

Le nouveau siège de l'office Paris Habitat

PRESENTATION

Fondé en 1914, Paris Habitat est le plus important office public de l'habitat (OPH)³⁰⁸ de France. Il gère plus de 117.000 logements situés, pour l'essentiel, dans Paris.

Cet office disposait d'un siège social situé rue Cardinal Lemoine à Paris dans le 5^{ème} arrondissement qui ne pouvait accueillir l'ensemble de ses services. Plusieurs étaient donc installés dans des immeubles pris en location dans d'autres arrondissements. Pour les réunir tous en un site unique, le conseil d'administration a, en décembre 2003, approuvé un projet consistant à vendre le siège social et à mettre fin aux locations pour acquérir, en copropriété, un immeuble situé 21, rue Claude Bernard, également dans le 5^{ème} arrondissement, précédemment utilisé par le quotidien Le Monde.

Ce nouveau siège social, de plus de 16 000 m² de superficie nette hors œuvre, a été mis en service en juin 2008, sans pouvoir toutefois accueillir l'ensemble des services informatiques ; le service d'étude reste en effet logé dans des locaux loués rue Buffon, dans le même arrondissement.

Le contrôle réalisé par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a mis en évidence une accumulation de dérives, notamment financières et de délais, qui s'expliquent avant tout par un continuuel défaut, de la part des responsables de l'opération, de prise en compte de la globalité des coûts.

³⁰⁸ L'ordonnance n°2007-137 du 1^{er} février 2007 relative aux offices publics de l'habitat a créé une nouvelle catégorie d'établissements publics d'HLM dénommés offices publics de l'habitat –OPH- et a organisé la transformation de plein droit en OPH de tous les OPHLM et OPAC existants.

I - Une opération mal maîtrisée de bout en bout

1 - Des études préalables insuffisantes

Avant la décision de principe prise par l'office en décembre 2003, sa direction n'a pas effectué de comparaisons entre les différentes localisations possibles du nouveau siège social. Pour les quelques immeubles identifiés en amont, il n'y a pas eu d'analyse des coûts des travaux d'aménagement ou de sécurité à prévoir en plus des prix d'acquisition.

C'est, en réalité, au vu d'une seule opportunité immobilière que le choix a été opéré.

2 - Un conseil d'administration mal informé et resté passif

Les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration montrent qu'il a accepté le principe de l'opération sur la base d'un dossier insuffisamment approfondi, et en passant outre les quelques réticences ou mises en garde de certains de ses membres. Si, ensuite, les dérives qui ont marqué la mise en œuvre de l'opération lui ont été périodiquement exposées, il n'a pas plus estimé nécessaire de réagir en en suspendant ou en infléchissant le cours.

Si le directeur général n'a pas enfreint de manière caractérisée son obligation d'information du conseil d'administration, des présentations ambiguës lui ont été faites, notamment de la réalité du regroupement des services sur le site unique, de l'ampleur du désamiantage nécessaire ou des réévaluations des coûts du projet.

3 - Une dérive des coûts et des délais

Le coût du projet a augmenté de moitié entre l'hypothèse de départ, présentée le 25 mars 2004 au conseil d'administration (90 M€), et l'estimation qui lui a été fournie le 6 mai 2008 (139,4 M€). Dans le même temps, la durée de réalisation est passée de deux ans - installation initialement prévue fin 2005- à quatre ans et demi -l'installation effective a eu lieu en juin 2008-.

Ces dérives des coûts et des délais résultent, en première analyse, des modifications apportées au projet initial mais aussi d'un pilotage défaillant, bien que confié à une équipe dédiée, spécialement recrutée.

Lors de la phase de préparation, les délais laissés aux entreprises pour répondre aux marchés initiaux ont été trop courts, pour un chantier complexe. L'office, dont c'est pourtant le métier de construire ou de rénover, n'aurait pas dû ignorer les sujétions inhérentes à une implantation au cœur d'un îlot urbain, ni les contraintes tenant à une copropriété.

Durant l'exécution des travaux, de nombreuses modifications, qui pour beaucoup ne résultaient pas de difficultés imprévues, mais de sous-évaluations manifestes (l'informatique), de décisions fonctionnelles et de choix de décoration (installation de fontaines à eau, de plafonds lumineux), ont causé des retards et des hausses de coûts en cascade.

Quant aux choix inspirés par le souci du développement durable, à défaut de bilan carbone, leurs effets ne peuvent pas encore être pleinement appréciés. Pour autant, force est de constater, d'ores et déjà, que les charges d'électricité et de chauffage sont quasiment deux fois plus élevées dans les nouvelles installations que dans les trois anciens sites.³⁰⁹

Trois étapes ont été nécessaires pour désamianter les locaux du nouveau siège, l'office ayant choisi de passer d'un désamiantage partiel à un désamiantage total. Quoique tardive, cette décision était sans doute justifiée mais elle n'en a pas moins eu des conséquences dommageables : les travaux ont été prolongés de neuf mois, et les coûts ont été majorés de 1,7 M€ TTC, à la charge de l'office.

En fait, il est avéré que l'office a supporté financièrement, au moins pour partie, des travaux qui auraient dû être inclus dans le contrat initial et incomber au vendeur.

De la part d'un organisme dont une des missions essentielles est de construire et de réhabiliter, et qui le fait à grande échelle, de telles défaillances sont difficilement compréhensibles.

³⁰⁹ Du point de vue énergétique, le nouveau siège était censé être beaucoup plus économe que les bâtiments précédents. Le directeur du développement durable annonçait ainsi, en 2008, que la consommation du nouveau bâtiment « sera[it] de 130 kW/h par mètre carré, contre 430 dans nos anciens bureaux »³⁰⁹.

II - Un défaut récurrent de prise en compte du coût global de l'opération

1 - Un bilan financier incomplet

Lors d'un conseil d'administration tenu peu avant l'installation dans le nouveau siège, en mai 2008, l'opération a été estimée à 139,4 M€, cette somme recouvrant l'investissement et les dépenses de fonctionnement non permanentes. En la corrigeant d'un certain nombre de recettes induites et de coûts évités sur 40 ans, il a été annoncé qu'elle correspondait à un coût « *net* » de seulement 34 M€, une fois pris en compte le produit de la cession de l'ancien siège, la réduction de prix découlant de l'obligation faite à l'acquéreur de réaliser des logements sociaux et les loyers économisés grâce à l'acquisition d'un nouveau siège. L'office a même avancé, pour ce coût net, le chiffre de 29 M€, dans un courrier adressé à la ville de Paris.

Mais si les loyers évités peuvent être légitimement déduits du coût de l'opération, le fait d'être propriétaire conduit à des dépenses particulières qu'il eût aussi fallu intégrer, ce qui n'a pas été fait, comme les charges liées à la sauvegarde de la capacité fonctionnelle du bâtiment ou les frais financiers liés à l'emprunt contracté pour financer l'opération.

2 - Le coût global revu

Les coûts d'investissement initiaux du bâtiment, mais aussi l'ensemble de ses coûts différés sur sa durée de vie doivent être pris en considération.

Dès lors que, pour financer le projet, deux emprunts d'un montant total de 97,5 M€ ont été souscrits, les flux financiers correspondant à leur remboursement, actualisés en valeur 2008 au taux moyen de la dette de l'office (4,35 %) aboutissent à un coût actualisé de l'investissement de 143,7 M€.

Pour l'entretien du bâtiment, selon les normes du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), la sauvegarde de la capacité fonctionnelle de l'immeuble requiert la mise en réserve d'un montant annuel de 1,8 % à 2,2 % de la valeur actuelle de remplacement du bâtiment³¹⁰, destinée à faire face aux interventions de réhabilitation

³¹⁰ Le coût de sa construction à neuf, hors foncier.

majeure ou de modernisation³¹¹. Par ailleurs, le CSTB préconise de prévoir un montant annuel de 0,6 % à 1 % de la valeur actuelle de remplacement pour l'amélioration ou l'adaptation du bâtiment en fonction de l'évolution du fonctionnement de l'organisation. Cet investissement annuel ne concerne pas les transformations radicales ou les changements de destination. Dès lors qu'une partie de ces travaux peut être prise en charge par le locataire d'un immeuble de bureaux, la moitié seulement de ce taux peut donc être retenue, soit 0,3 %.

En appliquant ces taux au coût de reconstruction, il en ressort une dépense, sur 40 ans de 84,6 M€, - à ajouter au coût de l'acquisition et des travaux -, soit 32,8 M€ en valeur actualisée³¹².

Il s'ensuit, au total, un coût global actualisé pour l'opération estimé à 181,1 M€ sur 40 ans.

COÛT GLOBAL SUR 40 ANS DU NOUVEAU SIEGE	
Coût de l'investissement actualisé (acquisition foncière, travaux, frais financiers)	143,7
Dépenses non récurrentes	4,6
Estimation des dépenses de maintien en l'état sur 40 ans	32,8
TOTAL	181,1 M€

3 - Le coût net corrigé

C'est cette situation nouvelle qu'il convient de comparer à celle qui existait avant le déménagement, pour évaluer l'économie ou le surcoût net résultant de l'opération.

En l'espèce, il en ressort un coût net estimé à 55 M€, soit l'équivalent de 240 logements sociaux - et non à 27 ou 34 M€ comme l'avait avancé l'office-, en intégrant le produit de la cession de l'ancien siège, ainsi que le montant des loyers et des dépenses d'entretien de l'ancien siège évités.

³¹¹ « *Le tableau de bord MAESTRO pour la gestion des installations* », Jean-Paul Foucault, 2003, Edition de l'Ecole Polytechnique, Montréal ; ce chiffre est, d'ailleurs, celui recommandé par « *l'American Society for Healthcare Engineering* » pour les hôpitaux.

³¹² Au taux moyen de la dette.

Coût net sur 40 ans du nouveau siège	
Coût de l'investissement	143,7
Dépenses non récurrentes	4,6
Estimation des dépenses de maintien en état sur 40 ans	32,8
Estimation des dépenses de maintien en état (nouvelle location)	0,5
Loyers évités	- 59,6
Produit de la cession et pénalité	- 37,4
Valorisation de la réalisation de 25 % de logements sociaux	-7
Estimation des dépenses de maintien en état évitées (ancien siège)	- 17,6
Estimation des dépenses de maintien en état évitées (anciennes locations)	- 5
TOTAL	55 M€

4 - Les loyers comparatifs

Un loyer « *fictif* » de l'opération peut être calculé³¹³, pour permettre une comparaison avec les loyers constatés à Paris, comme pourrait le faire un promoteur. En l'occurrence, ce loyer situerait le nouveau siège de l'OPH au-dessus des loyers les plus élevés du 5^{ème} arrondissement à un niveau proche des loyers pratiqués dans la zone la plus chère de Paris, comprenant notamment les 1^{er}, 2^{ème} et 8^{ème} arrondissements).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Il est donné acte à l'office Paris Habitat de sa volonté de suivre désormais, au mieux et dans la durée, les dépenses de son nouveau siège, qu'il s'agisse d'entretien, de chauffage, d'électricité et de nettoyage, ou encore de l'adaptation du bâtiment à l'évolution des besoins de l'établissement. Encore faudra-t-il que tous les coûts en cause soient bien pris en compte et que les choix effectués soient fondés sur un calcul économique rigoureux, contrairement à ce qui a été constaté tout au long du processus d'implantation du nouveau siège.

³¹³ Avec un taux de rendement de 5 %, il s'élèverait à 547 € le mètre carré.

En matière immobilière, la Cour recommande :

- de mener, dès l'amont de toute opération d'envergure, une approche fondée sur le coût global de longue période. C'est en se référant à ce coût global qu'il est possible de comparer plusieurs options et d'intégrer, de façon pertinente, les impératifs du développement durable ;

- de pratiquer cette même approche tout au long de la période d'utilisation du bien immobilier, afin de mieux suivre les dépenses et de mieux les maîtriser dans l'intérêt conjugué des finances publiques et de l'environnement.

**REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DU
DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU
LOGEMENT**

Je souhaite porter à votre connaissance les deux séries d'observations suivantes.

1) il n'appartenait pas à l'Etat mais au conseil d'administration de Paris Habitat de contrôler la conduite de l'opération

S'agissant d'un office public de l'habitat, établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Rattaché à une collectivité territoriale, l'État ne dispose d'aucun siège avec voix délibérative au conseil d'administration. Le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris ou la personne qu'il désigne, représente l'État au sein de ce conseil en tant que commissaire du Gouvernement, ce qui le conduit à s'exprimer, en particulier, sur les questions ayant trait au rôle de bailleur social, de maître d'ouvrage de logements sociaux ou d'acteur de la politique de la ville joué par l'office. Toutefois, il est d'usage que le préfet ne prenne pas position sur les choix de gouvernance internes à l'organisme de logement social.

L'État exerce à l'égard des actes de cet office un contrôle a posteriori dans les conditions de droit commun, sauf en certaines matières comme la vente de logements, pour lesquelles le code de la construction et de l'habitation (CCH) confère à l'État des pouvoirs de contrôle a priori. En l'espèce, le transfert du siège de « Paris Habitat», réalisé au moyen d'une acquisition, n'était pas soumis, à l'instar des autres achats immobiliers des organismes d'HLM ne portant pas sur des logements conventionnés, à des dispositions particulières en dehors de l'obligation d'estimation par les services de France Domaine.

L'Etat ne disposait donc pas des attributions lui permettant de contester juridiquement les choix de gestion opérés dans le déroulement du projet.

Le dernier contrôle de portée générale de l'office « Paris Habitat» par la Mission interministérielle d'inspection des organismes de logement social (MILOS) date de 2004. Le transfert du siège ne pouvait donc pas encore être pris en compte dans l'analyse de risque. Il pourra l'être lors du prochain contrôle.

2) les défaillances révélées par la Cour des comptes confirment le besoin d'une optimisation des ressources publiques des organismes HLM.

Sans méconnaître les contraintes inhérentes à un projet immobilier complexe, je partage les critiques de la Cour sur la conduite de l'opération de transfert du siège social de Paris Habitat.

Les insuffisances ainsi révélées me paraissent d'autant plus regrettables qu'elles affectent un des premiers organismes HLM par la taille, qui devrait à ce titre être exemplaire de la qualité de gestion du secteur, et que la collectivité concernée est celle pour laquelle l'effort de l'Etat au titre des aides à la pierre est le plus important.

Elles me paraissent conforter certains des constats qui fondent la politique poursuivie par le gouvernement en matière de logement social. Si le financement public dont bénéficie le secteur HLM est parfaitement légitime compte tenu de sa mission d'intérêt général, il implique également une exigence d'optimisation de l'emploi des ressources budgétaires et non budgétaires qui lui sont allouées. Il doit en outre l'inciter à pleinement inscrire l'exercice de sa mission dans une logique de performance de la dépense.

L'Etat s'attache à créer les conditions pour que ces principes soient mis en œuvre, à travers notamment la péréquation des ressources des organismes HLM et la négociation en cours des conventions d'utilité sociale (CUS), qui doit aboutir avant le 1er juillet 2011

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Par courrier en date du 29 novembre dernier, vous m'avez transmis un projet d'insertion dans votre prochain rapport public relatif au nouveau siège de l'office Paris Habitat.

Ce projet d'insertion appelle de ma part les observations suivantes.

Les critiques de la Cour portent sur l'accumulation des dérives, en matière financière et de délais, liées à l'acquisition du nouveau siège social de l'OPH, situé rue Claude Bernard, dans le 5^{ème} arrondissement de Paris. Ces dérives s'expliquent avant tout par une absence de prise en compte de la globalité des coûts.

Je partage l'analyse et les observations de la Cour sur la conduite de cette opération.

A l'heure où l'État et ses opérateurs s'appliquent à réduire leurs dépenses en matière de fonctionnement et d'immobilier, les insuffisances observées à l'office Paris Habitat apparaissent regrettables. Afin d'optimiser la gestion du parc immobilier public, la circulaire du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État prévoit

ainsi la mise en œuvre, par les opérateurs, d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière. Il serait certainement souhaitable que des structures comme les OPH se dotent, elles aussi, d'un document de stratégie pluriannuelle en matière immobilière

Un meilleur pilotage des opérations immobilières d'envergure menées par les offices, fondé notamment sur une approche globale des coûts, est d'autant plus indispensable que le secteur du logement social bénéficie d'un financement public, qui doit le conduire à optimiser sa gestion.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE PARIS HABITAT

Le projet de regroupement des sites d'implantation du siège social de Paris Habitat OPH sur un site unique à Paris a été conduit de 2003 à 2008. Il importe de souligner que le rapport définitif de la chambre régionale des comptes de 2010 n'a relevé aucune irrégularité tout au long de la conduite de ce projet. Ce rapport intégrait au demeurant les observations présentées par l'office au cours de son élaboration et présentait une analyse nuancée de la conduite de l'opération.

Il est à noter également que c'est au cours de l'opération de construction du nouveau siège que l'office a absorbé 16 000 logements de la SAGI, ce qui a généré un accroissement des effectifs du siège.

S'agissant de l'implantation du nouveau siège, compte tenu de la géographie du patrimoine de l'office (109 000 des 120 000 logements de l'office sont en effet situés à Paris), il avait été décidé de le maintenir dans la capitale, mais au vu des délais fixés pour sa réalisation, aucune opportunité foncière n'avait pu être identifiée dans les secteurs d'aménagement parisien.

L'acquisition du site du 5^{ème} arrondissement permettait à la fois la création de surfaces recherchées nécessaires et son maintien dans le même quartier.

S'agissant du rôle du conseil d'administration, celui-ci a examiné le sujet au cours de ses séances des 18 décembre 2003, 25 mars 2004, 17 mars 2005, 6 juillet 2005, 20 octobre 2005, 15 décembre 2005, 24 mai 2006, 19 octobre 2006, 14 décembre 2006, 28 mars 2007, 23 mai 2007, 4 juillet 2007, 25 octobre 2007, 13 décembre 2007, 6 mai 2008.

Le projet et son évolution ont été approuvés par le conseil à l'unanimité ou sans opposition de ses membres.

En dernier lieu le 9 juillet 2009 le conseil a été informé du coût global de l'opération selon une méthodologie proche de celle retenue par la Chambre régionale des comptes.

Enfin au cours de sa séance du 27 mai 2010, à l'occasion de la présentation du rapport définitif de la Chambre régionale des comptes, les administrateurs ont eux-mêmes confirmé avoir été tenus informés de l'entier déroulement de l'opération précisant selon les termes d'un administrateur que « le débat avait eu lieu et que le conseil d'administration avait décidé de poursuivre ».

S'agissant de la « dérive des coûts et des délais », la lecture du rapport peut donner à penser que le projet a connu, à périmètre constant, un accroissement subi et non maîtrisé des dépenses. Or l'ambition du projet a été volontairement revue à la hausse par décisions successives du conseil d'administration.

Concernant les coûts eux-mêmes, l'office évalue l'augmentation du coût du projet à un chiffre proche de celui retenu par la chambre régionale des comptes.

Mais l'office attire l'attention sur l'importance des aléas de chantiers fréquents sur une opération de cette ampleur, constituant de surcroît un projet innovant en matière de développement durable, et sur les problèmes rencontrés en matière de désamiantage.

S'agissant des difficultés du chantier, l'office tient à souligner qu'il a saisi le Tribunal Administratif de Paris qui a désigné un expert judiciaire afin de déterminer le nombre et l'ampleur de désordres et de malfaçons constatés de nature à générer des pénalités à l'encontre de l'entreprise chargée de la construction.

Il en est de même des dysfonctionnements en matière de chauffage et de ventilation.

L'office, ne pouvant être tenu pour responsable des désordres et dérives consécutifs à des malfaçons et des retards survenus au cours du chantier du fait de l'entreprise, a diligenté toutes procédures judiciaires propres à obtenir réparation des préjudices subis.

Quant au choix d'un désamiantage allant au-delà des contraintes réglementaires, il était décidé dès l'origine. Il est apparu en cours de chantier que les travaux de désamiantage réalisés n'étaient que partiels sans qu'il soit possible de revenir sur les termes de l'acte d'acquisition du bâtiment. C'est pourquoi il a été nécessaire, après accord du conseil d'administration, de prolonger de neuf mois la durée des travaux avec une majoration des coûts.

Sur le coût global de l'opération, il était estimé en mai 2008 à 139,4 M€. Compte tenu des coûts évités sur 40 ans par le regroupement des sites

antérieurs et notamment du coût des loyers des anciens sites pris à bail et de la vente de l'ancien siège, le coût net était évalué à 34 M€ à cette date.

La chambre régionale des comptes a retenu une méthodologie de calcul différente prenant en compte d'une part le coût actualisé des emprunts et d'autre part le coût estimé de l'entretien de l'immeuble sur 40 ans. Le coût global ainsi évalué de l'ordre du 55 M€ est comparable au coût de 48,4 M€ évalué par l'office en 2009 selon une méthodologie équivalente.

L'office attire cependant l'attention sur le fait que cet immeuble représente une valeur immobilière pérenne à l'actif de l'établissement et que, sans même évoquer la hausse sensible et continue du coût de l'immobilier parisien, la valeur patrimoniale de son siège social ne pourra en toute hypothèse être estimée à l'avenir comme inférieure à la valeur résiduelle de l'ensemble immobilier qui s'établissait à l'achat à 77,5 M€ dont 32 M€ pour la valeur non actualisée du terrain.

De ce point de vue l'évaluation de loyers comparatifs entre un loyer « fictif » de l'opération et des loyers réels calculés à partir des valeurs de l'immobilier de bureau de qualité comparable du centre de Paris mériterait d'être nuancée.

Enfin la lecture du rapport pourrait donner à penser que l'office aurait amputé sa capacité à produire 240 logements sans précision sur la période de référence. L'office tient à appeler l'attention sur le fait que ramené à l'année et au regard de la production moyenne annuelle de 1 500 logements (portée à 2 000 depuis 2008), elle ne représente que 6 logements par an, soit 0,4% de la production moyenne annuelle. En outre, la vente de l'ancien siège a été conditionnée à la production en VEFA de 32 logements sociaux sur le même site par anticipation de dispositions désormais généralisées par le PLU parisien.

En maintenant au cœur de Paris son siège social, l'office a fait le choix d'un lieu d'accueil central pour les locataires, d'un espace de travail innovant pour les salariés et d'un investissement pérenne.

L'office s'est également engagé, comme le souligne la Cour des comptes et conformément aux préconisations de la chambre régionale des comptes, à se donner les moyens de suivre au mieux et sur la durée les dépenses de fonctionnement et d'entretien du site. C'est notamment dans ce cadre qu'a été créée en octobre 2010 au sein de l'établissement une direction de la logistique et du siège chargée d'en assurer la gestion avec des moyens renforcés.
