, pour sécuriser leur parcours résidentiel, comprend un socle de connaissance de base sur l'organisation juridique et le fonctionnement d'une copropriété, le rôle du conseil syndical, le fonctionnement d'une assemblée générale et la logique comptable du budget prévisionnel.

Selon l'ONV, plus de 250 personnes ont eu accès au module en ligne et moins d'une sur trois a acquis un logement. Le marché validé par l'ONV en 2020, non modifié à l'occasion du renouvellement en 2023, fait état d'un budget total de 181 000 €, pour cinq sessions de e-learning, les licences de formation, et les animations en présentiel.

2.2.3.3 Des copropriétés sous contrôle

La commercialité de ses biens auprès des acquéreurs tenant pour partie à la qualité des logements et de leur environnement direct, l'ONV a mis en place une démarche active de prévention des copropriétés dégradées, se fixant un objectif de « zéro copropriété dégradée ».

En amont de ses acquisitions, comme vu précédemment, l'ONV analyse de nombreux indicateurs de commercialité. Par la suite, le maintien de l'organisme vendeur comme gestionnaire du bien contribue à la proximité avec les résidents et à la continuité du service. La préservation du bâti passe par l'amélioration de la performance énergétique avec un programme de travaux d'adaptation.

Pendant la phase de gestion des immeubles en copropriété, l'ONV s'appuie sur un réseau de syndics prioritairement issus du monde HLM, encadrés par une « charte du syndic responsable » qui les invite à respecter douze engagements succincts en matière de qualité de service, de maîtrise des coûts, de transparence de l'information et de dématérialisation. En tout état de cause, l'ONV indique être vigilant à ce que les syndics soient qualifiés en matière de recouvrement⁵⁶, ce qui correspond, à tout le moins, à la première de leur obligation.

L'ONV a mis en place un classement des copropriétés en trois catégories :

- les « copropriétés en devenir » sont des copropriétés en cours de constitution. L'ONV, copropriétaire majoritaire, réalise des audits, définit des stratégies de travaux, et négocie des protocoles de coopération avec les bailleurs sociaux pendant cette phase ;
- les « copropriétés protégées » sont celles dans lesquelles l'ONV détient une participation majoritaire qui peut influencer activement la gestion ;
- à terme, les « copropriétés autonomes » seront des copropriétés établies qui ne nécessitent plus le même niveau de soutien de la part de l'ONV.

⁵⁵ En 2024, deux villes dans lesquelles l'ONV détient du patrimoine ont été fléchées pour l'organisation de formations : Villefranche-sur Saône et Libourne. La mobilisation des acquéreurs a été insuffisante pour organiser des formations présentielle.

⁵⁶ L'OLS gestionnaire applique les processus de recouvrement propres au secteur du logement social en distinguant les phases précontentieuses et contentieuses. Il a la faculté de proposer un plan d'étalement de la dette et / ou un accompagnement social aux locataires en impayé. Les dossiers contentieux font l'objet d'une revue en Comité de Pilotage trimestriel afin d'échanger sur l'évolution de la dette, le stade d'avancement du dossier et les orientations retenues. Les procédures d'expulsion font l'objet d'une validation du Directeur général de l'ONV dès lors que le recours à la force publique est accordé.

Afin de juger de la situation des copropriétés, des indicateurs de fragilité portant sur les travaux non votés, le taux de présence aux assemblées générales et le taux d'impayés au sein de la copropriété sont en cours de déploiement dans le système d'information. Chacun de ces indicateurs est assorti d'un seuil d'alerte. À moyen terme, l'ONV envisage de mettre en place un observatoire du suivi des charges afin de surveiller les évolutions d'un exercice à l'autre.

Enfin, une enquête de satisfaction menée en 2023 auprès de 134 copropriétaires a permis d'effectuer une première mesure de la qualité de service rendue aux copropriétaires par les syndicats. Le taux de satisfaction globale est de 61% contre 49% dans le secteur privé traditionnel. En 2024, une enquête identique a mis en avant un taux de satisfaction de 63%.

Les zones de fragilité sont de trois ordres : propreté des parties communes, équipement des parties privatives, suivi des réclamations.

L'ONV considère que ce taux de satisfaction va nécessiter la mise en œuvre d'un plan d'action renforcé : journée réunissant les bailleurs gestionnaires, courrier adressé aux directeurs généraux des OLS avec synthèse des résultats, et évolution du protocole de coopération, pour prévoir une pénalité venant en déduction de l'indemnité de gestion versée aux bailleurs en cas de manquement aux engagements liés à la qualité de service.

L'ONV s'est doté depuis mai 2024 d'un ETP dont la mission est de visiter et contrôler la qualité des prestations de service au sein des patrimoines immobiliers.

2.2.3.4 La constatation de provisions pour créances douteuses

L'ONV fait application des dispositions du règlement de l'ANC⁵⁷ du 4 juin 2015, en conformité avec l'article R423-1-5 du CCH, qui prévoient une dépréciation totale des créances locataires ayant quitté les lieux ou dont la créance dépasse un an de loyer, et une dépréciation fondée sur une approche statistique pour les créances de moins d'un an.

Les taux de dépréciation, validés par les commissaires aux comptes de l'ONV, sont appliqués aux différentes catégories de créances associées aux logements parkings et commerces pour estimer le montant de la provision pour dépréciation :

- 5% pour les créances représentant de 0 à 3 mois de loyer,
- 25 % pour les créances représentant de 3 à 6 mois de loyer,
- 45 % pour les créances représentant de 6 à 12 mois de loyer,
- 100% pour les créances représentant de plus de 12 mois ou des locataires partis.

⁵⁷ Autorité des Normes Comptables

Tableau n° 10 : provisions pour créances douteuses

<i>En M€</i>	2020	2021	2022	2023
<i>Provision pour créances douteuses</i>	0,60	0,73	1,39	1,90

Source : Cour des comptes d'après ONV

2.2.3.5 L'usage de la vacance dans les logements à céder

L'ONV distingue au sein de son parc les logements occupés (proposés à la vente aux locataires occupants) et les logements devenus vacants suite aux congés donnés par les locataires. En principe, l'ONV ne reloue pas ces logements vacants, il privilégie la vente aux tiers qui concourt directement à la réduction de la vacance. Pour maintenir son activité de vente, l'ONV veut pouvoir compter sur un stock de logements vacants à commercialiser.

La cession de logements à l'unité est en effet dépendante du stock disponible proposé à la vente. Pour 2023, les prévisions de chiffre d'affaires de l'activité de vente reposent sur la commercialisation de 3 414 logements disponibles à la vente en 2023. Sur 2024, le nombre de logement disponibles à la vente s'établirait à 5 500 logements.

Pour autant, la vacance induit des coûts de portage, puisqu'aucun loyer n'est alors perçu.

Sur 2023, l'ONV estime que la vacance locative représente 15,8 % de son parc. Les données produites font toutefois état de 5 279 logements quittancés en moyenne au cours de l'exercice, pour un total de 7 400 logements (6 200 en stock et 1 200 achetés). Compte tenu de la vente de 325 logements, le parc est de 7 075 logements, et le nombre de logements vacants, ni loués ni vendus, de 1 796 soit 25,4%. L'écart entre les deux pourcentages semble incohérent, sauf à considérer que certaines vacances sont liées à des travaux de rénovation. L'ONV n'a pas pu fournir les explications nécessaires.

En 2024 il est à noter qu'une hypothèse de relocation temporaire de 100 logements a été intégrée, avec pour objectif de réduire le coût de la vacance, et de générer 200 000 € de loyers supplémentaires.

2.2.4 Des cessions laborieuses et coûteuses

En juillet 2024, l'ONV, indique avoir acquis 7 955 logements répartis dans 167 communes. Sur 91 de ces communes, soit 55%, il n'y a eu aucune cession puisqu'aucune vacance de logement ne l'a permis. Les acquisitions les plus massives faites par l'ONV à Toulouse (454 logements), Reims (330 logements) ou Le Havre (277 logements) n'ont permis la vente, en moyenne, que de 6% des logements achetés.

2.2.4.1 Une communication discrète

L'ONV a fait le choix dès l'origine de sous-traiter la commercialisation des biens qu'il a acquis. Ce recours à une prestation externe pour la vente aux particuliers lui permet de pallier la faible notoriété dont il jouit auprès d'eux. Ceci ne règle pas la question du manque de notoriété de l'ONV auprès des acteurs institutionnels. À cet égard, le conseil d'administration met régulièrement l'accent dans ses comptes rendus sur le nécessaire renforcement de la communication externe, avec l'aide d'une personne dédiée, traduisant une préoccupation répétée. Effectivement, l'amplitude des missions de la chargée de communication constitue un réel défi puisque le site internet de l'ONV n'est plus mis à jour en ce qui concerne les offres de logements depuis le 8 février 2024 et renvoie vers une cartographie des annonces immobilières qui ne fonctionne pas, de surcroît les annonces de ventes en ligne n'ayant pas trouvé preneur sont supprimées au bout de quelques semaines.

2.2.4.2 Les étapes de la commercialisation

L'ONV s'attache, préalablement à la mise en commercialisation d'un immeuble, à constituer un dossier⁵⁸ technique et administratif (notaire, diagnostiqueur, organisation des lots ...) et s'emploie à prédéfinir la grille des futurs prix rattachés à la résidence concernée. La commercialisation est ensuite assurée, comme déjà indiqué, par un commercialisateur externe sélectionné à l'issue d'un appel d'offre, sur la base d'un découpage du territoire métropolitain en cinq régions,

Sur cette base l'ONV sollicite la commune et organise une réunion publique d'information, destinée aux locataires occupants, qui sera animée par le commercialisateur. À l'issue, celui-ci remet à l'ONV un compte-rendu détaillant l'intérêt marqué par les locataires, les rendez-vous pris, ainsi qu'un prévisionnel des ventes. Un suivi est mis en place par l'ONV au plus près des actions de commercialisation.

⁵⁸ Dossier complet de présentation des biens à vendre : l'état locatif, l'état descriptif de division, le règlement de copropriété, des plans et des attestations carrez, les dossiers de diagnostics techniques, le diagnostic assainissement, les trois derniers procès-verbaux d'assemblée générale, les travaux réalisés les cinq dernières années et ceux prévus dans le diagnostic technique global, les taxes foncières N-1 et N-2

Tableau n° 11 : les coûts de commercialisation (en €)

	2020	2021	2022	2023
<i>Honoraires de vente</i>	13 000	443 000	1 247 000	1 028 000
<i>Remises commerciales</i>	41 000	27 000	277 000	381 000
<i>Frais de diagnostic</i>	23 000	26 000	79 000	165 000
<i>Frais de publicité</i>	12 000	21 000	34 000	82 000
<i>Assurance revente</i>		5 000	12 000	12 000
<i>Honoraires notaires centralisateurs</i>			325 000	483 000
<i>Autres charges</i>		27 000	90 000	80 000
Total	89 000	549 000	2 064 000	2 231 000

Source : ONV

Les honoraires de vente, correspondant aux honoraires versés aux commercialisateurs, représentent 3% du chiffre d'affaires annuel. Les remises commerciales correspondent aux actions menées pour animer et dynamiser la politique commerciale sur certains groupes immobiliers. Offrir les frais de notaires constitue un axe de cette stratégie. Ceux-ci ont représenté entre 0,7% et 1% du chiffre d'affaires en 2022 et 2023.

Les honoraires versés aux notaires centralisateurs comprennent les audits juridiques réalisés dans le cadre de la vente et les frais de coordination des notaires en région. L'ONV impose à ces notaires que chaque acheteur ait un notaire interlocuteur à proximité du lieu d'acquisition. À ce titre, les notaires centralisateurs doivent proposer une mission ayant pour objectif d'accompagner des notaires partenaires locaux sur les spécificités de la vente HLM (clause anti-spéculative, droit de priorité, garanties HLM de rachat, relogement, revente, gestion locative déléguée de l'OLS vendeur pour le compte de l'ONV propriétaire ...).

2.2.4.3 L'assurance-revente pour sécuriser les ventes

L'assurance-revente est une garantie proposée systématiquement par l'ONV lors de l'achat d'un bien immobilier par un particulier. Il s'agit d'une garantie contre les risques de décote du bien en cas de revente de celui-ci. Elle couvre tout ou partie de la perte financière potentielle qui peut résulter d'une revente contrainte en cas d'aléas de la vie professionnelle ou personnelle du ménage accédant. L'assurance revente prévoit une durée de garantie de cinq ans pour la perte financière liée à un divorce, rupture de PACS, mutation professionnelle, ou perte d'emploi. Elle est portée à 10 ans en cas de décès, ou naissances multiples. L'assurance couvre 20% du prix d'achat dans la limite de 35 000 €. Sa souscription n'est ouverte que pour les demandeurs âgés de moins de 70 ans.

Ces frais pour l'ONV sont comptabilisés au titre des coûts d'exploitation liés à l'activité de vente, l'assurance revente constituant un élément de la sécurisation des ventes. C'est un engagement financier de 240 € par logement et par an assumé par l'ONV pour accompagner les publics prioritaires. En revanche, elle reste à la charge pleine et entière des acquéreurs tiers, non ressortissants des HLM.

Depuis la création de l'ONV jusqu'à fin 2023, 183 assurances reventes (moins de 30% des ventes réalisées) ont été souscrites, dont 171 ont été prises en charge par l'ONV pour un coût total de 41 000 €. À ce jour, aucun accédant n'a fait jouer l'assurance revente.

2.2.4.4 La délicate mise en œuvre des clauses anti-spéculatives

Pendant cinq ans après l'acquisition, la revente d'un logement HLM acquis auprès de l'ONV par son propriétaire est soumise à un double mécanisme anti-spéculatif :

- informer l'ONV de son intention de revendre, lequel dispose alors d'un droit de préemption s'il décide de l'acquérir, à défaut d'accord, le logement pourra être vendu à tout autre candidat acquéreur ;
- lorsque le logement a été acquis à un prix inférieur grâce à une décote, le propriétaire a l'obligation de reverser à l'organisme HLM une somme égale à la différence entre le prix de revente et le prix initialement payé. Le propriétaire revendeur devra rembourser au maximum le montant de la décote dont il a bénéficié lors de l'achat de son logement.

Selon l'article 544 du Code civil, *"la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements"*. Pour qu'une clause anti-spéculative soit constitutionnelle, elle ne doit pas être discriminatoire et doit s'appliquer de manière égale et objective à toutes les situations similaires, ce qui est a priori le cas pour la vente de HLM par l'ONV. Les jurisprudences insistent sur le principe de proportionnalité. Une clause anti-spéculative doit être clairement énoncée, temporaire, raisonnable en termes de durée et de pénalités imposées.

Les jurisprudences relatives aux clauses anti-spéculatives dans l'immobilier sont nombreuses, mais aucune ne concerne les opérations portées par l'ONV.

2.2.4.5 Des acheteurs dont le profil s'éloigne des objectifs initiaux

Dans son bilan d'activité pour l'année 2023, l'ONV présente le profil des acheteurs. Un tiers des ventes a été fait au profit de locataires issus du parc HLM, soit des locataires occupants (14%) soit d'autres locataires du parc HLM (19%). En 2022, cette proportion était de 42%. Cette faible proportion illustre la difficulté pour les occupants du parc HLM de se porter acquéreur de ces logements. Par conséquent, les acheteurs sont majoritairement des tiers, ménages de deux personnes en moyenne, d'un âge moyen de 39 ans (contre 44 ans pour les locataires occupants). 81% des acquéreurs sont des salariés bénéficiant d'un revenu moyen de 27 000 € annuels. L'emprunt moyen souscrit s'élève à 116 000 € sur 22 ans, pour un apport personnel initial de 16 000 €.

Les logements acquis se situent à 40% en zone tendue pour un prix moyen de 2 355€/m², contre 1 328€/m² en zone non tendue. La superficie moyenne acquise est de 70 m², les T3⁵⁹ représentent 37% des ventes. Les logements vacants sont à usage de résidences secondaires dans 18% des cas, contre 5% en 2022, ce qui laisse penser que des investisseurs bailleurs

⁵⁹ Un logement composé de trois pièces principales : un séjour et deux chambres, avec une cuisine et une salle de bain,

s'implantent progressivement sur le marché de la cession HLM, notamment en zone touristique. Sur le fichier des 688 acheteurs transmis par l'ONV, 109 ont pu se porter acquéreur d'un logement sans recours à l'emprunt (achat au comptant). Parmi eux 60% sont des tiers extérieurs au parc HLM.

La vente de logements sociaux à Briançon (Hautes-Alpes)

À Briançon, Unicil a vendu à l'ONV 75 logements. Tous sont localisés au sein d'un même ensemble immobilier en centre-ville (avenue du 159^{ème} RIA). 39 de ces logements ont été revendus à des particuliers entre 2021 et 2023 dont trois à leurs occupants, quatre à des locataires du parc HLM et 32 à des particuliers extérieurs au parc HLM. Le prix moyen de vente d'un logement sur l'ensemble est de 133 944 €. Parmi les acheteurs extérieurs au parc HLM, trois ont pu se porter acquéreur sans recourir à l'emprunt.

La prépondérance des tiers parmi les acquéreurs semble ainsi caractériser l'arrivée d'investisseurs bailleurs désireux d'acheter un bien immobilier à faible prix dans une zone touristique. L'immeuble abritant les logements vendus est situé à 450 mètres de la télécabine permettant l'accès direct au domaine skiable de Serre Chevalier (250 km de pistes, 13^{ème} domaine skiable mondial), ce qui est confirmé par la présence au sein de ce même immeuble de locations saisonnières louées 850 euros la semaine en haute saison.

L'ONV indique ne pas exclure la mise en œuvre d'une réflexion sur l'intérêt de conditionner une vente HLM à un tiers investisseur bailleur au respect d'une clause prévoyant qu'il s'interdira toute location de courte durée, disposition qui devra par ailleurs s'inscrire dans les limites prévues à l'article 544 du code civil précité. Au vu de l'exemple ci-dessus, cette réflexion doit être encouragée.

2.2.5 La perte générée par les frais de fonctionnement et les rénovations

La décote à l'acquisition se fait à l'avantage de l'ONV ; celle à la revente se fait au bénéfice de l'acquéreur qui, en fin de cycle pourrait d'ailleurs être le vendeur initial.

À valeur vénale constante, ce qui ne sera jamais le cas, l'ONV transfère aux ménages acquéreurs tout ou partie de la ristourne qu'il a obtenu auprès de l'OLS vendeur (entre 10 et 25%). Les deux décotes, en entrée et en sortie, ne se cumulent pas mais, en principe, se neutralisent.

Ce raisonnement est théorique. Ainsi, entre le prix d'acquisition et le prix de cession il y a un volume de frais qui vient grever la marge de l'ONV sur ses ventes (honoraires de commercialisation, accompagnement à la vente, gestes commerciaux, honoraires des notaires centralisateurs, frais de communication, diagnostics immobiliers et assurance revente).

La prévision faite par l'ONV en 2022 pour 2023 indique qu'avant imputation des frais de fonctionnement, « *l'activité d'acquisition/revente dégage un excédent brut d'exploitation de 1,157 M€ soit une marge brute de 2 600 € par logement vendu* », alors que la prévision faite en 2023 pour 2024 mentionne qu'« *avant imputation des frais de fonctionnement, l'activité d'acquisition/revente dégage une perte brute d'exploitation de -2,487 M€, soit une perte brute de -4 500 € par logement vendu* ».

La présentation de ce dernier budget est assortie d'un commentaire qui interroge, puisqu'il indique que « *la perte brute d'exploitation est en ligne avec le modèle de l'ONV* ».

En 2023, pour réaliser 451 ventes, l'ONV prévoit d'engager 3,319 M€ de frais, soit 7 360 € par logement.

Selon la Cour, ajoutés à la perte brute d'exploitation de 4 500 €⁶⁰, par logement vendu, ces 7 360 € prévisionnels indiquent à ce stade une perte nette, en 2024, de 11 860 € par logement revendu (cf. annexe n°4), qui, si elle devenait systématique pour tous les exercices, mettrait en question l'équilibre de l'opération. L'ONV assume à tout le moins une phase de perte brute, qui correspond à la phase où les locataires occupants, qui bénéficient de décotes plus élevées, sont prioritaires (voir infra).

2.2.6 Un impact non mesuré sur l'effort de construction des OLS vendeurs

Comme évoqué plus haut, la vente de leur patrimoine par les OLS a été avancée comme un moyen d'accroître leur capacité de financement pour faire face à une demande de logement en constante augmentation et à aux exigences de la rénovation thermique.

D'une façon générale, le lien entre la réalisation de cessions et le financement de nouvelles mises en chantier est difficile à établir.

Ainsi, entre 2017 et 2023, sur un échantillon constitué des OLS d'Ile de France, de Provence-Alpes Cotes d'Azur, et des Hauts-de France, de toutes natures (SA HLM, OPH etc...), 258 d'entre eux ont procédé à la cession d'au moins un logement. La Cour a recherché les effets de ces ventes sur le patrimoine des OLS et donc sur leur capacité à mettre en location de nouveaux biens.

Sur les 69 OLS de ces trois régions qui ont procédé à la fois à des cessions et à des mises en location de nouveaux biens suite à construction, les effets ne sont pas homogènes puisque certains OLS n'ayant pas procédé à des ventes significatives de leur patrimoine se sont lancées dans des opérations de construction ; *a contrario*, d'autres OLS ayant vendu des biens n'ont pas mis en location de nouveaux logements. Par ailleurs, entre la vente d'un patrimoine locatif permettant l'apport de fonds propres destinés à la construction de nouveaux logements et la mise en location effective de ce nouveau patrimoine, il s'écoule généralement cinq à sept années. Ce délai ne permet pas de quantifier avec fiabilité les conséquences de la cession de patrimoine ancien sur la construction d'un nouveau, au regard des facteurs externes qui ont pu agir sur le secteur du logement social ces dix dernières années.

S'agissant de l'ONV, la centralisation des ventes et la contractualisation avec les organismes cédants aurait pu permettre de mesurer l'effort de construction ou de réhabilitation permis par l'apport de trésorerie issu des transactions. À cet égard, l'ONV estime que la vente en bloc de leur patrimoine a permis aux OLS cédants de bénéficier d'une capacité d'autofinancement de 875 M€, après remboursement des emprunts afférents. Sur la base de l'application d'un ratio et d'un coût de production, il fait l'hypothèse que cela permettrait la construction de 32 400 logements sans toutefois justifier de mises en production effectives. Pour autant, l'ONV n'ayant pas la capacité de contraindre les OLS à construire ou rénover, la

⁶⁰ Données communiquées par l'ONV

Cour considère qu'un versement direct de la PEEC à ces mêmes OLS aurait pu produire des effets plus marqués⁶¹.

2.3 Une rentabilité assurée aujourd'hui par l'activité de gestion locative

Si les OLS ayant vendu leur patrimoine continuent d'assurer le quittance des occupants, l'ONV en perçoit les loyers, comme déjà mentionné. Cette activité de gestion locative est identifiée et isolée de l'activité de vente dans l'ensemble des reportings de l'ONV. De fait, cinq ans après la création de l'ONV, la gestion locative lui permet de présenter un résultat excédentaire couvrant les pertes liées à l'activité d'acquisition et de cession, raison même de sa création.

2.3.1 Une gestion locative en croissance

En 2023, 5 274 logements auraient été quittancés⁶² en moyenne (voir ci-dessus) contre 3 249 à fin 2020 (il n'y eu aucune perception de loyers en 2019, l'entrée en jouissance des biens acquis ayant été fixée au 31/12/2019). Le loyer moyen mensuel (y compris pour les annexes - caves et parkings principalement -) s'élève à 504€ par logement en 2023 (519 € en zone tendue et 463 € en zone détendue) contre 457 € en 2020 (467 € en Ile-de-France et 447 € en région).

Les produits issus de l'activité de gestion locative sont constitués des loyers et de quelques produits d'exploitation peu significatifs. Les charges d'exploitation sont représentées par l'indemnisation financière versée par l'ONV aux OLS gestionnaires, les frais de maintenance, les taxes foncières, les frais d'assurances multirisques, les provisions pour créances douteuses et les impayés. À cela s'ajoutent les frais fixes (salaires, frais généraux) déterminés à l'aide d'une clé de répartition assise sur les rémunérations des collaborateurs en fonction de leur activité. En 2023, l'ONV fixe une quote-part de 53 % pour la gestion locative et 47 % pour l'activité achat-revente. La croissance du parc détenu par l'ONV explique l'évolution à la hausse des produits et des charges.

⁶¹ Pour la vente en lot de logements HLM, antérieurement à la Loi Elan, la Caisse des dépôts et consignation, a créé un « GIE vente », entre CDC Habitat et CDC Habitat social, il s'agit d'un autre modèle de mutualisation non consommateur d'immobilisation de capitaux.

⁶² Lors de la contradiction, l'ONV est revenue sur son estimation initiale et indique avoir quittancé 7 225 logements en 2023 en précisant, dans un second temps, que 914 acquisitions réalisées en décembre 2023 n'ont été quittancées qu'en 2024, la Cour s'en tient à la première estimation de 5 274 logements quittancés en moyenne, exprimée dans les documents de l'ONV.

Tableau n° 12 : résultat de l'activité de gestion locative

<i>Gestion locative en M€</i>	2020	2021	2022	2023
<i>Résultat de l'activité de gestion locative, dont</i>	1,376	6,766	7,878	12,46
<i>Produits de gestion locative</i>	5,25	16,997	24,243	31,371
<i>Charges de gestion locative</i>	2,214	8,289	12,695	16,536

Source : Cour des comptes d'après Rapports de gestion

Selon l'ONV, en concentrant ses compétences sur l'unique activité d'achat/vente et en déléguant les autres activités, il aurait une gestion plus économe. Ainsi, le coût de gestion d'un logement locatif supporté par l'ONV en 2023 serait, d'après ses dires, de 1 136€ contre 1 180€ en moyenne pour les ESH⁶³.

2.3.2 La rentabilité locative couvre les déficits liés à l'activité de vente

L'activité d'acquisition et de cession génère un déficit systématique depuis la création de l'entité : fixé à -5,63 M€ en 2020, il se réduit à -3,66 M€ en 2021. L'année 2021 laisse entrevoir une embellie avec un déficit global d'activité réduit à - 1,53 M€ mais 2022 ne permet pas de consolider cette amélioration puisque le déficit de l'activité de vente apparaît à -1,95 M€.

De fait, si l'ONV est en capacité depuis 2021 de présenter un résultat consolidé positif, c'est uniquement en raison des résultats de l'activité de gestion locative. Les résultats de 2024, bien que toujours largement positifs, diminuent de 12% par rapport à 2023, en raison de l'application des dépréciations comptables qui ont conduit à minorer le résultat de près de 5 M€. Sans ces dernières il aurait été supérieur de 34%.

⁶³ Entreprises Sociales pour l'Habitat

Tableau n° 13 : résultat total de l'ONV

<i>En M€</i>	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Résultat de l'activité de gestion locative</i>	1,376	6,766	7,878	12,46	NC
<i>Résultat de l'activité acquisition / vente</i>	-5,632	-3,663	-1,536	-1,955	NC
<i>Résultat total ONV</i>	-4,256	3,103	6,342	10,505	9,163
<i>Part de la gestion locative dans le résultat agrégé</i>	-32%	218%	124%	119%	NC

Source : Cour des comptes d'après les rapports de gestion et ONV

2.4 La stratégie de développement confrontée à la réalité du marché

Un certain nombre de phénomènes exogènes sont venus contrarier les objectifs initiaux de l'ONV. La stratégie d'origine exposée supra a pris plus de temps pour s'amorcer et ne semble pas avoir encore démontré sa capacité à atteindre les objectifs fixés, même revus à la baisse dans un cadre, selon l'organisme, financièrement équilibré à terminaison.

2.4.1 L'attrition du marché et les difficultés des locataires pour l'acquisition

L'inflation et la hausse des taux d'intérêt pèsent sur le pouvoir d'achat immobilier des ménages, même si en 2024, l'inflation diminue et les taux d'intérêt connaissent une légère baisse qui a contribué à réduire les coûts des prêts immobiliers. Il n'en demeure pas moins que le marché de l'immobilier résidentiel est particulièrement tendu avec une durée d'occupation dans le parc locatif qui s'allonge.

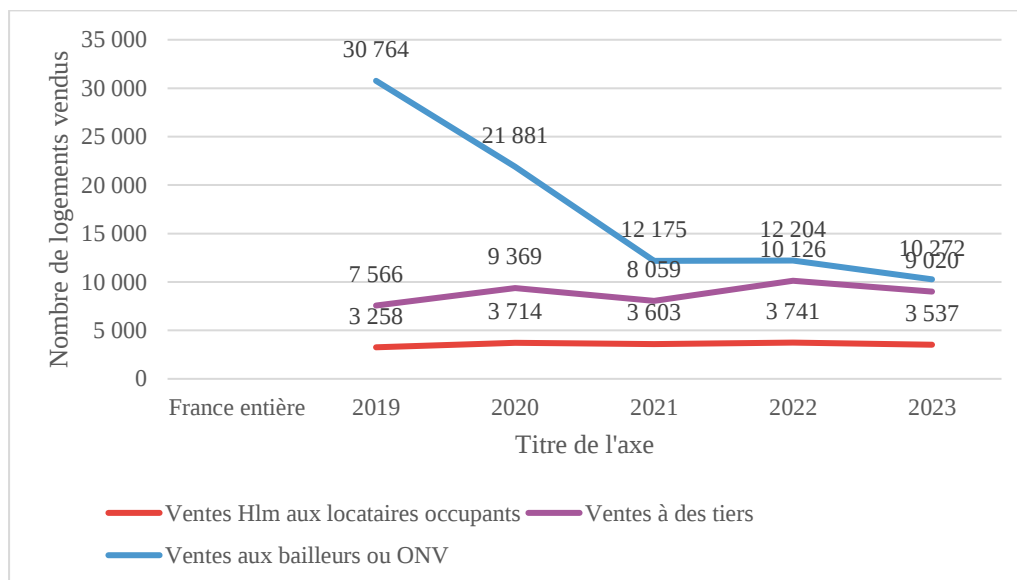
La location des logements HLM offrent une sécurité, avec des loyers plafonnés et un encadrement des hausses de loyer. De nombreux locataires préfèrent conserver cette stabilité, sans les charges additionnelles qu'entraîne le fait d'être propriétaire⁶⁴ (entretien, travaux de copropriété, taxe foncière...).

Peu de locataires en HLM choisissent d'acheter le logement qu'ils occupent, malgré des dispositifs attractifs permettant cette option (décote, assurance revente, gestes commerciaux ...). Avec une moyenne de 3 570 logements HLM vendus à leurs locataires sur les cinq dernières années, en légère baisse sur 2023, la vente de HLM aux occupants reste marginale, bien en-deçà des objectifs initiaux fixés par les pouvoirs publics. Il semble que,

⁶⁴ INSEE ; La part d'accédants à la propriété se stabilise depuis une dizaine d'années, alors qu'elle avait fortement augmenté dans les années 1980 avant de baisser jusqu'au milieu des années 2000.

durablement, les contraintes financières qui pèsent sur les occupants du parc HLM ne permettent pas une évolution dynamique de la vente du parc à leur profit.

Graphique n° 5 : l'évolution de la vente de HLM depuis 2019



Source : RPLS

Tous les types de ventes HLM sont en baisse, y compris les ventes en bloc entre bailleurs ou à l'ONV (courbe bleue). La vente en lot aux locataires occupants, sur les cinq dernières années, stagne alors que celles de l'ONV, diminuent et représentent 15,5% du total des ventes.

2.4.2 Des positions contrastées des maires sur le principe des ventes de logements HLM

L'opinion des maires face à la vente de logements HLM varie selon plusieurs facteurs, notamment leur situation politique, les besoins locaux en logement, et les dynamiques spécifiques à leur commune. Si certains estiment que la vente de logements HLM à des locataires ou à des tiers permet de favoriser l'accès à la propriété pour des ménages modestes et permet de contribuer à un meilleur équilibre social en mixant logements sociaux et logements privés tout en allégeant les finances locales, d'autres y sont hostiles.

En effet, certains maires s'opposent à la vente en raison de la pénurie de logements sociaux dans leur commune considérant qu'une réduction du parc ne ferait qu'aggraver la crise du logement. Ils indiquent craindre que ces ventes profitent à des investisseurs bailleurs plutôt qu'aux locataires eux-mêmes, contribuant à la spéculation immobilière, que ces ventes entraînent une gentrification ou une ségrégation sociale accrue, et enfin, qu'une vente massive diminue le rôle des collectivités locales dans la régulation du logement social et des politiques d'attribution. Parmi ces maires, beaucoup indiquent préférer la solution de la vente en BRS.

De nombreux maires adoptent une position plus nuancée, soutenant la vente HLM sous certaines conditions, comme la restriction des ventes aux seuls locataires occupants, afin

d'éviter une remise des logements sur le marché spéculatif, ou la vente d'un pourcentage limité de logements pour maintenir un parc social suffisant, nonobstant le fait que ces ventes puissent éventuellement permettre d'investir dans la construction de nouveaux logements sociaux, pour autant que ceux-ci soient implantés sur le même territoire.

2.4.3 Un stock qui grossit et qui se déprécie

Au fil du temps l'ONV devient un important gestionnaire locatif, ce qui ne devait pas être son cœur de métier.

Le modèle de l'ONV prévoit une durée de portage et de commercialisation de 15 ans entre la date d'acquisition et la date de revente du stock résiduel. Ce stock résiduel correspondra aux logements occupés par les locataires présents au moment de l'acquisition, sont demeurés dans le logement, et n'ont pas souhaité, ou pu, devenir acquéreurs. La revente du stock résiduel devrait débuter en 2034 avec les biens acquis en 2019 et se terminer en 2050 avec les biens acquis en 2035.

À fin 2024, le stock est évalué à 7 989 logements, pour un investissement de 1,05 Md€, encore loin de l'objectif initial des 40 000 logements.

2.4.3.1 L'évolution du stock⁶⁵ d'invendus

Le taux d'écoulement des stocks est un indicateur qui mesure la fréquence à laquelle un stock est entièrement renouvelé sur une période donnée. Il mesure les quantités de logements vendues, par rapport aux quantités achetées.

Un taux élevé⁶⁶ signifie que les produits se vendent rapidement, tandis qu'un taux faible indique une faible demande et des surplus voire des produits invendables. Ainsi avec un taux d'écoulement prévisionnel de 9% (contre 13% préalablement), le taux d'écoulement des stocks est très faible et indique que les produits ne se vendent pas rapidement. En conséquence il pourra être nécessaire d'accorder des remises plus importantes pour les écouler, ce qui aura un impact sur les marges bénéficiaires et réduira le retour sur investissement.

Dans le cas de l'ONV, la prédominance d'un objectif préalable d'acquisition au détriment d'un objectif de revente est avérée, ce qui génère une dégradation du taux d'écoulement illustrée par le fait que l'écart continue à se creuser entre les entrées en stock et la capacité de l'ONV à l'écouler.

Comme évoqué supra, les invendus⁶⁷ au moment de la clôture de l'ONV, feront l'objet d'un droit de priorité à l'OLS vendeur, et à défaut de rachat par celui-ci, le bien sera repris par des OLS du Groupe Action Logement.

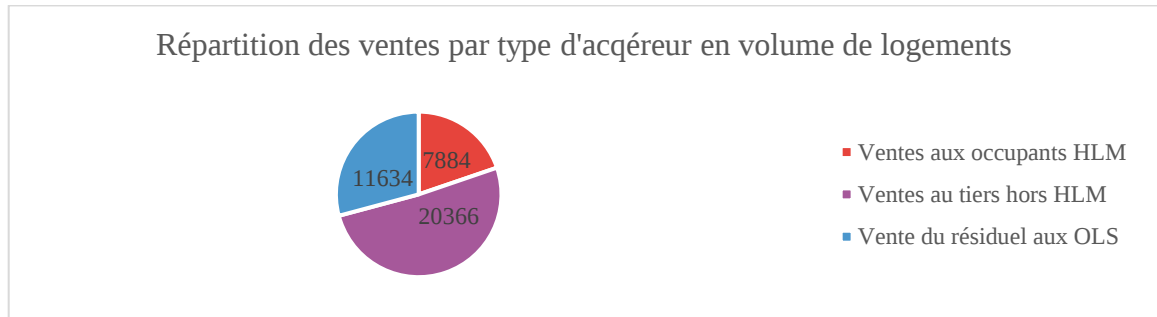
⁶⁵ Point haut du stock en 2035, année à partir de laquelle l'ONV stoppera ses acquisitions.

⁶⁶ Le taux d'écoulement des stocks se calcule en divisant le nombre d'unités vendues par le nombre d'unités reçues (en multipliant par 100 ce résultat).

⁶⁷ Annexe I à l'article R. 422-10 du code de la construction et de l'habitation : Société de vente d'habitations à loyer modéré sous forme de société anonyme. Attribution de l'actif : Lors de l'expiration de la société ou en cas de dissolution

À l'issue de la 15^{ème} année de détention, le nombre d'invendus revendus aux OLS, serait de 11 600 logements selon le « business plan » d'avril 2023, soit 29% du stock, comme mentionné précédemment.

Graphique n° 6 : la répartition par type d'acquéreur des biens vendus ou revendus projetée à l'horizon 2049



Source : ONV

Selon le prévisionnel établi en mai 2023, en 2049 à la clôture de l'ONV, en volume, la vente résiduelle du stock aux OLS serait supérieure à ce qui aurait été vendu aux locataires HLM. Les tiers, qui ne constituent pas la cible prioritaire de l'ONV pour acquérir des logements sociaux, bénéficieraient de plus de la moitié des reventes.

2.4.3.2 Les prix de (re)vente envisagée

La vente résiduelle est envisagée avec une décote allant de 10% à 25% à partir de 2034 pour soutenir l'activité de vente, succédant à la décote consentie par l'OLS vendeur au moment de l'acquisition (entre 20 et 25%).

Initialement il était prévu que la détermination du prix de cession des invendus à un OLS, serait déterminé suivant la méthode de calcul suivante :

Prix moyen d'un logement [révisé de l'indice des prix des logements anciens - base 100 en moyenne annuelle de l'année de référence] – 20% décote « vente en bloc » X par le nombre d'invendus.

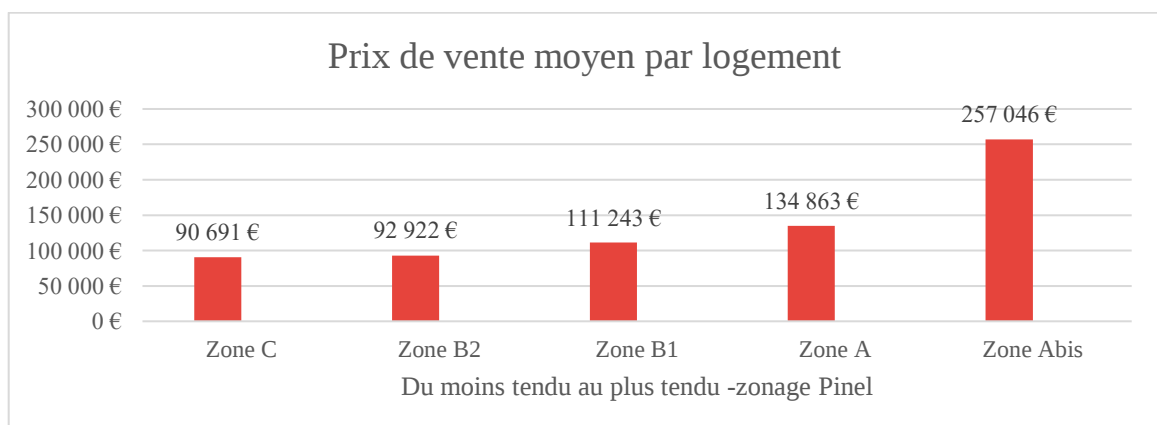
anticipée : l'assemblée générale ordinaire appelée à statuer sur la liquidation ne pourra, après paiement du passif et remboursement du capital, attribuer la portion d'actif qui excéderait la moitié du capital social qu'à un ou plusieurs organismes d'habitations à loyer modéré ou à l'une des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré ou à une ou plusieurs sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux ou à la fédération des entreprises publiques locales, sous réserve de l'approbation administrative donnée dans les conditions prévues à l'article R. 422-17 du code de la construction et de l'habitation et que l'attributaire s'engage à utiliser les fonds attribués à des investissements conformes au service d'intérêt économique général du logement social.

Tableau n° 14 : comparaison entre coût moyen d'acquisition et prix moyen des ventes en M€

		2019	2020	2021	2022	2023	2024 /BP
<i>Coût moyen d'acquisition par logement</i>	Réalisé 2021	0,0832	0,1192	0,1125	0,1145		
	Réalisé 2022	0,083	0,119	0,114	0,114	0,115	0,105
<i>Chiffre d'affaire moyen des ventes par logement</i>	Réalisé 2021		0,1224	0,1572	0,1223		
	Réalisé 2022		0,122	0,147	0,137	0,127	0,120

Source ONV

Le graphique n°7 ci-après permet de situer la variation des prix de vente en fonction des territoires, sur un panel de 294 actes de vente. Il indique le prix moyen constaté des ventes à fin décembre 2023, qui va de 91 000 € en zone non tendue C, à 257 000 € en zone tendue Abis⁶⁸.

Graphique n° 7 : les prix moyens net⁶⁹ par zone de tension sur l'habitat en 2023

Source : ONV mise en forme Cour des comptes

Le budget prévisionnel pour 2024 indique que les prix de vente ont été fixés de façon prudentielle dans un contexte incertain quant à l'évolution du marché immobilier et des conditions de crédit notamment pour les locataires occupants. L'ONV prévoit un prix de vente moyen par logement de 120 000 €, avec, en fourchette basse un prix de vente moyen de 86 400 €, pour un locataire occupant en zone non tendue, et en fourchette haute un prix de vente moyen, pour un tiers, en zone tendue de 133 000 €.

Sur les années récentes, les ambitions sur les prix de revente diminuent, mais corrélativement l'ONV espère des acquisitions moins onéreuses auprès des OLS vendeurs.

⁶⁸ La pertinence d'une moyenne par extrapolation peut être discutable, compte tenu du faible nombre de reventes.

⁶⁹ Montant que le vendeur va réellement encaisser, en dehors des droits de mutation et des taxes

2.4.3.3 Les décotes appliquées par l'ONV aux prix de vente

La décote lors de la cession par rapport aux prix de vente d'expertise constitue une incontournable variable d'ajustement pour envisager d'atteindre le rythme de vente projeté.

L'ONV a prévu deux temps et deux cibles pour appliquer une décote à géométrie variable : la ristourne appliquée au fil de l'eau, aux particuliers locataires de HLM et aux tiers non-résidents en HLM, et le rabais appliqué en fin de cycle de l'ONV pour faire disparaître le stock.

Le prix proposé par l'ONV est calculé sur la base de la valeur vénale estimée par l'expert immobilier mandaté en phase préalable. De cette valeur vénale sont déduits notamment des abattements prenant en compte la décote moyenne appliquée aux ventes des logements HLM.

Au fil des exercices la décote a du mal à se maintenir au niveau initialement prévu, notamment lorsque la commercialisation est difficile.

En 2020, la valeur vénale issue de l'estimation de l'expert était décotée de 20%, pour la vente à l'occupant, soit, en moyenne, 104 000 €/bien, et non décotée pour la vente à un tiers, à 130 000 €/bien. En 2021, compte- tenu de l'impact de la crise de la Covid-19 sur le moral des ménages, la décote pour la vente à l'occupant a été portée à 30%, celle aux tiers à 10% et les prix de revente moyens étaient respectivement de 94 000 €/bien à l'occupant et 121 000 €/bien pour un tiers.

Les hypothèses de décote évoluent selon les scénarios prévisionnels servant de modèle financier.

- Le scénario dit « fil de l'eau » sur la période 2019 / 2033 envisage que la décote aux occupants représente 20% du prix et celle aux tiers 5%. Le produit de cession net de l'ONV dans ce scénario se monte à 5,1 Md€. La marge nette de l'activité de vente de l'ONV est négative et s'élève à -0,3 Md€ sur la durée du budget prévisionnel.
- Dans un scénario ultérieur, dit « *Plan de relance 2020-2021* » la décote aux occupants représente 30%, et 10% pour les tiers en 2020 et 2021. Elle s'établit à nouveau à 20% pour les occupants, et 5% pour les tiers à compter de 2022. La décote supplémentaire consentie en 2020 et 2021, a normalement permis d'accroître légèrement le nombre de logements vendus aux occupants. La marge par logement se monte alors à -8119 € contre -7625 € dans le scénario fil de l'eau. La marge totale de l'activité de vente s'établirait à -325 M€ contre -305 M€ dans le scénario fil de l'eau à terminaison.
- Enfin, un scénario « stress test » prospectif a été élaboré, comportant une décote au bénéfice des locataires occupants d'au moins 25%, dans un contexte de marché plus difficile, où l'ONV pourrait être amené à consentir plus d'efforts.

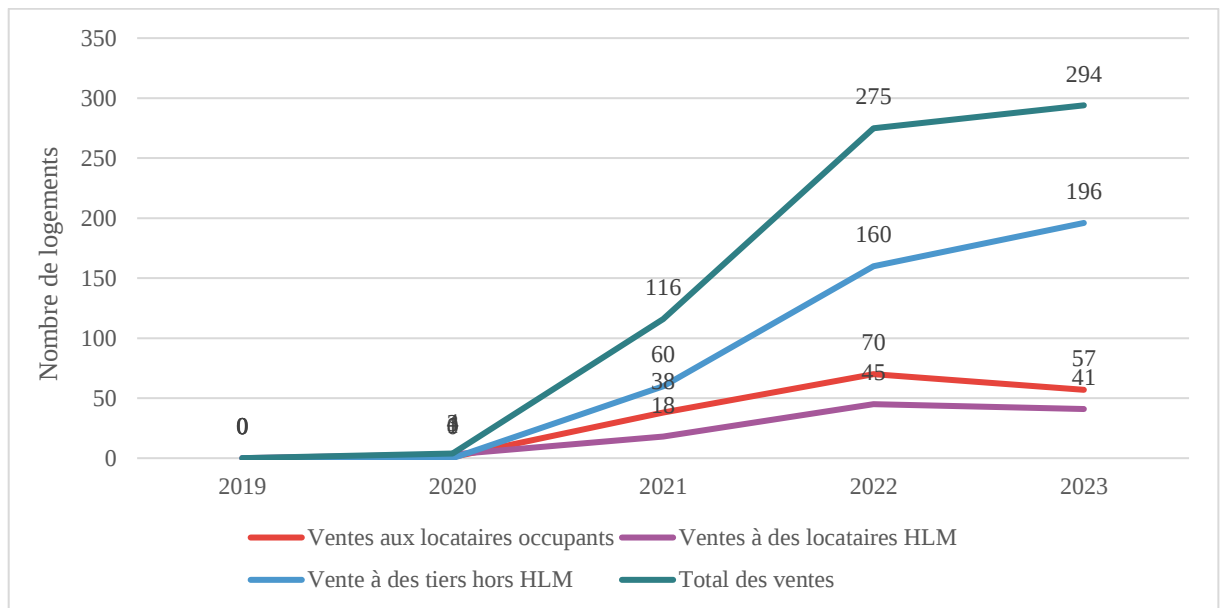
Tableau n° 15 : projections faites en 2020 du rapport entre coûts d'acquisition et prix de cession selon les scénarii

	BP de préfiguration	BP « fil de l'eau »	BP « plan de relance »	« Stress-test »
<i>Prix de marché / logement</i>	123 000 €	136 000 €	Idem	Idem
<i>Prix de revient/logement</i>	88 000 € 76 000 € acquisition +11 000 € de travaux	135 000 € 114 000 € acquisition + 21 000 € de travaux	Idem	Idem
<i>Projection prix de cession</i>	85 000 € par logement	128 000 € par logement	127 000 € par logement	123 000 € par logement
<i>Marge par logement</i>	-3 000 € Par logement	-7 600 € Par logement	-8 100 € Par logement	-11 800 € Par logement

Source: ONV

Parallèlement à l'accentuation des décotes, les prix de revient d'acquisition par l'ONV, plus élevés, traduisent à la fois une valeur de marché plus haute mais une négociation à l'achat auprès des OLS moins forte (18% contre 38% estimés initialement) et un montant de travaux supérieur. Le prix de cession plus élevé aurait dû compenser partiellement l'augmentation du prix de revient : la décote moyenne constatée se monte à 10% contre 20% dans le prévisionnel. La marge par logement est toutefois inférieure aux estimations de préfiguration.

Le résultat d'exploitation de la vente est directement corrélé aux parts respectives des ventes aux locataires HLM et des ventes aux tiers. Plus la part des ventes à l'occupant de HLM diminue, plus le résultat d'exploitation s'améliore. L'ONV prévoit que le résultat d'exploitation de l'activité de vente sera déficitaire jusqu'en 2032, année qui marquera la fin de la priorisation des ventes à l'occupant.

Graphique n° 8 : l'état des ventes réalisées par l'ONV entre 2019 et 2023

Source : rapports de gestion de l'ONV mis en forme par la Cour

À fin 2024, l'ONV indique avoir procédé à 1 152 ventes dont 464 sur cette dernière année soit 40% des cessions effectuées depuis le début de son activité.

2.4.3.4 Des écarts de perceptions sur l'avenir du stock

Pour la DHUP, la vente entre l'OLS et l'ONV est une vente ferme, et le bien a quitté le patrimoine du bailleur. Dans tous les cas, aucune disposition du code de la construction et de l'habitation (CCH) ne prévoit explicitement la réintégration des logements invendus dans le patrimoine des bailleurs. La vente à l'ONV, lorsqu'elle est conclue, est considérée comme définitive, sans mécanisme de retour automatique du bien dans le patrimoine du bailleur d'origine. Lors de son audition devant la Cour, l'ONV a indiqué partager cette analyse.

La durée de vie limitée de l'ONV, et l'accumulation du stock impose de se poser la question du devenir de ce patrimoine. Si le retour « automatique » n'est pas prévu par les textes, il est seulement évoqué par la convention annexée à la convention quinquennale 2018-2023 dans son article 4.3, qui s'assimile à une contrainte de rachat pour les seuls organismes relevant du groupe Action Logement qui l'a prise en compte.

L'ONV acquiert des biens en vue de les revendre. Par nature, ceux-ci sont donc enregistrés au bilan en tant que « stock » ce qui exonère l'ONV de la charge d'amortissement des immeubles. Seuls les biens mobiliers et les systèmes d'information sont amortis.

Le 18 août 2021 la DGFIP a répondu au courrier du 13 mars 2020 de l'ONV, qui sollicitait un rescrit de l'administration fiscale. Sur la question concernant l'inscription en stocks des immeubles acquis par l'ONV en vue de leur revente, le rescrit est très clair.

« Même s'il n'existe pas de définition fiscale autonome de la notion d'actif immobilisé, un stock est un ensemble de biens destinés soit à être vendus dans le cadre de l'activité courante

de l'entreprise, soit à être consommés dans l'activité de production de l'entreprise. La qualification de stock ou d'immobilisation d'un bien immobilier dépend exclusivement de sa destination - revente ou exploitation. Un bien immobilier acheté par un professionnel en vue de le revendre constitue ainsi pour lui un stock et non une immobilisation, l'intention de revendre le bien s'appréciant au jour de l'acquisition. ».

« Comme société de vente d'habitations à loyer modéré, l'ONV a pour objet social d'acquérir des biens immobiliers auprès des organismes de logement social en vue de leur revente. Les biens immobiliers sont acquis dès l'origine dans le but de les revendre : l'ONV devra comptabiliser ces derniers dans des comptes de stocks ».

En conséquence, seules d'éventuelles provisions pour dépréciations sont constatées par l'ONV, et non des amortissements.

En 2023, l'ONV a procédé, pour la première fois à une dépréciation sur son stock d'immeuble à partir d'une analyse de la rentabilité économique par actif issue de la gestion locative et des ventes de logements. Pour les biens dont la rentabilité économique est déficitaire sur les deux activités de gestion locative et de vente et pour lesquels il n'a pas été identifié de levier commercial susceptible d'améliorer la rentabilité, les valeurs de stock ont été comparées à la valeur de marché des biens. L'ANCOLS, a considéré que cette première dépréciation du stock, après cinq années d'exercice, avait été tardive et surtout faible compte-tenu du gonflement et de l'ancienneté du stock. En 2024, l'ONV a inscrit une nouvelle provision à hauteur de 4,9 M€.

Tableau n° 16 : provisions pour dépréciations d'actifs

En M€	2020	2021	2022	2023	2024
Provision pour dépréciation de stock	0	0	0	1,53	4,9

Source : Cour des comptes d'après ONV

Recommandation n° 2. (ONV) : Ajuster le montant des dépréciations du stock sur la base d'une analyse de sa vétusté et de sa valeur sur le marché

2.4.4 Une demande d'assouplissements législatifs et règlementaires, susceptibles d'améliorer les perspectives d'activités de l'ONV

L'ONV exprime depuis plusieurs exercices le besoin d'obtenir, pour l'acquisition comme pour la vente, un élargissement de ses capacités d'action. Ces demandes sont recensées et exposées en annexe 3, qui présente l'état des lieux des avantages et des inconvénients de chaque dispositif (ULS, BRS, VIR, LLI⁷⁰) tel qu'il pourrait ou non bénéficier à tout opérateur du logement social. Elles posent selon la DHUP plusieurs difficultés de mise en œuvre et

⁷⁰ Nue-propriété, Usufruit social locatif, Bail Réel Solidaire, Vente d'Immeuble à Rénover, Vente de Logements Locatifs Intermédiaires,

nécessiteraient, pour plusieurs d'entre elles, des modifications législatives. Ces réserves sont partagées par la direction du budget et la direction générale du Trésor.

Certaines évolutions pourraient également conduire à une remise en cause des réponses⁷¹ obtenues de la DGFIP le 18 août 2021 au titre du rescrit fiscal demandé le 13 mars 2020.

Au-delà de ces aspects réglementaires, rien ne permet de présumer que ces assouplissements permettraient d'optimiser le modèle économique de l'opérateur.

2.4.5 L'ONV affirme que son modèle économique est solide

La vente⁷², à compter de la quinzième année, des 29% de stock résiduel de logements représenterait 31% du chiffre d'affaires de l'ONV sur la durée du business plan. La relative corrélation entre la répartition en volume (29%) et en valeur (31%), malgré l'application d'une décote, s'explique par le fait que le prix de revente, à l'issue de la période de portage, est indexé sur l'évolution du marché. Par conséquent, la valeur du bien peut varier au fil du temps, et éventuellement compenser le coût de la décote.

Concernant les prévisions d'évolution du marché immobilier, d'après l'ONV, la modélisation de son plan d'affaires intègre la correction du marché qui s'est opérée depuis 2022 consécutivement à la remontée des taux. Ses prévisions à horizon dix ans, et plus, prévoient une reprise du marché à la hausse, une fois cette correction opérée, et les taux d'intérêts stabilisés. Les hypothèses de travail reposent sur une prévision d'évolution du marché immobilier d'1,6% par an.

Pour l'ONV, la revente des invendus ne compromet pas la stratégie d'équilibre du modèle et la restitution des fonds propres (capital et compte courant d'associé) en fin de cycle.

Pour autant, cette analyse est fragile, et différents arguments plaident pour que le modèle soit en réalité réexaminé à l'issue d'une période probatoire.

2.5 Une période probatoire justifiée

Les possibilités de diversifications et d'élargissement du champ d'action de l'ONV, nécessitant des modifications législatives semblent hors de portée à très court terme. Certaines d'entre elles étant susceptibles de donner un nouvel élan à l'opérateur, le modèle économique et la raison d'être de l'ONV nécessiteront d'être réinterrogés au terme d'une période probatoire de trois ans, si elles devaient intervenir dans l'intervalle.

Ce constat est partagé par la DHUP qui souhaite qu'il soit procédé à un réexamen stratégique de l'outil, en lien avec le groupe Action Logement, dans la perspective de la prochaine convention quinquennale 2028–2032. D'ici là l'ONV devra démontrer son efficacité

⁷¹ Inscription en stocks des immeubles acquis par l'ONV en vue de leur revente : application de l'exonération d'impôt sur les sociétés prévue au 4^o du 1 de l'article 207 du CGI aux activités de l'ONV et à l'activité de gestion de ses partenaires ; application du droit fixe de 125 € aux acquisitions d'immeubles réalisées par l'ONV.

⁷² Cf. business plan du 30 mai 2023 de l'ONV

par rapport à son objet social. La direction du budget et la direction générale du Trésor estiment quant à elle, au regard des risques qui affectent l'activité de l'ONV et des besoins de financement qui devraient être engagés en cas de poursuite du plan d'affaires, qu'il paraît indispensable de freiner dès maintenant les nouvelles acquisitions de l'entité. La Cour partage cette position.

2.5.1 Un faible rythme d'activité qui accroît les risques liés au gonflement des invendus

Au vu du faible rythme des cessions, l'ONV envisage de remettre en location une centaine de logements vacants, préférant suspendre une commercialisation qui n'aboutit pas, que de se priver de l'encaissement de loyers. Fin 2023 seulement 8,7 % des logements achetés ont été revendus, dont 60% à des tiers non-résidents HLM. Cela signifie que le cœur de cible de l'ONV, à savoir les locataires HLM ne représente que 30% des ventes (166) soit, 24% pour les locataires occupants.

Dans leur ensemble, les OLS préfèrent souvent utiliser d'autres canaux de vente que de recourir à l'ONV. Sur la période 2022 et 2023 :

- les OLS ont vendu à des tiers ou à des locataires HLM 26 424 logements, là où l'ONV n'en a vendu que 559, soit 2,1%.
- les OLS ont vendu à d'autres opérateurs du logement social, 22 476 logements, dont seulement 12,4% (2786) à l'ONV

En 2050, échéance de l'extinction de l'ONV, il est d'ores et déjà anticipé que le stock d'invendus serait de 11 600 logements, soit 47% de logements de plus que ceux acquis entre 2019 et 2023. Plus le temps passe, plus le stock va s'accroître.

Compte-tenu des questions posées par le modèle économique et du faible volume de cessions réalisées par l'ONV, il apparaît souhaitable que l'établissement ne procède pas à la contractualisation de nouveaux emprunts afin de ne pas accroître les risques qui pèsent sur lui.

2.5.2 Une structure générant des surcoûts

Dans le modèle économique de l'ONV, la mécanique d'utilisation de la PEEC est mise à mal. Cette contribution vise à fournir des aides et services destinés aux salariés et au financement du logement social et intermédiaire. En principe orientée vers la construction de logements, elle sert ici à constituer les fonds propres d'une entité destinée à acheter des logements déjà construits à des OLS, qui sont eux censés utiliser ces fonds pour en construire de nouveaux. Mais cette formule grève une partie significative de son efficacité. Ce transit par l'ONV semble rapporter moins aux OLS que si les mêmes montants leur étaient versés directement, en raison de coûts de gestion propres à l'ONV.

En 2023, l'ONV a acquis 1 319 logements auprès de 21 bailleurs pour un montant de 163,4 M€, 294 logements ont été cédés à des personnes physiques pour un total de 34,3 M€. Ces ventes ont été réalisées auprès de 50 locataires occupants, 50 locataires du parc social et 194 tiers. 85 ventes ont été dynamisées grâce à un accompagnement commercial pour un montant moyen unitaire de 4,3K€ (prise en charge financière par l'ONV des frais d'acte).

Pour l'ONV le coût de gestion, hors commercialisation, sur la base des chiffres présentés dans le rapport de gestion sur les comptes 2023 de l'ONV, correspond à un montant estimé par la Cour à 8,209 M€. Ce montant résulte des composantes suivantes :

- Les charges de personnel

Partant du principe qu'un OLS aurait aussi des frais de personnel pour la vente, il faut simplement prendre en compte la part que l'ONV consacre au reste de son activité qui est de 2,301 M€ en 2023

- Les charges de personnels extérieurs et prestations de gestion ALS,

Celles qui concernent l'activité de l'ONV, en dehors de son activité vente, se montent à 0,330 M€ en 2023

- Les frais généraux,

Locaux, honoraires CAC, informatique, services bancaires, déplacements, communication, honoraires... qui concernent l'activité de l'ONV en dehors de son activité vente se montent à 2,368 M€ en 2023

- Le coût du principe de précaution en 2023 que n'appliquerait pas un OLS à ses biens,

Sur 2023 la stratégie de précaution a coûté 0,110 M€ à l'ONV, pour éliminer et abandonner les logements considérés comme invendables (frais d'expertises engagés pour 31 opérations abandonnées).

- Les frais pour couvrir la délégation de gestion locative que n'aurait pas à sa charge un OLS,

Le protocole de coopération entre l'ONV et les OLS prévoit de rétribuer les OLS au titre de la gestion déléguée qu'ils assument, sur la base d'un pourcentage des loyers bruts (10% en moyenne) ; en 2023 c'est un total de 3,1 M€, pour 5274 logements quittancés en moyenne au cours de l'exercice, soit environ 504 € par logement sur l'année (519 € en zone tendue et 463 € en zone détendue).

Ne sont pas comptabilisés :

- Les frais externalisés de commercialisation,

Le commissionnement des agences, immobilières mandatées par l'ONV pour la commercialisation, se monte à 4,936 M€ pour 689 logements vendus, soit 7164 € par logement vendu ; on peut considérer que ce montant est proche du tarif du marché et que le même ratio peut être pratiqué par un OLS qui réalise lui-même ses ventes.

- Les charges financières,

Elles ne seraient pas les mêmes pour un OLS propriétaire des biens qu'il met en vente, mais comme il devrait peut-être emprunter pour reconstruire, aucune extrapolation ne sera faite dans ce raisonnement.

Cette analyse de la Cour ne vise pas à comparer des coûts de gestion entre opérateur, mais bien à évaluer, pour l'ONV, ce que coûte notamment en matière de gestion locative le fait d'être contraint de louer un stock dans l'attente de sa vente. Cette analyse se concentre sur la gestion, hors commercialisation, considérant que pour la vente les coûts seraient identiques pour un OLS qui ne passerait pas par l'ONV.

L'ONV ne conteste pas la nature des dépenses prises en compte par la Cour pour calculer ces charges de gestion :

- pour 2023, sur la base de 5 279 logements quittancés, en moyenne au cours de l'exercice (source ONV: compte de résultats 2023 - Atterrissage 2023), le coût de gestion d'un logement serait de 1 555 €. Si on rapporte ce chiffre au coût moyen de gestion d'une HLM (étude ESH), soit 1 180 €, la différence en défaveur de l'ONV est de 375 € par logement ce qui fait un surcoût de 1,08 M€ sur 2023. La fédération des ESH indiquant que le coût moyen de gestion d'un logement intègre une part significative de personnels chargé de l'accompagnement social qui n'est pas comptabilisé dans le calcul du coût moyen pour l'ONV. Ainsi l'écart serait supérieur.
- pour 2024, il annonce une diminution du coût de gestion, sans préciser le nombre de logements quittancés en moyenne sur l'année. Pour les charges de gestion, il indique également une baisse de 27,4% des frais généraux sans en donner l'explication (passant de 2 388 M€ en 2023 à 1 734 M€ en 2024).

Sur ces bases intégrant les éléments transmis par l'ONV dans le cadre de la contradiction, la Cour estime que le surcoût de gestion généré par l'ONV, se situe autour de 2 M€ par an.

L'ONV conteste cette évaluation, notamment en raison d'un écart sur le nombre de logement quittancés ; l'ONV en retenant 7225 en 2023 (contre 5 279 initialement annoncés) comprenant 914 logements acquis en 2023 mais quittancés à partir de 2024.

2.5.3 L'ONV n'est pas un investissement à fonds perdus pour ALG

Ce n'était pas l'objectif affiché, mais, à fin 2023 le groupe Action Logement a récupéré près de 84% de sa mise initiale. Pour rappel le groupe a investi 1 Md€ (666 M€ en capital et 334 M€ en avance remboursable). L'activité de l'ONV a généré des recettes bénéficiant au groupe.

2.5.3.1 Les recettes directes pour les filiales du groupe AL provenant de l'ONV

L'ensemble des versements que lui et ses filiales ont perçu de la part de l'ONV s'élève à **0,837 Md€**.

Retours de PEEC en fonds propres vers les OLS du groupe

Sachant que 90% des acquisitions faites par l'ONV ont été réalisées auprès des filiales du groupe, avec 919 M€ investis (*acquisitions et rénovations*) à fin 2023, cela correspond à **827,1 M€** réinjectés vers le groupe.

Encaissement des commissions de gestionnaire délégué par les OLS du groupe

En appliquant cette règle des 90% de locations issues du parc du groupe, les montants de la rémunération de la gestion locative en direction des OLS du groupe s'élèvent à fin 2023 à **6,958 M€**⁷³

Contrat de prestation de service avec ALS

Sachant que ALS a indiqué qu'il n'avait pas fait de recrutements spécifiques pour accomplir cette mission pour le compte de l'ONV, ces prestations auront permis d'optimiser la gestion d'ALS à hauteur de **1,607 M€** à fin 2023.

Rémunération sur l'argent prêté et sur les garanties apportées

Le groupe AL a fait le choix, en 2022, d'un apport en compte courant, rémunéré à hauteur de 0,5% par an, et remboursable au plus tard le 31 décembre 2050, soit la somme de 16,7 M€ pour ALG sur la durée globale, et un montant de **1,19 M€** sur la période étudiée 2019-2023.

ALS est caution solidaire du contrat du crédit renouvelable mobilisée en 2023, ce qui lui permet de percevoir une commission annuelle, en 2023, de **300 468 €**.

2.5.3.2 Les risques encourus pour ALG

Le risque le plus significatif pour ALG est constitué par le non remboursement de l'avance en compte courant de 334 M€ consentie en 2022, et le non remboursement des éventuelles autres dettes pour lesquelles ALG pourrait être caution.

L'autre risque résulte du stock de logements invendus en fin de période au moment de la clôture de l'ONV, qui feront l'objet d'un droit de priorité à l'OLS vendeur, et à défaut de rachat par celui-ci, d'une reprise par les OLS du Groupe Action Logement. Ces biens, maintenus en état, voire rénovés, pourront toutefois être loués, ce qui minore l'importance du risque.

2.5.4 **Un modèle économique qui porte préjudice, sur le long terme, au bon usage des fonds pour construire des logements**

Si, par hypothèse, chaque année le surcoût de la structure ONV s'établit autour de 2 M€ (Cf. *supra*) et que le poids des décotes pour 7 913 logements acquis à fin 2023 est d'environ 35 M€ de perte brute cumulée ; sur les dix prochaines années et en faisant l'hypothèse que les décotes futures seront identiques à celles déjà constatées⁷⁴ (*avec l'acquisition de 15 886 logements en plus*), le surcoût et la perte seraient d'environ 90 M€ (2 M€ *10+ 35 M€*2).

⁷³ Soit 90% de 7,743 M€

⁷⁴ Cette hypothèse est forte car à partir de 2032 les décotes de cession ont vocation à se réduire avec la fin de la priorité au locataire occupant, voir ci-dessus

Ce montant correspond au financement de la construction de près de 580 logements⁷⁵, ce qui conduit légitimement à souhaiter mieux évaluer les avantages potentiels de ce dispositif par rapport à un financement direct des OLS par les fonds de la PEEC.

2.5.5 Un modèle économique qui doit encore faire ses preuves et répondre à des interrogations restées sans réponse

L'instruction de la Cour n'a pas permis de lever tous les doutes sur l'avenir de l'ONV et sur la pertinence de son modèle économique. À ce stade, trop de sujets qui engagent la pérennité de la structure demeurent sans réponse définitive. La période supplémentaire de trois ans, proposée par la Cour doit permettre d'apporter les clarifications nécessaires qui plaideront, soit en faveur du maintien de l'ONV, soit en faveur de sa disparition.

Ainsi, les trois sujets essentiels qui méritent d'être examinés à la lueur des résultats à venir au cours des années 2025 à 2027 sont :

- d'une part, les conséquences effectives de l'emploi des fonds propres reversés aux OLS vendeurs (combien de chantiers de construction ou de rénovation auront été engagés ?),
- d'autre part, les possibilités d'accès à la propriété d'un logement du parc social pour des acquéreurs éligibles au logement social,
- et enfin le caractère universel de l'ONV au regard de la proportion des biens acquis auprès d'OLS extérieurs au groupe ALG.

Sur les aspects économiques, il sera nécessaire de connaître le bilan précis des décotes pratiquées par l'ONV auprès des acquéreurs et le montant des pertes générées par ces ristournes. Il conviendra également de préciser la manière dont sera restitué à l'actionnaire principal le capital constitutif.

Recommandation n° 3. (DHUP-ALG-ANCOLS-DGT) -2027- Dans le cadre du renouvellement de la prochaine convention quinquennale entre Action Logement et l'État, au terme d'un bilan économique, social et financier complet, s'assurer de la pertinence du modèle de l'ONV justifiant la poursuite de son activité.

⁷⁵ Le coût moyen de construction d'un logement social était de 156 000 € en septembre 2021

CONCLUSION

En dehors d'une comptabilisation insuffisante de la dépréciation du stock de logements, le contrôle organique n'a pas révélé de défaillance significative dans le fonctionnement de l'ONV.

La difficulté chronique à atteindre les objectifs sociaux de priorisation des ventes à des locataires HLM et la constitution d'un stock conséquent d'invendus sont autant de signes d'une situation qui ne peut être pérenne alors que la gestion locative du parc de l'ONV est la seule source d'équilibre des comptes.

Dans un contexte d'endettement nécessaire pour la poursuite de ce dispositif, et alors que les ventes de HLM sont globalement en baisse, notamment à destination des locataires occupants, la Cour préconise de donner un délai de trois ans à l'ONV pour vérifier l'évolution de ses performances et démontrer la pertinence de son modèle économique et social.

À droit constant, et dans une conjoncture peu favorable, les projections d'activité de l'ONV au terme de la mission qui lui est confiée montrent que l'équilibre final est incertain. Ce délai de trois ans permettra de considérer si la clôture de l'activité de l'ONV constitue une option raisonnable, ou si au contraire une nouvelle dynamique constatée permettra de le laisser prospérer.

GLOSSAIRE

AFA	Agence française anti-corruption
AMI	Appel à manifestation d'intérêt
ANCOLS	Agence nationale de contrôle du logement social
ALG	Action Logement Groupe
ALI	Action Logement Immobilier
ALS	Action Logement Services
BRS	Bail réel solidaire
CA	Conseil d'administration
CCH	Code de la construction et de l'urbanisme
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CUS	Convention d'utilité sociale
DACP	Direction des achats et commande publique
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DMR	Dispositif de maîtrise du risque
DPE	Diagnostic de performance énergétique
DROM	Département et région d'outre-mer
DTG	Audit technique global
ETP	Équivalent temps plein
GIE	Groupement d'intérêt économique
HLM	Habitation à loyer modéré
ONV	Opérateur national de vente
LCB-FT	Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
LLI	Logement locatif intermédiaire
LLS	Logement locatif social
OFS	Office foncier solidaire
OLS	Organisme de logement social
OPH	Office public de l'habitat
PAS	Plan d'assurance sécurité
PDC	Plan de développement des compétences
PEEC	Participation des employeurs à l'effort de construction
PLI	Prêt locatif intermédiaire

RASF	Rapport annuel statistique et financier
RGPD	Règlement général sur la protection des données
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
RCF	Revolving credit facility
RSSI	Responsable de la sécurité des systèmes informatiques
SIEG	Service d'intérêt économique général
SIG	Service d'intérêt général
SRU	(Loi sur) la solidarité et le renouvellement urbain
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UES	Unité économique et sociale
ULS	Usufruit locatif social
VIR	vente d'immeuble à rénover

ANNEXES

Annexe n° 1.	Liste des dispositifs permettant la cession des logements HLM.....	79
Annexe n° 2.	Examen de régularité.....	81
Annexe n° 3.	Les extensions envisageables du périmètre d'action des opérateurs de vente de logement social.....	89
Annexe n° 4.	Prévisionnel de pertes.....	98
Annexe n° 5.	Bilans et comptes de résultats 2019-2023	99

Annexe n° 1. Liste des dispositifs permettant la cession des logements HLM

- La loi n°65-556 du 10 juillet 1965 permet aux locataires de logements construits en application de la législation sur les habitations à loyer modéré d'acquérir le logement qu'ils occupent sous certaines conditions. Les sommes ainsi perçues par les organismes HLM doivent être affectées prioritairement au financement de nouveaux programmes de construction.
- La loi n°83-953 du 2 novembre 1983 sur la vente de logements HLM confère aux bailleurs, organismes propriétaires, l'initiative de la vente, et à l'acheteur la possibilité de revendre son bien sur le marché libre sous réserve de l'avoir occupé personnellement pendant 15 ans.
- La loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 permet à un ménage modeste de se porter acquéreur de son logement HLM à l'issue d'une phase locative au cours de laquelle il peut constituer un apport personnel⁷⁶. En 1987 et 1988, des circulaires prévoient la possibilité, pour un accédant à la propriété d'un logement construit par un organisme HLM d'en demander le rachat en cas de grave difficulté, avec bénéfice du maintien dans les lieux.
- La loi n°86-1290 du 23 décembre 1986 (dite « loi Méhaignerie »), notamment l'article L443-11, introduit la possibilité de céder des logements vacants, sous réserve de les proposer en priorité aux locataires de l'organisme dans le département. Elle introduit également la capacité des OLS, sur accord préfectoral, à vendre des logements à toute personne physique ou morale pour des usages autres que l'habitation, afin d'assurer l'équilibre économique et social d'un quartier connaissant des difficultés particulières.
- La loi n°94-624 du 21 juillet 1994 permet au locataire de formuler la demande que le logement soit vendu à son conjoint ou, s'ils n'excèdent pas les plafonds de ressources autorisés, à ses ascendants ou descendants. Elle impose également aux OLS de formuler une réponse motivée dans un délai de deux mois à toute demande d'acquisition de son logement par un locataire. Enfin, cette loi permet aux OLS, faute d'acquéreur prioritaire, de vendre un logement vacant à une collectivité locale ou un groupement de collectivités locales, sous réserve que ceux-ci s'engagent à y loger des personnes défavorisées, pendant une durée d'au moins 15 ans.
- La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « [SRU](#) », réaffirme la compétence des bailleurs sociaux dans la vente HLM et l'accession à la propriété⁷⁷.

⁷⁶ La loi dispose : « Est qualifié de location-accession et soumis aux dispositions de la présente loi le contrat par lequel un vendeur s'engage envers un accédant à lui transférer, par la manifestation ultérieure de sa volonté exprimée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception et après une période de jouissance à titre onéreux, la propriété de tout ou partie d'un immeuble moyennant le paiement fractionné ou différé du prix de vente et le versement d'une redevance jusqu'à la date de levée de l'option ».

⁷⁷ Son article 55 impose aux communes dont la population est au moins égale 1 500 habitants en Île-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions et qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants de disposer d'au moins 20 % de [logements sociaux](#).

- La [loi urbanisme et habitat](#) (ou de Robien) du 2 juillet 2003 incite les organismes HLM à faciliter l'accèsion aux locataires afin de régénérer du logement social par le produit de la vente.
- Les incitations politiques à la vente s'accroissent avec la [loi n° 2006-872](#) du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL) qui simplifie les conditions de vente aux locataires d'HLM de leur logement, facilite les acquisitions de logements HLM par les particuliers non-occupants extérieurs au secteur social et allège les conditions d'occupation et de revente. Les organismes bailleurs peuvent moduler le prix de vente⁷⁸ et mettre en place des dispositions dérogoires au droit des copropriétés.
- La loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 introduit la possibilité pour les OLS de céder des logements, vacants ou non, aux établissements publics créés en application des articles L. 321-1 et L. 326-1 du Code de l'urbanisme, dans le cadre d'opération de renouvellement urbain, les baux demeurant jusqu'au départ des locataires en place.
- La loi n°2009-323 du 25 mars 2009 (dite « loi Boutin » ou « loi Molle ») autorise, à défaut d'acquéreur prioritaire, la vente de logements vacants aux organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage sociale, créé par l'article L365-1 de la même loi.
- La loi n°2012-387 du 22 mars 2012 ajoute les gardiens d'immeuble employés par l'organisme vendeur à la liste des acquéreurs prioritaires. Elle interdit également à toute personne physique acquéreur d'un logement social de se porter à nouveau acquéreur d'un logement conventionné.
- La loi n°2014-366 du 24 mars 2014 (dite « ALUR » pour « l'accès au logement et un urbanisme rénové ») impose une consommation d'énergie correspondant au minimum à l'étiquette « E » pour toute vente de logements situés dans les immeubles collectifs appartenant aux organismes de logement social.
- La loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 (dite « Égalité et citoyenneté ») autorise, à défaut d'acquéreur prioritaire, la vente de logements vacants à un organisme foncier solidaire.

⁷⁸ De plus ou moins 35 % par rapport à l'estimation de l'administration des domaines.

Annexe n° 2. Examen de régularité

Cette annexe a vocation à expliciter le contenu de l'examen de régularité effectué sur l'ONV pour la période 2019 à 2024. La publication n'inclura pas cette annexe.

Il est rappelé que l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics et modifiant diverses dispositions relatives aux comptables publics, prise en application de la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, crée un régime juridictionnel unifié de responsabilité des gestionnaires publics et des gestionnaires des organismes relevant du code de la Sécurité sociale, entré en application le 1er janvier 2023.

1. Cadre d'examen

a. Compétence de la Cour et textes applicables

En application des articles L.111-2 et L.111-12 du code des juridictions financières, la Cour des comptes est compétente pour contrôler les organismes mentionnés à l'article L.313-17 du code de la construction et de l'habitation.

b. Déroulement et méthodologie de l'examen de régularité

La notification du contrôle de régularité, au titre de l'article L.111-2 du code des juridictions financières, a été faite par la lettre d'ouverture du contrôle de l'ONV

Un contrôle des marchés a été fait par sondage sur la période sous revue.

2. Contrôle des marchés

Le contrôle des marchés a été réalisé sur échantillon. De 2019 à 2024, l'ONV, en tant qu'entité adjudicatrice a passé 86 marchés publics dont 56 procédures formalisées, 18 procédures adaptées, cinq procédures au titre de l'article L.2112-5⁷⁹ du code de la commande publique pour des prestations de notaires et sept procédures au titre de l'article L.2512-5⁸⁰ du même code pour des prestations de certifications notariales. Ces procédures concernent des marchés de travaux et des prestations de services pour l'essentiel.

Sur les 86 marchés, un échantillonnage des marchés a été fait en fonction des décisions d'attribution, des formes de marchés, des types de marchés, et du type de procédure.

À la demande des rapporteurs, l'ONV a mis à disposition, l'avis d'appel public à concurrence, le règlement de consultation, le rapport d'analyse des candidatures, la note d'analyse du maître d'ouvrage, le rapport d'analyse des offres, l'acte d'engagement, les annexes

⁷⁹ « La durée du marché est définie en tenant compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État, sous réserve des dispositions du présent livre relatives à la durée maximale de certains marchés. »

⁸⁰ « Sont soumis aux mêmes règles les marchés publics suivants : [8° Les services juridiques suivants : a) Les services de certification et d'authentification de documents qui doivent être assurés par des notaires ;]

financières et les règlements. Une attention particulière a été portée aux marchés déclarés sans suite (16 marchés sur la période soit 19%) et aux avenants de marchés

Il n'a pas été noté d'entrave à la liberté d'accès à la commande publique ni de rupture dans le traitement des candidats, les critères de notations étant détaillés et précis et correctement relatés dans les documents transmis.

Après examen de ces marchés, il n'est pas relevé d'irrégularité. Néanmoins la Cour constate que pour certains marchés l'avis d'appel public à la concurrence est publié tardivement et laisse peu de délai de réponse pour les candidats (15 jours pour le marché 2020-ONV-012 ; 28 jours pour le marché 2021-ONV-009 ; 22 jours pour le marché 2023-ONV-003).

Par ailleurs, il apparaît qu'en plusieurs reprises le cahier des charges est insuffisamment précis (marché 2020-ONV-006 ou inadapté au secteur (marché 2021-ONV-008 et 009 et marché 2023-ONV-003). Ce manque de précision a pour effet de multiplier les consultations déclarées sans suite et donc de retarder la mise en œuvre des solutions.

N°	allotissement	Objet	type	Montant indicatif	Publication /réponse	Durée	Critères d'attribution	Déroulement de la procédure	Analyse du choix
2020-ONV-006 LOT 1	Allotissement selon répartition géographique	PRESTATION D'ÉTUDES ET DE CERTIFICATION ÉTABLIES PAR UN GÉOMÈTRE-EXPERT DANS LE CADRE DES OPÉRATIONS DE VENTES ET DE GESTION DU PARC IMMOBILIER ACQUIS PAR L'OFFICE NATIONAL DES VENTES (LOT 1)	Appel d'offres ouvert	Sans minimum ni maximum	Publication du 21 août au JOUE et 19 août au BOAMP, sur profil acheteur du 17 août 2020 ; Réponse fixée au 5 octobre 2020 à 12h00	Accord-cadre d'un an renouvelable 3 fois	VALEUR TECHNIQUE DE L'OFFRE : 50 points en 4 sous-critères et PRIX sur 50 points [12,5 points]	Déclaré sans suite (rapport analyse du 14 janvier 2021)	De 5 à 12 offres par lot. Les bas proposés sont liés à une incompréhension des unités de calcul à prendre en compte dans le BPU. Certains candidats ont par exemple sélectionné des m ² pour les unités de mesure de leurs offres, d'autres des tranches de m ² . Cette incompréhension concerne également les offres dont les candidats disposent d'offres financièrement très élevées. Ce différentiel démontre une incompréhension
2020-ONV-006 LOT 2	Allotissement selon répartition géographique	PRESTATION D'ÉTUDES ET DE CERTIFICATION ÉTABLIES PAR UN GÉOMÈTRE-EXPERT DANS LE CADRE DES OPÉRATIONS DE VENTES ET DE GESTION DU PARC IMMOBILIER ACQUIS PAR L'OFFICE NATIONAL DES VENTES (LOT 2)	Appel d'offres ouvert	Sans minimum ni maximum					

2020-ONV-006 LOT 3	Allotissement selon répartition géographique	PRESTATION D'ÉTUDES ET DE CERTIFICATION ÉTABLIES PAR UN GÉOMÈTRE-EXPERT DANS LE CADRE DES OPÉRATIONS DE VENTES ET DE GESTION DU PARC IMMOBILIER ACQUIS PAR L'OFFICE NATIONAL DES VENTES (LOT 3)	Appel d'offres ouvert	Sans minimum ni maximum					générale du bordereau par une majorité de candidats. Cet aspect a faussé les offres et n'a pas permis de réaliser une mise en concurrence saine permettant d'obtenir des offres à une valeur juste. L'inadéquation entre le besoin du Pouvoir Adjudicateur et les offres sélectionnées est un risque non négligeable pouvant mener à une éventuelle défaillance de Titulaires, en cours d'exécution
2020-ONV-006 LOT 4	Allotissement selon répartition géographique	PRESTATION D'ÉTUDES ET DE CERTIFICATION ÉTABLIES PAR UN GÉOMÈTRE-EXPERT DANS LE CADRE DES OPÉRATIONS DE VENTES ET DE GESTION DU PARC IMMOBILIER ACQUIS PAR L'OFFICE NATIONAL DES VENTES (LOT 4)	Appel d'offres ouvert	Sans minimum ni maximum					
2020-ONV-006 LOT 5	Allotissement selon répartition géographique	PRESTATION D'ÉTUDES ET DE CERTIFICATION ÉTABLIES PAR UN GÉOMÈTRE-EXPERT DANS LE CADRE DES OPÉRATIONS DE VENTES ET DE GESTION DU PARC IMMOBILIER ACQUIS PAR L'OFFICE NATIONAL DES VENTES (LOT 5)	Appel d'offres ouvert	Sans minimum ni maximum					
2020-ONV-006 LOT 6	Allotissement selon répartition géographique	PRESTATION D'ÉTUDES ET DE CERTIFICATION ÉTABLIES PAR UN GÉOMÈTRE-EXPERT DANS LE CADRE DES OPÉRATIONS DE VENTES ET DE GESTION DU PARC IMMOBILIER ACQUIS PAR	Appel d'offres ouvert	Sans minimum ni maximum					

		L'OFFICE NATIONAL DES VENTES (LOT 6)							
2020-ONV-009 LOT 1	Allotissement selon répartition géographique	MANDAT DE COMMERCIALISATION ET DE VENTE DU PATRIMOINE HLM DE L'OPÉRATEUR NATIONAL DES VENTES (LOT 1)	Appel d'offres ouvert	Sans minimum ni maximum	Publication du 23 septembre au JOUE et 23 septembre au BOAMP, sur profil acheteur 23 septembre 2020 ; Réponse fixée au 23 octobre 2020 à 12h00	Accord-cadre d'un an renouvelable 3 fois (Le nombre de titulaires retenus varie selon la répartition géographique de 1 à 4)	VALEUR TECHNIQUE DE L'OFFRE : 45 points en 2 sous-critères et PRIX sur 55 points [12,5 points]	Notification du 8 janvier 2021	11 offres reçues (tous les lots ont des candidatures). Mise en concurrence très forte ayant permis de rationaliser les choix en sélectionnant les prestataires au meilleur rapport qualité / prix Accompagnement fort avec des spécialistes sur les vacants et occupants (image de l'ONV) Multi attributaire : Avoir les meilleures pratiques sur le marché via les candidats choisis (tour de rôle)
2020-ONV-009 LOT 2	Allotissement selon répartition géographique	MANDAT DE COMMERCIALISATION ET DE VENTE DU PATRIMOINE HLM DE L'OPÉRATEUR NATIONAL DES VENTES (LOT 2)	Appel d'offres ouvert	Sans minimum ni maximum					
2020-ONV-009 LOT 3	Allotissement selon répartition géographique	MANDAT DE COMMERCIALISATION ET DE VENTE DU PATRIMOINE HLM DE L'OPÉRATEUR NATIONAL DES VENTES (LOT 3)	Appel d'offres ouvert	Sans minimum ni maximum					
2020-ONV-009 LOT 4	Allotissement selon répartition géographique	MANDAT DE COMMERCIALISATION ET DE VENTE DU PATRIMOINE HLM DE L'OPÉRATEUR NATIONAL DES VENTES (LOT 4)	Appel d'offres ouvert	Sans minimum ni maximum					
2020-ONV-009 LOT 5	Allotissement selon répartition géographique	MANDAT DE COMMERCIALISATION ET DE VENTE DU PATRIMOINE HLM DE L'OPÉRATEUR NATIONAL DES VENTES (LOT 5)	Appel d'offres ouvert	Sans minimum ni maximum					
2020-ONV-009 LOT 6	Allotissement selon répartition géographique	MANDAT DE COMMERCIALISATION ET DE VENTE DU PATRIMOINE HLM DE L'OPÉRATEUR	Appel d'offres ouvert	Sans minimum ni maximum					

		NATIONAL DES VENTES (LOT 6)							
2020-ONV-009 LOT 7	Allotissement selon répartition géographique	MANDAT DE COMMERCIALISATION ET DE VENTE DU PATRIMOINE HLM DE L'OPÉRATEUR NATIONAL DES VENTES (LOT 7)	Appel d'offres ouvert	Sans minimum ni maximum					
2020-ONV-009 LOT 8	Allotissement selon répartition géographique	MANDAT DE COMMERCIALISATION ET DE VENTE DU PATRIMOINE HLM DE L'OPÉRATEUR NATIONAL DES VENTES (LOT 8)	Appel d'offres ouvert	Sans minimum ni maximum					
2020-ONV-012	Non	Commercialisateurs Château-Thierry	Procédure adaptée en raison du montant du marché	Prix global et forfaitaires dont le montant maximum est de 85 000 € HT	Publication sur profil acheteur 3 septembre 2020 ; Réponse fixée au 18 septembre 2020 à 12h00	12 mois non reconductible	VALEUR TECHNIQUE DE L'OFFRE : 45 points en 2 sous-critères et PRIX sur 55 points [12,5 points]	Notification du 16 novembre 2020	1 pli reçu. Il a été demandé au candidat d'optimiser son offre financière dans le cadre d'une négociation. Taux de rémunération accepté à 3,6%
2021-ONV-008-L1	Allotissement selon répartition géographique	LOT 1 : Missions de géomètre pour Paris et l'Île de France.	Appel d'offres ouvert	Sans minimum ni maximum	Publication du 2 septembre au JOUE et 2 septembre au BOAMP, sur profil acheteur 2 septembre 2020 ; Réponse fixée au 29	Accord-cadre d'un an renouvelable 3 fois	VALEUR TECHNIQUE DE L'OFFRE : 60 points en 4 sous-critères et PRIX sur 40 points	Déclaré sans suite (rapport analyse du 22 mars 2021)	Aux termes de l'article R. 2185-1 du Code de la Commande Publique : « L'Acheteur peut, à tout moment, déclarer une procédure sans suite. » Le Pouvoir Adjudicateur prend cette décision au motif de la redéfinition du
2021-ONV-008-L2	Allotissement selon répartition géographique	LOT 2 : Missions de géomètre pour le Nord-Est.	Appel d'offres ouvert	Sans minimum ni maximum					

2021-ONV-008-L3	Allotissement selon répartition géographique	LOT 3 : Missions de géomètre pour le Nord-Ouest	Appel d'offres ouvert	Sans minimum ni maximum	mars 2021 à 12h00				besoin par l'Acheteur. En effet, l'Acheteur modifie de manière substantielle le besoin, et notamment l'allotissement qui ne laisse pas, dans sa forme actuelle, apparaître de lots liés aux Géomètres topographes. Le pouvoir Adjudicateur déclare la procédure n°2021-ONV-008 relative à l'appel d'offres « prestation d'études et de certification établies par un géomètre-expert dans le cadre des opérations de ventes et de gestion du parc immobilier », sans suite au motif de l'intérêt général et autorise la relance d'un nouvel appel d'offres.
2021-ONV-008-L4	Allotissement selon répartition géographique	LOT 4 : Missions de géomètre pour le Sud-Est	Appel d'offres ouvert	Sans minimum ni maximum					
2021-ONV-008-L5	Allotissement selon répartition géographique	LOT 5 : Missions de géomètre pour le Sud-Ouest	Appel d'offres ouvert	Sans minimum ni maximum					
2021-ONV-008-L6	Allotissement selon répartition géographique	LOT 6 : Missions de géomètre pour les départements de Moselle, du Haut-Rhin et Bas-Rhin	Appel d'offres ouvert	Sans minimum ni maximum					

2021-ONV-009-L1	Allotissement selon répartition géographique	MISSION DE COORDINATION ET DE PILOTAGE NOTARIAL DE CESSIONS A L'UNITE A L'ECHELLE NATIONALE, DANS LE CADRE DE LA REGLEMENTATION RELATIVE A LA VENTE HLM LOT 1 : Paris et l'Ile de France, Bretagne, Pays de la Loire, Centre Val-de-Loire, Nouvelle Aquitaine et DROM (La réunion, Guyane, Martinique Guadeloupe)	Appel d'offres ouvert	Sans minimum ni maximum	Publication du 3 juin au JOUE et 3 juin au BOAMP, sur profil acheteur 3 juin 2021 ; Réponse fixée au 5 juillet 2021 à 12h00	Accord-cadre d'un an reconductible trois fois	VALEUR TECHNIQUE DE L'OFFRE : 60 points en 3 sous-critères et PRIX sur 40 points	Déclaré sans suite	À la suite de l'analyse des offres, il est apparu que le besoin exprimé dans les documents de consultation n'était pas suffisamment adapté à la structuration du secteur, ce qui a pour effet de faire peser un risque sur l'exécution du marché en cas d'attribution. L'Acheteur a donc identifié la nécessité de redéfinir son besoin afin que celui-ci soit en adéquation avec le fonctionnement du secteur. Aux termes de l'article R.2185-1 du code de la commande publique, l'Acheteur peut déclarer à tout moment une procédure sans suite. Cette déclaration sans suite est fondée sur la nécessaire redéfinition de son besoin.
2021-ONV-009-L2	Allotissement selon répartition géographique	MISSION DE COORDINATION ET DE PILOTAGE NOTARIAL DE CESSIONS A L'UNITE A L'ECHELLE NATIONALE, DANS LE CADRE DE LA REGLEMENTATION RELATIVE A LA VENTE HLM LOT 2 : Occitanie, Auvergne Rhône Alpes, Provence Côte d'Azur, et Corse	Appel d'offres ouvert	Sans minimum ni maximum					
2021-ONV-009-L3	Allotissement selon répartition géographique	MISSION DE COORDINATION ET DE PILOTAGE NOTARIAL DE CESSIONS A L'UNITE A L'ECHELLE NATIONALE, DANS LE CADRE DE LA	Appel d'offres ouvert	Sans minimum ni maximum					

		REGLEMENTATION RELATIVE À LA VENTE HLM LOT 3 : Hauts de France, Grand Est, Bourgogne, Normandie							
2021- ONV- 011- L1	Allotisseme nt selon répartition géographiq ue	Assistance à maîtrise d'ouvrage pour la préconisation de travaux sur les bâtiments avant acquisition par l'Opérateur National de Vente - Lot N°1 : Zone nord de la France métropolitaine	Appel d'offre s ouvert	Sans minimum ni maximum	Publication du 30 juin au JOUE et 30 juin au BOAMP, sur profil acheteur 30 juin 2021 ; Réponse fixée au 23 aout 2021 à 12h00	Accord- cadre multi- attributa ires d'un an recondu ctible trois fois	VALEUR TECHNIQUE DE L'OFFRE : 60 points en 5 sous- critères et PRIX sur 40 points	Notification du	2 et 1 offres recevables d'attribution). Sur le lot 2 une candidature est irrecevable, ce qui oblige à une attribution à l'autre candidat mais une attribution en multi-attributaire sur un unique candidat fait peser un risque quant à la charge de la prestation pour une seule entreprise. L'acheteur est dans ce cas confronté à une concurrence insuffisante ce qui constitue un motif d'intérêt général pour déclarer le lot sans suite.
2021- ONV- 011- L2	Allotisseme nt selon répartition géographiq ue	Assistance à maîtrise d'ouvrage pour la préconisation de travaux sur les bâtiments avant acquisition par l'Opérateur National de Vente - Lot N°2 : Zone sud de la France métropolitaine	Appel d'offre s ouvert	Sans minimum ni maximum				Déclaré sans suite	
2023- ONV- 003	Non	Acquisition et mise en œuvre d'une solution de gestion technique, de programmation/pla nification et de suivi de travaux pour l'ONV	Procéd ure adapté e en raison du monta nt du march é	Sans minimum en valeur ou en quantité et avec un maximum de 210 000€ HT sur la durée totale de l'Accord- cadre.	Publication du 1er juin 2023 au BOAMP, sur profil acheteur 1er juin 2021 ; Réponse fixée au 23 juin 2023 à 12h00	Accord- cadre mono- attributa ire pour une durée de 12 mois	VALEUR TECHNIQUE DE L'OFFRE : 60 points en 7 sous- critères et PRIX sur 40 points	Déclaré sans suite	2 candidatures recevables mais aucune de couvrir les fonctionnalités attendues (projection de plan de travaux et de reconstitution des travaux énergétiques). Il est proposé de déclarer sans suite afin de redéfinir le besoin et le périmètre du CCTP

Annexe n° 3. Les extensions envisageables du périmètre d'action des opérateurs de vente de logement social

La question de la nue-propriété

L'enjeu pour un OLS comme pour l'ONV

Acquérir la nue-propriété d'un bien immobilier, c'est en détenir la propriété, mais pas le droit d'usufruit. Aujourd'hui l'ONV en dispose, même si par délégation, ce droit est transféré aux OLS. Si les OLS vendeurs conservaient l'usufruit, ils feraient donc la même chose qu'actuellement sans percevoir de commission comme c'est le cas avec la gestion déléguée.

L'avantage principal pour l'ONV, ou tout autre OLS, de n'acquérir que la nue-propriété est que le prix d'achat serait réduit et qu'il n'aurait pas de commission de gestion à payer à l'OLS vendeur (cf. § 2.2.3.1).

Pour l'ONV, privé de l'usufruit, donc des recettes locatives reversées aujourd'hui par les OLS, seul élément permettant l'équilibre de son budget de fonctionnement, il y aurait un arbitrage à opérer entre des investissements réduits (un prix d'acquisition plus faible) et l'absence de recettes au titre de la gestion locative. Sous cette réserve, la nue-propriété peut être une solution attractive pour l'ONV, mais dépourvue d'intérêt pour les OLS vendeurs, qui n'augmenteraient pas autant leurs fonds propres, qui garderaient les charges d'entretien du bien sans percevoir de commission pour la gestion locative.

Les adaptations législatives souhaitées par l'ONV

Pour rappel, l'article L. 422-4 du CCH fait interdiction à l'ONV d'acquérir seulement la nue-propriété d'un bien, ce sur quoi revenait le projet de loi DOLA (projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables), et comme évoqué par la DHUP, l'ONV est en attente d'une réactivation de ce texte, dont le parcours législatif a été interrompu.

Pour Action Logement le fait de pouvoir dissocier la nue-propriété de l'usufruit dans le processus d'acquisition et de vente de logement anciens, permettrait de favoriser l'acquisition de patrimoine en zone tendue.

L'usufruit locatif social (ULS)

Dans une note technique du 22 octobre 2019 relative à l'Usufruit locatif social (ULS), signée par le DHUP le ministère précise le cadre de mise en œuvre du dispositif qui demeure encore mal connu.

Un dispositif mal connu

S'il a d'abord été développé à destination d'épargnants particuliers, il s'étend désormais aux investisseurs institutionnels, auxquels peut être assimilé l'ONV. Les opérations en ULS permettent aux bailleurs sociaux de produire une offre supplémentaire de logements locatifs sociaux dont le caractère social est limité dans le temps, puisque la convention d'usufruit doit être établie pour une durée minimale de 15 ans.

L'usufruit locatif social consiste en un démembrement temporaire du droit de propriété qui donne deux droits réels distincts :

- la nue-propriété appartient aux investisseurs, qui la financent sans prêt aidé de l'État ;
- l'usufruit est acquis par un bailleur social, qui perçoit l'intégralité des loyers et assure l'entretien de l'immeuble .

D'après l'USH, il y avait 11 800 logements sociaux produits en ULS entre 2008 et 2020.

Les perspectives possibles pour l'ONV

Pour l'ONV l'usage de l'ULS est le pendant de la possibilité de n'acheter que la nue-propriété. Le cadre juridique qui s'impose à l'ONV ne lui permet pas, comme bailleur social, de se constituer, un usufruit social locatif à l'occasion d'une vente de la nue-propriété d'un bien qu'il possède en pleine propriété, puisque son objet est de revendre les logements aux locataires et non de trouver des acquéreurs de la nue-propriété d'un bien immobilier démembré. Ce cadre ne lui permet pas non plus, comme investisseur, de profiter des avantages de l'ULS lorsqu'il acquiert des biens auprès d'un OLS, puisqu'il ne peut pas acheter la seule nue-propriété.

L'ONV pourrait tirer avantage de cette formule d'acquisition en nue-propriété :

- l'immobilisation de seulement 60% de la valeur du bien pour récupérer *in fine* un bien en parfait état ;
- une exonération de taxe foncière ;
- une période d'attente de 15 ans qui est compatible avec les délais de vente qu'il prévoit pour une partie importante de son stock d'ici 2050 ;
- l'absence de charge et de responsabilité de gestion ;
- en participant à une opération ULS, il y a la certitude que les fonds de l'ONV agrandissent le parc du bailleur partenaire ;
- l'inconvénient principal serait l'absence d'encaissement de loyer pendant la durée du démembrement.

Avantages et inconvénients de l'ULS

Pour l'acquéreur institutionnel de la nue-propriété :

Le bien immobilier est acheté à un prix réduit par rapport à sa valeur en pleine propriété (60% du prix en moyenne). Pendant toute la durée du démembrement, l'acquéreur institutionnel ne paie pas la taxe foncière. Il ne perçoit pas de loyers mais il n'a pas de charges de gestion locative, et en fin de période, le bailleur social lui garantit la libération du bien et sa remise en état ; il récupère un bien immobilier souvent valorisé. Il peut alors décider de continuer à louer, ou de le vendre. Il demeure dans son droit s'il choisit de donner congé au locataire dans les six mois qui précèdent la fin de l'ULS.

Pour le bailleur social détenteur de l'usufruit :

L'usufruit des logements est acquis en bloc par un organisme HLM (OLS) pour une durée déterminée (entre 15 et 20 ans) et pour un coût d'acquisition en moyenne de 40% du prix. Le bailleur HLM finance cette acquisition en mobilisant un prêt locatif social. Réservé à l'origine au financement PLS, le dispositif est ouvert depuis 2009 aux financements PLUS et

PLAI. Cette opération peut se faire sans mobilisation de fonds propres, les loyers perçus permettant de rembourser l'intégralité du prêt. Pendant cette période, le bailleur social perçoit les loyers et assure l'entretien de l'immeuble. De la même manière que pour les opérations en pleine propriété, le financement des opérations d'ULS emporte un taux réduit de TVA, mais en tant qu'occupant, l'usufruitier devra s'acquitter de la taxe foncière.

Pour la collectivité locale :

Les logements de l'ULS entrent dans le quota de logements sociaux de la loi SRU.

Les précautions que doit prendre le bailleur social (OLS) :

Vis-à-vis des locataires :

Dès son entrée dans les lieux, le locataire d'un logement en ULS doit bénéficier d'un bail stipulant explicitement le montage en démembrement et les implications qu'il emporte, à l'issue de la période d'usufruit, le bail prenant fin de plein droit au plus tard à la date d'extinction des droits d'usufruit sur le bien loué. Six mois avant l'extinction de l'usufruit, le locataire se voit proposer par le nu-propiétaire un nouveau bail, ou se voit donner congé, si le nu-propiétaire veut vendre le logement. Dans le cas où ces démarches n'aboutiraient pas, ou si le nu-propiétaire a donné congé au locataire, ce dernier bénéficie de garanties en matière de relogement. Il s'agit de le lui proposer, au plus tard trois mois avant l'expiration de la convention d'usufruit.

Au moment du montage de l'opération ;

L'OLS devra prévoir le provisionnement comptable de la remise en état des logements et des parties communes, l'impact de l'éventuelle vacance locative à gérer en fin de période d'usufruit (en raison de la difficulté de relouer un logement libéré un an avant la fin de l'ULS) ; et les frais de relogement.

Avant l'échéance du terme de l'usufruit :

L'OLS devra organiser la libération des logements pour leur remise en état, et anticiper le relogement des locataires éligibles au logement social.

Le bail réel et solidaire (BRS) et les organismes de foncier solidaire (OFS)

La question de pouvoir utiliser le bail réel et solidaire (BRS) pour vendre ses logements acquis aux particuliers est une préoccupation portée par les instances dirigeantes de l'ONV depuis 2020⁸¹. Cette ambition est complexe à mettre en œuvre et les pouvoirs publics sans y être hostiles sont plutôt réservés même si la demande de certaines métropoles est croissante. Il s'agit d'un dispositif d'accession sociale à la propriété qui va impliquer quatre types d'acteurs pour mettre en œuvre un BRS : un organisme de foncier solidaire (OFS), un opérateur qui vend

⁸¹ Feuille de route 2020 : Poursuivre les recherches d'opportunités pour inscrire l'ONV dans le système des OFS/BRS en qualité de partenaire ou d'opérateur, notamment pour mettre en place des accords locaux.

un BRS, la commune sur laquelle se déroule la transaction, et un locataire qui se porte acquéreur.

L'acquéreur devient propriétaire des murs du logement mais pas du terrain. Le foncier reste la propriété d'un organisme de foncier solidaire (OFS). Le propriétaire d'un BRS, locataire du terrain, doit verser tous les mois à cet organisme une redevance foncière (cette redevance varie d'un logement à l'autre en fonction des prix moyens de l'immobilier dans la zone géographique, autour d'1 € par m² et par mois). Un bail réel solidaire est conclu pour une durée de 18 à 99 ans.

Un mode de vente qui s'accroît

Depuis 2017, après un démarrage poussif, le nombre d'acquisition en BRS n'a eu de cesse d'augmenter, d'après l'association « Foncier solidaire France » il y a, (bilan 2024), 1 885 BRS livrés (pas forcément occupés) en 2023, et 14 661 projets (7499 engagés, et 7 112 en commercialisation). La majorité de la production est située dans des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU. Ces chiffres sont à mettre en regard d'un parc social qui compte 5,9 millions de logements, sachant qu'il s'est vendu 4 830 logements individuels HLM en 2023 (Hors les 284 ventes ONV).

D'après l'observatoire « Adéquation »⁸² :

- Par rapport aux prix du marché libre, la décote (liée au fait que le foncier soit exclu du prix) des produits en BRS a été en moyenne de - 42 %, allant de - 35 % en Île-de-France à - 49 % en région PACA ou en Bretagne (c'est de l'ordre de -20 % par rapport à une vente HLM « classique »).
- 15 % des ventes, en accession aidée à la propriété des opérateurs HLM, l'ont été en BRS en 2023, soit un quasi-doublement en un an.

Pour les collectivités locales, le dispositif « OFS-BRS » représente une solution séduisante. En faveur de la mixité sociale, de la mobilité des locataires du parc social et de la fluidification des parcours résidentiels, ce montage sécurise la collectivité, qui conserve, directement ou non, la maîtrise du foncier, ainsi que le bénéfice des différentes aides qu'elle a pu consentir. Cet outil peut contribuer à la sobriété dans la consommation d'espaces, opérer la réhabilitation des friches, et c'est une solution qui n'alimente pas l'inflation du prix du foncier constructible. Le BRS offre aussi de nouvelles pistes d'intervention dans les copropriétés dégradées. Enfin les logements sous BRS sont intégrés dans le décompte des logements sociaux de la loi SRU.

À compter du 1^{er} janvier 2025⁸³, le BRS ciblera exclusivement les ménages qui ne possèdent pas déjà leur résidence principale. Cette nouvelle condition répond à un besoin de recentrer l'accès à cette aide sur les familles ne pouvant pas se loger facilement dans le parc privé. Par ailleurs, un propriétaire sous BRS souhaitant louer tout ou partie de son bien devra impérativement informer l'organisme de foncier solidaire (OFS) avant de concrétiser cette démarche.

⁸² ADEQUATION est un cabinet spécialiste de l'analyse et de l'observation des marchés immobiliers résidentiels.

⁸³ Décret 2024-838 du 16 juillet 2024

Une tentation pour l'ONV

Pour la DHUP :

Si le BRS permet à l'ONV de vendre davantage de logements, sa mise en place pourrait être une initiative judicieuse. L'ONV fait partie des structures pouvant être agréées OFS et la vente de logements locatifs sociaux en BRS est désormais possible pour ces structures depuis la loi n° 2022-217 dite "3DS" (article L.443-7 du CCH).

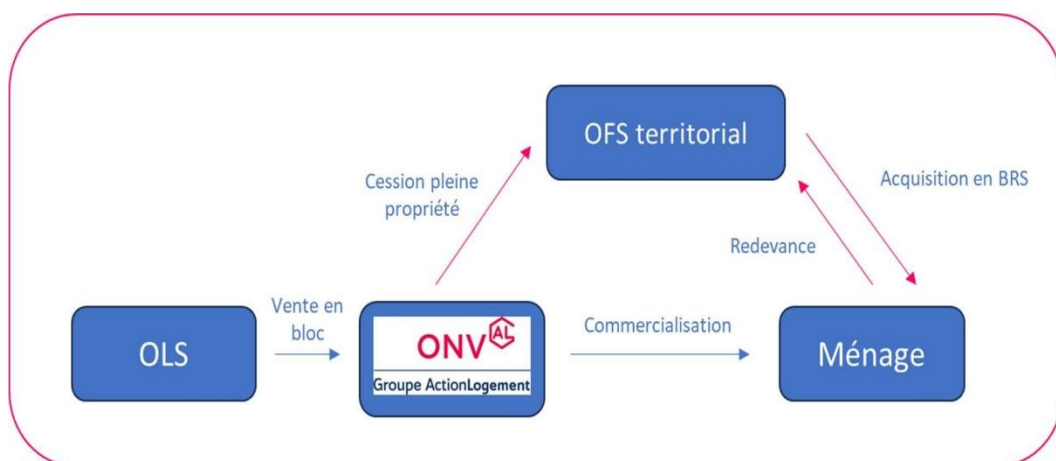
Cependant, cette approche soulève la question de la gestion « à très long terme » de l'actif, puisqu'avec le BRS, l'ONV resterait propriétaire du foncier. Cela impliquerait que l'ONV deviennent un porteur foncier, endossant non seulement un rôle d'acquéreur/vendeur, mais aussi de gestionnaire. Or, cela n'est pas la mission de l'ONV telle que la structure a été conçue en 2019. Le modèle économique initial, notamment en ce qui concerne les frais liés à la gestion du foncier, semble peu adapté à cette nouvelle orientation.

Pour le groupe Action Logement et sa filiale ONV :

L'ONV a très tôt examiné la question afin d'être en mesure d'intervenir en BRS dans des territoires dits « prescripteurs » défavorables à la vente HLM, et qui conditionnent ces opérations au montage OFS-BRS. Plusieurs modalités d'intervention ont été étudiées sans pour autant être retenues, l'état actuel des textes applicables ne permettant pas leur mise en œuvre, sans une importante refonte.

Une alternative plus accessible est en cours d'étude par ALG. L'ONV, conformément à son modèle actuel, pourrait acquérir un bien en bloc auprès d'un OLS. L'ONV commercialiserait ses logements auprès d'acquéreurs rentrant dans les critères⁸⁴ d'un OFS partenaire. Chez le notaire, le même jour l'OFS achèterait le logement à l'ONV et signerait immédiatement un BRS (L.255-2 du CCH⁸⁵ et non pas L.255-3⁸⁶) avec le ménage acquéreur. La seule relation entre l'ONV et l'OFS serait donc une vente pure et simple, à charge pour l'OFS de se refinancer, la CDC ayant une offre adaptée, ALS imagine pouvoir le faire aussi.

Graphique n° 1 : schéma de l'OFS/BRS (source Action Logement)



⁸⁴ Plafonds de revenus, accord sur le prix, redevance, occupation RP.

⁸⁵ Le bail réel solidaire peut être consenti à un preneur

⁸⁶ Le bail réel solidaire peut être consenti à un opérateur

La question est de savoir si l'ONV peut vendre un logement à un OFS. Action logement considère que les articles L.411-4 et L.443-11 du CCH y répondent par l'affirmative sous réserve d'une validation juridique définitive. Les statuts de l'ONV parlent de « ventes » sans préciser s'il s'agit de personnes physiques ou morales.

Le CCH autorise tout OLS (y compris l'ONV) à céder des logements à un OFS en vue de revente en BRS. Dans le schéma proposé, l'ONV achète un patrimoine à un OLS (qui en conserve la gestion) et le revend à la découpe en BRS dans le cadre d'un partenariat avec un OFS territorial. Au-delà de la question juridique reste aussi à valider l'intérêt de ce montage pour les partenaires. Qu'est-ce qui peut justifier que l'OLS cède le patrimoine à l'ONV plutôt qu'à l'OFS directement, lequel n'a pas vocation à gérer du locatif social ? Pourquoi un OFS serait-il intéressé par racheter les logements de l'ONV ?

Action logement conclut son analyse par un appel à la prudence qui l'engage à :

- s'assurer définitivement que l'ONV peut vendre un logement à un OFS,
- identifier des OFS territoriaux intéressés par le développement du BRS dans l'ancien, dans des territoires suffisamment tendus pour justifier le recours au BRS (Ile-de-France) et/ou pertinents pour le développement de l'ONV (Métropoles rennaise, nantaise, lilloise) ,
- identifier dans le patrimoine de l'ONV un programme susceptible de se prêter à un exercice de simulation afin d'évaluer le bénéfice pour l'accédant et la rentabilité pour l'ONV.

Il faut noter dans cette analyse qu'Action Logement n'évoque pas la gestion « à très long terme » de l'actif, question soulevée par la DHUP, qui peut se résoudre si c'est l'OFS qui reste propriétaire du foncier. Se posera aussi la question de la mise en œuvre des règles comptables applicables concernant l'affectation des recettes issues des BRS vendus, pour respecter celles du SIEG.

Le sujet de l'accès de l'ONV à la vente en BRS, est très ouvert, et ne manque pas de pertinence pour l'ONV, mais il apparaît comme étant une gageure difficile d'accès, même si le pragmatisme du groupe Action Logement sur ce dossier fait montre de lucidité.

La vente d'immeubles à rénover (VIR)

Comme le pratique d'autres opérateurs, l'ONV a décidé, comme vendeur, de s'intéresser à l'usage qu'il pourrait faire de la vente d'immeubles à rénover (VIR), dès sa feuille de route 2023, confirmée en 2024 : « *Mener une réflexion approfondie sur l'opportunité de recourir à la revente en VIR* » mais la Cour n'a pas eu connaissance du résultat de sa réflexion approfondie. Elle note qu'en 2022, l'ONV exprimait une forme de défiance à l'égard de la VIR : « *Pendant la période de pleine propriété en cas de commercialisation lointaine, éviter le risque de VIR* ». Cette hypothèse, de recours à la VIR, a aussi été envisagée par l'ONV dans le cadre du protocole de coopération avec les OLS : « *Si l'Organisme Partenaire ne souhaite pas intégrer la gestion des travaux de rénovation dans le cadre de la coopération, d'autres options peuvent être envisagée, comme la gestion des travaux confiées à un tiers, ou la vente d'immeuble à rénover (VIR)* ».

Le principe de la vente d'immeubles à rénover

Pour encourager la réhabilitation du bâti ancien, la vente d'immeuble à rénover (VIR) s'applique à la vente d'un immeuble déjà construit, que le vendeur s'engage à restaurer, dans un délai déterminé. Ce type de vente vise à sécuriser l'acquéreur. Le vendeur, un promoteur immobilier ou un investisseur institutionnel, prend en charge la rénovation du bien, et l'acheteur, le futur propriétaire du bien, peut bénéficier d'avantages fiscaux liés aux rénovations (dispositifs Malraux ou Denormandie...).

Dès la signature du contrat de VIR, l'acquéreur se voit immédiatement transférer les droits sur le sol, ainsi que la propriété des constructions existantes, mais les ouvrages à venir ne deviennent sa propriété qu'au fur et à mesure de leur exécution. Le prix du sol et des constructions existantes est réglé à la date de signature du contrat de VIR, mais le paiement des ouvrages à venir se fait à mesure de l'avancement des travaux et le solde à la livraison. L'acquéreur paie donc le bien en plusieurs étapes, en fonction de l'avancement des travaux, ce paiement progressif lui permet de limiter les risques et de s'assurer que les travaux avancent comme prévu. Le vendeur demeure maître d'ouvrage jusqu'à la réception des travaux. La loi impose au vendeur de fournir une garantie d'achèvement des travaux qui prend fin par la constatation de leur achèvement, un procès-verbal de livraison étant signé entre vendeur et acquéreur.

Le contrat de vente d'immeuble à rénover (VIR)

Il est régi par les dispositions des articles L.262-1 et suivants et R.262-1 à R.262-15 du Code de la construction et de l'habitation. Ces dispositions particulières et protectrices de l'acquéreur sont d'ordre public : les parties ne peuvent pas y déroger. Le contrat est obligatoirement conclu par acte authentique, à peine de nullité. La nature et l'importance des travaux ne sont pas réglementées. Cependant, si les travaux sont assimilables à une reconstruction, il s'agira d'un contrat de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) et non d'une vente d'immeuble à rénover (VIR).

Un avantage pour l'ONV

Compte tenu du volume de logements à rénover, parmi ceux qui ont été acquis par l'ONV, la formule de la VIR, pour la revente aux particuliers, lui permettrait de ne pas préfinancer ces travaux. D'une part, ce serait les acquéreurs qui financeraient cette rénovation, et d'autre part, cela contribuerait à écouler plus rapidement le stock des logements à vendre. Le problème principal concerne les acquéreurs, car ils devront attendre, avant de profiter du bien acheté, donc continuer à payer un loyer en plus de leur crédit.

La vente de logements locatifs intermédiaires (LLI)

Dans un rapport d'étude de 2022, sur le potentiel de la cession de HLM en bloc pour les bailleurs sociaux, le cabinet Berger obtient une réponse emblématique du Président du directoire de BATIGERE (SA HLM) : « *Le développement du logement intermédiaire est un axe stratégique prioritaire pour répondre au défi du financement* ».

C'est dans sa feuille de route pour 2024 que l'ONV est le plus complet en se fixant comme objectif d'anticipation, celui de poursuivre les réflexions sur l'élargissement de son périmètre d'intervention et de conduire auprès des instances décisionnaires, les actions nécessaires à la mise en œuvre des évolutions identifiées et souhaitables (BRS, ULS, Logement Intermédiaire, accession progressive...). Le logement intermédiaire y figure.

Le logement intermédiaire (LLI) et le monde HLM

Depuis sept décennies, Action Logement, s'emploie à construire et financer des logements sociaux et intermédiaires⁸⁷, prioritairement dans les zones tendues. Le groupe compte 500 filiales immobilières dont 65 ESH et un patrimoine d'un million de logements sociaux et intermédiaires. Les logements intermédiaires désignent une catégorie de logements dont les loyers se situent entre ceux du logement social et ceux du parc privé. Ils s'adressent aux ménages à revenus médians, qui ne sont pas éligibles aux logements sociaux, et qui rencontrent des difficultés à se loger dans le parc privé. Les loyers y sont plafonnés, inférieurs aux prix du marché (15 % à 20% inférieurs), et ils sont accessibles sous plafonds de ressources réglementés. Ils doivent constituer la résidence principale et sont plutôt situés en zone tendues, proches des bassins d'emploi et des transports en commun,

« Foncière logement » et « In'li », sont les fers de lance du groupe Action logement en matière de logements intermédiaires. Pour les investisseurs institutionnels, être opérateur de logements intermédiaires est plus attractif que ne l'est le dispositif Pinel pour les investisseurs particuliers. Le maintien de la TVA à 10% (article 279-0 bis A du CGI) sur la construction de logements locatifs intermédiaires (LLI) alors qu'elle est à 20% pour le Pinel, et un crédit d'impôt pour les sociétés⁸⁸, qui neutralise chaque année le montant de la taxe foncière (crédit d'impôt d'IS aujourd'hui, exonération de TFPB avant 2023) consolident cette attractivité.

Les conséquences d'un élargissement des missions avec le LLI

L'objectif principal du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, suspendu suite aux dernières élections législatives, était de rendre possible une production plus importante de logements libres, de logements sociaux et de logements intermédiaires abordables. Son article 7 permettait aux bailleurs sociaux de produire davantage de logements locatifs intermédiaires (LLI). Ceux-ci ne peuvent actuellement gérer directement des logements intermédiaires qu'à hauteur de 10 %, au plus, de leur parc de logements locatifs sociaux. La mesure visait à augmenter ce taux à hauteur de 20 %.

Plus spécifiquement, cela pouvait permettre aux filiales HLM spécialisées dans la construction et la gestion de LLI, ainsi qu'aux filiales du groupe Action Logement exerçant une activité de logement intermédiaire, de vendre en bloc des logements intermédiaires, à des sociétés de vente, comme l'ONV, ce que ne permet pas aujourd'hui l'article L.422-4 du CCH.

Pour Action logement, cet élargissement du champ d'intervention de l'ONV aurait pour effet d'ouvrir des perspectives de développement et d'augmenter son volume d'activité en s'appuyant sur son organisation actuelle ; il lui permettrait de gérer l'ensemble du spectre du logement abordable (LLS89 et LLI).

L'ONV est en recherche de pistes d'amélioration systémiques, il considère qu'au regard des grands chantiers d'organisation qu'il mène depuis sa création, les réponses à apporter sont à rechercher en externe. Cela passerait par un élargissement de son périmètre d'acquisition, l'acquisition et la revente des biens immobiliers par les sociétés de vente HLM étant strictement

⁸⁷ Un patrimoine de 1 090 304 logements, dont 1 018 670 logements sociaux et 71 634 logements intermédiaires et divers (6,6% de son parc)

⁸⁸ Pour les logements achevés à compter du 1er janvier 2023, la loi de finances pour 2022 du 30 décembre 2021 a instauré l'article 220 Z septies dans le code général des impôts visant à remplacer l'exonération de TFPB de 20 ans par une créance à l'impôt sur les sociétés

⁸⁹ Logements locatifs sociaux

limitées aux biens immobiliers appartenant à des bailleurs sociaux. L'ONV n'a pas la faculté, de faire de même avec les filiales HLM dédiées au logement intermédiaire.

L'évolution législative prévue, visait aussi à permettre aux filiales spécialisées dans la construction et la gestion de LLI de vendre en bloc des logements intermédiaires, à des sociétés de vente HLM comme l'ONV. La faculté offerte aux filiales d'Action Logement de diversifier leurs débouchés commerciaux devait permettre un accroissement de leurs produits exceptionnels et ainsi améliorer leur résultat financier, amoindrissant leurs besoins en fonds propres issus des produits de la PEEC. L'ONV souhaite retrouver ces mesures dans un véhicule législatif à venir.

Pour la DHUP, cette option aurait amélioré la logique de mutualisation de moyens permettant à une structure de vente de gérer l'ensemble du spectre du logement abordable (LLS et LLI). Cependant, elle alerte sur le fait que la vente de LLI n'étant pas intégrée au sein du SIEG « logement social » en application de l'article L411-2 du CCH, l'ONV aurait été soumis, comme tous les autres OHLM, à une obligation de comptabilité séparée pour cette activité en application des dispositions du même article du CCH. Selon l'ONV cette obligation a été mise en œuvre.

Annexe n° 4. Prévisionnel de pertes

Document Budget 2024 – *le réalisé 2023*

L'ONV prévoit d'acquérir 2 000 logements pour un montant de 209 M€. Le montant moyen d'acquisition hors frais s'élève à 105 000 € par logement. Le coût du déstockage induit par les ventes est valorisé à 64,3 M€. La marge brute sur ventes s'élève à 1,8 M€.

1. Pour réaliser ses ventes, l'ONV prévoit d'engager,

4 148 K€ de frais, (3 319 K€ en 2023) dont :

- 2,012 M€ d'honoraires de commercialisation soit 3% du chiffre d'affaires ;
- 0,862 M€ de frais d'accompagnement à la vente dont 0,8 M€ au titre des gestes commerciaux ;
- 0,750 M€ d'honoraires de notaires centralisateurs ;
- 0,523 M€ de frais de communication, diagnostics immobiliers et assurance revente pris en charge pour 100 acquéreurs.

Les autres charges (0,512 M€) ont été engagées pour 100 opérations abandonnées, soit un montant moyen 5 000 € par opération abandonnée : en augmentation notamment du fait de la systématisation des audits techniques.

2. Avant imputation des frais de fonctionnement

L'activité d'acquisition/revente dégage une perte brute d'exploitation de 2,487 M€ soit une perte brute de 4 500 K€ par logement vendu, « en ligne avec le modèle de l'ONV ».

Le 30 mai 2023 l'ONV indique dans son business plan, que le résultat d'exploitation de la vente est structurellement négatif, et qu'il représente une perte de 304 M€ sur la période (jusqu'en 2050).

3. Les montants investis pour la rénovation

Ne seront vraisemblablement pas répercutés sur le prix de vente compte-tenu des impératifs normatifs qui vont progressivement s'imposer à tout acheteur.

Lors du conseil d'administration du 11 janvier 2023 la directrice générale adjointe indique que sur les 5 000 logements déjà acquis, 2 500 logements font, ou feront, l'objet d'une rénovation (étiquettes E et D). Elle précise qu'en moyenne, une rénovation énergétique implique un coût de 26 000€ par logement. Sur le stock de 35 000 logements restant à acquérir, 15 500 pourraient se situer en étiquette E ou D, représentant un investissement de 563 M€ à horizon 2035. Les autres logements, au nombre de 19 500, soit 55% des acquisitions à venir, devraient être acquis en étiquette C (42% du patrimoine).

L'exercice de prévision est difficile car il faut aussi intégrer pour ce stock de logements invendus, les montants financiers qui auront été mobilisés pour les rénover et les mettre aux normes.

Annexe n° 5. Bilans et comptes de résultats 2019-2023

Bilan		2019	2020	2021	2022	2023
En k€ valeurs nettes hors amortissements et provisions						
Actif immobilisé		325	657	704	1 315	1 236
Actif circulant		334 684	680 824	711 592	1 058 529	1 176 317
Charges constatées d'avances		90	87	0	17	918
	Total général actif	335 098	681 569	712 297	1 059 861	1 178 472
Capitaux propres	Capitaux propres	333 033	666 033,00	666 033	666 033	666 033
	Réserve légale					97
	Report à nouveau		-3 251	-7 507	-4 404	1 841
	Résultat de l'exercice	-3 251	-4 256	3 103	6 342	10 505
		329 782	658 526	661 629	667 971	678 476
Provisions	Provisions pour risques et charges	69	112	179	227	478
Dettes	Emprunts et dettes	5 247	22 931	50 489	391 663	499 518
	Total général passif	335 098	681 569	712 297	1 059 861	1 178 472
Compte de résultat		2019	2020	2021	2022	2023
Produits d'exploitation	Produits d'exploitation liées à la vente	0	590	17 019	39 089	34 813
	Produits d'exploitation liées à la gestion	0	5 255	16 997	24 242	31 370
Charges d'exploitation	Charges d'exploitation liées à la vente	34	710	16 012	37 238	34 802
	Charges d'exploitation liées à la gestion	5	2 214	8 288	12 696	16 536
Frais de fonctionnement		3 373	7 890	7 423	7 855	9 652
Résultat d'exploitation		-3 411	-4 971	2 293	5 542	5 193
Résultat financier		160	756	786	800	5 471
Résultat courant		-3 251	-4 214	3 079	6 342	10 664
Résultat exceptionnel et impôts		0	-42	24	0	-158
	RESULTAT DE L'EXERCICE	-3 251	-4 256	3 103	6 342	10 505

