



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

« AMÉNAGEMENT ET CONSTRUCTION DE MONTPELLIER » DIT ACM HABITAT (Hérault)

Exercices 2013 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	6
INTRODUCTION.....	9
1. PRÉSENTATION DE L'OFFICE.....	10
2. LES INSTANCES DE GOUVERNANCE.....	10
2.1. Le conseil d'administration	11
2.2. Le bureau	12
2.3. La directrice générale	13
2.3.1. Nomination et délégations	13
2.3.2. Rémunération.....	13
3. POLITIQUE PATRIMONIALE.....	15
3.1. Des documents d'orientation stratégique non mis à jour dans l'attente d'évolutions législatives	15
3.1.1. Un plan stratégique de patrimoine datant de 2010.....	15
3.1.2. Une convention d'utilité sociale incomplète et non révisée depuis 2016....	15
3.2. Des objectifs qui ne sont pas atteints en matière de nombre et de localisation des logements livrés	17
3.2.1. Un niveau de production de logements en-deçà des objectifs de la CUS....	17
3.2.2. Trois modes de production des logements, orientés à la baisse.....	19
3.2.3. Les tensions sur le marché foncier qui limitent la production de logements	20
3.2.4. Des difficultés accrues en dehors de la commune de Montpellier.....	21
3.3. L'impact significatif des réformes en cours du logement social	24
3.4. Un effort d'entretien du parc conforme aux objectifs.....	25
3.4.1. Un parc relativement récent	25
3.4.2. Des dépenses qui dépassent les objectifs	26
3.5. Une politique de ventes limitée	27
4. LA GESTION LOCATIVE.....	28
4.1. Une demande forte et croissante de logements sociaux	28
4.2. Une disponibilité des logements très inférieure aux besoins.....	28
4.2.1. Des livraisons de logements en nombre insuffisant.....	29
4.2.2. Une adéquation qualitative imparfaite	29
4.2.3. Une faible mobilité des locataires.....	30
4.2.4. Une vacance limitée du fait de tensions sur le marché locatif.....	31
4.3. Des modes d'attribution des logements qui restent à améliorer	32
4.3.1. Plus de 40 % des attributions de logements sans réservataire	32
4.3.2. Des objectifs relatifs aux publics prioritaires atteints en partie, en dépit d'efforts accentués en fin de période	33
4.3.3. Une procédure d'attribution qui devrait être mieux encadrée	39
4.4. Une population logée précaire et vieillissante	41
4.5. Une politique de modération des loyers et charges	43
4.5.1. Des révisions de loyers au niveau minimal.....	43
4.5.2. La maîtrise des charges	44
4.5.3. Le supplément de loyer de solidarité	44

4.5.4. Un niveau d'impayés maîtrisé	44
4.6. Concertation locative	45
5. LA SITUATION FINANCIÈRE	46
5.1. Un résultat d'exploitation en retrait compensé par la diminution des charges financières et par la hausse du résultat exceptionnel	46
5.1.1. Les produits.....	47
5.1.2. Les charges.....	50
5.1.3. Un autofinancement net HLM élevé mais qui tend à se dégrader	53
5.2. Une gestion de la dette onéreuse.....	54
5.2.1. Emprunts complexes et financements structurés	55
5.2.2. La dette non structurée.....	56
5.2.3. Des instruments de couverture (<i>SWAPS</i>) finalement coûteux	57
5.3. L'analyse bilancielle	58
5.3.1. Actif	58
5.3.2. Passif.....	59
5.3.3. Un potentiel financier à terminaison élevé qui a diminué suite aux remboursements anticipés.....	59
5.3.4. Le besoin en fonds de roulement et la trésorerie	62
5.4. Bilan de la situation financière et perspective	63
6. LA COMMANDE PUBLIQUE	64
6.1. La commande publique représente un enjeu économique majeur pour l'office.....	64
6.2. Un recours irrégulier à la VEFA en début de période	65
6.3. Un recours important à la sous traitance.....	65
6.4. L'organisation interne.....	66
6.4.1. L'OPH s'est volontairement soumis au CMP et à la certification ISO 9001.....	66
6.4.2. Le service des marchés est prestataire des services gestionnaires.....	66
6.4.3. L'absence d'interface entre les modules marchés et finances composant le système d'information	67
6.5. La définition des besoins s'est traduite par un fractionnement des marchés.....	70
6.5.1. Des plans pluriannuels mais des marchés annuels.....	70
6.5.2. Des clauses des cahiers des charges très similaires d'une consultation à l'autre	70
6.5.3. Des besoins d'entretien du patrimoine évalués au niveau de chaque agence	71
6.5.4. Une computation des seuils non effectuée au niveau de l'acheteur.....	71
6.5.5. La responsabilité de l'OPC est mal identifiée	73
6.6. Le jugement des offres.....	75
6.6.1. Le prix est le critère déterminant du jugement des offres.....	75
6.6.2. Les offres retenues sont en cohérence avec une recherche de prix bas	76
6.6.3. La cohérence de certaines offres avec la réalité économique mériterait d'être vérifiée	77
6.6.4. Des marchés attribués à des entreprises sans s'assurer qu'elles disposent de la capacité ou de la disponibilité pour exécuter les prestations	77
6.6.5. L'impact des défaillances d'entreprises.....	79
6.6.6. La concentration des commandes au bénéfice de quelques entreprises	79

6.7. Les modifications des contrats en cours d'exécution	80
6.7.1. L'exécution des marchés selon le type de procédure.....	80
6.7.2. Une utilisation inappropriée des marchés complémentaires.....	81
6.8. Le marché de commissariat aux comptes	82
6.8.1. Analyse du prix	83
6.8.2. Analyse de la valeur technique	83
6.8.3. Le jugement des offres	83
ANNEXES.....	86
GLOSSAIRE.....	98
Réponses aux observations définitives.....	100

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de l'office public de l'habitat (OPH) ACM Habitat, pour les exercices 2013 et suivants. Ce contrôle a porté sur la gouvernance, la stratégie patrimoniale, la politique de gestion locative, la situation financière ainsi que la commande publique.

Les objectifs de construction de logements fixés dans la convention d'utilité sociale (CUS) n'ont été atteints qu'à 73 % entre 2011 et 2016. Ainsi, 1 709 logements attendus n'ont pas été construits entre 2011 et 2018. Ce résultat traduit des tensions sur le marché foncier, la réduction des surfaces restant à aménager dans les ZAC de la métropole de Montpellier et les difficultés de l'office à construire dans les communes autres que la ville centre, dont il est l'opérateur historique.

Les objectifs d'entretien et d'amélioration du parc ont, en revanche, été dépassés. ACM Habitat, dont le parc est récent, a moins de dépenses dans ce domaine que la moyenne des OPH et cherche à anticiper la forte augmentation à venir de ces postes.

L'office remplit son rôle social d'accueil des populations peu favorisées mais sans parvenir à atteindre tous les objectifs d'accueil des publics prioritaires, particulièrement pour le logement des demandeurs appartenant au premier quartile¹. Les procédures de sélection par les directeurs d'agence des demandeurs proposés à la commission d'attribution des logements (CAL) devraient être formalisées. Le nouveau directeur général de l'office, en fonctions depuis janvier 2019, s'y est engagé : le processus de sélection des candidats à proposer à la CAL est désormais centralisé et des critères précis sont appliqués pour analyser les demandes.

Le résultat comptable a progressé entre 2013 et 2017, mais le taux d'autofinancement, supérieur à la médiane des OPH, est néanmoins orienté à la baisse. L'office disposait d'un encours de prêts structurés très important (le 3^{ème} au niveau national en 2015). Une désensibilisation a été réalisée en partie en 2016, à un coût très élevé malgré l'aide du fonds de soutien, qui s'est établie à 33 M€. Le fonds de roulement est, par ailleurs, relativement faible au regard de la taille de l'organisme. Le potentiel financier à terminaison², élevé jusqu'en 2015, a chuté avec le remboursement anticipé de prêts, par la mobilisation de la trésorerie devenue abondante, faute de projets de construction.

La commande publique représente un enjeu économique de près de 400 M€ sur la période. L'office s'est volontairement soumis au code des marchés publics ainsi qu'à la certification ISO. Le service marché n'est toutefois qu'un prestataire des services gestionnaires. Le système d'information comprend des modules marchés et finances qui ne sont pas interfacés. Cette solution occasionne des erreurs, des pertes d'information et limite le contrôle interne. Alors que l'office

¹ Dans le but de favoriser la mixité sociale, la loi égalité et citoyenneté exige que 25 % des baux de logements sociaux situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) soient signés avec des demandeurs appartenant au premier quartile de la distribution des revenus (les 25 % des ménages les plus pauvres parmi ceux qui ont déposé une demande de logement). Dans les QPV, au moins 50 % des baux doivent être signés avec des ménages appartenant aux autres quartiles.

² Le fonds de roulement (FR) mesure les ressources durables dont dispose l'office pour financer son cycle d'exploitation. Il est calculé par la différence entre ressources stables (capitales propres et dettes à long terme) et emplois stables (actifs immobilisés). Dans un OPH, le FR n'est pas disponible en totalité pour augmenter le patrimoine, il faut donc calculer le potentiel financier (PF) en retranchant au FR les dépôts de garantie des locataires et les provisions de gros entretien. Pour avoir une vision plus précise, le potentiel financier est projeté à terminaison, en intégrant les dépenses restant à payer et les fonds à encaisser sur les opérations d'investissement non soldées et en cours.

dispose d'une planification pluriannuelle, sa démarche d'achat s'effectue au niveau des agences selon une périodicité annuelle. Les marchés sont ainsi fractionnés et la computation des seuils n'est pas assurée au niveau de l'office. Pour certains secteurs, les commandes se concentrent sur quelques entreprises.

Le prix demeure le critère de jugement déterminant. Par ailleurs, le procédé d'analyse des offres doit être amélioré. D'une part, la cohérence de certaines d'entre elles et les capacités des entreprises mériteraient d'être mieux vérifiées afin de prévenir des défaillances qui conduisent à différer la livraison des logements. D'autre part, leur choix ne semble pas toujours fondé sur des critères objectifs communiqués à l'ensemble des candidats.

Le nouveau directeur général s'est engagé à veiller au respect des règles régissant la commande publique. Le service marché va être repositionné au sein de l'organigramme. Le système d'information sera mieux sécurisé et les procédures de mise en concurrence révisées.

RECOMMANDATIONS

1. Dans la perspective du changement de directeur général, intégrer des objectifs de performance dans le mode de calcul de la part variable de son régime indemnitaire. *En cours de mise en œuvre.*
2. Faire approuver par le conseil d'administration le montant de la part variable du directeur général, conformément aux dispositions du III de l'article R. 421-20 du code de la construction et de l'habitat. *En cours de mise en œuvre.*
3. Renforcer le pilotage par l'espace information logement (EIL) de la sélection par les directeurs d'agence des dossiers à proposer en commission d'attribution des logements (CAL). *En cours de mise en œuvre.*
4. Interfacer les outils de gestion des marchés et de gestion financière. *Non mise en œuvre.*
5. Centraliser les besoins afin d'assurer une computation des seuils conforme à la réglementation applicable. *Non mise en œuvre.*
6. Veiller à la cohérence des documents contractuels afin d'écartier les risques de double rémunération d'une même prestation. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion d'ACM Habitat a été ouvert le 23 avril 2018 par lettre de la deuxième présidente de section adressée à Mme Claudine Frêche, directrice générale, et à M. Philippe Saurel, président du conseil d'administration.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 25 octobre 2018.

Lors de sa séance du 8 novembre 2018, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à Mme Claudine Frêche, directrice générale. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues et entendu les personnes qui avaient sollicité une audition, la chambre, dans sa séance du 9 avril 2019, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉSENTATION DE L'OFFICE

ACM³ Habitat est un office public de l'habitat (OPH) chargé de la construction, de la réhabilitation et de la gestion de logements locatifs sociaux, comme le prévoient les dispositions du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Il trouve ses origines dans l'office public d'habitations à bon marché (HBM), créé en 1921, devenu office public d'habitations à loyer modéré (OPHLM) de la ville de Montpellier puis office public d'aménagement et de construction (OPAC) en 1976 et finalement office public de l'habitat (OPH) en 2007. En 2004, il a été rattaché à la communauté d'agglomération de Montpellier puis à Montpellier Méditerranée Métropole à sa création, en 2015. Son conseil d'administration est présidé par M. Philippe Saurel, président de la métropole de Montpellier, depuis le 30 janvier 2016. Mme Claudine Frêche, qui était directrice générale depuis le 1^{er} juillet 2005, a été remplacée par M. Stéphane Boubennec le 1^{er} janvier 2019.

L'office emploie 298 salariés, correspondant à 292 équivalents temps-plein (ETP). Géré sous comptabilité privée, ACM Habitat a réalisé un chiffre d'affaires de 127 176 771 € selon les comptes clos au 31 décembre 2017.

ACM Habitat dispose aujourd'hui de 20 902 logements, 21 foyers, 453 locaux d'activités et 13 291 garages, soit 23 860 équivalent logements. Il loge près de 50 000 personnes, soit plus de 10 % de la population de la métropole de Montpellier. Son patrimoine est situé sur près de 20 communes. Toutefois, il se concentre très largement (89 %) sur le territoire de la ville de Montpellier. 43 % de ses logements sont en quartier prioritaire de la ville (QPV) et 93,7 % sont collectifs.

ACM Habitat a créé neuf agences qui sont chargées de la gestion locative et de l'entretien du parc dans leur secteur géographique. Chaque agence assure la relation de proximité avec les locataires résidant dans son secteur, dès le stade de la signature du bail. Des « chargés de gestion clients » polyvalents effectuent à la fois l'accueil des locataires (physique et téléphonique), la gestion de la clientèle (suivi administratif des dossiers) et l'accompagnement social ainsi que la prévention et la gestion des impayés. Pour l'entretien courant du parc, les agences disposent d'une enveloppe globale limitative, déterminée chaque année, dont elles ne doivent pas dépasser le montant. Elles sont également chargées de mettre en œuvre un plan pluriannuel de travaux qui détaille, par résidence, et sur trois ans, les réalisations attendues en matière de gros entretien et de changements de composants. Les directeurs d'agence ont une ancienneté significative au sein de l'OPH (15 ans), tout comme l'encadrement supérieur (près de 14 ans).

2. LES INSTANCES DE GOUVERNANCE

Le règlement intérieur adopté par le conseil d'administration en 2013 précise les modalités de fonctionnement du conseil d'administration et du bureau. Il régit également l'organisation des deux commissions obligatoires, la commission d'attribution des logements (L. 441-2 du CCH) et la commission d'appel d'offres (R. 433-2 du même code).

³ Aménagement et construction de Montpellier (ACM).

2.1. Le conseil d'administration

M. Louis Rouget, qui était président du conseil d'administration d'ACM Habitat depuis le 29 avril 1998, a été remplacé par M. Robert Cotte le 21 mai 2014 auquel a succédé M. Philippe Saurel le 7 janvier 2016.

Conformément aux articles R. 421-4 et R. 421-5 du code de construction et de l'habitat, le conseil d'administration est composé de 23 membres :

- six membres du conseil de la métropole de Montpellier ;
- deux personnes qualifiées ayant la qualité d' élu d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI⁴ du ressort de compétence autre que celui du rattachement ;
- cinq membres en qualité de personnalités qualifiées ;
- un membre désigné par la CAF⁵ du siège de l'office ;
- un membre désigné par l'UDAF⁶ du siège de l'office ;
- un membre désigné par les associations des collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction ;
- deux membres désignés par les organisations syndicales ;
- un membre représentant les associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ;
- quatre représentants des locataires.

Les réunions du conseil d'administration portent notamment sur la présentation des comptes financiers, l'élaboration du budget en particulier dans le cadre du DOB⁷, le suivi de l'exécution budgétaire, la situation des emprunts à risque, la politique de vente de logements aux locataires occupants ou la programmation des travaux d'entretien et de réhabilitation.

La fréquence des réunions (quatre fois par an) est supérieure au minimum réglementaire (trois fois par an). Le taux de présence des administrateurs sur la période 2013-2017 s'élève à 72,6 %. À la suite d'une observation formulée par la MILOS⁸, les deux administrateurs absents entre 2010 et 2013 ont été remplacés en 2014.

Deux personnalités élues, les maires de Lunel et Juvignac ont un taux de présence lors des réunions du conseil d'administration respectivement de 4,8 % (une réunion sur 21) et 41,2 % (sept réunions sur 17)⁹.

⁴ Établissement public de coopération intercommunale.

⁵ Caisse d'allocations familiales.

⁶ Union départementale des associations familiales.

⁷ Le débat d'orientation budgétaire (DOB) doit avoir lieu dans les deux mois précédant l'examen du budget conformément à l'article R. 423-6 du CCH.

⁸ Mission interministérielle d'inspection du logement social devenue agence nationale de contrôle du logement social, ANCOLS, depuis le 1^{er} janvier 2015, par fusion avec l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC).

⁹ Cet article dispose que : « tout membre du conseil d'administration qui, sans motifs reconnus légitimes, ne s'est pas rendu à trois convocations pendant une période de douze mois peut, après avoir été mis en mesure de présenter ses observations, être déclaré démissionnaire par le préfet. Il est immédiatement remplacé ».

En réponse aux observations provisoires, le maire de Juvignac a expliqué ses absences par la participation à d'autres réunions ou manifestations officielles et a indiqué qu'il mesurait l'utilité de prévenir ACM Habitat à l'avenir. La chambre rappelle que les dispositions de l'article L. 421-13 du CCH, permettent, si besoin, de faire déclarer démissionnaires par le préfet des membres absents sans motifs reconnus légitimes.

À la suite d'un contrôle de l'URSSAF début 2014, ACM a intégré dans ses déclarations sociales les indemnités forfaitaires de 68,61 € allouées aux administrateurs. Ces indemnités n'étaient, à tort, pas soumises aux cotisations sociales.

La chambre relève, par ailleurs, que l'information apportée au conseil d'administration met peu en perspective les difficultés de l'office, notamment le nombre insuffisant de logements livrés chaque année au regard des objectifs fixés dans le cadre de la convention d'utilité sociale (cf. *infra*, la partie relative à la gestion patrimoniale).

2.2. Le bureau

Le règlement intérieur validé par le conseil d'administration le 17 octobre 2013 délègue au bureau les pouvoirs suivants :

- décider des programmes de réservation foncière, d'aménagement, de construction et de réhabilitation ;
- décider des actes de disposition ;
- autoriser les emprunts et décider des orientations générales en matière de placements de fonds, des opérations utiles à la gestion de la dette et des opérations de gestion de trésorerie ;
- autoriser les souscriptions, acquisitions ou cessions de parts sociales ou d'actions ;
- autoriser les transactions ;
- autoriser le président ou directeur général à ester en justice.

Il comprend sept membres dont le président du conseil d'administration et un représentant des locataires. Le règlement prévoit au moins six réunions par an. Le bureau s'est réuni entre neuf et dix fois par an entre 2013 et 2017, avec un taux de présence compris entre 82,5 et 92,9 %.

Le bureau a été sollicité pour valider les principales décisions de gestion ayant trait :

- à la vente de logements ou locaux commerciaux aux locataires occupants ;
- aux programmes de réhabilitation, notamment dans des quartiers prioritaires de la commune de Montpellier ;
- au choix de maîtres d'œuvre pour la réalisation de logements ;
- à la participation à des appels d'offres pour la conception de logements étudiants ;
- à l'acquisition de parcelles pour la construction de logements ;
- à l'achat d'appartements en vente en état futur d'achèvement (VEFA) ;
- à l'acquisition d'appartements préemptés par des collectivités.

Les directeurs (finances, ressources humaines, gestion locative, communication, politique de la ville) assistent régulièrement aux séances du conseil d'administration et du bureau.

2.3. La directrice générale

Le directeur général dirige l'activité de l'office dans le cadre des orientations fixées par le conseil d'administration, en application de l'article L. 421-12 du CCH.

2.3.1. Nomination et délégations

Mme Claudine Frêche, fonctionnaire territorial, a été détachée à l'office le 1^{er} juillet 1986. Elle a été nommée directrice générale à compter du 1^{er} juin 2005. Le 10 juin 2016, elle a fait valoir ses droits à la retraite. Mme Frêche a ensuite dirigé l'office dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée (CDI), jusqu'au 31 décembre 2018.

Initialement, le renouvellement en CDI de la directrice générale ne constituait qu'une solution transitoire, dans l'attente de la désignation d'un successeur mais ce n'est qu'en octobre 2018 que le recrutement d'un nouveau directeur général a été finalisé.

Conformément aux dispositions de l'article R. 421-18 du CCH, par décision du 21 mai 2014, le conseil d'administration a accordé la délégation de sa compétence en matière d'emprunts et de crédit de trésorerie à la directrice générale et validé la délégation générale de signature de cette dernière au directeur financier et, pour les affaires relevant de leur compétence, des délégations de signature à quatre chefs de service (ressources humaines, finances, gestion locative/patrimoine, production).

2.3.2. Rémunération

Le statut et la rémunération des directeurs généraux des OPH sont fixés par les articles R. 421-19 et suivants du CCH. La rémunération annuelle brute d'un directeur général comporte une part forfaitaire, en fonction du nombre de logements, et une part variable, dite aussi prime de résultat, qui ne peut excéder 15 % de la part forfaitaire.

Les deux contrats dont Mme Frêche a bénéficié depuis octobre 2012 prévoient des rémunérations et avantages identiques. La directrice générale bénéficie de la mise à disposition d'un véhicule de fonction et du droit à l'intéressement des salariés.

Le montant de la part forfaitaire de sa rémunération, conforme à la réglementation, correspond à celui des OPH de 15 000 à 30 000 logements (article R. 421-20 du CCH) puisqu'au 31 décembre 2012, ACM Habitat gérait 20 751 logements.

Les modalités de la part variable sont précisées par les délibérations du conseil d'administration du 20 décembre 2012 et du 18 avril 2013. La part variable est fixée au niveau plafond prévu par le CCH, qui est de 15 % de la part forfaitaire annuelle. Son versement dépend du « quitus des comptes » qui se traduit par le respect de deux objectifs : le résultat net doit, d'une part, être supérieur à celui qui a été arrêté lors du vote du budget, et d'autre part, permettre d'assurer la couverture des changements de composants¹⁰.

¹⁰ Les changements de composants sont définis par l'office comme les dépenses annuelles de maintien du patrimoine devant être financés sur fonds propres.

En application de l'article R. 421-1 du CCH, les objectifs et indicateurs qui déclinent les critères permettant de déterminer la part variable sont définis chaque année ou pour une période de trois ans au plus par le conseil d'administration. Ils n'ont cependant pas été définis en 2016 alors que trois ans s'étaient écoulés depuis l'adoption de la dernière délibération sur ce sujet. Par accord du bureau lors de la séance du 23 mars 2017, les modalités fixées en 2013 ont été reprises à l'identique, à titre rétroactif pour 2016, ainsi que pour 2017.

La directrice générale a perçu la part variable de 15 % au titre de tous les exercices, de 2013 à 2017. La chambre observe que ces versements n'ont pas fait l'objet d'une approbation du conseil d'administration, contrairement à ce que prévoit le III de l'article R. 421-20 du CCH¹¹.

Elle relève également que les objectifs fixés revêtent un caractère général qui tend à automatiser le bénéfice de la part variable.

D'une part, la réalisation du premier objectif (un résultat net réalisé supérieur à celui qui a été budgété) tient essentiellement à la qualité (et à la prudence) de la prévision budgétaire, tandis que le second (un résultat net réalisé supérieur aux changements de composants) est inclus dans le premier, puisque le montant consacré aux changements de composants est décidé lors de l'élaboration du budget et que, au cours de la période sous revue, il a toujours été fixé à un niveau inférieur au résultat net budgété. D'autre part, ce système ne permet pas d'apprécier l'atteinte des objectifs du directeur général de manière graduelle.

Il s'écarte nettement du dispositif de l'intéressement mis en place par ACM Habitat¹², qui repose sur des critères spécifiques à l'activité du logement social aux résultats incertains (comme l'autofinancement net, la vacance ou les impayés) et dont le taux peut s'établir entre 0 et 5,5 %.

Par voie de conséquence, la rémunération forfaitaire n'est pas corrélée à des objectifs de performance et ne dépend pas de l'atteinte d'objectifs stratégiques de l'office.

Recommandations

1. Dans la perspective du changement de directeur général, intégrer des objectifs de performance dans le mode de calcul de la part variable de son régime indemnitaire. *En cours de mise en œuvre.*

2. Faire approuver par le conseil d'administration le montant de la part variable du directeur général, conformément aux dispositions du III de l'article R. 421-20 du code de la construction et de l'habitat. *En cours de mise en œuvre.*

En réponse au rapport d'observations provisoires, le nouveau directeur général d'ACM Habitat a précisé que l'attribution de la part variable de sa rémunération respectera ces recommandations. Il a produit une délibération du conseil d'administration du 24 janvier 2019 qui modifie le mode de calcul de la part variable de sa rémunération. Les critères retenus sont le renouvellement du certificat ISO 9001, l'atteinte de l'objectif de livraison de 300 logements par an, un résultat supérieur ou égal à 10 M€, un taux de vacance commerciale inférieure à 1,5 % et un taux global d'impayés inférieur à 5 %.

¹¹ Cet article dispose que : « le montant annuel de la part variable attribué au directeur général, en fonction de la réalisation des objectifs qui lui ont été fixés, est approuvé par le conseil d'administration, sur proposition de son président ».

¹² Signature d'un accord sur l'intéressement intervenu en 2012.

3. POLITIQUE PATRIMONIALE

3.1. Des documents d'orientation stratégique non mis à jour dans l'attente d'évolutions législatives

Les objectifs d'ACM habitat en matière de politique patrimoniale sont inscrits dans plusieurs documents stratégiques prévus par la loi.

3.1.1. Un plan stratégique de patrimoine datant de 2010

En application de la loi dite MOLLE¹³, chaque office HLM doit se doter d'un plan stratégique de patrimoine (PSP) afin de disposer d'une stratégie patrimoniale à dix ans, sur la base d'une analyse du bâti, du contexte social et urbain des différents segments du parc de l'organisme, des contraintes et atouts de son environnement et de ses capacités financières. Le PSP d'ACM Habitat a été adopté le 22 avril 2010. Son contenu est conforme aux dispositions de l'article L. 411-9 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Il prévoit notamment la production de 5 000 logements en dix ans, sur l'ensemble de l'agglomération de Montpellier, pour un montant de 500 M€ ainsi que la réalisation de 157 M€ de travaux sur le patrimoine existant et la vente de 100 à 150 logements.

Le conseil d'administration avait prévu, par délibération du 18 mai 2017, d'actualiser ce plan pour la période 2020-2024. Toutefois, dans l'attente du vote de la loi sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), ce chantier a été reporté au 31 décembre 2018 par délibération du 20 décembre 2017.

Au cours de son audition, le nouveau directeur général a précisé que, dans la perspective de l'adoption de son prochain plan stratégique de patrimoine, courant 2019, l'office préparait des PSP par résidence.

3.1.2. Une convention d'utilité sociale incomplète et non révisée depuis 2016

Sur la base de ce PSP, ACM Habitat a conclu le 30 juin 2011 une convention d'utilité sociale (CUS) avec l'État et l'agglomération de Montpellier, pour la période 2011-2016. Également prévue par la loi MOLLE, cette convention définit les objectifs de l'organisme en matière de politique patrimoniale (investissement sur le parc existant et offre nouvelle), de loyers, de gestion sociale et de qualité de service. Les engagements font l'objet d'indicateurs de performance qui doivent être soumis à évaluation tous les deux ans et au terme des six ans.

La CUS doit se fonder sur le PSP et les programmes locaux de l'habitat (PLH). En matière de construction, la CUS d'ACM Habitat prévoit la production de 3 750 logements en six ans, soit 625 en moyenne par an¹⁴. Cet objectif est en augmentation de 20 % par rapport au PSP. Pour ce qui concerne l'entretien du patrimoine, la CUS reprend les données du PSP qui prévoyait 182 M€ de travaux sur dix ans.

¹³ Ce document a été rendu obligatoire par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite loi « MOLLE ». Les PSP étaient prévus par la circulaire n° 2002-37/UHC/IUH2/14 du 3 mai 2002 du secrétariat d'État au logement.

¹⁴ Les hypothèses se fondent sur les conditions de financement de 2011 et le montage financier ne prévoit pas de mise de fonds propres pour les opérations neuves (sauf en cas d'augmentation des prix de 20 %, p. 25 de la CUS).

Le PLH de la communauté d'agglomération (CA) de Montpellier¹⁵ a été adopté deux ans après la conclusion de la CUS d'ACM Habitat, le 27 novembre 2013. La publication du PLH n'a pas donné lieu à une révision de la CUS du principal bailleur social de l'agglomération.

Encadré 1 : Objectifs du PLH 2013-2018

Le PLH 2013-2018 souligne le fait que l'agglomération doit faire face à **une croissance soutenue de sa population, estimée à 1,2 % par an entre 1999 et 2013, soit + 4 200 habitants chaque année**¹⁶. Il relève à la fois l'arrivée de jeunes étudiants (+ 3 000 par an) et le vieillissement de la population (les 60 ans et plus représenteront plus du quart des habitants en 2030). Le PLH souligne également que l'augmentation de la production de logements n'a pas permis de réduire les tensions sur le marché et que le niveau moyen des revenus des ménages du territoire a progressé moins vite que les prix de l'immobilier entre 2005 et 2010.

Il maintient l'objectif de construction de 5 000 logements par an qui avait été fixé dans le PLH 2007-2012. Il prévoit de produire **1 250 logements locatifs sociaux** par an sur la période (soit 30 % de l'effort de production total attendu) :

- 800 logements PLUS¹⁷ (16 % du total des logements à construire) ;
- 370 logements PLA-I familiaux (7 %)
- 250 PLS familiaux (5 %)
- Et 80 logements d'insertion (PLA-I, soit 2 %).

L'axe 2 du plan d'actions thématiques consacré au logement social, prévoit de :

- poursuivre le développement de l'offre locative sociale dans l'ensemble des secteurs de l'agglomération ;
- dédier, dans chaque commune, au minimum 30 % de la production neuve au logement locatif social familial et d'insertion ;
- donner la priorité aux PLUS et PLAI. Les financements PLS ne seront accordés qu'au cas par cas, en fonction de trois paramètres : volontarisme de la commune, pertinence au regard du contexte du marché du logement de la commune, contraintes liées à la sortie de l'équilibre financier ;
- fournir un effort de construction de logements de petite surface (54 % des demandeurs sont des ménages d'une à deux personnes) ;
- faire un effort de production de T5 pour mettre des logements adaptés à la disposition de familles avec plusieurs enfants.

La comparaison de ces deux documents montre que ACM Habitat devait, en application de sa CUS, assurer la moitié de la production de logements sociaux sur l'agglomération prévue par le PLH. Sa contribution devait cependant varier selon les types de logements : l'office était tenu de construire 64 % des logements PLUS, 27 % des logements PLAI familiaux et seulement 6 % des PLS familiaux. L'office devait donc mettre l'accent sur la production de logements de droit commun et se voyait confier un rôle plus limité pour le logement d'insertion et marginal pour le logement intermédiaire, où les loyers sont les plus élevés.

¹⁵ La CA est devenue une métropole au 1^{er} janvier 2017.

¹⁶ Les publications plus récentes de l'Insee montrent toutefois que cette croissance s'est atténuée au cours du temps (+ 1 % par an entre 2006 et 2011 contre + 1,5 % entre 1999 et 2006) et que la métropole a gagné en moyenne 9 300 habitants par an entre 2009 et 2014 (source : Insee. Analyses. *Montpellier Méditerranée Métropole : une métropole toujours attractive*, n° 18, mars 2016).

¹⁷ Cf. l'encadré n° 2 pour la définition des PLUS, PLAI et PLS.

Encadré 2 : Typologie des logements sociaux

Il existe trois catégories de logements sociaux, classés en fonction de l'importance de l'aide publique attribuée à leur financement :

- les **logements PLAI** (prêt locatif aidé d'intégration), qui sont des logements très sociaux destinés aux personnes les plus en difficultés. Ils peuvent accueillir des ménages dont les ressources sont inférieures de 55 à 60 % au plafond fixé pour bénéficier des logements PLUS. 30,2 % de la population française peut en bénéficier¹⁸. Leurs loyers sont les plus bas des logements sociaux ;
- les **logements PLUS** (prêt locatif à usage social) proposent également des loyers plafonnés mais à un niveau un peu plus élevé que celui des PLAI. 65 % de la population est éligible à cette catégorie de logement social ;
- les **logements PLS** (prêt locatif social) sont des logements intermédiaires. Le plafond de ressources exigé est supérieur de 30 % au plafond PLUS. 81,4 % de la population peut en bénéficier.

En 2013, MIILOS avait relevé que la CUS n'avait pas été complétée d'un avenant concernant les foyers-logements comme le prévoit le décret du 4 janvier 2012¹⁹, et avait demandé à ACM Habitat de faire adopter cet avenant.

Toutefois, lors du présent contrôle de la chambre, il est apparu que l'office n'avait pas mis en œuvre cette recommandation. Il justifie son inaction par le fait que cet avenant porterait sur des engagements de long terme alors que la CUS devait se terminer fin 2016. Toutefois, ce document étant toujours en vigueur en 2018, un avenant aurait dû être adopté.

Il est également souhaitable que la question des foyers-logements soit intégrée dans le prochain document de référence.

La CUS conclue en 2011 est arrivée à son terme en 2016 mais n'a pas été mise à jour depuis. La loi du 27 janvier 2017, dite « égalité et citoyenneté » avait prorogé les CUS jusqu'au 1^{er} janvier 2018. Le conseil d'administration d'ACM Habitat a lancé, par délibération du 18 mai 2017, une procédure d'élaboration d'une nouvelle CUS, en application des dispositions de l'article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH). Toutefois, les dispositions de la loi de finances pour 2018, en particulier son article 52 relatif à la réforme des aides au logement et de la politique des loyers dans le parc social, ont conduit le conseil d'administration d'ACM à reporter cette révision, lors de la séance du 20 décembre 2017.

3.2. Des objectifs qui ne sont pas atteints en matière de nombre et de localisation des logements livrés

3.2.1. Un niveau de production de logements en-deçà des objectifs de la CUS

L'évaluation de la mise en œuvre de la CUS réalisée par la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) de l'Hérault montre que les objectifs n'ont pas été atteints : le nombre de dossiers de financement présentés (objectif AI) est inférieur de 16 % aux engagements de la CUS ; ce bilan estime également que 2 732 logements ont été mis en service sur la période 2011-2016²⁰, soit 455 par an en moyenne, ce qui représente 73 % seulement du total attendu (objectif AII). Ce sont donc 1 018 logements qui n'ont pas été construits sur la période. Ce nombre s'élève à 1 709 en 2018, si l'on prolonge après 2016 les objectifs de livraisons annuelles de la CUS. Ce déficit de construction est à mettre en regard avec les 25 856 demandes de logements

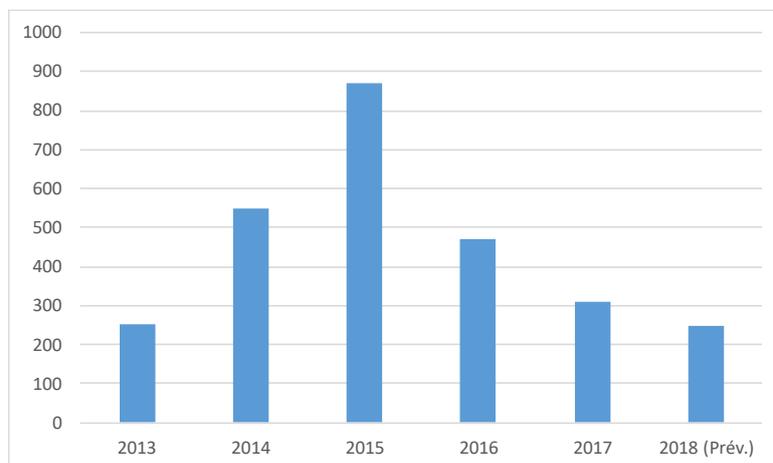
¹⁸ Source : Cour des comptes. Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés, février 2017.

¹⁹ Cet avenant est prévu à l'article 4 du décret n° 2012-12 du 4 janvier 2012 relatif aux conventions d'utilité sociale des organismes d'habitations à loyer modéré pour les logements-foyers.

²⁰ Pour la période 2013-2016, les données transmises par ACM Habitat comptabilisent 139 logements livrés de plus que le bilan de la DDTM.

enregistrées dans la base d'ACM Habitat en 2017²¹. Qui plus est, au cours des dernières années, le nombre total de logements livrés a chuté de manière significative : - 71,4 % entre 2015 et 2018, où seulement 249 livraisons sont prévues.

Graphique 1 : Nombre de logements livrés par an



Source : CRC, d'après données ACM Habitat

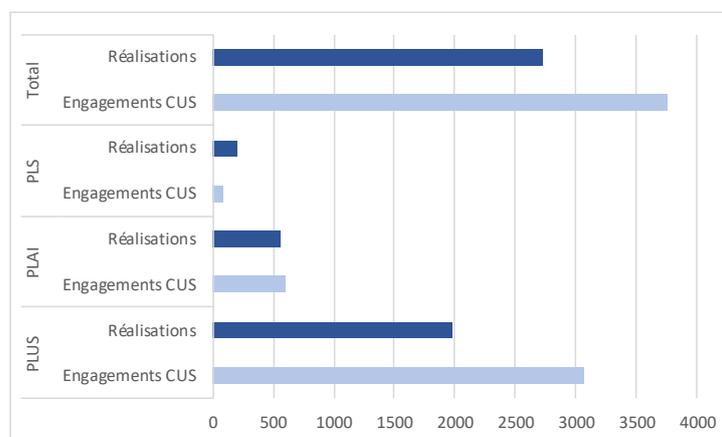
Encadré 3 : Les types de logements construits

Les logements PLUS constituent 72,4 % des mises en service d'ACM entre 2011 et 2016. Toutefois, elles n'atteignent que 64,6 % des objectifs fixés par la CUS. C'est dans ce domaine que le déficit de construction est le plus important : 1 082 logements supplémentaires de ce type auraient dû être mis en service.

Les logements PLAI, qui accueillent les ménages les plus modestes et doivent proposer des loyers plus faibles en contrepartie d'aides plus importantes, représentent 20,4 % des réalisations. Dans ce domaine, ACM a réalisé 93 % des objectifs qui lui étaient fixés, mettant en évidence un effort au profit des populations les plus fragiles.

En revanche, les mises en service de logements PLS, qui peuvent accueillir des ménages un peu plus aisés, sont plus de deux fois supérieures aux objectifs, mais ils restent très minoritaires dans le total des constructions.

Graphique 2 : Nombre de logements mis en service par an entre 2011 et 2016



Source : CRC, d'après données ACM Habitat

²¹ Compte financier 2017, p. 41.

3.2.2. Trois modes de production des logements, orientés à la baisse

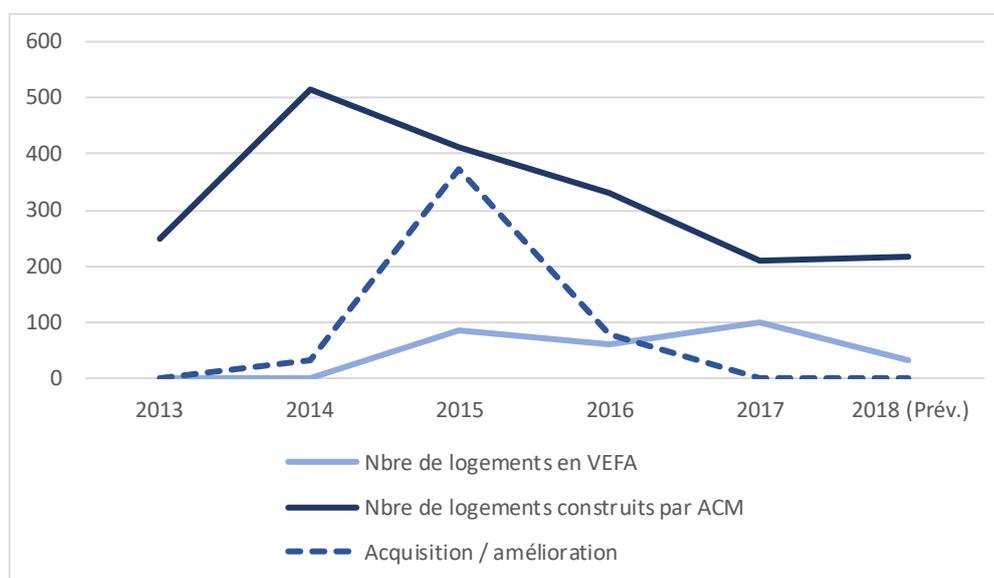
ACM Habitat produit les logements nouveaux selon trois modalités qui sont toutes en diminution : la maîtrise d'ouvrage directe, les acquisitions-améliorations et les ventes de logements en l'état futur d'achèvement (VEFA).

Les logements construits en maîtrise d'ouvrage directe, qui constituaient 100 % des livraisons en 2013, représentent 72 % des logements livrés sur la période. Leur nombre est en baisse de 58 % depuis 2014, avec une stabilisation entre 2017 et 2018 où 217 logements ont été construits.

Les acquisitions-améliorations constituent près de 18 % des logements livrés entre 2013 et 2018. Elles ont connu un pic en 2015, où elles représentaient 43 % des livraisons. Toutefois, leur nombre a fortement diminué l'année suivante et elles sont nulles depuis 2017.

À partir de 2015, ACM a accru son recours aux ventes de logements en l'état futur d'achèvement (VEFA) qui permettent à un bailleur social d'acheter des logements construits par un promoteur privé. Ce mode de production a culminé en 2017, où il constituait près du tiers des livraisons. Toutefois, il a fortement diminué depuis (- 68 %) et reste un mode de production minoritaire sur la période (10,4 % des livraisons entre 2013 et 2018).

Graphique 3 : Types de logements livrés par an



Source : CRC, d'après données ACM Habitat

D'autres pistes de développement ont été envisagées mais n'ont pas été retenues par le bureau qui ne souhaite pas entrer en concurrence avec les promoteurs privés : la construction de logements non conventionnés dans les limites de la réglementation ou la réalisation de VEFA inversées²², qui permettent à un organisme HLM de vendre des logements à une personne privée dès lors qu'ils font partie d'un programme de construction composé majoritairement de logements sociaux, et dans la limite de 30 % du programme.

ACM pourrait pourtant envisager de diversifier l'offre de logements en offrant par exemple des habitations intergénérationnelles, qui permettent d'associer des appartements pour des seniors

²² Ce dispositif, codifié à l'article L. 433-2 du CCH, a été prévu par l'article 98 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron ».

ou des personnes dépendantes et des studios, où peuvent résider des locataires qui vont veiller sur eux.

3.2.3. Les tensions sur le marché foncier qui limitent la production de logements

Ce niveau de production en-deçà des objectifs de la CUS s'explique par des raisons différentes, selon le mode de production.

La réduction des VEFA traduit un choix de l'office de limiter le recours à ce type de production. Le coût d'acquisition de ces logements est supérieur à leur coût de production en maîtrise d'œuvre directe. De plus, ces opérations ne permettent pas de bénéficier de certaines subventions²³. La réalisation de l'équilibre financier est donc plus difficile, ce qui a conduit l'office à s'en détourner. D'autres facteurs confortent ce choix : les promoteurs privés, qui vendent les immeubles qu'ils construisent, accordent en général moins d'importance que les bailleurs HLM, qui gèrent un patrimoine, aux parties communes et à la maîtrise des charges. La surface des logements qu'ils produisent est également souvent inférieure.

Pour qui concerne les acquisitions-améliorations, la direction d'ACM Habitat explique que les variations annuelles constatées sur la période traduisent non pas sa stratégie mais la fluctuation des opportunités sur le marché immobilier. Elle dit étudier toutes les propositions qui lui sont présentées et ne retenir que celles qui lui permettent d'assurer l'équilibre économique de l'opération. Elle explique que sa capacité à s'engager de manière ferme, et à garantir ainsi le bon déroulement de l'opération jusqu'à la vente, peut constituer un atout pour acquérir des biens auprès d'investisseurs institutionnels.

Pour les constructions en maîtrise d'ouvrage directe, ACM Habitat explique la chute de sa production par les tensions du marché foncier²⁴ sur le territoire de la métropole de Montpellier.

Le prix du foncier privé est trop élevé pour assurer l'équilibre économique de logements sociaux, dont les loyers sont règlementés. En revanche, dans ses zones d'aménagement concertées (ZAC), la métropole a fixé le prix de vente du foncier aux opérateurs HLM à un niveau compatible avec l'équilibre économique des opérations. Ce prix doit être appliqué par l'aménageur, qu'il soit public²⁵ ou privé. L'office étant l'opérateur de la métropole, cette dernière fait largement appel à lui dans ces zones. Il peut y construire des logements en maîtrise d'ouvrage directe ou, dans certains cas, les acheter en VEFA²⁶. Toutefois, les perspectives de développement dans le cadre de ces ZAC sont aujourd'hui réduites car la plupart ont déjà été construites.

ACM Habitat possède, quant à lui, peu de réserves foncières propres (605 396 m² au 31 décembre 2017 selon l'annexe VI de ses états financiers), dont une partie, qui n'est pas quantifiée dans ses documents comptables, n'est pas constructible.

L'office recense les possibilités de densifier l'occupation de ses parcelles déjà construites mais dispose de peu de marges pour accroître significativement son parc par ce moyen. De plus,

²³ Débat d'orientation budgétaire pour 2015, conseil d'administration du 15 octobre 2014.

²⁴ Le territoire de la métropole est d'ailleurs classé en zone Pinel A.

²⁵ La société d'équipement de la région montpelliéraine (SERM) ou la société d'aménagement de Montpellier Méditerranée métropole (SA3M).

²⁶ Il arrive en effet que la métropole décide que les bâtiments des HLM seront construits par des maîtres d'ouvrages privés, pour des raisons architecturales (aménagement des quatre angles d'un rond-point) ou pour limiter la complexité particulière d'une opération engageant déjà plusieurs opérateurs privés (parkings et résidences, etc.).

il privilégie des opérations d'une certaine taille pour faire porter les frais de la maîtrise d'ouvrage sur un nombre suffisant de logements (plus de 25), afin de ne pas grever leur équilibre économique.

La poursuite du développement de l'office, pour répondre aux besoins de la population et aux objectifs qui lui sont fixés par l'État et la métropole, devrait donc être réalisée dans les autres communes que Montpellier. Toutefois, le recours à ACM Habitat y est beaucoup moins développé que dans la ville centre.

3.2.4. Des difficultés accrues en dehors de la commune de Montpellier

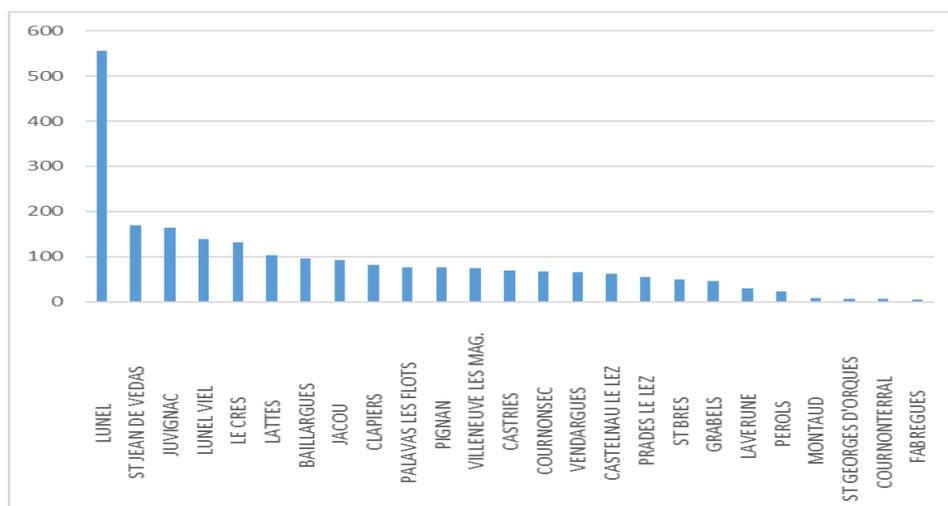
La CUS mentionnait déjà, en 2011, la raréfaction du foncier et la disparition à terme des grandes opérations sur les zones d'aménagement concerté (ZAC) de la commune de Montpellier. Cette convention prévoyait que le partenariat privilégié qui liant ACM Habitat à la communauté d'agglomération devait permettre de réorienter la production de logements sur les autres communes, à travers les ZAC portées par l'intercommunalité à partir de 2013.

La CUS ne comportait aucun objectif chiffré sur ce point. En revanche, le PLH 2013-2018 prévoyait que 50 % des 1 500 logements sociaux à produire par an devaient être construits dans les communes périphériques.

Toutefois, la liste des logements détenus par ACM Habitat au 31 décembre 2017 montre que 89,2 % de son parc (20 902 logements) se situe sur la commune de Montpellier. 1 479 logements, soit 7,1 % du total, se trouvent sur le territoire de 22 autres communes de la métropole. L'office n'a en revanche aucun logement dans les huit communes restantes²⁷. Par ailleurs, 3,7 % des logements sont implantés dans trois communes extérieures à la métropole (Lunel, Lunel Viel et Palavas-les-Flots).

Dans les communes où l'office est présent, le nombre de logements d'ACM Habitat varie significativement, de 555 logements à Lunel à cinq logements à Fabrègues.

Graphique 4 : Nombre de logements par commune de la métropole (hors Montpellier)



Source : CRC, d'après données ACM Habitat

²⁷ Beaulieu, Montferrier-sur-Lez, Murviel-lès-Montpellier, Restinclières, Saint-Drézéry, Saint-Geniès-des-Mourgues, Saussan et Sussargues.

La politique d'acquisition de logements récente met en évidence une inflexion en faveur des communes de la métropole autres que la ville centre. Ainsi, sur les 2 817 logements comptabilisés dans le parc en 2017 qui ont été livrés entre 2011 et 2016, 19,7 % se situent dans ces territoires contre 4,6 % dans le stock des logements qui ont été produits auparavant. Cette orientation est confirmée en 2017 où 36,3 % des logements livrés sont situés dans ces communes, le nombre de logements d'ACM Habitat y a ainsi augmenté de 79,3 %.

Toutefois, la croissance du parc dans ces communes (+ 654 logements entre début 2011 et fin 2017) est très inférieure à celle de la commune de Montpellier (+ 2 394 logements²⁸) et n'a donc qu'un effet limité sur le stock de logements, situé massivement dans la ville centre.

Tableau 1 : Localisation des logements, en fonction de leur date d'acquisition

Date d'acquisition	Montpellier	Autres communes métropole	Hors métropole	Total
Avant 2011	16 259	825	728	17 812
2011-2016	2 220	555	42	2 817
2017	174	99	0	273
Total	18 653	1 479	770	20 902
<i>soit %</i>	<i>89,2%</i>	<i>7,1%</i>	<i>3,7%</i>	<i>100,0%</i>

Source : données ACM (liste des logements), calculs CRC

Les difficultés de construction de logements sociaux s'expliquent en partie par le coût du foncier avec, pour certaines communes, un décalage entre le zonage qui est appliqué pour le financement du logement locatif social et la réalité de la pression foncière. En effet, seules 10 communes²⁹ de la métropole sont classées en zone 2³⁰. Pour les autres, qui sont en zone 3, les opérations de constructions de logements sociaux sont difficiles à équilibrer car elles bénéficient de conditions de financement moins favorables alors que le coût du foncier est élevé. S'ajoutent également les réticences de certaines communes à l'égard de la construction des logements locatifs sociaux.

Au total, aucune des 19 communes³¹ de la métropole soumises à l'obligation de disposer (d'ici 2025) de 25 % de logements locatifs sociaux³² dans le parc de résidences principales n'atteint ce seuil. Les situations sont contrastées. La ville de Montpellier, qui était la seule à satisfaire l'obligation initiale de 20 %, dispose du taux le plus élevé, 22,16 %. Les autres communes sont nettement en-deçà de ce seuil. Les premières se situent entre 12 % et 15 %, les dernières sont en dessous de 5 %. De plus, cinq communes de la métropole sont carencées³³ en logements sociaux.

²⁸ Ces données sur les dates et lieux de construction ont été établies à partir de la liste des logements comptabilisés par ACM au 31 décembre 2017. Elles ne concordent pas pleinement avec les données relatives aux constructions livrées transmises par la DDTM et l'office (un écart de 243 unités subsiste). Toutefois, elles sont les seules données permettant d'établir des comparaisons par commune et donnent un ordre de grandeur suffisamment robuste pour être retenu.

²⁹ Castelnau-le-Lez, Clapiers, Grabels, Jacou, Juvignac, Le Crès, Montferrier-sur-Lez, Montpellier, Saint-Jean-de-Védas et Vendargues. Source : ministère de la cohésion des territoires, http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/les-zonages-des-politiques-du-logement?id_courant=2095

³⁰ Le zonage 1/2/3, créé en 1978, est un paramètre entrant dans le calcul des aides personnelles au logement (AL et APL). Il est également employé afin de déterminer les plafonds de loyer du logement social (PLAI et PLUS).

³¹ Source : ministère de la cohésion des territoires, <http://www.transparence-logement-social.gouv.fr>.

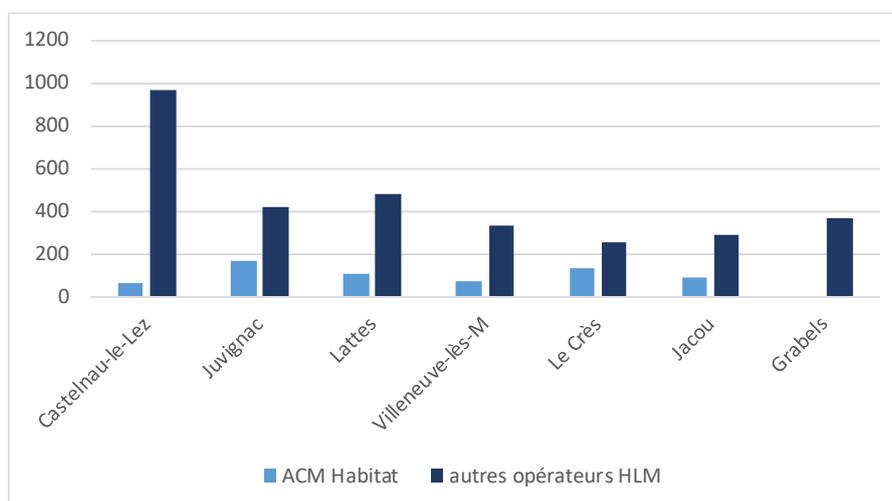
³² Cette obligation, prévue à l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), concerne les communes de plus de 3 500 habitants (et de 1 500 habitants en Île-de-France) appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

³³ En cas d'efforts insuffisants avérés, les communes déficitaires qui ne remplissent pas leur objectif triennal de rattrapage peuvent faire l'objet d'un arrêté de carence pris par le préfet de département. Elles font l'objet de sanctions : majoration des pénalités financières, possibilité de reprise des permis de construire, etc.

Si ces freins sont bien réels³⁴, ils n'expliquent cependant pas toutes les difficultés d'ACM Habitat à produire des logements sociaux dans les autres communes de la métropole que Montpellier.

L'analyse du registre des logements locatifs sociaux au 1^{er} janvier 2017 tenu par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Occitanie montre que ACM Habitat est peu présent sur des communes de la métropole qui disposent d'un parc significatif. Ainsi, sur les sept communes qui concentrent 55,6 % des logements locatifs sociaux hors Montpellier³⁵ (soit 3 741 logements), ACM Habitat possède 16,7 % des logements (ce qui représente 3,1 % de son parc), les autres bailleurs 83,3 %. De même, les communes de la métropole où ACM Habitat n'a pas de logements ne sont pas dépourvues de HLM. Elles représentent 10,6 % du parc de la métropole hors Montpellier. Cette situation contraste fortement avec celle de la commune de Montpellier³⁶ où ACM est le premier bailleur (avec 71,6 % du parc).

Graphique 5 : Parc HLM au 1^{er} janvier 2017



Source : CRC, d'après données DREAL Occitanie

Dans les ZAC, chaque commune choisit le bailleur social qui achète les terrains à l'aménageur privé ou les logements sociaux en VEFA au promoteur privé. La faible présence d'ACM Habitat traduit des réticences des communes à confier la production ou la gestion de logements locatifs sociaux à l'office, qui est l'opérateur historique de la ville de Montpellier puis est devenu celui de la métropole.

D'autres bailleurs sociaux, notamment les entreprises sociales pour l'habitat (ESH) ont su prendre une part significative dans l'effort de construction de la métropole. Elles bénéficient d'une structure financière plus solide, avec un recours plus importants aux fonds propres que ACM Habitat, qui leur permet d'assurer l'équilibre financier d'opérations plus coûteuses. Elles disposent également d'une image plus neutre auprès de la population, qui facilite l'acceptation de la construction de logements sociaux en VEFA, au sein de programmes d'habitat. Les publications de la DREAL³⁷ montrent que ce phénomène ne caractérise pas Montpellier mais se retrouve largement en Occitanie où les offices publics de l'habitat (OPH), qui représentent 53 % du parc

³⁴ Le DIS 2016 (p. 20) montre que 93,7 % du parc d'ACM Habitat se trouve en zone 2 et seulement 6,3 % en zone 3, contre 44,8 % en zone 2 et 55,2 % en zone 3 à l'échelle de la région.

³⁵ Castelnau-le-Lez, Juvignac, Lattes, Villeneuve-lès-Maguelone, Le Crès, Jacou et Grabels.

³⁶ Cette commune concentre 79,5 % des logements sociaux de la métropole.

³⁷ DREAL Occitanie. Analyse. Le parc des logements locatifs sociaux au 1^{er} janvier 2017 en Occitanie, n° 4, mars 2018.

social, n'ont produit que 34 % des nouveaux logements depuis 2012 alors que les ESH possèdent 62 % des logements de moins de cinq ans et ont assuré 67 % des mises en service en 2016.

3.3. L'impact significatif des réformes en cours du logement social

La réduction de loyer de solidarité (RLS) constitue un changement important. L'article 126 de loi de finances pour 2018 a prévu une baisse concomitante des APL³⁸ et des loyers dans le parc social. Ce dispositif, applicable aux contrats en cours à compter du 1^{er} février 2018, concerne tous les logements ouvrant droit à APL gérés par des organismes HLM. Il s'applique à tous les locataires dont les ressources n'excèdent pas un plafond³⁹ fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du logement et du budget, quand bien même ils ne bénéficient pas du versement des APL⁴⁰. ACM Habitat estime que la RLS s'élèvera, dans son cas, à 456 000 € par mois.

Afin de lisser l'impact de la RLS⁴¹, un dispositif de péréquation à travers la modulation des cotisations à la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) est également prévu⁴². Le montant à payer par ACM Habitat n'était pas encore connu à la date de notification du présent rapport.

La loi de finances pour 2018 a également décidé de la hausse de la TVA de 5,5 % à 10 % pour les opérations neuves et les réhabilitations⁴³ (hors foyers et réhabilitations énergétiques). Pour l'année 2018, avec un volume de livraisons plus faible que les années précédentes, ACM Habitat estime le coût de cette mesure à 1,7 M€. Cette somme sera amortie dans le temps, avec les remboursements des emprunts qui financent les investissements.

En octobre 2018, ACM Habitat avait estimé à 8,5 M€ de coût total de ces réformes. Il n'a cependant pas souscrit aux prêts proposés par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour les accompagner. Il en a été dissuadé par le fait que les taux proposés ne paraissaient pas attractifs, au regard des offres de banques privées, mais aussi par le fait que le recours aux prêts de type PHB 2.0 nécessitait de réserver une partie du parc à Action Logement en plus du contingent préfectoral et des réservations de la métropole⁴⁴, ce qui ne laissait quasiment plus à ACM Habitat de logements libres à attribuer. Enfin, ACM a également pris en compte l'impact négatif sur la trésorerie future du recours à certains prêts proposés en accompagnement de cette réforme.

Toutefois, l'office n'envisage pas de réduire sa production de logements ni les sommes qu'il consacre à l'entretien de son parc à court terme. Cette tendance se retrouve au niveau national, comme le montre une enquête portant sur 19 grandes agglomérations, dont 12 métropoles⁴⁵ publiée en octobre 2018. Ces travaux relèvent que des difficultés pourraient apparaître en 2019 ou 2020.

³⁸ Le loyer est diminué de la réduction de loyer de solidarité (RLS) et le montant de l'APL est réduit à hauteur de 98 % de la RLS. L'opération est donc neutre pour le locataire.

³⁹ Ce plafond est fonction de la composition familiale et de la zone géographique.

⁴⁰ Seuls six locataires seraient dans cette situation selon ACM.

⁴¹ Ce dispositif vise à éviter que les bailleurs qui logent la plus forte proportion de ménages bénéficiant de l'APL ne soient les plus pénalisés.

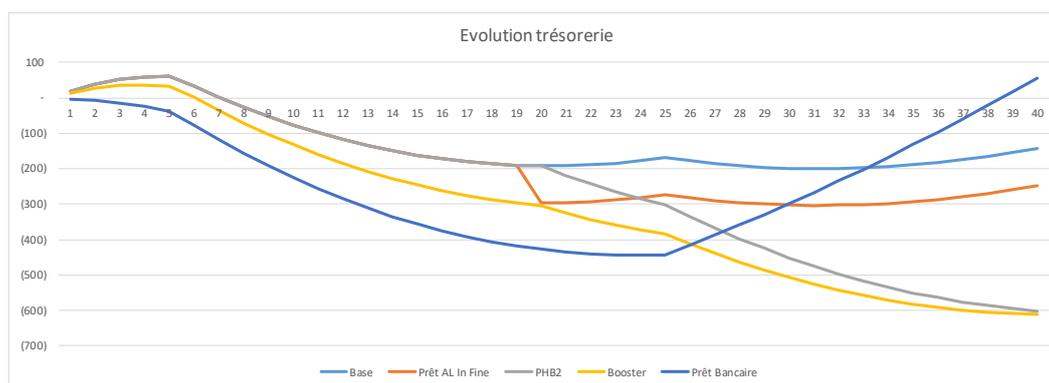
⁴² Une commission de péréquation et de réorganisation des organismes de logement locatif social, composée de représentants de l'État, de l'union sociale pour l'habitat (USH), de la fédération des EPL et des fédérations des organismes agréés pour agir en faveur du logement des personnes défavorisées, statuera sur les concours financiers accordés par la CGLLS dans le cadre de la mise en œuvre de la RLS.

⁴³ Ce dispositif ne concerne pas les opérations d'accession sociale à la propriété en PSLA et les opérations en QPV dans le cadre de l'ANRU.

⁴⁴ Ce droit de réservation tient au fait que la Métropole garantit les emprunts souscrits auprès de la CDC.

⁴⁵ ADCF et France urbaine. Enquête flash. *Niveau de programmation des agréments de logements sociaux sur 2018*, octobre 2018.

Graphique 6 : Comparaison de l'évolution de la trésorerie en cas de recours à différents types de prêts



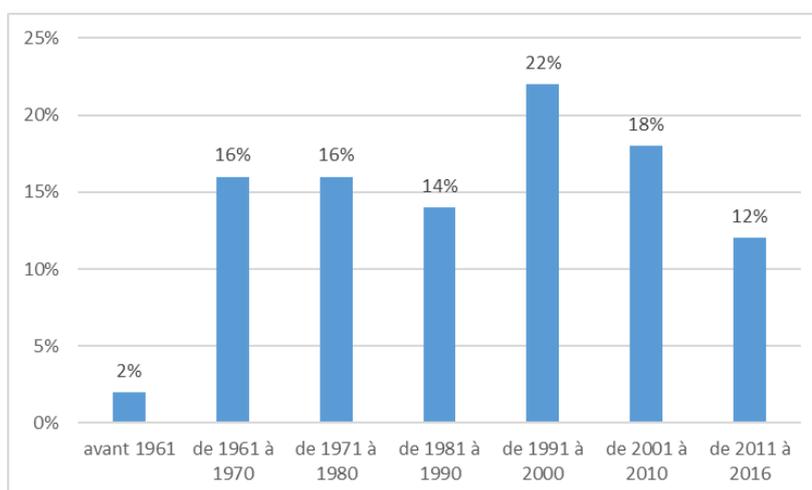
Source : ACM Habitat

3.4. Un effort d'entretien du parc conforme aux objectifs

3.4.1. Un parc relativement récent

ACM Habitat dispose d'un patrimoine plus récent que la moyenne des OPH du fait d'un effort de construction soutenu au cours des 20 dernières années pour accompagner le développement de la métropole de Montpellier. 52 % des logements ont été construits après 1991 et seulement 18 % ont plus de 48 ans. L'âge moyen du patrimoine est estimé à 26 ans dans le dossier individuel de situation⁴⁶ (DIS) de 2016. À titre de comparaison, la DREAL⁴⁷ estime l'âge moyen du parc de HLM à 32 ans en région Occitanie et à 39 ans en France métropolitaine.

Graphique 7 : Répartition des logements par année de construction



Source : CRC, d'après données ACM Habitat

Par voie de conséquence, le coût d'entretien de ce parc est moins élevé que celui de la moyenne des offices HLM.

Dans le DIS de 2016, les dépenses de maintenance et travaux sur patrimoine sont estimées à 825 € par logement en 2016 alors que la médiane des OPH est de 1 168 € sur le même exercice,

⁴⁶ Dossier consacré à chaque OPH publié annuellement par la fédération des OPH, fondé sur l'analyse d'informations communiquées par les OPH et présentant une comparaison régionale ou nationale des résultats.

⁴⁷ DREAL Occitanie. Analyse. Le parc des logements locatifs sociaux au 1^{er} janvier 2017 en Occitanie, n° 4, mars 2018.

un montant 41 % plus élevé. Ces dépenses varient au cours de la période 2013 et 2016 mais elles restent toujours inférieures à la médiane des OPH.

3.4.2. Des dépenses qui dépassent les objectifs

La convention d'utilité sociale (CUS) conclue le 30 juin 2011 pour six ans reprend les objectifs du plan stratégique de patrimoine (PSP) du 20 avril 2010 qui prévoyait des dépenses d'entretien du patrimoine de 182 M€ sur dix ans, avec différents types d'interventions sur le parc :

- 25 M€ d'entretien courant ;
- 85 M€ de travaux de gros entretien (GE) ;
- 40 M€ de remplacement des composants⁴⁸ ;
- 20 M€ pour un plan de réhabilitation ciblé⁴⁹ sur 1 000 logements en dix ans, soit 6 % de son parc ;
- 10 M€ de travaux de réhabilitation énergétique concernant 1 000 logements
- 2 M€ de travaux d'amélioration de l'accessibilité pour 150 logements, dans le but d'adapter son parc au vieillissement de la population logée⁵⁰.

Les dépenses réalisées par ACM Habitat dépassent les objectifs fixés : les taux de réalisation sont de 103 % pour l'entretien courant non récupéré sur les locataires et le gros entretien et de 165,3 % pour le remplacement de composants et les réhabilitations.

Tableau 2 : Travaux d'entretien et d'amélioration du parc réalisés par ACM Habitat (en K€)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (prév.)	Total	Taux réalisation objectifs*
Total exploitation	10 117	11 048	11 807	9 376	12 372	9 961	12 697	13 220	90 598	103%
gros entretien	6 536	7 290	8 098	5 445	7 949	5 588	8 032	8 020	56 958	83,8%
entretien courant non récupérés sur locataires	3 581	3 758	3 709	3 931	4 423	4 373	4 665	5 200	33 640	168,2%
<i>entretien courant total**</i>	<i>9 966</i>	<i>10 447</i>	<i>10 452</i>	<i>11 158</i>	<i>11 895</i>	<i>12 121</i>	<i>12 755</i>	<i>13 400</i>	<i>92 194</i>	
Total investissement	7 101	10 334	15 912	10 802	9 141	7 270	12 150	22 500	95 210	165,3%
remplacement de composants	4 126	4 903	3 568	4 887	4 569	5 330	7 228	8 500	43 111	134,7%
réhabilitations***	2 975	5 431	12 344	5 915	4 572	1 940	4 922	14 000	52 099	203,5%

Source : ACM Habitat, calculs CRC

* : objectifs du PSP calculés sur 8 ans ; ** : pour mémoire, ce montant ne fait pas l'objet de prévisions dans le PSP.

*** : l'objectif retenu inclut les réhabilitations énergétiques et l'amélioration de l'accessibilité.

⁴⁸ Remplacement de parties des immeubles qui permettent de retarder ou d'éviter des travaux de réhabilitation plus lourd : travaux d'étanchéité, remplacement de toiture, etc.

⁴⁹ Le diagnostic préalable au PSP relevait qu'ACM Habitat disposait d'un parc globalement de bonne qualité qui nécessitait un plan de réhabilitation ciblé sur les 1 500 présentant des problèmes (270 logements avec des problèmes de conception et d'état et 1 300 logements avec des problèmes d'état et d'ambiance sociale).

⁵⁰ Cette enveloppe devait concerner 150 logements à identifier. Ce chiffre représentait 1/3 des 500 logements dont le titulaire du bail était âgé de plus de 85 ans.

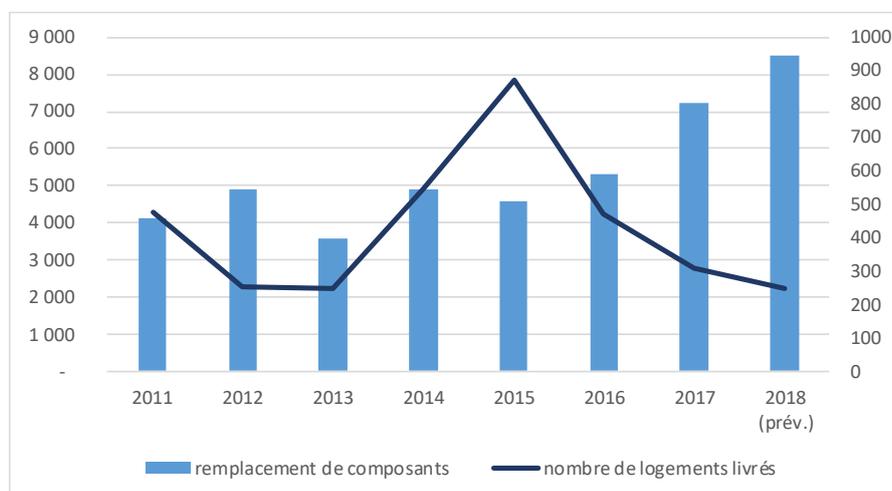
Seul le gros entretien est en retrait (83,8 %). L'office explique ce résultat par des changements comptables intervenus depuis 2010. En tout état de cause, les objectifs de dépenses prévues sont atteints.

En ce qui concerne les réhabilitations, ACM Habitat a réalisé le programme prévu dans le PSP entre 2011 et 2015 (31,2 M€ environ), puis a lancé un nouveau programme à partir de 2016, pour un montant de 20,8 M€ environ, ce qui explique un taux de réalisation deux fois supérieur aux prévisions du PSP.

Le taux de réalisation de remplacements de composants est de 134,7 %. L'office explique que sa production de logements n'a pas été homogène dans le temps et qu'il devra faire face à une forte augmentation de ses dépenses de réhabilitation lorsque les résidences construites après 1991 (qui représentent 50 % du parc) commenceront à vieillir. Il cherche, en multipliant aujourd'hui les travaux d'entretien des immeubles, à réduire cet effet de seuil en finançant le remplacement des composants sur les immeubles concernés (travaux d'étanchéité, remplacement des menuiseries, etc.).

L'analyse des dépenses montre que les travaux comptabilisés en remplacement de composants connaissent des variations plus importantes au fil des ans que ceux qui sont comptabilisés en exploitation (gros entretien et entretien courant). De plus, à partir de 2015, ils évoluent de façon inverse au nombre de logements livrés, montrant que l'office investit probablement dans ces travaux des fonds qu'il ne mobilise pas pour la construction de logements neufs, du fait des freins évoqués précédemment.

Graphique 8 : Comparaison de l'évolution des dépenses d'entretien du parc



Source : CRC, d'après données ACM Habitat

3.5. Une politique de ventes limitée

La CUS de l'office prenait acte du refus du conseil d'administration d'accentuer le programme de commercialisation qui portait alors sur 359 logements. Ce dernier soulignait, d'une part, que l'agglomération était sous-équipée en logements sociaux alors qu'elle devait faire face à une augmentation de sa population et, d'autre part, que la grande majorité des ménages locataires n'avaient pas les ressources suffisantes pour acquérir le logement qu'ils occupaient. Au total, seuls

184 logements ont été vendus sur la période, dont 38 % en prêt social location-accession (PSLA)⁵¹. En 2018, la position de l'office n'a pas changé sur ce point.

Tableau 3 : Ventes de logements

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (Prév.)
Nombre logements vendus	32	28	49	25	26	24
Dont PSLA	17	11	25	4	8	5

Source : ACM

4. LA GESTION LOCATIVE

4.1. Une demande forte et croissante de logements sociaux

En 2017, ACM Habitat a comptabilisé 25 856 demandes de logements⁵². Ce niveau élevé témoigne des tensions⁵³ sur le parc locatif privé, qui font augmenter les loyers, mais aussi des difficultés financières de la population (35 % des locataires de la métropole de Montpellier sont éligibles au logements très sociaux, les PLAI⁵⁴).

Le nombre de demandeurs a stagné entre 2013 et 2016 avant de croître de 65 % sur le dernier exercice. Selon ACM Habitat, cette augmentation s'explique principalement par la mise en place de la demande unique et l'intégration dans le système informatique de l'office de toutes les nouvelles demandes inscrites au système national d'enregistrement (SNE) pour la métropole de Montpellier⁵⁵.

Tableau 4 : Demandes de logements enregistrées par ACM Habitat

2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2013-2017
15 704	15 765	14 789	15 667	25 856	64,6%

Source : ACM Habitat, calcul CRC

Au cours de la période, la situation des demandeurs de logements sociaux s'est dégradée : en 2017, 30,7 % seulement exerçaient une activité professionnelle, contre 43,8 % en 2013.

4.2. Une disponibilité des logements très inférieure aux besoins

En 2017, 1 561 baux ont été signés par ACM Habitat, un volume qui représente 6 % des demandeurs. Afin de neutraliser l'effet de l'intégration dans le système informatique de l'office

⁵¹ Le prêt social location-accession (PSLA) est un dispositif d'accession à la propriété mis en place en 2004 pour des ménages sous plafond de ressources qui achètent leur logement neuf situé dans une opération agréée par l'État.

⁵² Source : comptes financiers publiés par ACM.

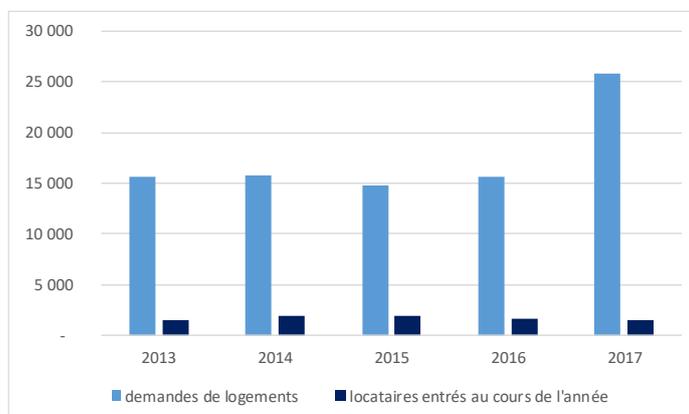
⁵³ En matière de logement, la tension d'un marché immobilier local est définie par le niveau d'adéquation sur un territoire entre la demande de logements et l'offre disponible. Une zone est dite « tendue » si l'offre de logements disponibles n'est pas suffisante pour couvrir la demande (en termes de volume et de prix). Les zones tendues ont été définies par le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013. Ce sont les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant. Elles regroupent 28 unités urbaines de métropole.

⁵⁴ Les notes de l'observatoire de l'habitat de l'Hérault, n° 10, mars 2017.

⁵⁵ Le système précédent ne comptabilisait que les demandes en direction de l'office.

de toutes les nouvelles demandes inscrites au SNE, on peut noter que ce taux se situait entre 10 % et 12,6 % au cours des quatre années précédentes.

Graphique 9 : Comparaison des demandes de logements et des baux signés



Source : CRC, d'après données ACM Habitat

4.2.1. Des livraisons de logements en nombre insuffisant

Le nombre de logements sociaux disponibles est donc très inférieur à la demande⁵⁶. La construction de logements nouveaux est loin de couvrir le déficit. Au cours de la période sous revue, 2 361 logements nouveaux ont été livrés par ACM Habitat, alors que le nombre de demandeurs a cru de 10 152. Selon l'observatoire départemental de l'habitat, le délai moyen d'attribution des logements sociaux est estimé à 18 mois dans le département⁵⁷, ce qui le place parmi les taux les plus élevés du territoire national.

Les freins à la construction évoqués précédemment prennent toute leur portée au regard de ces chiffres. Il en va de même des retards dans les livraisons, parfois liés à des défaillances de fournisseurs, qui seront examinées dans la partie relative aux marchés publics.

4.2.2. Une adéquation qualitative imparfaite

Par ailleurs, la typologie des logements⁵⁸ ne correspond pas tout à fait à la demande. Les parcs de logements sociaux ont en effet été construits pour loger des familles modestes tandis qu'aujourd'hui, le nombre de demandeurs vivant seuls a beaucoup augmenté. En 2017, 63,9 % des demandes de logements adressées à ACM portaient sur des T2 et T3⁵⁹ alors que ces appartements représentaient 59,8 % de son parc⁶⁰.

La proportion des logements très sociaux dans le parc⁶¹ (8 %) est inférieure à la demande⁶². Des efforts sont cependant mis en œuvre pour développer l'offre de ce type de logements : entre 2011 et 2016, ils ont constitué 20,4 % des 2 732 logements livrés.

⁵⁶ Ce déficit, qui caractérise le département de l'Hérault dans son ensemble, s'explique en partie, selon observatoire départemental de l'habitat, par sa faible industrialisation. *Les notes de l'observatoire de l'habitat de l'Hérault*, n° 14, juin 2018.

⁵⁷ Les notes de l'observatoire de l'habitat de l'Hérault, n° 10, mars 2017.

⁵⁸ Cf. le tableau en annexe.

⁵⁹ Compte financier 2017.

⁶⁰ Cf. le tableau « Taille des logements du parc » en annexe 2.

⁶¹ Cf. le tableau « Typologie des logements du parc d'ACM Habitat » en annexe 2.

⁶² Le taux de pauvreté est estimé à 19,2 % à l'échelle de la métropole et à 26,2 % dans la commune de Montpellier.

4.2.3. Une faible mobilité des locataires

La disponibilité des logements est également réduite par la faible mobilité des locataires.

Les mutations représentaient 11 % des demandes et 11,6 % des attributions de logements en 2017. Le nombre de demandes est quasiment stable depuis 2013 (- 1 %) tandis que celui des logements attribués dans le cadre de mutations a baissé de 36 %⁶³.

Le taux de rotation⁶⁴ des logements d'ACM Habitat est de 7 % en 2016 et 2017, en incluant les mutations internes. Ce taux est en baisse continue⁶⁵. Il est nettement inférieur à la médiane des offices HLM (10,5 % selon le DIS 2016). Si l'on retire les mutations internes, le taux de rotation (5,7 %) est encore plus nettement inférieur à la médiane des offices (8,6 %).

À titre de comparaison, la DREAL⁶⁶ estime le taux de mobilité⁶⁷ des locataires à 7,4 % en moyenne dans la métropole de Montpellier en 2017, contre 11,4 % en Occitanie et 9,8 % à l'échelle de la France. Cette situation s'explique par la concentration de populations à faibles ressources et les tensions dans le parc privé qui bloquent les parcours résidentiels et l'accès à la propriété.

Cette faiblesse de la mobilité semble plus marquée pour ACM Habitat que pour les autres bailleurs intervenant dans la métropole montpelliéraine. L'analyse des données transmises par la CAF de l'Hérault montre en effet que les allocataires bénéficiaires d'aides au logement qui sont résidents d'ACM Habitat (qui représentent 65 % de ses locataires) ont une ancienneté dans leur logement nettement supérieure à celle des locataires des autres parcs HLM⁶⁸ et des logements non HLM.

⁶³ Cf. Tableau 40 : Demandes de mutations enregistrées par ACM Habitat en annexe 2.

⁶⁴ Le taux de rotation est égal au nombre de logements libérés au cours d'une année, divisé par le nombre de logements dans le parc à la fin de l'année.

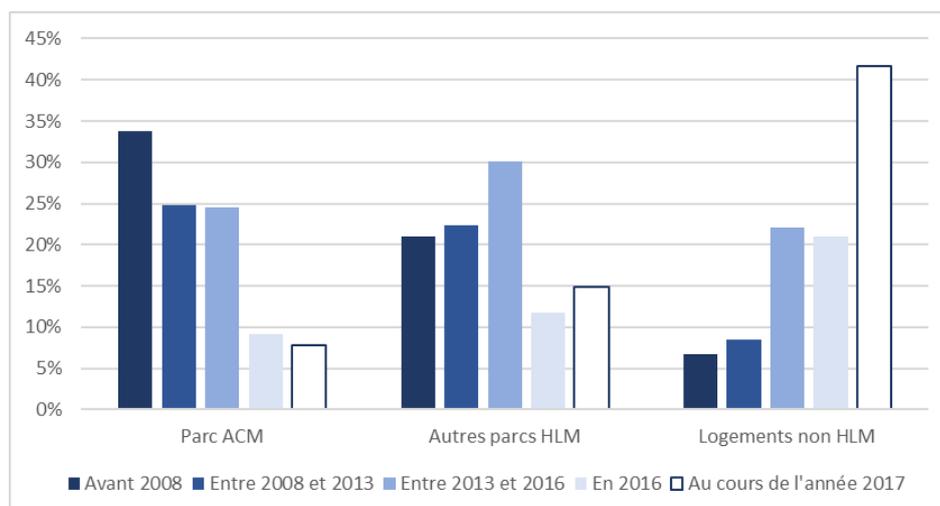
⁶⁵ Il était de 7,8 % en 2013, selon le compte financier pour 2013 qui souligne la baisse de ce taux au cours des exercices précédents.

⁶⁶ DREAL Occitanie, Analyse. Le parc des logements locatifs sociaux au 1^{er} janvier 2017 en Occitanie, n° 4, mars 2018.

⁶⁷ Le taux de mobilité rapporte le nombre d'emménagements dans des logements proposés à la location au cours d'une année au nombre de logements proposés à la location pendant la même période. Les nouvelles mises en service ne sont pas intégrées dans ce calcul.

⁶⁸ L'écart constaté peut s'expliquer en partie par le fait que le parc des autres bailleurs HLM est plus récent.

Graphique 10 : Date d'installation dans le logement des résidents de la métropole allocataires de la CAF bénéficiaires d'aides au logements



Source : CRC, d'après CAF de l'Hérault

4.2.4. Une vacance limitée du fait de tensions sur le marché locatif

La pression de la demande contribue à réduire la vacance. Selon le DIS de 2016, le taux de logements vacants⁶⁹ d'ACM Habitat était de 2 %, un niveau nettement inférieur à celui de la médiane des offices HLM (4,9 %⁷⁰). ACM Habitat se place ainsi au 35^{ème} rang sur 242 offices HLM. Le taux de vacance de plus de trois mois, dite « vacance structurelle » est de 1,2 % (contre 3,1 % pour la médiane des offices). Les données d'ACM Habitat montrent une forte diminution de la vacance en 2017.

Ces données reflètent les efforts de l'office pour réduire la vacance de ses logements mais aussi les tensions sur le marché du logement locatif social dans la métropole de Montpellier. Les publications de la DREAL⁷¹ montrent en effet que, au 1^{er} janvier 2017, le taux de vacance (1,2 %) y était nettement inférieur à la moyenne régionale (3,2 %)⁷².

En ce qui concerne ACM Habitat, selon le DIS, 64 % des logements vacants en 2016 l'étaient pour des raisons techniques et 48 % en prévision de démolitions. En retirant ces dernières, le taux de vacance était réduit à 1 %. Ce résultat, quasiment stable sur la période, était très inférieur à la médiane des offices HLM (3,9 %) et plaçait ACM Habitat au 9^{ème} rang national.

Le coût de la vacance (loyers et charges⁷³) était estimé à 0,6 % des loyers en 2016. Il était très nettement inférieur à la médiane des offices HLM (5,3 % sur le même exercice selon le DIS pour 2016). ACM Habitat se positionnait au 3^{ème} rang national sur ce point. Selon les données d'ACM Habitat, entre 2016 et 2017, les pertes de loyers ont été réduites de 27 %.

⁶⁹ Taux de logements vides parmi les logements proposés à la location.

⁷⁰ Ce taux est estimé à 3 % par le CGET au 1^{er} janvier 2017. CGET, DATA-Lab. *Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2017*. Novembre 2017.

⁷¹ DREAL Occitanie. Analyse, Le parc des logements locatifs sociaux au 1^{er} janvier 2017 en Occitanie, n° 4, mars 2018.

⁷² Ce taux est également inférieur à la moyenne nationale, estimé à 1,6 % par le CGET.

⁷³ Les pertes de charges dues à la vacance sont estimées à 0,1 % des loyers en 2016, soit 4 € par logement, des valeurs très inférieures à la médiane des OPH (1,1 % des loyers, soit 44 € par logements, selon le DIS 2016).

Tableau 5 : Évolution de la vacance

	2013	2014	2015	2016	2017
logements vacants au 31/12	421	338	304	403	154
dont vacance technique	292	239	217	229	5
dont > 3 mois	322	241	210	269	32
pertes de loyers	559 K€	573 K€	655 K€	605 K€	442 K€
pertes de charges	74 K€	77 K€	31 K€	77 K€	63 K€

Source : ACM Habitat

Le DIS 2016 montre en effet que le taux de vacance en zone urbaine sensible (ZUS) ou quartier prioritaire de la ville (QPV) a plus que doublé depuis 2013. Ce taux est nettement supérieur à la médiane des offices HLM et place ACM au 157 rang sur 217 offices HLM.

Le CGET⁷⁴ relève que, au 1^{er} janvier 2017, le taux de vacance est plus élevé dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (- 3,5 % contre 2,8 %). Il souligne toutefois que, dans les zones tendues, comme en Île-de-France ou en région PACA, ce taux est comparable entre les quartiers prioritaires et le reste du parc. Cette caractéristique ne se retrouve pas dans le parc d'ACM. Ce résultat témoigne de moindres tensions locatives que dans ces deux régions.

4.3. Des modes d'attribution des logements qui restent à améliorer

ACM Habitat dispose d'une large partie de son parc sans réservataires. Toutefois, il ne remplit que partiellement les objectifs qui lui sont fixés pour le logement des publics prioritaires. De plus, la procédure d'attribution n'a pas été mieux encadrée comme le demandait la MIILOS dans son dernier rapport, en 2013.

4.3.1. Plus de 40 % des attributions de logements sans réservataire

L'État, les collectivités territoriales et EPCI, ou les organismes collecteurs d'Action logement⁷⁵, entre autres, bénéficient, sous conditions, d'un droit de réservation de logements locatifs des organismes HLM, en contrepartie de leur contribution au financement du parc. Cette réservation donne lieu à conventionnement avec l'office.

Le contingent préfectoral représente 30 % du stock de logements d'ACM Habitat. En revanche, en 2017, il a constitué 28 % des baux signés par l'office. Cet écart s'explique, selon l'office, par le fait que les publics prioritaires logés sur le contingent préfectoral sont plus fragiles économiquement et évoluent moins fréquemment que d'autres vers un logement privé ou une accession à la propriété. Ce taux de rotation plus faible limite ainsi le nombre de logements libérés disponibles pour signer de nouveaux baux. Par ailleurs, la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) de l'Hérault souligne qu'ACM Habitat accepte, pour répondre à des urgences, de loger sur son parc libre des demandeurs qui relèvent du contingent préfectoral et que, en contrepartie, un nombre équivalent de logements de ce contingent est attribué, lorsqu'ils se libèrent, à des demandeurs proposés par ACM Habitat. L'office relève que ces échanges ponctuels permettent notamment de trouver des solutions à des situations de sur-occupation.

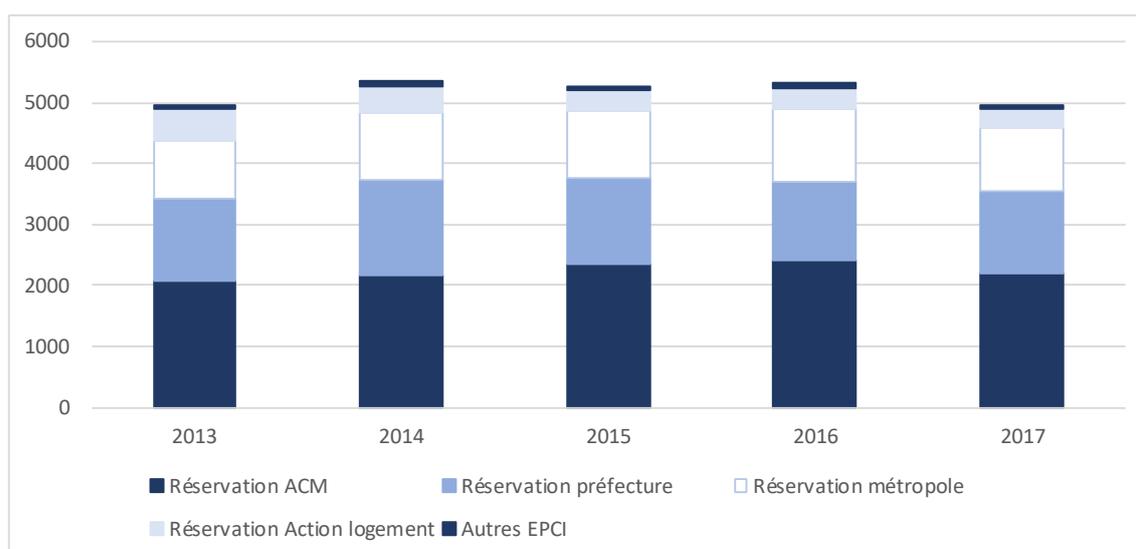
⁷⁴ CGET, DATA-Lab, Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2017, novembre 2017.

⁷⁵ Action logement regroupe les organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC ou 1 % logement).

Le contingent réservé à la métropole de Montpellier représente en moyenne 21 % des attributions de logements entre 2013 et 2017 et celui des autres EPCI est de 1,4 %. Le contingent d'Action Logement, en baisse, porte sur 6 % des attributions en 2017, contre 10,6 % en 2013.

ACH Habitat a donc fait le choix de conserver une proportion importante de logements qu'il peut attribuer en dehors de tout conventionnement. Ils représentent 44,3 % des attributions en 2017, contre 41,6 % en 2013, et ont conduit à la signature de 663 baux. Ce résultat est le fruit de choix de financement (fonds propres et types de prêts) qui permettent à l'office de conserver des marges de manœuvre pour choisir ses locataires.

Graphique 11 : Propositions d'attributions de logements en CAL



Source : CRC, d'après données ACM Habitat

4.3.2. Des objectifs relatifs aux publics prioritaires atteints en partie, en dépit d'efforts accentués en fin de période

La loi égalité et citoyenneté (LEC) du 27 janvier 2017 a modifié et complété les obligations en matière d'attribution de logements sociaux.

Publics prioritaires

Les priorités sont énumérées par l'article L. 441-1 du CCH, complété par le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées⁷⁶ (PDALHPD) et les conventions avec les réservataires.

⁷⁶ Le PDALHPD comprend les mesures destinées à permettre aux personnes éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence (article L. 301-1-II du CCH), d'accéder à un logement décent et indépendant. Il inclut des mesures complémentaires visant à répondre aux besoins en hébergement des personnes sortant de dispositif de l'accueil, l'hébergement et l'insertion (AHI).

Encadré 4 : Publics prioritaires pour l'attribution de logements

- **Priorité 1** : le public reconnu prioritaire par la commission de médiation du logement, qui bénéficie du droit au logement opposable (DALO), en application de la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 qui énonce un droit au logement décent et indépendant aux personnes résidant en France de façon stable et régulière, qui ne peuvent accéder par leurs moyens propres à un tel logement ou s'y maintenir.
- Le logement des réfugiés a été ajouté à cette priorité par la convention relative au contingent préfectoral social :
- **Priorité 2** : public sortant de dispositifs de l'accueil, l'hébergement et l'insertion (AHI) : centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ;
- **Priorité 3** : ménages mal logés cumulant des difficultés économiques et sociales ;
- **Priorité 4** : autres ménages prioritaires identifiés dans le PDALPHPD, qui concernent différentes situations :
 - logement inadapté techniquement à un handicap reconnu ;
 - décohabitation ;
 - jeunes en situation de précarité ;
 - gens du voyage ;
 - personne reprenant une activité après une période de chômage de longue durée
 - personnel avec un loyer élevé (supérieur à 65 % de ses ressources, APL comprises).

Les publics prioritaires doivent représenter au moins 25 % des attributions de logements dans le parc des bailleurs sociaux et des réservataires de logements sociaux et 100 % pour le contingent préfectoral (hors contingent réservé aux fonctionnaires). L'objectif porte donc sur les attributions de dossiers décidées en CAL et non sur les baux effectivement signés : les personnes auxquelles un logement est proposé peuvent en effet le refuser. Pour le contingent préfectoral social, une convention est conclue entre l'État et le bailleur social tous les deux ans pour préciser les objectifs par public.

En 2017⁷⁷, le taux de 25 % a été dépassé pour les logements qu'ACM Habitat attribue en dehors de tout conventionnement et pour ceux de la réservation de la métropole. Sur la réservation d'Action logement, le résultat inférieur à l'objectif de 25 % s'explique, selon ACM Habitat, par les réorganisations des organismes collecteurs du 1 % logement et, selon les services de l'État, par le fait que ce réservataire n'avait pas accès en 2017 au système d'information⁷⁸ qui permet d'identifier les publics prioritaires.

Tableau 6 : Pourcentage de logements attribués aux publics prioritaires en 2017, par réservataire

	Attributions
ACM Habitat (hors conventionnement)	30%
Réservation préfecture (publics prioritaire)	97%
Réservation métropole	26%
Réservation Action logement	17%

Source : ACM Habitat, Bilan des attributions de logements 2017

Les résultats de l'année 2017 traduisent un effort particulier d'attribution de logements aux ménages prioritaires, avec un taux de 29 % contre 13 % en moyenne entre 2013 et 2016.

Tableau 7 : Évolution des logements attribués aux publics prioritaires sur l'ensemble du parc

	2013	2014	2015	2016	2017
Ménages prioritaires*	11%	16%	13%	12%	29%

Source : ACM Habitat

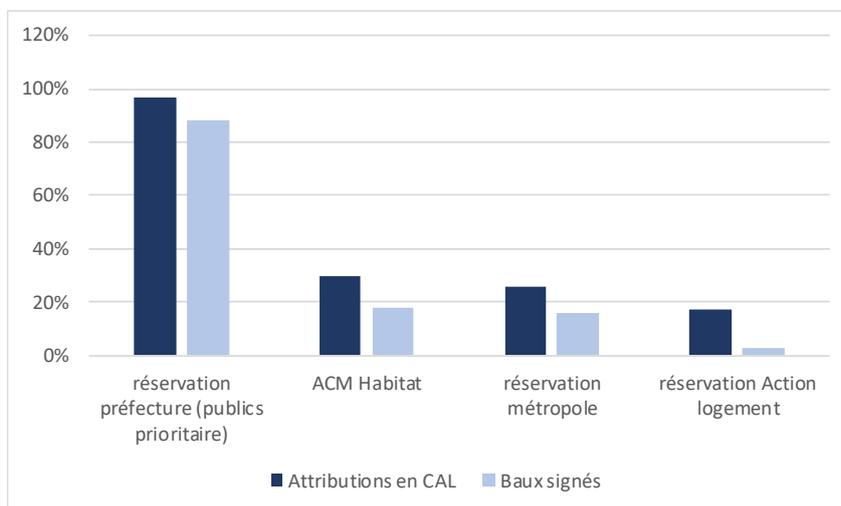
* ménages prioritaires définis dans le CCH décliné par le PDALPD et les accords collectifs

⁷⁷ Selon le Bilan des attributions de logements – année 2017, publié par ACM Habitat.

⁷⁸ SYPLO : système d'information priorité logement.

Toutefois, les pourcentages de publics prioritaires fléchissent significativement lorsque ne sont pris en compte que les baux effectivement signés. Cet écart tient au taux important de refus des logements proposés aux demandeurs (27 % des propositions, contre 40 % pour l'ensemble des attributions proposées).

Graphique 12 : Logements attribués aux publics prioritaires en 2017, par réservataire



Source : CRC, d'après données ACM Habitat

Droit au logement opposable (DALO)

Le CCH⁷⁹, dans sa rédaction issue de la loi égalité et citoyenneté, précise que les critères de priorité de droit commun (priorités 2 à 4 dans le tableau ci-dessus) ne doivent s'appliquer qu'après la mise en œuvre, pour tout logement disponible, d'une attribution à un ménage reconnu prioritaire par la commission de médiation du logement et bénéficiant à ce titre du droit au logement opposable (DALO).

Entre 2013 et 2017, le pourcentage de logements attribués à ces publics reste relativement stable, à un niveau inférieur aux objectifs prévus dans la CUS pour la période 2010-2016 (9 % d'attributions par an).

Tableau 8 : Pourcentage de logements attribués à des demandeurs relevant du DALO

	2013	2014	2015	2016	2017
DALO	5%	6%	6%	5%	6%
DALO (en ZUS* puis QPV*)	3%	4%	3%	3%	3%

Source : ACM Habitat

* : ZUS : zone urbaine sensible, QPV : quartier prioritaire de la ville

À compter de 2015, les résultats doivent être appréciés au regard des objectifs détaillés dans les conventions relatives à la gestion de la réservation préfectorale sociale qui sont conclues entre le préfet et l'office pour deux ans (pour 2015-2016 puis 2017-2018).

⁷⁹ Alinéa 3 de l'article L. 441-1 du CCH.

Entre 2015 et 2017, les attributions de logements du contingent préfectoral social à des demandeurs relevant du DALO ont diminué de 5 %. Toutefois, elles sont désormais supérieures aux objectifs, qui ont été réduits de près de 20 % par la convention 2017-2018⁸⁰.

Tableau 9 : Atteinte des objectifs des conventions de réservation préfectorale relatifs au DALO

2015		2016		2017	
Objectif*	Attributions	Objectif*	Attributions	Objectif**	Attributions
210	197	210	182	169	187
<i>soit 93,8 % des objectifs</i>		<i>soit 86,7 % des objectifs</i>		<i>soit 110,7% des objectifs</i>	

Source : ACM Habitat, Bilan des attributions de logements

* convention 2015-2016, ** : convention 2017-2018

Autres publics prioritaires

Le bilan de la CUS met en évidence une réalisation à 93 % des objectifs du PDALPD⁸¹.

Tableau 10 : Pourcentage d'attributions de logements aux ménages prioritaires PDALPD

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Engagements CUS	20	20	20	20	20	20
Réalisations	22	24	18	7	18	22,5
Taux de réalisation	110,0%	120,0%	90,0%	35,0%	90,0%	112,5%

Source : données ACM, bilan CUS, calculs CRC

Les données figurant dans les bilans annuels d'attributions de logements produits par ACM Habitat mettent en évidence les efforts accomplis dans ces domaines au cours des derniers exercices.

Tableau 11 : Attributions de logements aux ménages prioritaires

	2015		2016		2017	
	objectifs	résultats	objectifs	résultats	objectifs	résultats
Priorité 2	63	24	63	84	88	103
MDES	104	130	98	107	105	138
PDALHPD	nc	18	nc	0	8	19
Priorité 4*	nc	nc	nc	nc	nc	648
TOTAL		172		191		908

Source : données ACM, « Bilan des attributions de logements », * donnée communiquée par ACM Habitat

Demandeurs du premier quartile

Dans le but de favoriser la mixité sociale, la loi égalité et citoyenneté impose également que 25 % des baux de logements sociaux situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique

⁸⁰ La DDCS explique la réduction des objectifs par le fait que le nombre de demandeurs relevant du DALO a diminué au cours de la période, passant de 508 en 2015 à 428 en 2017.

⁸¹ Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) avait été instauré par la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite loi « Besson ». Il a été fusionné en application de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014, dite loi « ALUR », avec le plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) qui avait été créé par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Ce nouvel outil de planification est appelé plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD).

de la ville (QPV) soient signés avec des demandeurs appartenant au premier quartile de la distribution des revenus⁸² et aux personnes relogées dans le cadre d'une opération de l'ANRU. Dans les QPV, au moins 50 % des baux doivent être signés avec des ménages appartenant aux autres quartiles de la distribution des revenus.

Ce nouvel objectif vise à corriger le risque de concentration des publics les plus fragiles dans les quartiers les moins favorisés. Cette tendance défavorable avait d'ailleurs été soulignée, en ce qui concerne ACM Habitat, dans l'évaluation de la mise en œuvre de la CUS⁸³.

Toutefois, ces objectifs n'ont été que partiellement atteints en 2017. En effet, le bilan des attributions de logements communiqué par l'office relève que 20 % des baux hors QPV ont été signés avec des demandeurs du premier quartile dans la métropole (aucun dans la commune de Lunel) et que 38 % des baux en QPV ont été signés avec des demandeurs des autres quartiles (60 % à Lunel). En réponse aux observations provisoires, l'office a expliqué que la base de calcul a été fiabilisée depuis la rédaction du bilan pour 2017 et que, dans les QPV, le taux d'attribution de logements à des ménages appartenant au deuxième quartile de la distribution des revenus aurait été de 62 %, satisfaisant ainsi à l'objectif fixé par la loi égalité et citoyenneté.

L'objectif relatif au logement des ménages du premier quartile n'a en revanche pas été atteint. Toutefois, il est nécessaire de relever que le plafond du premier quartile a été fixé à un niveau très bas⁸⁴. À titre d'exemple, un adulte vivant seul et bénéficiant de l'allocation adulte handicapé (AAH) n'appartient pas au premier quartile et ne peut donc bénéficier de ce dispositif. ACM Habitat explique que ce seuil a été déterminé par arrêté préfectoral sur la base des déclarations de revenus enregistrées dans le système informatique national d'enregistrement des demandes de logement locatif social (SNE). Cette base est cependant incomplète et insuffisamment fiable. L'office a effectué un travail important de mise à jour et de vérification des données concernant les demandeurs qui se sont adressés à lui. Ces opérations ont permis, selon lui, d'augmenter significativement le niveau plafond du premier quartile. Il estime cependant que ce travail doit être poursuivi et partagé par les autres bailleurs qui alimentent le SNE afin de fiabiliser la base de données.

ACM Habitat souligne également que les demandeurs du premier quartile ne recourent que partiellement les publics prioritaires : en 2017, seuls 34 % des baux signés avec des publics prioritaires appartiennent à ce quartile. L'atteinte de cet objectif demande donc un effort supplémentaire significatif.

Enfin, ACM Habitat a expliqué, en réponse aux observations provisoires, que l'atteinte de ces nouveaux objectifs a été rendue plus difficile encore par le fait que ni le SNE (jusqu'en septembre 2018) ni le système informatique interne de l'office n'étaient en mesure de permettre un ciblage de ces foyers.

⁸² Il s'agit des 25 % des ménages les plus pauvres parmi ceux qui ont déposé une demande de logement.

⁸³ Cette évaluation relevait en effet que : « L'objectif de 20 % d'attribution de logements aux ménages prioritaires est atteint (22,5 %). Il est toutefois à noter que les meilleurs résultats en terme de relogement des publics défavorisés sont réalisés sur les secteurs QPV (Hauts de Massane et Mosson Sud), ce qui tend à concentrer les publics les plus fragiles dans les quartiers les plus paupérisés. Cette situation qui s'explique par le fait que le quartier Mosson offre des loyers les moins chers pour les logements les plus vastes de la métropole, devra être travaillée au sein de la Conférence intercommunale du logement pour viser une meilleure mixité sociale ».

⁸⁴ Le revenu annuel plafond du premier quartile était 6 575 € pour la métropole de Montpellier en 2017, soit 574,91 € par mois pour une personne seule, 1 095,82 € pour un couple avec un enfant de plus de 14 ans, 1 314,97 € pour un couple avec trois enfants de moins de 14 ans.

Une ouverture aux autres publics en difficultés

ACM Habitat assure également son rôle social en accueillant des publics en difficultés qui ne sont pas répertoriés dans les catégories prioritaires.

Ainsi, en 2017, l'office a signé six conventions avec des associations en vue de conclure des baux glissants. Ce dispositif permet d'accueillir des demandeurs en grandes difficultés. Lorsque ces derniers sont en capacité de payer leur loyer, le bail signé initialement par l'association qui les accompagne glisse à leur nom. De même, ACM Habitat s'est engagé dès 2018 dans le dispositif « le logement d'abord », dans le cadre du plan quinquennal de lutte contre le sans-abrisme 2018-2022. Il est prévu qu'il attribue à ce titre des logements à des personnes sans domicile fixe (SDF) qui ont besoin d'un accompagnement social particulier pour réintégrer un logement ou à des personnes souffrant d'addiction. ACM Habitat contribue également à la résolution des situations d'urgence identifiées sur le territoire de la métropole montpelliéraine. Ainsi, l'office a accueilli six familles provenant d'un campement de Roms.

Toutefois, cet engagement de l'office au profit de ces publics ne se traduit pas pleinement dans les statistiques évaluant l'atteinte de ses objectifs car ils n'entrent pas toujours dans les catégories identifiées par la loi, le plan départemental et la convention de réservation avec l'État.

La disponibilité de l'office pour s'engager néanmoins dans le logement de ces publics doit être soulignée.

Une adaptation nécessaire

Au regard de ses résultats, l'office doit poursuivre ses efforts pour remplir les objectifs qui lui sont fixés.

Leur mise en œuvre soulève, selon ACM Habitat, des difficultés particulières, en particulier pour ce qui concerne les demandeurs du premier quartile. La grande précarité des populations concernées fait en effet craindre une fragilisation de l'équilibre économique des résidences, qui pourrait être accentuée par le départ, du fait de la présence de ces nouveaux locataires, de ménages moins précaires vers d'autres parcs de logements locatifs. La présence de ces ménages, qui disposent de revenus un peu plus élevés, est cependant nécessaire dans le parc HLM pour assurer le paiement régulier des loyers. De plus, si leur situation économique relative est meilleure que celle du premier quartile, ils restent peu favorisés et doivent donc pouvoir bénéficier de logements sociaux. Le risque, en matière d'opinion publique, d'exclure directement ou indirectement ces populations des dispositifs sociaux ne doit pas être négligé.

L'office doit par conséquent veiller à intégrer clairement ces enjeux dans sa stratégie. Le développement de l'accompagnement des populations les plus précaires doit être poursuivi, en lien avec les acteurs de l'aide sociale. Parallèlement, l'orientation vers une culture de service doit être renforcée. Elle permettra d'attirer et de conserver les populations les moins fragiles, sur lesquelles une concurrence existe avec les autres bailleurs sociaux, en dépit des tensions sur le marché locatif.

4.3.3. Une procédure d'attribution qui devrait être mieux encadrée

En 2013, le rapport de la MILOS⁸⁵ relatif à ACM Habitat avait estimé que la politique d'attribution des logements manquait de lisibilité. Il relevait que les directeurs d'agence assumaient seuls la responsabilité du choix des dossiers de demandeurs à proposer à la commission d'attribution des logements (CAL) et que cette sélection ne s'appuyait pas sur des critères particuliers. La MILOS estimait que, par voie de conséquence, les objectifs poursuivis et les critères appliqués n'étaient pas suffisamment formalisés. Si, depuis la remise de ce rapport, ACM Habitat a pris des dispositions pour mieux encadrer la procédure d'attribution, cette observation n'a cependant été que partiellement suivie d'effets.

Depuis avril 2015, ACM Habitat a installé au centre de Montpellier un espace information logement (EIL) qui accueille les demandeurs de logement (10 000 personnes en 2017) et leur propose des entretiens individualisés (1 200 la même année) permettant de s'assurer de la conformité de leur dossier, de les informer sur les procédures, la situation du logement social et l'état d'avancement de leur demande et, le cas échéant, de les orienter vers des dispositifs spécifiques dont ils peuvent bénéficier. Cet espace assure l'enregistrement des demandes (14 000 en 2017) et l'instruction des dossiers. Les démarches peuvent également être effectuées sur le site internet d'ACM Habitat. Les demandeurs sont systématiquement enregistrés dans le SNE⁸⁶.

Les logements sont attribués par la CAL, qui se réunit tous les mois. En juin 2015, ACM Habitat a adopté une charte d'attribution des logements qui précise les orientations à suivre. Elle a été mise à jour à la suite de la promulgation de la loi égalité et citoyenneté (LEC) et présentée au bureau en novembre 2017. Ce document reste cependant très général : il énumère simplement les priorités fixées par la loi et les accords locaux ainsi que quelques grands principes qui guident la sélection des candidatures⁸⁷ sans les hiérarchiser.

Le bilan des attributions de logements présenté au bureau chaque année depuis 2015 (et tous les semestres depuis 2017) rend compte notamment du respect des objectifs relatifs aux publics prioritaires et contribue ainsi à une meilleure transparence.

Les directeurs d'agence sont toujours chargés d'identifier les trois demandeurs proposés à la CAL par ACM Habitat (pour les logements hors réservation et, par délégation, pour les logements du contingent préfectoral à l'exception de ceux qui sont neufs, pour lesquels la DDCS effectue les propositions).

Ces dossiers sont choisis au moyen d'un outil de recherche multicritères qui puise dans le fichier des demandeurs de l'office où sont intégrées des données extraites du système d'information de l'État sur les publics prioritaires (SYPLO).

Les directeurs doivent veiller au respect des publics prioritaires, à l'adéquation du logement aux besoins exprimés par les demandeurs (quartiers recherchés, type de logement, etc.) mais aussi à l'équilibre social des résidences.

⁸⁵ Rapport n° 2013-003, décembre 2013.

⁸⁶ Système informatique national d'enregistrement des demandes de logement locatif social.

⁸⁷ La charte énumère les critères suivants : conditions réglementaires (situation régulière sur le territoire français, respect des plafonds de ressources), urgence (critères du CCH et renvoi au plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) et aux accords collectifs départementaux), nécessité (avec des critères non hiérarchisés : décohabitation, mobilité pour un emploi, loyer plus adapté à la capacité financière du ménage, premier logement des jeunes ménages, adaptation du logement au vieillissement et au handicap, ancienneté de la demande), adéquation entre la taille du logement et la composition du ménage.

Depuis la remise du rapport de la MIILOS, les modes de sélection des dossiers à cette phase de la procédure d'attribution n'ont pas été formalisés. Cet état de fait est regrettable car cette étape est déterminante, tant pour le respect des priorités prévues par la loi et les accords locaux que pour des enjeux propres au bailleur (équilibre économique des résidences, qualité du voisinage, réduction du taux de refus des propositions de logement par les demandeurs) ainsi que pour la prévention et la détection de fraudes internes éventuelles.

La création de l'EIL a constitué une avancée significative car elle centralise le contrôle des dossiers avant transmission à la CAL et permet un pilotage du respect des objectifs relatifs aux publics prioritaires (avec un bilan et des consignes adressées aux directeurs tous les deux mois). Ce service contribue également à réorienter l'office d'une gestion administrative des dossiers vers une culture de service.

Les efforts doivent cependant être poursuivis. La formalisation de la sélection des dossiers doit être améliorée, en lien notamment avec les travaux de la conférence intercommunale du logement (CIL)⁸⁸ qui devraient porter sur les cotations interbailleurs, l'harmonisation des pratiques des CAL, la gestion des refus, la mise en place d'une bourse des échanges et de commissions avant CAL pour les livraisons neuves et résidences signalées comme fragiles. Le rôle de pilotage de l'EIL doit être renforcé.

Recommandation

3. Renforcer le pilotage par l'espace information logement (EIL) de la sélection par les directeurs d'agence des dossiers à proposer en commission d'attribution des logements (CAL). *En cours de mise en œuvre.*

En réponse aux observations provisoires, le nouveau directeur général d'ACM Habitat a précisé qu'il avait mis en œuvre cette orientation depuis sa prise de fonctions, en janvier 2019. Il a également souligné le fait qu'il vérifie avec la responsable de l'EIL la pertinence des propositions présentées à la CAL.

Au cours de son audition par la chambre, il a présenté la méthode de « *scoring* » qu'ACM Habitat a mis en place depuis février 2019 afin de mieux encadrer les propositions d'attribution de logements à la CAL. L'office anticipe ainsi l'entrée en vigueur des dispositions de la loi ELAN. Cette méthode consiste à affecter des points aux demandeurs de logement en fonction de leur situation personnelle (ancienneté de la demande, critères de priorité pour l'attribution de logements sociaux : DALO, MDES, relogement à la suite d'une opération ANRU, expulsion, divorce, mobilité professionnelle, situation de handicap, etc.). Chacun des critères fait l'objet d'une pondération, en fonction de l'importance relative qui lui est accordée. Le score des demandeurs, qui guide les propositions présentées à la CAL, est examiné par cette dernière au moment de l'attribution des logements. Cette méthode fait encore l'objet d'ajustements. Elle devra être mentionnée dans la charte d'attribution des logements.

⁸⁸ Les CIL ont été créées par la loi ALUR et ont été rendues obligatoires par la loi « égalité et citoyenneté » dans tous les EPCI ayant des obligations de mixité sociale. À Montpellier, la CIL est coprésidée par le préfet et le président de la métropole. Elle a pour mission de définir des orientations relatives aux attributions sur le territoire, notamment de diversification dans les quartiers en politique de la ville. Ces orientations doivent être déclinées pour les publics prioritaires (dans des accords collectifs), pour certains secteurs géographiques prioritaires (à travers des conventions d'équilibre territorial) et pour les personnes relogées dans le cadre des opérations ANRU. Ces orientations se traduisent dans la convention intercommunale d'attribution (CIA) qui répartit les attributions à réaliser entre bailleurs sociaux. La CIA détermine, pour chaque organisme HLM, un engagement annuel d'attributions quantifié et territorialisé.

4.4. Une population logée précaire et vieillissante

Au 31 décembre 2017, l'office logeait 20 748 ménages, soit près de 50 000 personnes. La population résidente a augmenté de 12,2 % depuis 2013, à un rythme supérieur à celui du parc de logements (+ 8,5 %).

37 % des ménages locataires sont des personnes seules⁸⁹, alors que le parc de logements ne compte que 4,5 % de T1 et 18,3 % de T2. 25 % des ménages sont des familles monoparentales. Ces taux sont relativement stables par rapport à 2013⁹⁰.

En revanche, la proportion de personnes de plus de 50 ans est passée de 26 % fin 2013 à 29 % fin 2017. La production de logements adaptés ou adaptables et l'orientation des seniors vers ce type d'appartements est nécessaire pour répondre à leurs besoins spécifiques. C'est également une condition pour développer des parcours résidentiels et libérer ainsi des logements sous-occupés au profit de familles avec enfants.

Toutefois, les mutations de personnes âgées sont délicates à réaliser au sein du parc : peu de logements sont adaptés à leurs besoins, il est difficile de faire accepter aux locataires un changement de logement, notamment lorsqu'il est de moindre surface sans que le loyer soit diminué. L'office devrait poursuivre ses efforts pour adapter son parc aux besoins des seniors et faciliter les parcours résidentiels.

Parallèlement, la situation financière des locataires s'est fragilisée au cours de la période sous revue. L'enquête occupation sociale au 1^{er} janvier 2018⁹¹ a montré que 67 % des locataires avaient un revenu inférieur à 60 % du plafond PLUS et appartenaient donc à la population éligible aux logements PLAI, contre 30,2 % à l'échelle de la population française. Ce taux a connu une croissance de cinq points en quatre ans⁹². Il est plus élevé dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV), où il atteint 77 %.

Selon le DIS 2016, 65 % des locataires bénéficiaient des aides personnelles au logement⁹³. Cette proportion a augmenté de deux points depuis 2013. En 2016, les aides au logement représentaient 36,2 % du quittancement. Ce taux était nettement supérieur à la médiane des offices HLM (30 %), ce qui confirme la précarité de la population hébergée.

La situation au regard de l'emploi traduit la même fragilité. ACM Habitat estime que, fin 2016, les locataires à revenus stables ne représentaient que 30,2 % des majeurs logés⁹⁴ (compte financier 2017). Cette proportion tombait à 24,4 % dans les QPV. 13,1 % des majeurs logés étaient inscrits à Pôle Emploi et 49,4 % n'avaient pas d'emploi, sans être inscrits. Ces taux étaient respectivement de 15,2 % et 52,2 % en QPV.

⁸⁹ Contre 41 % en moyenne dans le parc des OPH, selon la publication de la fédération des offices publics de l'habitat. *Les habitants des offices publics de l'habitat : la réalité des chiffres*, septembre 2017.

⁹⁰ 35,6 % et 24,9 % selon les données du compte financier 2013, p. 21.

⁹¹ Enquête réalisée fin 2017 sur le revenu fiscal de référence de 2016.

⁹² Enquête triennale au 1^{er} janvier 2014 basée sur les revenus imposables des ménages de 2012.

⁹³ Aide personnalisée au logement (APL) et allocation logement (AL).

⁹⁴ Ce calcul porte sur les locataires pour lesquelles les données sont connues (28 814 personnes).

Encadré 5 : Les résidents allocataires d'aides au logement de la CAF

L'analyse des données de la caisse d'allocations familiales (CAF) permet de caractériser la population logée par ACM Habitat en la comparant à celle de la métropole ou du département et de percevoir ainsi dans quelle mesure il remplit ses missions sociales.

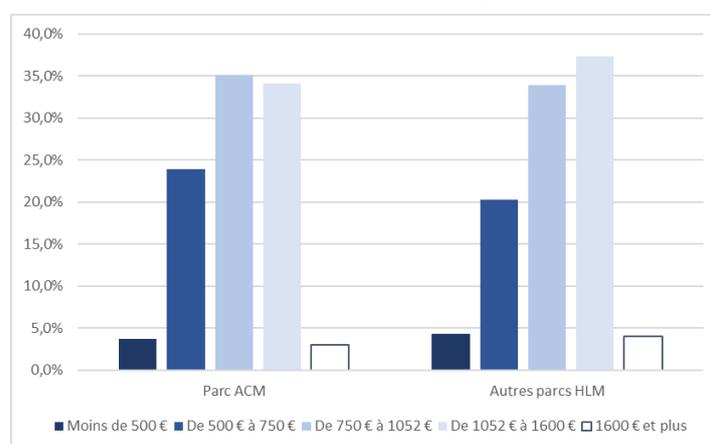
Au 31 décembre 2017, l'office logeait 15 % des allocataires bénéficiaires d'une aide au logement résidant sur le territoire de la métropole de Montpellier.

Parmi ces allocataires, il logeait 36,7 % des familles monoparentales (et 43,6 % de celles qui comptaient trois enfants et plus) ainsi que 27,4 % des couples avec enfants (et 30,6 % de ceux qui avaient trois enfants et plus), montrant sa capacité à accueillir les familles, y compris nombreuses. En revanche, il ne logeait que 9,1 % des personnes seules.

Sur cette même population, ACM Habitat accueillait 7,1 % seulement des allocataires disposant d'un revenu par unité de consommation (RUC) mensuel⁹⁵ inférieur à 500 €, confirmant la difficulté, qui n'est pas propre à cet office, à loger dans le parc locatif social cette population peu solvable.

Cette proportion était de 26 % pour les allocataires disposant de revenus mensuels par unité de consommation (RUC) situés entre 500 € et 750 €, mettant en évidence la capacité de l'office à loger ce public. La proportion était identique pour la tranche supérieure (de 750 € à 1 052 €) et ne baissait que légèrement pour la suivante : 22 % des allocataires dont les RUC mensuels étaient entre 1 052 € et 1 600 € étaient logés chez ACM habitat. Ces résultats traduisent un ciblage qui n'est pas limité aux allocataires les plus modestes. Pour les revenus supérieurs à 1 600 € par unité de consommation, ACM Habitat hébergeait 13 % des allocataires. Toutefois, ces catégories concernent une proportion faible des allocataires résidents de l'office. De plus, la comparaison avec les autres bailleurs sociaux de la métropole montre que l'office accueille une plus grande proportion d'allocataires bénéficiant des revenus les plus modestes (avec 62,9 % appartenant aux trois premières tranches contre 58,6 % pour les autres bailleurs sociaux).

Graphique 13 : Revenus mensuels par unité de consommation des résidents allocataires de la CAF bénéficiaires d'aides au logement

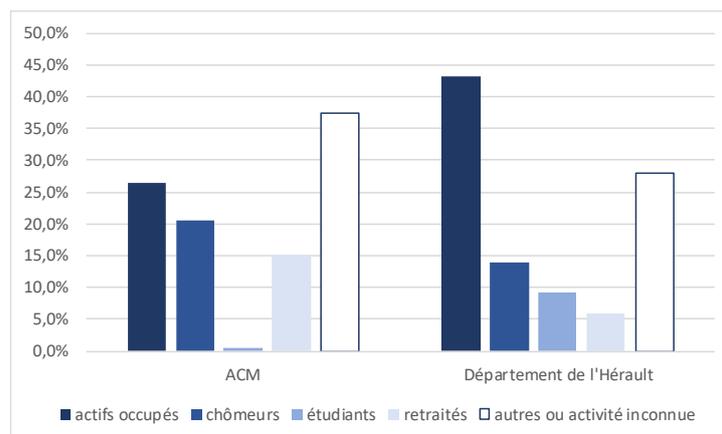


Source : CRC, d'après données CAF de l'Hérault

Ces résultats sont confirmés par la comparaison de la situation au regard de l'emploi des allocataires de la CAF locataires d'ACM Habitat à celle des allocataires du département, qui met en évidence une plus faible proportion d'actifs occupés et une plus forte proportion de chômeurs.

⁹⁵ Le pourcentage est calculé sur les allocataires dont les revenus sont connus. Sont exclus notamment des données de la CAF les étudiants, les allocataires de plus de 65 ans et les allocataires des régimes spéciaux.

Graphique 14 : Activité des allocataires de la CAF bénéficiaires d'aides au logement et de leur conjoint



Source : CRC, d'après données CAF de l'Hérault

4.5. Une politique de modération des loyers et charges

4.5.1. Des révisions de loyers au niveau minimal

En 2016, selon le DIS, l'écart entre les loyers plafonds et les loyers pratiqués était de 2,5 %. Entre 2013 et 2017, les loyers n'ont augmenté que de 1,39 %, suivant les indices de référence (indices de référence des loyers (IRL) ou loi de finances).

Tableau 12 : Évolution des loyers et de l'indice de référence

	2014	2015	2016	2017	2018
Évolution IRL 3T	0,90 %	0,47 %	0,02 %		
Évolution IRL 2T				0 %	
Loi de finances pour 2018					0 %
Décision du CA	0,90 %	0,47 %	0,02 %	0 %	0 %

Source : ACM Habitat

ACM Habitat n'a pas opté pour une politique de remise en ordre des loyers car leur montant lui semblait cohérent avec leur état général, leur ancienneté et leur localisation géographique.

Ces facteurs sont en effet déterminants pour la valorisation des loyers. Dans le secteur du logement locatif social, les loyers sont cependant principalement déterminés par leur mode de financement initial. Les logements financés par les dispositifs les plus anciens restent les moins chers (4,5 € / m² pour les logements PLUS construits avant 1977). Ils sont suivis par les PLAI qui s'adressent aux ménages les plus modestes (5,3 € / m²). À l'opposé, les PLS ou PLI ont un loyer moyen de 7,9 € / m².

Dans le cas d'ACM Habitat, les logements les plus anciens, dont les loyers sont les plus faibles, sont aussi ceux qui se situent dans les zones jugées les moins attractives, tandis que les logements récents, dont les loyers sont les plus élevés, se trouvent dans des quartiers plus recherchés, et peuvent donc justifier un coût relatif supérieur.

Toutefois, le niveau moyen des loyers des logements (4 621 € par logement) est supérieur de 21 % à la médiane des offices (3 823 € par logement, selon le DIS 2016).

Cette cherté relative reflète notamment le caractère récent du parc. La DREAL Occitanie relève que le loyer moyen des logements locatifs sociaux était de 6 €/ m² en moyenne au 1^{er} janvier 2017 dans la métropole montpelliéraine, contre 5,51 €/ m² en moyenne en Occitanie et 5,41 €/ m² au niveau national, hors Ile de France⁹⁶.

4.5.2. La maîtrise des charges

Selon le DIS 2016, les charges locatives prélevées par ACM Habitat représentaient en effet 13,9 % du quittance, contre 19,6 % pour la médiane des offices HLM.

Ce montant, relativement stable sur la période, est le fruit de plusieurs facteurs. D'une part, le niveau élevé des loyers d'ACM Habitat par rapport à la médiane des offices HLM réduit mathématiquement le poids relatif des charges. D'autre part, ACM Habitat dispose d'un parc de logements plus récents que la médiane, mieux conçus que les anciens HLM, dans une région méridionale au climat clément, ce qui conduit à limiter le niveau des charges.

4.5.3. Le supplément de loyer de solidarité

Le supplément de loyer de solidarité (SLS) doit être appliqué aux foyers dont les ressources totales excèdent d'au moins 20 % les plafonds de ressources pour l'attribution du type de logement social qu'ils habitent.

Au 1^{er} mars 2017 (selon la délibération du 23 mars 2017), 330 locataires étaient assujettis au SLS, soit 1,62 % des ménages logés, pour un montant de 21 587 € par mois. 58 ménages étaient pénalisés pour non réponse à l'enquête annuelle, pour un montant de 24 584 €

Selon le DIS, en 2016, les surloyers pratiqués par ACM Habitat représentaient 0,18 M€, soit 0,2 % des loyers, un pourcentage comparable à celui de la médiane des offices HLM. Ils ont toutefois diminué de 40,2 % sur la période sous revue, du fait d'une extension des zones où les locataires sont exonérés de SLS, avec la définition d'une carte des QPV plus étendue que celle des ZUS auxquels elles ont succédé.

4.5.4. Un niveau d'impayés maîtrisé

Le coût annuel des impayés varie entre 0,7 % et 1 % des loyers sur la période. En 2016, il s'élevait à 2,69 M€, soit 32 € par logement. D'après le DIS, ce niveau était inférieur à la médiane des OPH (1,3 % des loyers, soit 50 € par logement).

Le coût total des impayés était estimé à 4,05 M€ en 2016, soit 3,3 % des loyers et charges⁹⁷, un taux très inférieur à la médiane des offices (8 %) qui plaçait ACM Habitat au 8^{ème} rang national en 2016.

L'office explique ses bons résultats par la qualité de ses relations avec les locataires et l'efficacité de ses procédures de relance.

⁹⁶ Source : CGET, DATA-Lab. *Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2017*, novembre 2017. Les loyers appliqués en Ile de France sont supérieurs de 1,3 €/ m² à la moyenne des autres régions.

⁹⁷ Déduction faite au numérateur du montant des loyers et charges échus de décembre.

ACM Habitat n'emploie pas de conseillères sociales mais fait assurer l'accompagnement social directement par les chargés de gestion clients qui, dans chaque agence, assurant l'ensemble des relations avec les locataires (accueil, gestion de la clientèle, demandes d'intervention, etc.). L'office estime que les habitants se sentent ainsi accompagnés et suivis, ce qui, en renforçant les liens avec l'organisme, contribue à prévenir les impayés.

Par ailleurs, l'OPH, qui avait des montants importants d'impayés dans les années 1980, a recruté des huissiers spécialisés dans ce domaine. Il a mis en place des mécanismes de relance rapides (notamment par téléphone) qui se sont montrés efficaces. Un partenariat a également été conclu avec le centre communal d'action sociale de Montpellier pour assurer le suivi social et financier des familles en difficultés.

Les données transmises par ACM Habitat montrent cependant une augmentation de 84 % du nombre d'impayés de plus de trois mois entre 2013 et 2017.

Tableau 13 : Évolution des loyers et de l'indice de référence

	2013	2014	2015	2016	2017
nombre total d'impayés	2 915*	2 985	3 029*	2 995*	2 936
dont nombre d'impayés de plus de 3 mois	536*	nc	871*	927*	987
nombre de plans d'apurement amiable	629*	Nc	556*	968*	711

Source : ACM Habitat, * : données Harmonia

4.6. Concertation locative

Un plan de concertation locative a été validé par le conseil d'administration le 20 juin 2002, en application de l'article 44 bis de la loi dite SRU⁹⁸.

Le conseil de concertation locative (CCL) est constitué de représentants d'associations nationales (CLCV, CNL34, CSF, AFOC) et de membres de la direction de l'office, le plus souvent la responsable de la communication et le directeur de la gestion locative et du patrimoine.

Il s'est réuni deux à trois fois par an, respectant le minimum légal d'une réunion annuelle au minimum, et a permis aux premiers de proposer aux seconds des pistes d'amélioration en matière de maintenance, d'entretien ou de maîtrise des charges locatives. Épisodiquement, le directeur de la production ou la directrice générale ont également assisté à des réunions afin d'évoquer les livraisons d'immeubles ou des réflexions générales sur l'évolution de l'office.

⁹⁸ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

5. LA SITUATION FINANCIÈRE

Les analyses de la chambre se sont fondées sur les états financiers publiés par ACM Habitat depuis 2013 ainsi que sur les dossiers individuels de situation (DIS) produits par la fédération des OPH de 2013 à 2016.

5.1. Un résultat d'exploitation en retrait compensé par la diminution des charges financières et par la hausse du résultat exceptionnel

Les produits de l'OPH ont, entre 2013 et 2017, augmenté à un rythme annuel légèrement supérieur (+ 3,9 %) à celui des charges (+ 3,4 %) ⁹⁹.

Tableau 14 : Résultat (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2013-2017	Variation annuelle
Produits	128 863 748	134 377 213	142 350 164	185 699 441	149 976 592	16,4%	3,9%
Charges	113 116 934	116 321 214	122 581 207	157 378 946	129 182 280	14,2%	3,4%
Résultat	15 746 814	18 055 999	19 768 957	28 320 495	20 794 312	32,1%	7,2%

Source : Compte de résultat

Le résultat de l'exercice a progressé sur la période (+ 32,1 %) pour atteindre 20,79 M€ en 2017.

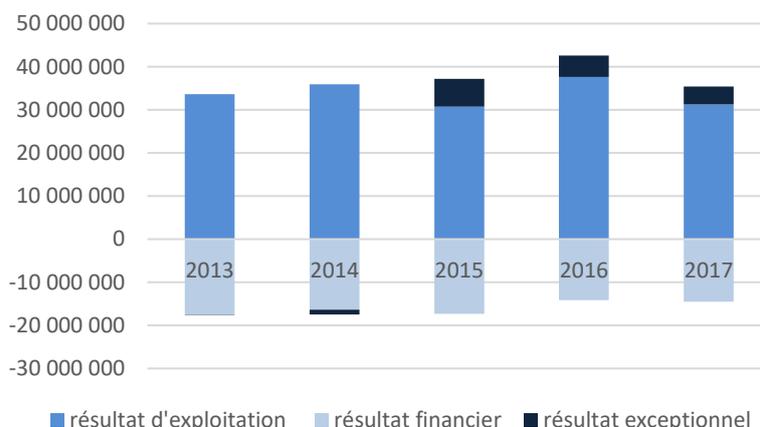
La baisse du résultat d'exploitation (- 7,2 % sur la période) a été compensée par la diminution des charges financières et par la variation très importante du résultat exceptionnel.

Tableau 15 : Décomposition du résultat par nature (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2013-2017	Variation annuelle
Résultat d'exploitation	33 668 547	35 901 726	30 764 416	37 663 360	31 236 489	-7,2%	-1,9%
Résultat financier	-17 511 370	-16 392 103	-17 350 359	-14 115 643	-14 534 790	-17,0%	-4,6%
Résultat exceptionnel	-21 628	-1 056 122	6 392 301	4 898 674	4 141 159	-	
Résultat total	15 746 814	18 055 999	19 768 957	28 320 495	20 794 312	32,1%	7,2%

Source : Compte de résultat

⁹⁹ La variation importante des charges et des produits observés en 2016 (respectivement 30,5 % et 28,4 % par rapport à l'exercice précédent) s'explique par le paiement de pénalités liées aux emprunts renégociés d'un montant de 32,53 M€, qui ont donné lieu à la perception d'une aide du fonds de soutien de 31,34 M€ (cf. les développements ci-dessous).

Graphique 15 : Répartition du résultat (en euros)

Source : CRC, d'après données ACM Habitat

La progression du résultat sur la période est à nuancer compte tenu des changements de méthodes comptables imposés par la réglementation. En effet, l'exercice 2013 tient compte d'un amortissement dérogatoire qui n'a plus été pratiqué ensuite (cf. *infra* le paragraphe relatif aux charges exceptionnelles) ; après neutralisation, le résultat de l'exercice 2013 serait de 19 241 489 €, un montant proche des résultats de 2014 à 2016 et le taux de croissance du résultat serait de 8,1 % entre 2013 et 2017.

Par ailleurs, l'exception constatée en 2016, avec une augmentation du résultat de 43,3 % par rapport à 2015, résulte principalement de deux facteurs. D'une part, les reprises de dotations se sont fortement accrues (+ 4 391 158 € entre 2015 et 2016). Une reprise sur des terrains dévolus a notamment été effectuée en 2016 pour un montant de 3,37 M€. D'autre part, le changement de méthode de calcul de la provision pour gros entretien¹⁰⁰ a aussi conduit l'office à constater une reprise de provision d'un montant de 2,16 M€ en 2016. Sans ces deux écritures comptables non récurrentes, le résultat net de 2016 s'élèverait à 22,79 M€.

5.1.1. Les produits

L'augmentation des produits (+ 11,5 % entre 2013 et 2017) provient principalement des produits d'exploitation, qui représentaient 90,7 % du total en 2017 et ont cru de 2,7 % par an sur la période. Par ailleurs, les produits exceptionnels, soit 9 % du total, ont doublé (+ 24,8 % par an). Les produits financiers ne représentent qu'une faible part du total (0,9 % en 2013, puis 0,2 % en 2017).

¹⁰⁰ En application du règlement de l'autorité des normes comptables (ANC) n° 2015-04 du 4 novembre 2015 relatif aux comptes annuels des organismes de logement social.

Tableau 16 : Évolution des produits (en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017	Variation annuelle
Produits d'exploitation	122 099 115	126 623 021	131 559 276	139 746 751	136 090 816	11,5%	2,7%
Produits financiers	1 168 737	857 774	607 036	34 621 677	328 619	-71,9%	-27,2%
Produits exceptionnels	5 595 896	6 896 418	10 183 851	11 331 013	13 557 157	142,3%	24,8%
Total produits	128 863 748	134 377 213	142 350 164	185 699 441	149 976 592	16,4%	3,9%

Source : Compte de résultat

5.1.1.1. Les produits d'exploitation

Les produits d'exploitation¹⁰¹ sont essentiellement constitués des loyers, qui représentaient 79,7 % du total en 2017, et des récupérations sur charges locatives¹⁰² (13,3 % du total).

L'augmentation constatée sur la période provient principalement de trois postes comptables :

- les loyers, qui ont crû de 11,3 % du fait de la hausse du nombre de logements et foyers (+ 4,1 % sur la période) et de la revalorisation des loyers de 3,8 %¹⁰³ ;
- les reprises sur amortissements et provisions, qui ont progressé de 1,86 M € sur la période, avec des fluctuations importantes, notamment en 2016 (où elles étaient de 10 749 800 €). Leur montant varie en fonction des amortissements et provisions comptabilisés l'année précédente ;
- la récupération sur charges locatives, d'un montant de 17 334 606 € en 2017, qui a augmenté modérément depuis 2013, à un rythme de 2,3 % par an.

Tableau 17 : Loyer moyen annuel par logement (en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017	Variation annuelle
Loyers	97 352 614	100 179 561	103 134 149	106 435 753	108 307 658	11,3%	2,7%
Nombre logements et foyers	21 080	20 990	21 758	21 987	22 009	4,1%	1,0%
Loyer moyen par logement	4 606	4 763	4 736	4 831	4 921	6,8%	1,7%

Source : Annexe VI du bilan et calculs CRC

À l'inverse, les ventes d'immeubles, constituées par les levées d'options enregistrées dans le cadre de l'activité PSLA¹⁰⁴, restent peu développées par l'office et ont diminué de 53,3 % sur la période. L'office a toutefois connu un pic de ventes en 2015, avec 25 levées d'options.

¹⁰¹ Cf. le tableau en annexe 3 : Situation financière.

¹⁰² Dépenses prises en charges initialement par le propriétaire, mais pouvant être refacturées aux locataires.

¹⁰³ 2013 : + 2,15 %, 2014 : + 0,90 %, 2015 : + 0,47 %, 2016 : + 0,02 %.

¹⁰⁴ Le prêt social location accession est un prêt conventionné consenti pour financer la construction ou l'acquisition de logements neufs qui feront l'objet d'un contrat de location-accession.

5.1.1.2. Les produits financiers

En 2017, les produits financiers sont de 328 619 € (0,2 % des produits). Ils ont diminué de 71,9 % sur la période en raison de la baisse des taux de placements et de celle du volume annuel moyen des placements financiers (- 9,6 M€, soit - 18,3 %).

Le niveau particulièrement élevé des produits financiers en 2016 s'explique par le bénéfice d'une aide de 33 704 383 € provenant du fond de soutien¹⁰⁵, afin de rembourser les pénalités dues et les intérêts versés sur les emprunts structurés (cf. *infra*, la partie relative à l'endettement).

Tableau 18 : Produits financiers (en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017	Variation annuelle
Produits versés et revenus VMP	1 168 378	857 450	606 749	532 426	328 619	-71,9%	-27,2%
Autres	359	324	287	33 704 383		-100,0%	-100,0%
Reprise sur provisions				384 617 ¹⁰⁶			
Total produits financiers	1 168 737	857 774	607 036	34 621 427	328 619	-71,9%	-27,2%

Source : Compte de résultat

5.1.1.3. Les produits exceptionnels

Les produits exceptionnels¹⁰⁷, d'un montant de 13 557 157 € en 2017, ont connu une forte progression sur la période (+ 142,3 %). Leur part dans le total des produits est passée de 4,3 % en 2013 à 10 % en 2017. Cette évolution tient à l'augmentation de trois postes comptables :

- les plus-values sur cession d'éléments d'actifs, qui se sont fortement accrues sur la période (+ 61,1 % par an). La vente de villas réhabilitées dans le quartier Frédéric Bazille à compter de 2015, alors qu'auparavant les cessions concernaient des immeubles de plus faible valeur, explique cette hausse en cours de période ;
- les subventions d'investissement virées au résultat, qui représentent la part de l'amortissement d'un actif initialement subventionné, constituaient 41,9 % des produits exceptionnels en 2017. Elles ont augmenté de façon constante sur la période (+ 18,3 % par an), traduisant l'importance grandissante de celles-ci dans les résultats de l'office (3,8 % des produits totaux en 2017, contre 2,2 % en 2013). Cette hausse est essentiellement liée à celle de la reprise de subvention ANRU dans les résultats de l'office qui s'élève à 2 239 704 € en 2017, contre 168 173 € en 2013 ;
- la hausse du poste reprise sur provision de 468,8 % sur la période, qui s'explique par la reprise des dépréciations sur des immobilisations démolies dans les zones d'Alembert, Euromédecine, Arche Gely et ENSA pour une valeur de 1 810 587 €.

¹⁰⁵ Le fonds de soutien créé par la loi de finances initiale pour 2014 vise à apporter une aide aux collectivités et établissements les plus fortement affectés par les emprunts structurés dont ils resteraient porteurs.

¹⁰⁶ ACM Habitat a passé en 2016 une reprise sur provisions qui correspond selon lui au fonds de roulement de l'ancien syndic de la Tour d'Assas qui a été passé en perte en 2016, la provision constituée en 2007 étant reprise concomitamment.

¹⁰⁷ Cf. le tableau détaillé en annexe 3 : Situation financière.

5.1.2. Les charges

Les charges de l'OPH, d'un montant de 129 182 280 € en 2017, ont augmenté de 14,2 % sur la période. En 2016, la forte croissance des charges financières (+ 30 779 925 € par rapport à 2015) est liée à la sortie de certains emprunts structurés, soutenue par le fond de soutien. La croissance des charges d'exploitation (+ 4,4 %) et des charges exceptionnelles (+ 4,6 %) a été en partie atténuée par la baisse des charges financières (- 5,6 %).

Tableau 19 : Charges de l'office (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2013-2017	Variation annuelle
Charges d'exploitation	88 430 569	90 721 295	100 794 860	102 083 391	104 854 328	18,6%	4,4%
Charges financières	18 680 106	17 249 877	17 957 395	48 737 320	14 863 409	-20,4%	-5,6%
Charges exceptionnelles	5 617 524	7 952 540	3 791 551	6 432 339	9 415 998	67,6%	13,8%
Participation des salariés	388 735	397 501					
Impôt sur les sociétés (IS)			37 401	125 896	48 546		
Total charges	113 116 934	116 321 214	122 581 207	157 378 946	129 182 280	14,2%	3,4%

Source : Compte de résultat

5.1.2.1. Les charges d'exploitation

Les charges d'exploitation s'élevaient à 104 854 328 € en 2017. Elles représentaient 81,2 % des charges de l'organisme. Elles ont augmenté de 18,6 % sur la période, soit à un rythme annuel de 4,4 %, légèrement supérieur à celui des produits d'exploitation (+ 3,7 %)¹⁰⁸. Cette évolution tient essentiellement à quatre types de charges :

- les services extérieurs, qui ont augmenté plus sensiblement que la moyenne des charges d'exploitation (+ 7,4 % par an). Les postes les plus significatifs sont le gros entretien (+ 7,3 %), la sous-traitance générale (+ 4,9 %) et l'augmentation de la cotisation à la CGLLS¹⁰⁹ (168,2 %) ;
- les dotations aux amortissements qui, corrélativement à l'augmentation de l'actif immobilisé de l'office, ont augmenté de 4,7 % par an ;
- les impôts et taxes, qui ont cru de 4,1 % par an pour atteindre 19 191 104 € en 2017 (+ 2,8 M€). La cause principale est l'augmentation de la taxe foncière, représentant 68,3 % des impôts et taxes la même année, soit un total de 13 103 175 € contre 11 124 542 € en 2013 (+ 1,9 M€) ;
- les rémunérations du personnel, qui ont connu une croissance de 19,7 % sur la période (soit + 4,6 % par an). À compter de 2015, ce poste inclut néanmoins la participation attribuée aux salariés, qui était comptabilisée à part en 2013 et 2014. En corrigeant ce point, la hausse sur la période est de 3,8 % par an. Elle résulte d'une part de l'augmentation des emplois exprimés en ETP (+ 4,4 %) et de la hausse du coût de la rémunération moyenne par ETP (+ 11,1 %). Cette évolution résulte partiellement d'une transformation de la nature des emplois¹¹⁰.

¹⁰⁸ Cf. le tableau en annexe 3.

¹⁰⁹ Caisse de garantie du logement locatif social.

¹¹⁰ Sur la période, l'effectif des employés a augmenté (+ 45 %), passant de 52,3 à 75,8 ETP, ainsi que celui des cadres (+ 9,8 %), passant de 58,1 à 63,8. Celui des ouvriers (- 52,6 %) et de la maîtrise (- 7,5 %) a en revanche diminué.

Tableau 20 : Rémunération moyenne par ETP (en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017	Variation annuelle
Rémunérations y compris participations	12 383 822	12 647 954	12 875 326	13 535 271	14 358 451	15,9%	3,8%
Emplois ETP	280,64	269,74	283,86	287,8	292,9	4,4%	1,1%
Rémunération moyenne par ETP	44 127	46 889	45 358	47 030	49 022	11,1%	2,7%

Sources : Compte de résultat, ACM Habitat et calculs CRC

Toutefois, en pourcentage des loyers, les frais de personnels sont stables sur la période : de 13,1 % en 2013, ils sont passés à 13,8 % en 2016, soit un taux inférieur à la médiane de l'ensemble des offices qui est de 17,1 % en 2016 selon le DIS. Néanmoins, ces données n'intègrent pas les effets de l'externalisation¹¹¹ de services par l'office qui a augmenté de 59,4 % sur la période.

L'importante hausse des pertes sur créances irrécouvrables en 2016 (+ 157,8 % entre 2013 et 2016) est due au changement de méthode de provisionnement des créances douteuses, résultant du décret n° 2014-1738 du 29 décembre 2014. À cette occasion, l'office a procédé à l'apurement de ses créances en 2016, l'amenant à constater plus rapidement le caractère irrécouvrable de certaines d'entre elles. Cet apurement explique le montant des pertes irrécouvrables de 1 915 732 € en 2016, contre 780 607 € en 2015.

À l'inverse de la tendance observée globalement sur les charges d'exploitation, la baisse des achats stockés sur la période (- 1,3 %) traduit une volonté de maîtrise des coûts de fonctionnement de l'office.

5.1.2.2. Les charges financières

Les charges financières s'élevaient à 14 863 409 € en 2017, soit 11,5 % des charges de l'office. Elles ont diminué de 20,4 % sur la période¹¹² (- 5,6 % par an). L'office a bénéficié de la baisse des taux (livret A et Euribor), du remboursement anticipé d'emprunts entre 2016 et 2017 ainsi que de l'apurement de certains emprunts structurés (cf. partie 4.2 *infra*) en 2016.

Ces derniers ont pesé dans le coût financier de la dette. À titre d'illustration, l'emprunt répertorié comme le plus risqué (6F), d'un encours de 19,4 M€ au 31 décembre 2012, a fait l'objet d'un taux d'intérêt nominal de 12,76 % en 2013, 13,91 % en 2014, et 20,18 % en 2015, taux sensiblement supérieurs à ceux pouvant être obtenus par emprunt classique auprès de la CDC. En 2015, ce prêt a produit des charges d'intérêts de 3,7 M€, soit 20,9 % des charges financières, alors que son encours au 31 décembre 2014 ne représentait que 2,8 % de la dette totale.

Les autres charges financières, en légère hausse (+ 13,5 % sur la période), correspondent aux intérêts payés résultant d'instruments de couverture souscrits par l'office (SWAPS). En 2016, ce poste incluait pour un montant de 32,53 M€ les indemnités de remboursement anticipés (IRA) dues dans le cadre de la sortie des emprunts à risque.

Entre 2013 et 2017, cette baisse aurait pu être plus marquée en l'absence d'emprunts à risques, qui ont rehaussé le taux d'intérêt global de la dette, et d'instruments de couverture souscrits, occasionnant un coût supplémentaire de 16,72 M€.

¹¹¹ Personnel extérieur et rémunération d'intermédiaires.

¹¹² Cf. le tableau en annexe 3.

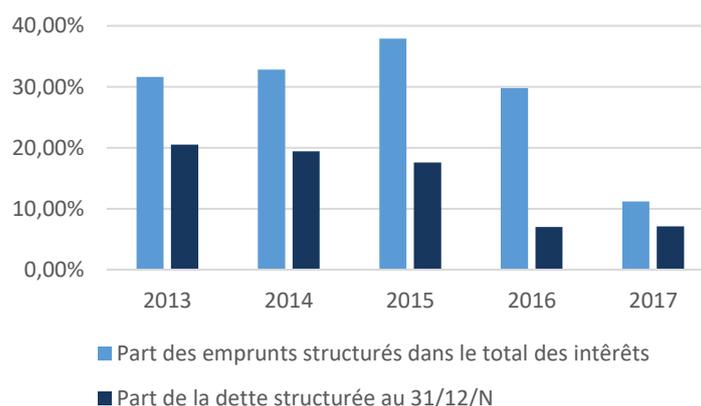
Les charges d'intérêts des emprunts structurés ont fortement pesé sur le total des charges financières de l'office. Sur la période, elles représentent en moyenne 28,7 % de ces charges alors que le capital de la dette structurée ne représente en moyenne que 14,3 % de la dette financière. Ce décalage est lié à des taux d'intérêts beaucoup plus élevés sur les emprunts structurés, reflétés dans les taux d'intérêts apparents¹¹³ qui s'élèvent en moyenne à 5,4 % sur la période pour ces emprunts, contre 2 % pour les autres.

Tableau 21 : Poids des emprunts structurés dans les charges financières (en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne période
Charges d'intérêts payés sur emprunts structurés	5 911 742	5 665 309	6 811 524	4 831 816	1 666 599	
Charges d'intérêts totales (hors indemnités 2016)	18 680 106	17 249 877	17 957 395	16 204 320	14 863 409	
Part des emprunts structurés dans le total des intérêts	31,6%	32,8%	37,9%	29,8%	11,2%	28,7%
Capital restant dû au 31/12/N sur emprunts structurés	134 451 155	130 434 634	126 240 780	51 226 099	49 544 098	
Capital restant dû total au 31/12/N	655 211 548	671 691 431	719 289 694	728 435 910	694 392 443	
Part de la dette structurée au 31/12/N	20,5%	19,4%	17,6%	7,0%	7,1%	14,3%
Taux d'intérêt apparent sur les emprunts structurés	4,4%	4,3%	5,4%	9,4%	3,4%	5,4%
Taux d'intérêt apparent sur les emprunts non structurés	2,5%	2,1%	1,9%	1,7%	2,0%	2,0%

Source : Calculs CRC, annexe VIII bilan

Graphique 16 : Poids de la dette structurée dans les charges financières en comparaison du volume du capital emprunté (en %)



Source : CRC, d'après données ACM Habitat

5.1.2.3. Les charges exceptionnelles

Les charges exceptionnelles, d'un montant de 9 415 998 € en 2017, ont augmenté de 67,6 % depuis 2013 (+ 13,8 % par an), représentant 7,3 % des charges de l'office.

¹¹³ Le taux d'intérêt apparent est calculé à partir du capital restant au 31/12/N-1 et des charges d'intérêts payés l'année N.

Cette hausse est principalement due, d'une part, à l'augmentation de 553,4 % des valeurs comptables des éléments d'actifs cédés et à la comptabilisation de dotations et provisions exceptionnelles, telles que la perte probable sur des immeubles à démolir.

À un degré moindre, le poste « autres opérations en capital » qui comprend notamment des sinistres ou des pertes sur projets abandonnés a augmenté de 36,1 %.

Un amortissement dérogatoire de 3 494 675 € a été comptabilisé en 2013. Il a permis de réajuster les amortissements techniques (amortissements comptables des immobilisations locatives) au niveau des amortissements financiers (remboursement des emprunts affectés à ces mêmes immobilisations locatives), selon la règle dite de « l'écart AT-AF ». Le décret n° 2014-1151 du 7 octobre 2014¹¹⁴ supprime cette obligation à compter de l'année 2014, d'où l'absence d'amortissements dérogatoires comptabilisés par l'office à compter de cet exercice.

5.1.3. Un autofinancement net HLM élevé mais qui tend à se dégrader

La capacité d'autofinancement (CAF), au sens du plan comptable général s'élevait à 45,46 M€ en 2017, soit une progression de 4,51 M€ depuis 2013 (+ 11 %) ¹¹⁵.

Toutefois, le remboursement annuel des emprunts locatifs a augmenté plus fortement en valeur (+ 7,51 M€), occasionnant une baisse de l'autofinancement net HLM¹¹⁶ de 15,1 % (- 2,9 M€) sur la période.

Tableau 22 : Autofinancement net HLM (en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2013-2017	Variation annuelle
CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT (PCG)	40 953 073	42 429 905	40 160 626	45 693 359	45 465 527	11,0%	2,6%
Remboursements emprunts locatifs	-21 867 026	-24 254 241	-25 832 513	-28 783 961	-29 387 595	34,4%	7,7%
Variations intérêts compensateurs ou différés	0	0	0	0			
Dotations aux amortissements des charges intérêts compensateurs à répartir	-148 384	-150 792	-147 356	-187 260		-100,0%	-100,0%
AUTOFINANCEMENT NET HLM	18 937 663	18 027 872	14 180 757	16 722 138	16 077 933	-15,1%	-4,0%

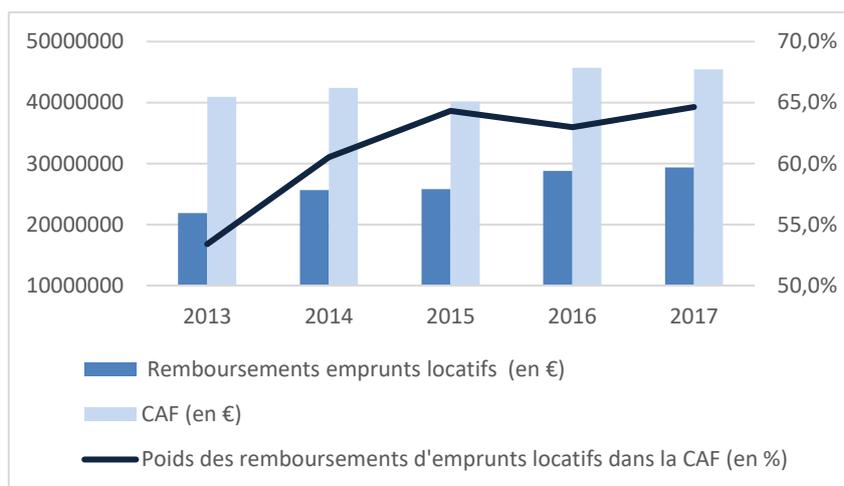
Source : annexe XIII du bilan

Sous l'effet d'une politique de désendettement de l'office, le poids des remboursements d'emprunts dans la CAF est passé de 53,4 % en 2013 à 64,6 % en 2017.

¹¹⁴ Décret n° 2014-1151 du 7 octobre 2014 relatif à diverses dispositions financières et comptables applicables aux organismes d'habitations à loyer modéré.

¹¹⁵ Cf. le tableau en annexe 3.

¹¹⁶ L'autofinancement net HLM correspond à la CAF brute diminuée principalement des remboursements d'emprunts locatifs.

Graphique 17 : Poids des remboursements d'emprunts locatifs dans la CAF

Source : CRC, d'après données ACM Habitat

Le ratio d'autofinancement net¹¹⁷ a ainsi diminué de 4,2 points sur la période et s'établissait à 14,6 % en 2017. Une baisse marquée a eu lieu en 2016, ce taux n'étant plus que de 11,8 %. Elle s'explique par la modalité de calcul du taux qui retient les produits financiers dans le montant total des produits. Sans l'aide de 33,7 M€ du fond de soutien, le ratio d'autofinancement net s'élèverait à 15,5 %.

Tableau 23 : Ratio d'autofinancement net (en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2013-2017	Variation annuelle
Autofinancement net HLM (a)	18 937 663	16 601 752	14 180 757	16 722 138	16 077 933	-15,1%	-4,0%
Total produits financier (b)	1 168 737	857 774	607 036	34 237 059	328 619	-71,9%	-27,2%
Total produits d'activité (c)	116 434 504	119 274 027	124 657 098	124 539 169	127 176 771	9,2%	2,2%
Charges récupérées (d)	16 193 760	17 078 872	16 843 339	17 204 133	17 334 606	7,0%	1,7%
Dénominateur du ratio d'autofinancement (b+c+d)	101 409 481	103 052 929	108 420 795	141 572 095	110 170 784	8,6%	2,1%
Ratio d'autofinancement	18,7%	17,5%	13,1%	11,8%	14,6%		

Source : Rapport de gestion

Les taux d'autofinancement indiqués dans le DIS, qui diffèrent légèrement mais suivent la même tendance que ceux calculés directement par ACM Habitat, permettent de comparer ce dernier avec les autres offices. Malgré la baisse tendancielle observée, ACM Habitat se situe en 2016, avec un taux de 15,2 %, à un niveau supérieur de la médiane de l'ensemble des offices (11,4 %).

5.2. Une gestion de la dette onéreuse

Sur les quatorze personnes qui constituent la direction financière de l'office, deux sont chargées du service de la trésorerie qui assure notamment la gestion active des emprunts.

¹¹⁷ Le ratio d'autofinancement net défini à l'article R. 423-70 du CCH, est calculé en rapportant l'autofinancement net (article R. 423-1-4) à la somme des produits financiers et produits d'activité à l'exclusion de la récupération des charges locatives.

5.2.1. Emprunts complexes et financements structurés

ACM Habitat a contracté, principalement en 2007 et 2008, des emprunts structurés¹¹⁸ auprès de l'établissement DEXIA, l'exposant à la volatilité des taux d'intérêts sur une part non négligeable de sa dette. Au 31 décembre 2015, l'encours des emprunts structurés, au nombre de dix, s'élevait à 126,2 M€, soit 16,2 % de sa dette bancaire, pour une médiane de 1,4 % (sur l'ensemble des OPH), classant l'office en troisième position au niveau national.

En 2016, l'office a finalisé la sortie de cinq prêts complexes d'un encours total de 71,3 M€ ; quatre avaient un niveau de risque élevé au regard de la charte Gissler¹¹⁹ (trois avec un niveau de risque 3E, un avec un niveau de risque 4E), le dernier n'était pas classé au regard de son risque très élevé (6F).

Cette sortie s'est traduite par l'enregistrement comptable d'indemnités de remboursement anticipé (IRA) constituant une charge de 32,53 M€. Le fonds de soutien¹²⁰ a accordé une aide de 33,70 M€ (cf. annexe 2) dans le cadre du régime normal, correspondant pour 31,34 M€ à une prise en charge des IRA et pour 2,36 M€ à des intérêts payés en 2015 et 2016.

Comptablement, la prise en charge des IRA par le fonds de soutien semble être de 96,3 %, soit un taux supérieur à celui de 75 % prévu par l'article 111 de la loi NOTRE¹²¹ dans le cadre du dispositif de soutien.

En réalité, le montant total des IRA s'élève à 60,87 M€. Une somme de 28,34 M€ n'a pas été enregistrée en charges financières en 2016 mais a été prise en compte dans les conditions financières des contrats de prêt venant refinancer le capital restant dû et l'IRA des emprunts structurés soldés. Ces contrats, signés en 2016, d'une durée comprise de 7 à 30 ans, comportent des taux d'intérêts fixes compris entre 3,20 % et 5,29 %, supérieurs aux taux de marché observés. Les taux fixes sont en effet majorés afin d'intégrer la part des IRA non comptabilisée en 2016. Le dernier contrat de prêt refinancé, comprenant un intérêt majoré, prendra fin en 2046.

Si la désensibilisation à la dette structurée est effective en 2016, les résultats de l'office, à travers ses charges financières, continueront donc d'être impactés par la dette structurée jusqu'en 2046.

Après prise en compte de l'aide accordée par le fonds de soutien, le coût net de sortie des cinq emprunts complexes s'élève à 27,17 M€¹²², soit 38 % de l'encours soldé. Interrogé sur la pertinence économique de solder ces cinq prêts plutôt que de les conserver, l'office indique que « l'unique raison de sortie de ces emprunts est la suppression définitive d'un risque d'exposition à une hausse de taux d'intérêt techniquement illimité. Même si les anticipations de taux étaient favorables à court terme pour certains emprunts, elles se sont révélées parfois inexactes (cf. crises de 2008 et 2011) et très peu fiables sur le moyen et long terme ».

¹¹⁸ Les emprunts structurés sont des prêts combinant dans un seul et même contrat un prêt bancaire classique et un ou plusieurs dérivés, dont les intérêts sont déterminés selon l'évolution d'un indice sous-jacent non standard ou sont calculés selon des formules complexes pouvant être non linéaires.

¹¹⁹ La signature en 2009 d'une charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales et la diffusion de la circulaire du 25 juin 2010 ont permis de mettre fin à la commercialisation des produits structurés à risque. Cette charte Gissler, du nom de l'inspecteur des Finances à l'origine de son élaboration, a notamment permis de classer les produits, par niveau de risque, que les banques étaient autorisées à commercialiser.

¹²⁰ Le fonds de soutien, créé par la loi de finances initiale pour 2014, vise à apporter une aide aux collectivités et établissements les plus fortement affectés par les emprunts structurés dont ils seraient porteurs.

¹²¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

¹²² IRA totales - aide du fonds de soutien.

Selon le DIS 2016, l'action de désensibilisation effectuée en 2016 a permis de ramener l'encours bancaire à taux structuré à 7,1 % au 31 décembre 2016 (alors que la médiane des OPH était de 1,2 %), classant ACM Habitat au 14^{ème} rang (sur 72) des offices les plus exposés aux emprunts structurés, avec un encours de 51,2 M€.

ACM Habitat conserve encore cinq emprunts structurés, représentant un capital restant dû de 49,5 M€ au 31 décembre 2017. Ces emprunts n'étaient pas éligibles à l'aide du fonds de soutien instaurée par le décret du 29 avril 2014¹²³. Un prêt avec un capital restant dû de 2,5 M€ comporte un niveau de risque élevé (3E) mais le montant conséquent de l'IRA dû, dans un contexte favorable de taux, n'est pas propice à son remboursement anticipé. L'office a, par ailleurs, obtenu une aide dérogatoire du fonds de soutien pour ce prêt, de 0,44 M€, au titre des intérêts payés après l'accord du fonds de soutien.

Tableau 24 : Détail des emprunts structurés au 31 décembre 2017 (en euros)

Niveau de risque	Nom du prêteur	Charges d'intérêts payés en 2017	Capital restant dû
1B	Caisse Française de Financement local	50 931	1 009 048
2D	Caisse Française de Financement local	526 921	19 545 204
3 ^E	Caisse Française de Financement local	106 665	2 562 430
2D	Caisse Française de Financement local	143 114	5 077 114
1E	Caisse Française de Financement local	838 967	21 350 300

Source : Annexe VIII du bilan

5.2.2. La dette non structurée

ACM Habitat a, par ailleurs, emprunté à taux variable dans des proportions bien plus importantes que les autres OPH. L'encours bancaire à taux variable était en effet de 16,2 % en 2015 (alors que la médiane des offices s'établissait à 0,9 %) et de 26,9 % en 2016 (pour une médiane de 1,4 %) classant l'office respectivement aux 8^{ème} et 2^{ème} rangs sur cette composante. Par voie de conséquence, la part de la dette bancaire indexée sur le taux du livret A est moins élevée que dans les autres offices, celle-ci étant de 56,6 % en 2015 (médiane de 83 %) et de 55,2 % en 2016 (médiane de 81,8 %).

¹²³ Décret n° 2014-444 du 29 avril 2014 relatif au fonds de soutien aux collectivités territoriales et à certains établissements publics ayant souscrit des contrats de prêt ou des contrats financiers structurés à risque.

Tableau 25 : Caractéristiques de l'endettement bancaire (en k€ et en %)

	2013	2014	2015			2016		
	ACM	ACM	ACM	Médiane	Rang	ACM	Médiane	Rang
Encours dette bancaire	635 365	644 371	708 276			717 857		
dont taux indexé sur livret A	45,3%	47,3%	56,6%	83,0%	244/253	55,2%	81,8%	243/251
dont taux variable	27,1%	24,5%	16,2%	0,9%	8/225	26,9%	1,4%	2/230
dont taux fixes	5,9%	7,3%	6,1%	10,5%	182/251	17,9%	11,8%	65/249
dont taux structuré	21,8%	20,9%	16,2%	1,4%	3/81	7,1%	1,2%	14/72
dont ligne de trésorerie			5,0%	0,6%				
Emprunt couverts par des swaps	16,6%	25,8%	21,0%	0,0%	4/25	19,7%	0,0%	3/252
Encours emprunts structurés	134 674	130 205	114 430			51 226		

Source : DIS

En réponse aux observations provisoires, le directeur général d'ACM Habitat a relevé que la classification réalisée par la fédération des OPH dans le cadre des DIS ne prenait pas en compte le fait que des prêts de l'office indexés sur l'Euribor étaient assortis d'une couverture à taux fixe, ce qui aurait dû conduire à les exclure des dettes structurées. Selon lui, le montant, ainsi corrigé, des emprunts structurés de l'office est passé de 134 M€ en 2013 (soit 20,9 % de l'endettement total) à 49 M€ en 2017 (soit 7,2 % du total).

En tout état de cause, les DIS restent les seules données nationales permettant une comparaison entre offices et il est probable que l'appréciation des autres OPH soit entachée des mêmes biais. De plus, la pratique de couverture retenue par ACM Habitat l'a exposé à des coûts significatifs, comme cela va être montré.

5.2.3. Des instruments de couverture (SWAPS) finalement coûteux

En 2011, ACM Habitat a souhaité désensibiliser sa dette indexée sur le livret A vers de la dette à taux fixe. Toutefois, la Caisse des dépôts et des consignations (CDC) ne pouvant lui proposer que de la dette indexée sur l'EURIBOR 3 mois, l'office a complété ce réaménagement bancaire par la souscription de *SWAPS*, consistant à échanger auprès de deux organismes financiers un taux EURIBOR 3 mois contre un taux fixe. La volonté de l'office était de se prémunir d'une éventuelle remontée des taux de l'EURIBOR, qui semblait sur une pente ascendante au moment de la souscription.

Quatre contrats de *SWAPS*, portant sur un encours de 180,85 M€, ont été souscrits dans ce but, permettant d'obtenir des taux fixes compris entre 1,78 % et 2,61 %. Bien que cette souscription de *SWAPS* relève d'une stratégie de gestion prudentielle, elle s'est avérée, *in fine*, coûteuse pour l'office, dans un contexte où le taux de l'EURIBOR 3 mois a chuté peu de temps après la souscription, devenant même négatif à compter de 2015.

Pour les exercices 2013 à 2017, le coût généré par la souscription des *SWAPS* s'élève à 16,72 M€, soit le prix d'acquisition de logements en VEFA d'une surface d'environ 8 000 m² ¹²⁴.

Ce coût englobe notamment un montant de 0,8 M€ que l'office aurait pu éviter de régler s'il s'était prémuni lors de sa couverture contre un risque de taux négatif pour l'EURIBOR 3

¹²⁴ Le cout au m² d'un logement en VEFA est estimé par l'office à environ 2 000 €.

mois ; le prêteur initial, la CDC, s'était couvert contre ce risque, en limitant à 0 € les intérêts à payer dans l'hypothèse de taux négatifs.

Tableau 26 : Perte nette générée par les instruments de couverture (en euros)

	Cout taux fixe	Cout EURIBOR	Cout couverture pour l'office
2013	3 642 499	357 330	3 285 169
2014	3 494 743	385 953	3 108 790
2015	3 358 705	5 574	3 353 132
2016	3 163 901	-344 549	3 508 450
2017	3 012 890	-453 597	3 466 487
Total	16 672 739	-49 288	16 722 027

Source : données ACM Habitat

D'autre part, pour deux des *SWAPS* souscrits, portant sur un encours de 74,18 M€ au 31 décembre 2017, le taux fixe obtenu est conditionné à un EURIBOR 3 mois inférieur à 6 %. Dans le cas contraire, l'office doit payer le taux réel de l'EURIBOR 3 mois. Si, à court terme, ce scénario reste peu envisageable, au regard de la courbe des taux actuels, un risque subsiste à long terme, ce taux ayant déjà atteint un niveau proche de 5 % en 2008.

La chambre réitère l'observation formulée par la MIILOS en 2013 sur le caractère risqué de ces deux *SWAPS*, bien que le risque soit sensiblement plus faible comparativement à celui des emprunts structurés.

5.3. L'analyse bilancielle

5.3.1. Actif

L'actif immobilisé net s'élevait à 961 887 111 € en 2017 et a progressé à un rythme annuel de 3,5 % depuis 2013¹²⁵, consécutivement à l'augmentation nette du nombre de logements et foyers détenus par l'office de 873 sur la période (+ 4,1 %) et à la réhabilitation des logements figurant dans le patrimoine de l'office.

L'actif circulant, d'une valeur de 82 292 247 €, est en léger retrait sur la période (- 5,9 %). Il a fluctué en fonction des disponibilités détenues par l'office.

La hausse des créances d'exploitation (+ 88,3 %) s'explique par l'aide du fond de soutien versée en 13 annuités à compter de 2016, dont le solde restant à verser s'élevait à 28,5 M€ à la fin de l'exercice 2017.

La baisse de la trésorerie sur la période (- 60,5 %), avec une chute importante entre 2016 et 2017 (- 26,7 M€), est liée au remboursement anticipé de 13 emprunts effectué en fin d'année 2017 pour un montant total de 24,4 M€. L'office explique cette décision par la baisse des taux de rémunération de ses placements financiers, qui l'a conduit à diminuer son endettement.

¹²⁵ Cf. le tableau en annexe 3.

5.3.2. Passif

Le passif de l'office s'élevait à 1,04 Md€ à la fin de l'année 2017 et a progressé de 12,8 %¹²⁶.

Le montant des capitaux propres a augmenté de 39 % sur la période, pour atteindre 314,33 M€ en 2017. Ils représentent 30,1 % du passif de l'office. Les résultats, continuellement bénéficiaires sur la période, sont à l'origine de cette augmentation. Les capitaux propres comprennent également des subventions d'investissement dont le montant net¹²⁷ a peu évolué (+ 1,2 %) réduisant leur part dans les capitaux propres de la société (de 49 % en 2013 à 35,7 % en 2017).

Les dettes financières constituent 66,5 % du passif de l'OPH. Elles ont augmenté de 11,2 % entre 2013 et 2016. Leur diminution en 2017 (- 4,7 %) est due au remboursement anticipé d'emprunts, déjà évoqué.

En proportion des loyers comptabilisés, le poids des annuités d'emprunt s'est accru, passant de 43,2 % en 2013 à 44,3 % en 2016, alors que la médiane des offices s'élevait à 36,4 %, selon le DIS 2016. Ces données reflètent, lors d'une période antérieure à 2013, la forte dépendance d'ACM Habitat à l'emprunt pour financer ses investissements, du fait de capitaux propres insuffisants.

5.3.3. Un potentiel financier à terminaison élevé qui a diminué suite aux remboursements anticipés

5.3.3.1. Le fonds de roulement

Sur la période 2013-2016, le fond de roulement¹²⁸ (FR) s'est légèrement détérioré tant en valeur (- 1,4 %) qu'en pourcentage par logement (- 0,6 point), alors que le niveau médian du fonds de roulement par logement de l'ensemble des offices a augmenté de 1,5 point.

Le fonds de roulement d'ACM Habitat est peu élevé, comparativement à la taille de l'office. En 2016, il représentait 3,4 % de ses ressources permanentes alors que la médiane du secteur était de 6,1 %. Le fonds de roulement en euros par logement était de 1 541 € contre 1 963 € pour la médiane.

Ce constat s'explique par l'équilibre financier fragile d'ACM Habitat avant 2013. En raison d'une rentabilité insuffisante avant les années 2010, les ressources propres de l'office n'ont que faiblement augmenté avant cette période¹²⁹. Depuis, l'office n'a pas suffisamment comblé son retard pour disposer d'un fonds de roulement comparable à la médiane des offices.

¹²⁶ Cf. le tableau en annexe 3.

¹²⁷ Le montant net des subventions inclut les subventions versées mais n'ayant pas encore fait l'objet d'un virement au résultat de l'office.

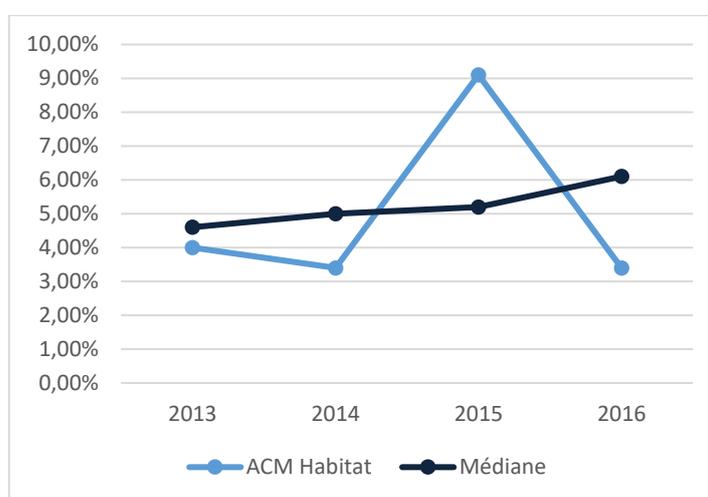
¹²⁸ Le fonds de roulement est constitué de la différence entre les ressources stables (capitaux propres et dettes à long terme) et les emplois stables (actifs immobilisés). Il représente une ressource durable pour financer le cycle d'exploitation.

¹²⁹ Avant 2010, l'office a recouru massivement à l'emprunt pour financer ses opérations. Ce constat explique le recours massif à l'emprunt, et l'absence de fonds propres qu'elle induit, dans le financement des opérations avant 2010.

Tableau 27 : Fonds de roulement (en k€)

	2013	2014	2015	2016
Fonds de roulement	34 343	30 786	86 674¹³⁰	33 876
en % des ressources permanentes	4,0%	3,4%	9,1%	3,4%
Médiane	4,6%	5,0%	5,2%	6,1%
Rang	147/263	166/262	54/258	183/254
En euros par logement	1 629	1 467	3 984	1 541
Médiane	1 437	1 560	1 723	1 963
Rang	117/263	142/262	10/258	159/254

Source : DIS

Graphique 18 : Part du fonds de roulement dans les ressources permanentes (en%)

Source : CRC, d'après données ACM Habitat

Toutefois, ACM Habitat considère que le calcul effectué par la fédération des OPH ne permet pas de rendre compte de l'évolution du fonds de roulement de façon stable dans le temps et pour l'ensemble de ses activités (du fait de changement de méthodes et d'une concentration sur l'activité de logement social). L'office a communiqué à la chambre le montant de son fonds de roulement, calculé selon les principes du plan comptable général (PCG), et retraité la créance liée au refinancement des emprunts structurés en 2016 et des emprunts « accession », lesquels ne sont pas compris dans les emplois stables théoriques¹³¹. Ces calculs figurent en annexe 3. Ils présentent les mêmes tendances que le fonds de roulement calculé dans le DIS. En 2017, le fonds de roulement a diminué de 25,2 M€, suite aux remboursements anticipés de prêts de 24,4 M€.

5.3.3.2. Du fonds de roulement au potentiel financier

Dans le cas des OPH, le FR n'est pas disponible en totalité pour augmenter le patrimoine, il convient d'en retrancher principalement deux éléments spécifiques aux offices que sont les

¹³⁰ L'office considère que le fonds de roulement de 2016 qui aurait dû figurer dans le DIS s'élève à 61 295 k€.

¹³¹ La créance détenue sur l'État dans le cadre du dispositif de fonds de soutien figure comptablement en créance d'exploitation tandis que l'actif correspondant à du logement « accession » figure en stock.

dépôts de garantie des locataires et la provision de gros entretien. Le retraitement de ces deux éléments permet de calculer le potentiel financier¹³² d'ACM Habitat.

Celui-ci suit la même tendance que le fonds de roulement, à savoir une relative stabilité sur la période 2013-2016 (+ 6,1 %) avec une hausse momentanée en 2015 qui s'explique par une mobilisation plus rapide des emprunts auprès de la Caisse des dépôts (CDC).

Exprimé en euros par logement, le potentiel financier de l'office, qui était supérieur à la médiane en 2014, est inférieur à cette dernière en 2016. Il n'a en effet augmenté que de 2 %, tandis que la médiane a cru de 79,3 %.

Tableau 28 : Potentiel financier (en k€)

	2013	2014	2015	2016	Evolution 2013-2016	Variation annuelle
Fonds de roulement	34 343	30 786	86 674	33 876	-1,4%	-0,5%
- Provision gros entretien	10 166	8 568	8 074	7 051	-30,6%	-11,5%
- Autres provisions	2 514	2 226	2 656	3 248	29,2%	8,9%
- Dépôts de garantie	6 565	6 886	7 318	7 565	15,2%	4,8%
Potentiel financier	15 098	13 106	68 626	16 012	6,1%	2,0%
en euros par logement	714	619	3151	728	2,0%	0,6%
Médiane en euros par logement	619	686	822	1 110	79,3%	21,5%
Rang	124/263	139/262	10/258	163/254		

Source : DIS

5.3.3.3. Du potentiel financier au potentiel financier à terminaison

Pour avoir une vision plus précise, le potentiel financier est projeté à terminaison, en intégrant les dépenses restant à payer et les fonds à encaisser sur les opérations d'investissement non soldées et en cours. Ce calcul est effectué à partir des fiches de situation financière et comptable (FSC).

Le potentiel financier à terminaison permet de rendre compte de la politique de préfinancement des investissements d'ACM Habitat de 2013 à 2015 : les tranches de travaux étaient alors payées sur les fonds propres de l'office, avant que les emprunts soient versés, à la livraison de l'opération. De ce fait, s'agissant des opérations terminées non soldées¹³³, ACM Habitat disposait de fonds à comptabiliser (emprunts) sensiblement supérieurs aux dépenses (comptabilisation de l'immobilisation). Ainsi, sur les années 2013, 2014 et 2015, il bénéficiait d'un potentiel financier à terminaison conséquent, oscillant entre 69,4 M€ et 92,2 M€. En 2016, le potentiel financier à terminaison a fortement chuté (- 66,5 M€), ACM Habitat a en effet grevé ses fonds propres de 50 M€ suite aux remboursements anticipés de prêts.

¹³² Le potentiel financier (PF) correspond à l'écart entre les ressources de long terme et les emplois à long terme. Les ressources de long terme prises en compte sont le capital, les dotations et les réserves à l'exception de la part des plus-values nettes sur cessions immobilières correspondant aux ventes de l'année de logements à des particuliers, les reports à nouveau, les résultats non affectés déduction faite des fonds propres venant en couverture de la garantie délivrée en application du deuxième alinéa de l'article L. 453-1, les subventions d'investissement à l'exclusion des subventions à recevoir, les provisions autres que les provisions pour gros entretien, les emprunts et les dettes assimilées à plus d'un an à l'origine, hors intérêts courus, à l'exception des intérêts compensateurs, hors dépôts et cautionnements reçus. Les emplois à long terme pris en compte correspondent aux valeurs nettes des immobilisations incorporelles et corporelles de toute nature, des immobilisations en cours, aux participations et immobilisations financières, aux charges à répartir et primes de remboursement des obligations.

¹³³ Opérations matériellement terminées mais non soldées comptablement, des emprunts ou des immobilisations devant être comptabilisés.

Le potentiel financier à terminaison en euros par logement était jusqu'en 2015 d'un niveau trois à quatre fois supérieur à la médiane des offices. En 2016, il s'élevait à 1 167 €, alors que la médiane était de 1 375 €.

Tableau 29 : Potentiel financier à terminaison (en k€)

	2013	2014	2015	2016	Evolution 2013-2016	Variation annuelle
Potentiel financier	15 098	13 106	68 626	16 012	6,1%	2,0%
- Dépenses restant à comptabiliser sur opérations terminées non soldées	59 634	55 593	46 510	35 941	-39,7%	-15,5%
+ Fonds restant à comptabiliser sur opérations terminées non soldées et en cours	101 484	120 814	61 066	39 347	-61,2%	-27,1%
+ Subventions d'investissement à recevoir	12 491	12 272	9 002	6 250	-50,0%	-20,6%
Potentiel financier à terminaison	69 439	90 599	92 184	25 668	-63,0%	-28,2%
en euros par logement	3 285	4 303	4 233	1 167	-64,5%	-29,2%
Médiane en euros par logement	995	1137	1270	1375	38,2%	11,4%
Rang	13/250	5/250	5/247	142/249		

Source : DIS

5.3.4. Le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Le besoin en fonds de roulement (BFR)¹³⁴ de l'office est négatif sur la période, les dettes étant payées dans des délais supérieurs à celui des encaissements de loyers, excepté en 2015, où le BFR est positif du fait de la prise en compte des opérations préliminaires¹³⁵ et des réserves foncières en actif circulant (59,3 M€). En 2016, le BFR de l'office est de - 590 € par logement, la médiane des OPH étant de - 649 €.

Tableau 30 : Besoin en fonds de roulement (en k€)

	2013	2014	2015	2016	Evolution 2013-2016	Variation annuelle
Besoin en fonds de roulement	-6 219	-8 680	24 257	-12 982	108,7%	27,8%
En euros par logement	-294	-413	1 114	-590	100,7%	26,1%
Médiane en euros par logement	-599	-716	-708	-649	8,3%	2,7%
Rang	205/263	185/262	254/258	139/254		

Source : DIS

L'office a communiqué une estimation du besoin en fonds de roulement qui diffère de celui publié dans le DIS (cf. annexe 3), conséquence des retraitements opérés dans le calcul du fonds de roulement.

¹³⁴ Le besoin en fonds de roulement correspond à la différence entre l'actif circulant (créances et stocks) et le passif circulant (dettes d'exploitation). Un besoin en fonds de roulement négatif signifie que son cycle d'exploitation lui permet de dégager de la trésorerie.

¹³⁵ Les opérations préliminaires sont constituées par les dépenses immobilisées dans le cadre de projets de construction.

Le niveau de trésorerie est étroitement lié aux évènements intervenus dans sa politique d'endettement. La mobilisation d'emprunts en 2015 explique l'augmentation 58,1 % par rapport à 2014, les remboursements anticipés étant par la suite à l'origine de la baisse de la trésorerie entre 2015 et 2016 (- 24,9 %).

Tableau 31 : Trésorerie (en k€)

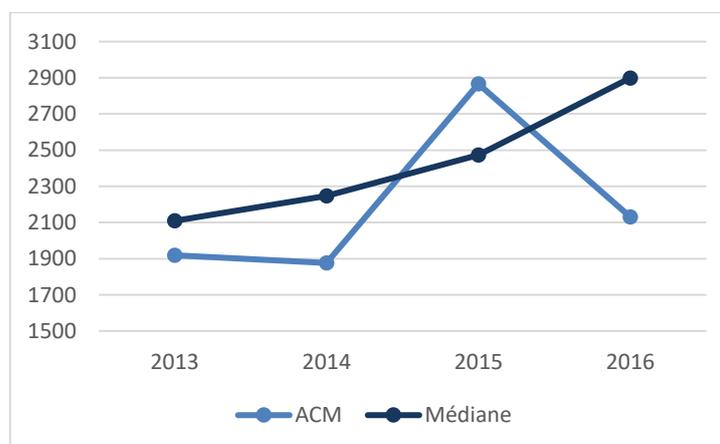
	2013	2014	2015	2016	Evolution 2013-2016	Variation annuelle
Trésorerie	40 562	39 466	62 416	46 858	15,5%	4,9%
En euros par logement	1919	1876	2866	2131	11,0%	3,6%
Médiane en euros par logement	2109	2247	2473	2899	37,5%	11,2%
Rang	147/263	171/262	93/258	176/254		

Source : DIS

En 2016, la trésorerie par logement était de 2 131 € selon les données du DIS, pour une médiane de 2 899 €. Ainsi, au niveau national, le niveau de trésorerie apparaît relativement faible comparativement à la taille de l'office.

L'office est confronté, d'une part, à une pénurie de disponibilités foncières qui ne lui permet pas de construire un nombre important de logements et, d'autre part, à une baisse des taux de placements. ACM Habitat a, par conséquent, opté pour une stratégie de désendettement sur les années 2015 et 2016, diminuant sensiblement sa trésorerie.

Graphique 19 : Trésorerie par logement (en €)



Source : CRC, d'après données ACM Habitat

Le niveau de trésorerie calculé par l'office est très proche de celui mentionné dans le DIS. En 2017, année non disponible pour le DIS, la trésorerie a poursuivi sa contraction, conséquence d'un nouveau remboursement anticipé de 24,4 M€ (cf. annexe 3).

5.4. Bilan de la situation financière et perspective

Malgré des résultats d'exploitation en léger retrait, ACM Habitat a tiré profit de la baisse des taux et de la désensibilisation aux produits structurés pour réduire ses charges financières. Le résultat comptable a ainsi progressé entre 2013 et 2017.

L'autofinancement net, d'un niveau satisfaisant, a toutefois diminué sur la période, sous l'effet de la politique de désendettement.

Après avoir opté en début de période pour une stratégie de préfinancement de ses opérations, l'office a changé d'orientation en mobilisant plus rapidement ses emprunts auprès de la CDC, afin de bénéficier du dispositif de mutualisation.

Confronté à un ralentissement de son activité de production de logements, ACM Habitat a fait le choix, à compter de 2016, de mobiliser sa trésorerie, bien que celle-ci ne soit pas surabondante, pour réduire son endettement, en effectuant des remboursements anticipés en 2016 et 2017 pour un total de 74,4 M€.

Si cette décision témoigne d'une gestion prudentielle du niveau d'endettement, destinée à réduire les charges financières, elle illustre également le niveau insuffisant de projets de construction, équilibrés financièrement, dans lesquels l'office serait susceptible, prioritairement, d'affecter sa trésorerie.

6. LA COMMANDE PUBLIQUE

6.1. La commande publique représente un enjeu économique majeur pour l'office

Pour la période 2013-2017, ACM Habitat a engagé, selon les données provenant de son logiciel de gestion financière, près de 1 800 procédures de mise en concurrence qui, marchés infructueux ou sans suite exclus, se sont traduites par 1 758 marchés¹³⁶ ; cela représente, reconductions comprises, un montant maximum d'engagement de près de 400 M€ et un montant total facturé HT de 273 M€ au 4 juin 2018.

Ces procédures sont composées pour 1 % de concours destinés aux choix des architectes (soit 21 marchés), 44 % d'appels d'offres (765 contrats), 49 % de marchés à procédure adaptée (863 marchés), 2 % de marchés négociés (46 procédures) et de 3 % de marchés complémentaires (53 contrats, dont 11 concentrés sur une même entreprise). Le solde (1 %) est notamment constitué par trois dialogues compétitifs et une procédure concurrentielle avec négociation correspondant à un marché global de réhabilitation d'une valeur initiale de près de 10 M€ HT.

Les montants payés sont issus pour 63 % d'appels d'offres (143 M€) et pour 30 % de procédures adaptées (69 M€). Le solde (7 %, soit 15,7 M€) est réparti entre les autres procédures. Parmi celles-ci, 7,8 M€ concernent des marchés négociés et 1,7 M€ des marchés complémentaires sous la forme de marchés forfaitaires et de marchés forfaitaires reconductibles.

¹³⁶ La liste des marchés fournis par ACM provient de son outil de gestion financière qui est fondé sur une logique budgétaire. Ainsi, un marché comprenant une partie forfaitaire et une partie à bons de commande est comptabilisé deux fois. L'élimination de ces doublons réduit le nombre de marchés à 1 541. Toutefois, cette opération vient minorer le montant total des marchés et rendre incertain les retraitements. Dans un souci de permanence de la méthode, le choix a été fait de retenir les résultats bruts fournis par ACM.

6.2. Un recours irrégulier à la VEFA en début de période

Les organismes HLM sont soumis à la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée de juillet 1985 (loi MOP) et notamment à son article 1^{er}, sauf dans deux cas :

- la construction d'ouvrages destinés à s'intégrer à des constructions relevant d'autres régimes juridiques, à condition que les opérations envisagées aient bien pour objet la construction de logements sociaux ;
- les ouvrages acquis par les organismes de logements sociaux dès lors qu'il existe un contrat d'acquisition VEFA « d'ouvrages de bâtiment ».

La loi du 17 février 2009 a supprimé toute condition de surface pour autoriser les acquisitions en VEFA par les organismes HLM et les SEM de logements inclus dans un programme de construction. Cependant, ce texte, depuis codifié à l'article L. 433-2 du CCH, précise qu'un « organisme d'habitations à loyer modéré (...) ou une société d'économie mixte peut, (...) acquérir : (...) des logements inclus dans un programme de construction, à la condition que celui-ci ait été établi par un tiers et que les demandes de permis de construire aient déjà été déposées ».

Ces dispositions n'ont pas été respectées pour les trois résidences acquises en VEFA en 2014. La chambre rappelle qu'en s'impliquant dans la définition du programme immobilier conduit par le promoteur, le bailleur social partie à un contrat de VEFA prend le risque d'être considéré comme maître d'ouvrage ou co-maître d'ouvrage, auquel cas le contrat peut être requalifié en contrat de travaux. Une telle requalification serait constitutive d'un manquement aux dispositions de la loi MOP aux termes desquelles les interventions du maître d'ouvrage et du maître d'œuvre doivent être séquencées mais également à celles de l'ordonnance du 23 juillet 2015 qui imposent de réaliser les travaux après mise en concurrence.

6.3. Un recours important à la sous-traitance

En application de la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance et de l'article 112 du code des marchés publics, le titulaire a le droit de sous-traiter une partie de son marché à condition d'avoir obtenu l'acceptation du sous-traitant et l'agrément de ses conditions de paiement. La sous-traitance totale est interdite par l'article 6 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier dite loi MURCEF qui modifie la loi de 1975¹³⁷.

Sur l'ensemble des marchés attribués nombre connaissent un taux de sous-traitance élevé. Elle représente 19,6 M€ et, est principalement concentrée sur les appels d'offres (57 % du total) et les marchés à procédure adaptée (21 % du total).

La chambre invite l'office à être plus vigilant dans l'agrément des candidats et des sous-traitants afin de ne pas se priver dès l'origine d'une maîtrise de la qualité financière, professionnelle et technique des prestataires qui vont concourir à l'exécution des travaux. L'office s'y engage.

¹³⁷ La loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001, dite loi MURCEF, a posé le principe de l'interdiction de la sous-traitance totale, harmonisant ainsi la loi de 1975 et la circulaire du 7 octobre 1976 précitée, qui indiquait que, si le Code des marchés publics confirme la faculté reconnue au titulaire de sous-traiter certaines parties du marché, « a contrario, le titulaire est donc tenu d'effectuer une partie des prestations ».

Tableau 32 : Répartition des marchés par type de procédure

Type de procédure	Nombre de marchés	Pourcentage par type de procédure	Montant total facturé HT en €	Pourcentage facturé par type de procédure	Montant payés aux sous-traitants en €	Pourcentage payés aux sous-traitants par type de procédure
AOO	765	44%	142 624 931	63%	11 210 384	57%
AOR	5	0%	348 514	0%	-	0%
CONCOURS	21	1%	4 204 451	2%	753 598	4%
DIALOGUE COMPETITIF	3	0%	484 968	0%	28 080	0%
MAPA	728	41%	66 667 327	29%	3 909 770	20%
MAPA RESTREINTE	135	8%	2 339 169	1%	287 458	1%
MARCHE NEGOCIE	43	2%	3 171 924	1%	598 407	3%
MARCHE NEGOCIE APRES PUBLICITE	3	0%	2 293 121	1%	973 756	5%
MARCHE NEGOCIE COMPL	53	3%	1 793 827	1%	504 589	3%
MARCHE SUBSEQUENT	1	0%	3 905	0%	-	0%
PROCEDURE CONCURRENTIELLE AVEC NEGOCIATION	1	0%	3 722 970	2%	1 251 563	6%
Total général	1758	100%	227 655 106	100%	19 517 605	100%

Source : données ACM au 4 juin 2018 retraitées CRC

6.4. L'organisation interne

6.4.1. L'OPH s'est volontairement soumis au CMP et à la certification ISO 9001

Depuis l'entrée en vigueur de l'article 132 de la loi du 17 mai 2011, codifié à l'article L. 421-26 du CCH, les contrats des OPH sont soumis à l'ordonnance du 6 juin 2005 et non plus au code des marchés publics.

Toutefois, l'article 3 de l'ordonnance précitée dispose que les pouvoirs adjudicateurs peuvent appliquer volontairement les règles de passation ou d'exécution prévues par le code des marchés publics. Cette solution a été retenue par ACM Habitat. Depuis, l'office applique les dispositions issues de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

Il a également souhaité faire certifier ISO 9001 son processus « achats ». Cette norme établit les exigences relatives à un système de management de la qualité, afin d'aider les entités à gagner en efficacité et à accroître la satisfaction de leurs clients. ACM Habitat s'étant doté d'un corpus de procédures internes (processus « achats » et « exécution ») liées à sa certification ISO 9001, l'élaboration d'un guide de procédures en sus n'a pas été jugé pertinente.

6.4.2. Le service des marchés est prestataire des services gestionnaires

Le service des marchés publics (SMP) traite des seuls achats en matière de travaux, fournitures et services dont les estimations sont supérieures au seuil de 25 k€ HT¹³⁸. Il participe notamment à l'expression et à la définition des besoins en lien avec les services gestionnaires. Il détermine la procédure et la forme du marché à mettre en œuvre et examine les documents de la candidature. Il propose aux services des tableaux d'analyse des offres qui sont alimentés par ceux-ci. Il valide enfin les éléments de la procédure. Pour des prestations inférieures au seuil précité, le SMP peut intervenir en conseil aux acheteurs.

¹³⁸ En deçà de ce seuil, les directions peuvent procéder seules aux commandes.

Il n'est toutefois pas associé à l'exécution des marchés et notamment à leur exécution financière. Il ne dispose pas de leur taux d'exécution, ce qui lui permettrait de détecter les avenants induisant une modification de l'économie des contrats et, le cas échéant, de rétroagir sur la définition des besoins et des seuils, mais aussi sur les caractéristiques juridiques, financières et opérationnelles des marchés futurs.

Par ailleurs, le service des marchés publics est rattaché à la direction regroupant les ressources humaines, les achats et la logistique. La cheffe du service est ainsi confrontée à des directeurs opérationnels (production, politique de la ville, gestion locative et patrimoine). Sa place dans l'organigramme n'est pas en relation avec l'importance de la commande publique dans l'activité de l'office et la transversalité de ses interventions.

Dans sa réponse aux observations provisoires le nouveau directeur général indique que dans le futur organigramme le service des marchés sera rattaché à la direction financière, ce qui devrait permettre un suivi plus fin et concerté du taux d'exécution des marchés.

6.4.3. L'absence d'interface entre les modules marchés et finances composant le système d'information

Les logiciels et leurs caractéristiques

Deux logiciels ont été utilisés pour la rédaction des marchés entre 2013-2017. Jusqu'en 2015, l'office utilisait une base documentaire placée sur le réseau ainsi qu'un *workflow*¹³⁹. Il a ensuite utilisé les modules « demandes d'achats » et « rédaction » d'un éditeur de logiciels.

Selon les données du site internet de cet éditeur, le logiciel « marchés » vise à améliorer la sécurité juridique dans la rédaction des documents, le déroulement des procédures et l'exécution des marchés. Ce logiciel a également pour objectif d'assurer un partage de l'information et de faciliter le travail collaboratif. Les modules dits « collaboratifs » peuvent être associés à des modules dits « décisionnels » permettant d'améliorer l'organisation des achats : paramétrage et tableaux de bord.

La phase d'exécution est traitée essentiellement *via* le logiciel de gestion financière (IKOS) qui dispose d'un module de programmation des travaux¹⁴⁰. Cette programmation repose sur une nomenclature interne différente de la nomenclature CPV (*Common procurement vocabulary*)¹⁴¹. Cette nomenclature n'est cependant pas reprise par le logiciel dans la gestion financière. Ainsi, la phase d'exécution suppose, en amont, une ressaisie des informations des différents marchés. Alors que l'éditeur du logiciel « marchés » a fait valoir l'existence de « modules de communication » qui permettraient de partager l'information avec d'autres logiciels (dématérialisation, gestion financière), aucun lien n'a été mis en place.

En l'absence d'interface, les informations sur la passation et l'exécution des marchés, sollicitées par la chambre, non disponibles en première intention, ont été produites sous différentes versions successives. Leur fiabilité est apparue incertaine. Les numéros de marchés n'étaient pas

¹³⁹ C'est-à-dire la représentation d'une suite de tâches ou opérations effectuées par une personne, un groupe de personnes, un organisme, etc.

¹⁴⁰ Ce module a été développé avec la collaboration d'un groupe de travail d'utilisateurs, dont un cadre d'ACM.

¹⁴¹ Le code CPV a été mis en place, au niveau européen. Il s'agit d'un système de classification pour les marchés publics de l'Union européenne obligatoire depuis le 1^{er} février 2006. Le CPV améliore la transparence des marchés publics soumis aux directives communautaires : il vise à standardiser les références utilisées pour décrire l'objet d'un marché par les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices.

continus. La non prise en compte des procédures infructueuses ou sans suite ou encore la réservation de numéros au moment du changement d'outil informatique ont été les principales causes avancées.

La juxtaposition des deux outils informatiques sans interfaçage selon une logique de métiers n'est pas satisfaisante.

L'utilisation qui est faite d'IKOS n'est pas opérationnelle

Le fonctionnement de ce module induit que chaque marché à bons de commande ou à caractère forfaitaire soit saisi manuellement en même temps que la décomposition du prix par résidence. Lorsque le montant commandé atteint 80 % du maximum, une alerte s'affiche. Si le maximum est atteint, des engagements sur le marché d'une autre agence sont effectués avec l'autorisation de la direction du patrimoine. Les commandes hors marché sont validées ou refusées par un responsable hiérarchique de cette direction et un tableau de suivi de ces commandes est tenu.

Certaines données sont retravaillées ou réinterprétées pour répondre aux particularités de la gestion financière (ex : plafond d'engagement ; valeur initiale...) ou de la gestion interne où l'agence est la maille de référence de la gestion locative et du patrimoine.

Ce mode de fonctionnement mobilise inutilement les personnels de l'office et n'est pas opérant pour assurer une gestion sécurisée des marchés.

Un enregistrement des données approximatif

Les dossiers de consultation des entreprises (DCE) font l'objet d'une numérotation spécifique et d'une description de leur objet, lequel est souvent repris en des termes différents dans le logiciel de gestion financière. L'identification d'un marché doté d'un numéro de DCE dans l'application marchés ne correspond pas toujours avec l'objet saisi dans l'application IKOS, à défaut d'une nomenclature standardisée et systématisée. Aucune concordance ne peut être établie entre les DCE et les numéros de marchés¹⁴².

S'y ajoutent des erreurs de saisie dans l'application IKOS, d'autant plus faciles à commettre que les marchés conclus par la direction de la gestion locative et du patrimoine comportent parfois une phase forfaitaire et une phase à bons de commandes, ce qui nécessite la création de deux lignes différentes dans l'application financière. L'identification du plafond d'engagement, variant en fonction de l'existence ou non d'une reconduction, occasionne également des erreurs de saisie.

Des lacunes dans le contrôle interne

Le logiciel finances n'est pas destinataire de toutes les informations nécessaires. Les données issues de la nomenclature CPV, qui permet d'identifier et de définir des prestations

¹⁴² Exemple 1 : le DCE relatifs aux « Travaux de gros entretien 2013 agence Arceaux » devient le marché 13 390 intitulé « GE 2013 - Façade 0052 C121 Arceaux » ; exemple 2 : le DCE relatifs aux « Petits travaux de plomberie du patrimoine de l'agence Lez » correspond au marché 14 300 dénommé « plomberie Lez S182 » ; exemple 3 : le DCE concernant les « petits travaux d'entretien des résidences de l'agence Mosson » est à mettre en relation avec le marché 17 036 « Menuiseries Mosson N132 ».

homogènes pourtant publiées dans les appels d'offres, ne sont pas utilisées. Cette nomenclature utilisée pour les consultations publiques coexiste avec une nomenclature interne qui sert pour la planification triennale et l'exécution des marchés. L'identification d'éventuelles prestations homogènes ainsi que leur addition ne peuvent être réalisées.

Les marchés complémentaires, qui ne font pas l'objet d'un codage spécifique, ne peuvent pas être identifiés de manière exhaustive ni être aisément mis en regard du marché initial pour apprécier l'évolution de l'économie du contrat.

Le dépassement du plafond d'engagement du marché d'une agence peut aboutir à imputer des travaux supplémentaires sur les disponibilités du marché d'une autre agence. L'appréciation du taux de réalisation de l'un et l'autre marché est ainsi compromise, dès lors qu'il ne peut être approché qu'au travers de la comparaison entre les montants facturés et les plafonds d'engagement.

Tableau 33 : Taux de réalisation des marchés par type de procédure

Type de procédure	Nombre de procédures	Plafond d'engagement	Total montant facturé HT	Taux de réalisation
AOO	746	249 919 524	138 917 888	56%
AOR	5	2 460 000	348 514	14%
CONCOURS	21	7 515 520	4 204 451	56%
DIALOGUE COMPETITIF	3	788 911	484 968	61%
MAPA	723	108 764 141	66 667 327	61%
MAPA RESTREINTE	135	4 923 521	2 339 169	48%
MARCHE NEGOCIE	43	8 941 999	3 171 924	35%
MARCHE NEGOCIE APRES PUBLICITE	3	2 293 931	2 293 121	100%
MARCHE NEGOCIE COMPL	53	2 759 665	1 793 827	65%
MARCHE SUBSEQUENT	1	20 000	3 905	20%
PROCEDURE CONCURRENTIELLE AVEC NEGOCIATION	1	10 162 580	3 722 970	37%
Total général	1734	398 549 791	223 948 064	56%

Source : données ACM au 4 juin 2018 retraitées CRC

À l'exception des contrats relevant de la direction du patrimoine, les achats hors marchés ne sont pas suivis de manière systématique. Ceux liés aux opérations d'entretien de la direction de la gestion locative et du patrimoine peuvent être estimés à 1,2 M€ sur six ans. 70 161 € (dont 23 212 € en 2014) concernent un fournisseur récurrent d'ACM Habitat (avec 105 occurrences) bénéficiant d'un plafond d'engagement de près de 20 M€. Outre les marchés initiaux, il est également attributaire de 11 marchés complémentaires sans mise en concurrence.

Par ailleurs, 19 marchés passés sous des formes diverses (devis, convention, lettre de commande, MAPA, marché négocié) ne sont affectés d'aucun numéro pour un total de 292 482 €.

La valeur totale des marchés tout comme leur taux d'exécution ne peut être connue qu'au travers du plafond d'engagement, rendant vaine toute appréciation de la réalisation des marchés et d'une éventuelle modification de l'économie des contrats.

Recommandation

4. Interfacer les outils de gestion des marchés et de gestion financière. *Non mise en œuvre.*

En réponse le directeur général de l'office s'est engagé à prendre les dispositions nécessaires pour sécuriser ses procédures, au premier semestre 2019.

6.5. La définition des besoins s'est traduite par un fractionnement des marchés

L'obligation de définir précisément la nature et l'étendue des besoins résulte de l'article 5 du code des marchés publics puis de l'article 30 de l'ordonnance n° 2015-899. Le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse dépend de la définition de son besoin par l'acheteur, du choix des critères qui en sont la traduction et de la méthode de mise en œuvre de ces derniers.

Quelle que soit l'organisation interne de l'organisme, il convient de prendre en compte la valeur totale estimée des marchés publics passés pour les besoins de l'ensemble de la structure.

6.5.1. Des plans pluriannuels mais des marchés annuels

Sur le fondement des normes internes issues notamment de la certification ISO, l'ensemble des services est appelé chaque année à recenser ses besoins pour l'année à venir. Ce recensement concerne tant les besoins récurrents que les opérations ponctuelles. Le service des marchés reçoit début décembre l'ensemble des formulaires et consolide les résultats. Un tableau récapitulatif des procédures retenues par item est soumis à visa de la direction générale puis communiqué aux services acheteurs avant le 31 décembre.

Cette démarche s'articule avec celle du plan stratégique de patrimoine (PSP) 2011-2020 qui permet d'élaborer le budget de travaux annuels¹⁴³.

Or des contrats pluriannuels auraient pu s'avérer économiquement plus avantageux pour l'office, ce dernier étant à même de proposer des volumes supérieurs plus aptes à l'obtention de conditions financières favorables liées à l'effet de nombre.

En réponse, le directeur général de l'office a indiqué que des marchés d'entretien pluriannuels par prestations homogènes, allotés par agence, devaient être lancés au 1^{er} trimestre 2019. À terme, cette démarche pourrait être adoptée pour le gros entretien.

6.5.2. Des clauses des cahiers des charges très similaires d'une consultation à l'autre

Si l'office confère une certaine liberté aux agences, celle-ci s'avère dans la pratique circonscrite à quelques points : la page de garde et quelques données techniques varient en fonction du maître d'œuvre titulaire du marché ou du chef d'agence¹⁴⁴. Au-delà, la rédaction des pièces techniques s'effectue par référence aux modèles établis par la direction de la gestion locative et du patrimoine (DGLP).

Ainsi, en dehors des particularités techniques propres à certains systèmes (le chauffage par exemple), les cahiers des clauses techniques particulières (CCTP) des marchés des différentes agences sont très similaires voire identiques, pour un même type de prestation d'une procédure de mise en concurrence à l'autre. L'horizon annuel conduit à une multiplication des procédures,

¹⁴³ Pour mémoire, ce plan stratégique Patrimoine prévoit un budget annuel de 157 M€ : Investissement : 40 M€ ; Gros Entretien : 85 M€ ; Réhabilitation : 20 M€ - 1000 logements ; Réhabilitation énergétique : 10 M€ - 1000 logements ; Amélioration de l'accessibilité : 2 M€ - 150 logements.

¹⁴⁴ Ont été comparés les marchés de gros œuvre, carrelage, menuiserie intérieure, serrurerie, peinture, façade, ravalement, chauffage ventilation, électricité et étanchéité des agences cœur d'agglomération, Beaux-Arts centre-ville, La Rebais, Lez, et Bagatelle notamment pour les années 2016 et 2017.

souvent selon des modalités adaptées ou négociées (53 % du total de procédures), pour des besoins prévisibles et récurrents.

Les offres reçues ne connaissent que peu d'évolutions techniques, au contraire du prix qui varie en fonction de la conjoncture.

La multiplicité des procédures conduit, en conséquence, à analyser des offres dont la teneur, les avantages et les inconvénients sont déjà connus au regard des marchés conclus les années précédentes.

Ce mode d'organisation génère un investissement financier des candidats comme de l'office qui supporte des coûts administratifs induits. Il a pu ainsi être évalué¹⁴⁵ que pour une moyenne de trois lots par marché et de deux soumissionnaires par lot, le coût d'une procédure de passation d'un marché varie de 5 000 € à 7 000 €.

En réponse, le directeur général de l'office précise qu'une réflexion est en cours pour compléter les cahiers des charges afin de les rendre plus actuels et plus pertinents.

6.5.3. Des besoins d'entretien du patrimoine évalués au niveau de chaque agence

L'office a mis en place une gestion décentralisée sur la base d'un maillage de proximité avec huit agences territoriales, situées sur la ville de Montpellier, une autre responsable des locaux commerciaux ou d'activités, la dernière compétente pour les activités de syndic de copropriétés exercées par ACM Habitat. Chaque agence est assimilée, en interne, à un maître d'œuvre, placé sous la direction et le contrôle de la DGLP.

Chaque agence définit annuellement son programme d'intervention en matière d'entretien. Toutefois, pour une année considérée, elle peut passer un marché d'entretien impliquant deux ou trois corps d'état (soit deux ou trois lots), tandis qu'une autre conclut un marché en sept corps d'état (soit sept lots). Les mêmes entreprises peuvent être retenues pour tout ou partie de ces marchés.

Certains marchés sont conclus au niveau de la résidence, d'autres pour plusieurs agences. Les marchés de maîtrise d'œuvre du gros entretien sont passés pour trois ans pour satisfaire au nécessaire provisionnement exigé par la réglementation comptable se fondant sur le plan pluriannuel d'entretien.

L'office considère que cette pratique permet d'optimiser la réponse des entreprises en fonction de leur carnet de commandes et lui garantit de gagner près de 15 jours sur les délais, 55 % des marchés étant passés selon une procédure non formalisée. L'ordonnateur fait néanmoins part de son intention de demander aux agences d'objectiver leurs choix en créant un PSP par résidence.

6.5.4. Une computation des seuils non effectuée au niveau de l'acheteur

S'agissant des marchés de travaux recouvrant le gros ou le petit entretien, la valeur estimée d'un marché doit être prise en compte la valeur globale des travaux se rapportant à une même opération¹⁴⁶ qui peut porter sur plusieurs ouvrages, à laquelle s'ajoute la valeur estimée des

¹⁴⁵ Source : Commission européenne, 2017.

¹⁴⁶ Pour une définition de la notion d'opération de travaux, voir CJCE, 5 octobre 2000, *Commission c/République française*, aff. C-16/98.

fournitures et des services nécessaires à leur réalisation que l'acheteur met à la disposition des titulaires. Or, selon la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances, de l'action et des comptes publics (DAJ)¹⁴⁷, l'opération de travaux ne peut être scindée en fonction de l'objet des travaux, des procédés techniques utilisés ou de leur financement, lorsqu'ils sont exécutés dans une même période de temps et sur une zone géographique donnée¹⁴⁸.

L'agence intervient comme une unité opérationnelle qu'elle n'est pas

Selon les dispositions des articles 20 du décret n° 2016-360 et 17 du décret n° 2016-361, si le service constitue une unité opérationnelle responsable de manière autonome, le niveau de computation des besoins peut s'apprécier au niveau du service en question. La détermination des cas où un service doit être considéré comme une unité opérationnelle distincte est fondée sur la méthode du faisceau d'indices¹⁴⁹ et donc une appréciation au cas par cas. Ainsi, une unité opérationnelle est considérée comme autonome lorsque :

- elle mène de manière autonome la procédure d'achat ;
- elle a la responsabilité d'un budget propre ;
- il existe des lignes budgétaires séparées pour l'achat concerné ;
- la personne est compétente pour signer le contrat d'achat.

Toutefois, si le directeur général de la structure conserve un plein pouvoir de décision sur la procédure, alors même que celle-ci est menée en totalité par le service dédié qui paie les achats sur son propre budget, le service en question ne peut pas être considéré comme une unité opérationnelle distincte.

Au cas d'espèce, les agences analysent les offres, l'entreprise est retenue, sur proposition de la direction de la gestion locative et du patrimoine (DGLP), par la CAO et le directeur général de l'office.

Pour efficace qu'elle puisse être, l'assimilation de l'ensemble des travaux annuels d'une agence à une opération s'avère critiquable : les besoins d'entretien étant circonscrits pour l'essentiel sur le territoire de Montpellier, des travaux similaires y sont programmés et la computation des besoins et des seuils au niveau du pouvoir adjudicateur devrait conduire l'office à recourir à l'appel d'offres en lieu et place de marchés à procédure adaptée (MAPA). Le montant cumulé des prestations dépasse, en effet, souvent le seuil de publicité au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) fixé à 5 225 000 € HT¹⁵⁰ jusqu'au 31 décembre 2017.

Au stade de la programmation des travaux de ravalement (déterminés sur la base de la codification interne de l'office) les différents plans d'entretien prévoient un montant triennal systématique supérieur à 5,2 M€ HT, le plus souvent compris entre 6 et 7 M€ HT. Budgétés¹⁵¹ pour 5,2 M€ HT environ, dans le dernier état prévisionnel, ils étaient exécutés pour 4,2 M€ HT à la mi-septembre 2018.

¹⁴⁷ <https://www.economie.gouv.fr/daj/definition-besoin-2017>.

¹⁴⁸ https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs/fiches-techniques/preparation-procedure/definition-besoin-2017.pdf.

¹⁴⁹ Directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics.

¹⁵⁰ À compter du 1^{er} janvier 2018, le seuil est porté à 5 548 000 € HT.

¹⁵¹ Sous différentes dénominations non homogènes.

Lors de la passation, l'exploitation de la nomenclature « nouveau vocabulaire commun pour les marchés » (CPV) met en évidence que les marchés comportant une référence à la rubrique 4544300 s'élèvent à 5,5 M€ sur quatre ans :

- 2 345 836 € au cours l'exercice 2014 ;
- 1 439 676 € pour l'exercice 2015 ;
- 827 933 € au titre de l'exercice 2016 ;
- 930 508 € pour l'année 2018.

La concentration des commandes au bénéfice de quelques entreprises peut conduire au franchissement des seuils

Sur la période 2013-2017, l'OPH a par exemple, contractualisé sur un plafond d'emploi de 19 M€ au profit d'une entreprise qui intervient dans le cadre de marchés d'entretien comportant des lots en serrurerie, menuiserie, interphonie, clôtures, portails.

Parmi les contrats conclus, figurent 11 marchés complémentaires sur les 53 passés par l'office. Envisagé sur des périodes de trois ans, le plafond d'engagement concernant les besoins en serrurerie s'établit à 6,42 M€ HT sur la période 2013-2015 ou bien à 7,37 M€ HT sur la période 2015-2017, soit dans les deux cas au-dessus du seuil de publicité européenne. De plus, cette entreprise figure parmi les attributaires de commandes hors marchés.

En conclusion la chambre observe que l'organisation retenue a conduit à fractionner les marchés et à ne pas computer les seuils de déclenchement des procédures. Ainsi, l'OPH recourt souvent aux marchés à procédure adaptée (MAPA) alors que l'appel d'offres devrait s'imposer.

Recommandation

5. Centraliser les besoins afin d'assurer une computation des seuils conforme à la réglementation applicable. *Non mise en œuvre.*

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'il use de la notion d'opération pour les marchés d'entretien engagés par une même agence ainsi que pour les marchés de petits travaux pour lesquels sont cumulés les besoins de l'ensemble des agences, ce qui n'est pas conforme à la réglementation exposée dans le premier cas.

Le directeur général de l'office s'engage toutefois à suivre la recommandation de la chambre « pour des raisons de lisibilité et de sécurité » et à « recourir plus fréquemment à des procédures formalisées pour les travaux pouvant être considérés comme homogènes ».

6.5.5. La responsabilité de l'OPC est mal identifiée

La mission OPC est prévue par l'article 7 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée et définie par

l'article 10 du décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993 relatif aux missions de maîtrise d'œuvre confiées par des maîtres d'ouvrage publics à des prestataires privés, comme ayant pour objet :

- « d'analyser les tâches élémentaires portant sur les études d'exécution et les travaux, de déterminer leurs enchaînements ainsi que leur chemin critique, par des documents graphiques ;
- « d'harmoniser dans le temps et dans l'espace, les actions des différents intervenants au stade des travaux ;
- « au stade des travaux et jusqu'à la levée des réserves dans les délais impartis dans le ou les contrats de travaux, les diverses mesures d'organisation arrêtées au titre de l'ordonnancement et de la coordination ».

Les marchés en entreprise générale intègrent financièrement cette mission de façon explicite ou implicite.

D'une manière générale, les règlements de consultation précisent qu'ACM Habitat souhaite « que cette responsabilité [celle de l'OPC] ne soit pas diluée entre différents intervenants ». C'est notamment le cas pour le marché relatif à l'accessibilité, où l'OPC est attribué à la maîtrise d'œuvre mais non pour d'autres marchés passés en TCE :

- Le marché d'entreprise générale relatif à la réhabilitation du bâtiment Cap Dou Mai : des documents de consultation dont l'interprétation est ambiguë.

La mission OPC est exclue du marché de maîtrise d'œuvre selon le rapport de présentation. Pourtant, la lettre de candidature du co-traitant n° 5 de la maîtrise d'œuvre précise qu'il assurera l'OPC. Cette même interprétation de la mission OPC se retrouve également dans les propositions des autres candidats. Toutefois, aucune référence n'est faite à la mission dans la décomposition des missions, et du prix par entreprise.

S'agissant du marché d'entreprise générale, le CCTP travaux (page 6/58) précise que « l'entrepreneur fera son affaire de toutes les interfaces entre les différents corps d'état, pour la totalité des ouvrages définissant le bâtiment, sans pouvoir se prévaloir d'une quelconque plus-value après la signature des marchés. (...) ». Le même document indique cependant que « la coordination entre les entrepreneurs séparés est assurée par l'OPC », « l'entrepreneur doit toutes prestations pour faciliter la coordination de l'ensemble des travaux exécutés par les différents corps d'état, et apporter toute aide à la mission que doit exercer le maître d'œuvre et l'OPC » et que l'entrepreneur doit prévoir dans son étude toutes sujétions d'exécution entraînées en cours de réalisation par l'incorporation des éléments des différents corps d'état, étant entendu que ces sujétions sont incluses dans le prix et dans le délai imposé ».

- Les marchés afférents à la réhabilitation du bâtiment « Gémeaux » : l'OPC est réparti entre la maîtrise d'œuvre et l'entreprise générale.

L'OPC est prévu explicitement dans le marché de maîtrise d'œuvre, selon l'acte d'engagement et le CCAP. Cette mission représente 12 % du montant global, soit 83 k€ HT.

Pourtant, s'agissant du marché de travaux en entreprise générale, le DCE stipule que "le marché étant global et forfaitaire à lot général unique, l'entrepreneur doit coordonner les travaux d'exécution de l'ensemble des ouvrages décrits dans le présent descriptif avec les travaux de voirie et réseaux divers et des corps d'états techniques et/ou secondaires, suivant un planning qui sera déterminé en commun avec le maître d'œuvre ». Du reste, la décision d'attribution du marché de travaux (10,2 M€) se fonde sur un rapport d'analyse des offres qui précise les avantages techniques

liés à l'encadrement technique spécifique de cette opération pour le candidat retenu comme pour les autres. Le même document indique également que les propositions des entreprises incorporent le coût du recours à l'entreprise générale sur un lot déterminé (gros œuvre ou VRD). Pour le candidat retenu, la différence s'établit à 1 864 007 €, soit 4 % du coût total de la proposition¹⁵².

La chambre relève que la mission d'OPC est ainsi prévue dans deux contrats différents qui en prévoient, l'un comme l'autre, la rémunération.

Recommandation

6. Veiller à la cohérence des documents contractuels afin d'écartier les risques de double rémunération d'une même prestation. *Non mise en œuvre.*

6.6. Le jugement des offres

Le contrôle de la passation et de l'exécution est fondé sur un échantillon de 359 marchés pour un montant total d'engagement de 96 M€. Rapporté à l'ensemble des marchés passés par ACM, cet échantillon représente 21 % du nombre total des marchés et 24 % du plafond d'engagement.

Il comprend des marchés ciblés selon des thématiques (marchés en tous corps d'état, marchés complémentaires, maîtrise d'œuvre, sous-traitance au-delà de 51 %, marchés d'entretien concernant la menuiserie, la plomberie et les interphones). Il comporte également des marchés retenus en fonction de leur attributaire (récurance des attributions ou des défaillances). Ces approches complémentaires ont pour effet de parfois retenir un marché à deux titres différents.

L'office n'a jamais explicité sa politique d'achat que ce soit pour le développement de son patrimoine ou bien pour son entretien. Cependant, il a toujours indiqué rechercher le moindre coût, précisant que cette modalité ne conduisait pas pour autant à des achats d'une qualité significativement inférieure. Il considère que toute hausse des prix se traduirait par une hausse des charges des locataires.

6.6.1. Le prix est le critère déterminant du jugement des offres

6.6.1.1. La définition de deux critères : le prix et la valeur technique

ACM Habitat utilise, le plus souvent, deux critères : le prix et la valeur technique. Leur pondération varie selon la technicité plus ou moins importante des consultations et leur apport en prestations intellectuelles. Ensuite, l'office a indiqué faire évoluer la pondération des critères des consultations en fonction de son partenariat avec la confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) et en corrélation avec sa politique de responsabilité sociétale des organisations (RSO)¹⁵³.

La pondération des deux critères varie également dans le temps. Ainsi entre 2013 et 2017, l'examen des documents de marchés met en évidence que, hors lot gros œuvre, le critère prix

¹⁵² Le coût de l'entreprise générale varie, selon les propositions, entre 0,8 M€ et 2,3 M€, soit un surcoût par rapport au montant total de la proposition entre 2 % et 8 %.

¹⁵³ La RSO se traduit par un comportement transparent et éthique qui doit notamment contribuer au développement durable, prendre en compte les attentes des parties prenantes et respecter les lois en vigueur et être compatible avec les normes internationales.

d'abord coté à 80 %, l'a ensuite été à 70 % puis parfois à 60 %. Le critère technique est subdivisé en sous-critères comme :

- les moyens humains affectés au marché ;
- les fiches « produits » ;
- la méthodologie d'intervention ;
- la démarche qualité/certifications/agréments de l'entreprise ;
- la gestion des déchets de chantier.

6.6.1.2. Les limites des critères retenus et de leur pondération

La méthode de jugement des offres s'avère perfectible à plusieurs titres. Le caractère général de la définition des sous critères conduit le plus souvent à des justifications laconiques, dont la teneur ne permet de rendre compte que très imparfaitement de leur notation.

Les items retenus pour définir les sous-critères tendent à niveler les écarts de notation sur le fondement du critère technique. La fourniture d'un organigramme, la conformité de fiches produits, la production d'un planning détaillé, la réponse à des normes ou qualifications ou encore la rédaction d'une note, souvent de nature très générale, sur la gestion des déchets ne constituent pas des critères discriminants entre plusieurs candidats. De plus, la détention de certaines qualifications ou la fourniture de références relèvent de la phase d'analyse des candidatures.

Le critère du prix devient parfois le seul critère discriminant pour certains lots, comme pour les lots peinture et ravalement de façade. Du fait de la prépondérance du critère prix, ce dernier lot est parfois attribué à une entreprise dont les compétences, capacités et prestations techniques peuvent paraître insuffisantes : le candidat retenu présente la valeur technique la plus basse des trois candidats (absence d'organigramme et de planning, présence hebdomadaire du directeur des travaux limitée à 15 heures, absence de processus d'autocontrôle ; sur le critère de la gestion des déchets, l'entreprise n'obtient aucun point sur les trois prévus).

6.6.2. Les offres retenues sont en cohérence avec une recherche de prix bas

Les rapports d'analyses des offres comparent les propositions des entreprises candidates à l'estimation réalisée par le maître d'œuvre ou par ACM Habitat, puis entre elles.

Les offres peuvent proposer pour des raisons diverses (plan de charge des entreprises, situation financière...) des prix significativement inférieurs à l'estimation mais aussi aux offres des autres candidats. De plus, la surpondération du critère du prix conduit à accorder une prime à l'entreprise la moins-disante.

Dans certains cas, comme un marché de « travaux de gros entretien 2017 », les lots n° 1 « façades » et n° 2 « étanchéité » sont attribués à une même entreprise pour un montant très inférieur à l'estimation (lot n° 1 : 59 680 € pour une estimation de 80 000 € ; lot n° 2 : 168 357 € pour une estimation de 230 000 €). Ces offres se situent respectivement à 9,39 % et 10,25 % des offres concurrentes les mieux classées en terme de prix, elles-mêmes situées bien en dessous du montant estimé du marché.

Dans le cas d'un marché de « travaux de gros entretien investissements 2017 », le lot 6 est attribué à une entreprise pour 216 653 € HT ; ce prix très inférieur à l'estimation de 430 000 € est également la seule proposition inférieure au montant de la tranche ferme fixé à 250 000 € HT.

Enfin, dans un marché concernant la construction d'un foyer de jeunes travailleurs de 110 logements, le lot 4 « isolation thermique » extérieure estimé à 270 000 € HT est attribué pour 199 993 € HT, soit un montant inférieur de 41 609 € HT. L'offre retenue est ainsi 17 % moins chère que celle de l'autre concurrent qui proposait également un prix inférieur à l'estimation. Rapporté à cette dernière, le marché a été attribué pour un montant inférieur de plus de 70 000 € au montant estimé, soit 27,4 % de moins. De même, le lot 11 « peinture », attribué à la même entreprise, l'a été pour un montant inférieur de 28,5 % à l'estimation. Enfin l'entreprise retenue pour le lot 15 « gabions » a proposé un prix inférieur de 56,1 % à l'estimation (195 000 €), soit moins 109 298 € HT. Hormis l'entreprise retenue, le concurrent le moins disant proposait un prix de 130 000 €. L'écart entre les deux offres s'établit à 44 299 € (soit une différence de 34 %).

En réponse, le directeur général de l'office précise que, depuis le 2 janvier, le critère prix n'est plus prépondérant pour choisir le candidat le mieux disant.

6.6.3. La cohérence de certaines offres avec la réalité économique mériterait d'être vérifiée

Malgré les écarts présentés par certaines offres tant au regard de l'estimation que des autres propositions, la procédure de détection des offres anormalement basses n'a pas été systématiquement utilisée.

Entre 2013 et 2017, 79 demandes de précisions, concentrées sur 49 consultations, ont été formulées, soit environ 4,5 % des 1 750 marchés listés dans l'extraction fournie par l'office.

Pour autant, aucune demande d'explication n'a été formulée pour le lot 6 marché de « travaux de gros entretien investissements 2017 » précité. Concernant le marché de construction d'un foyer de jeunes travailleurs de 110 logements, seul le lot 4 a fait l'objet d'une demande d'explications. La proposition relative au lot 15 « gabions » à un prix inférieur de 56,1 % à l'estimation et inférieure de 34 % à l'offre concurrente la moins-disante aurait justifié un questionnement.

6.6.4. Des marchés attribués à des entreprises sans s'assurer qu'elles disposent de la capacité ou de la disponibilité pour exécuter les prestations

L'acheteur peut fixer des minima de capacité¹⁵⁴ et a l'obligation de contrôler les garanties professionnelles, techniques et financières des candidats sur la base des pièces justificatives exigées par les documents de la consultation.

6.6.4.1. Les modalités de l'appréciation de la capacité des cocontractants

L'office indique apprécier les capacités techniques et financières lors de l'ouverture des plis ; l'appréciation est faite par le service acheteur, avec l'appui du « service marchés ». Lors de

¹⁵⁴ Article 44 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics applicable aux marchés lancés à partir du 1^{er} avril 2016.

la commission d'appel d'offres (CAO), il est fait état des candidats « semblant présenter des capacités insuffisantes par rapport à l'ampleur de la consultation ». La CAO émet un avis, la décision finale appartenant au pouvoir adjudicateur.

Lors de la phase d'exécution, l'équipe de maîtrise d'œuvre procède aux vérifications sur le chantier. Par ailleurs, chaque semestre, la collecte des attestations fiscales et sociales de ses fournisseurs est effectuée.

6.6.4.2. Une analyse insuffisante pour apprécier et garantir la capacité financière des cocontractants à mener à bien l'exécution des marchés.

Les rapports d'analyse des candidatures ou des offres ne contiennent que très peu de remarques relatives à la capacité technique des entreprises. Peu sont écartées. Concernant la capacité financière, aucune remarque conséquente n'a été recensée dans l'échantillon de marchés retenus. Dès lors, l'analyse de la capacité financière repose essentiellement sur un collationnement des pièces fournies par les candidats

Or l'analyse doit avoir pour effet de prémunir l'office contre des défaillances d'entreprises prévisibles. Ainsi l'analyse des liasses fiscales peut faciliter la prévention de certaines défaillances, tout comme celle des données disponibles sur les sites internet spécialisés, sur les grands événements de la vie de la société, sur sa forme sociale ou encore ses dirigeants.

Par ailleurs la multiplication des contrats entre l'office et une entreprise peut les placer dans une relation de dépendance et de donc de risques dont la prévention devrait passer par l'appréciation des grands indicateurs de gestion.

À titre d'exemple, une entreprise de peinture qui réalisait un chiffre d'affaires de 4 M€ en 2013 et de 5 M€ en 2014 s'est vue attribuer 30 marchés entre 2013 et 2014 pour un total de 3,2 M€, soit environ 40 % du chiffre d'affaires cumulé de ces deux années. Placée en redressement judiciaire en 2015, puis en liquidation en 2016, son choix a entraîné son remplacement sur plusieurs opérations et parfois plusieurs lots au sein d'une même opération. Cette substitution s'est notamment traduite par un différé des dates contractuelles de livraison des opérations allant de 136 jours (soit 4,5 mois), en passant par 323 jours et 495 jours pour atteindre un maximum de 616 jours (20 mois).

Dans un autre exemple, l'attribution de 10 contrats à une autre entreprise de peinture, pour un montant cumulé de 1,1 M€ sur la période 2013-2015 a également exposé l'office à un retard de livraison de 310 jours (soit 10 mois environ). Cette entreprise de petite taille (un à quatre salariés) ne disposait que d'un chiffre d'affaires limité à 0,6 M€ en 2014. Son gérant était par ailleurs déjà le gérant d'une autre entreprise appartenant au même secteur d'activité (mise en liquidation judiciaire en 2007, elle a été radiée en 2013). Il est également le gérant d'une troisième société créée en 2014 pour intervenir dans le même secteur d'activité. Cette entreprise s'est vue attribuer entre 2016 et 2017 neuf marchés pour un montant cumulé de 0,8 M€ HT. Dès lors, le rapport entre sa taille et le montant des marchés aurait dû conduire l'office à s'interroger sur les moyens utilisés pour exécuter les prestations alors même qu'aucune sous-traitance n'est déclarée.

En réponse l'ordonnateur indique que les procédures de l'office vont évoluer pour permettre une meilleure analyse des capacités des candidats à assurer la bonne exécution de marchés et une détection plus formalisée des offres susceptibles d'être anormalement basses. Cette

évolution devrait, selon lui, permettre de réduire les défaillances d'entreprises pendant l'exécution du marché et limiter ainsi les retards de livraison.

6.6.5. L'impact des défaillances d'entreprises

Douze entreprises sont concernées sur la période et 17 marchés d'un montant compris entre 30 851 € HT et 1,2 M€, soit en valeur initiale totale de 3,6 M€.

Certes, une part des défaillances intervient pendant la période 2014-2015 qui a connu, selon les données de l'Insee et de la Banque de France (Fichier Fiben - données 2015-2016), un pic de défaillance des entreprises du BTP en région. Cette explication ne peut plus être retenue à compter de 2016 puisque, selon la même source, une amélioration est intervenue.

À défaut de données exhaustives concernant toutes les activités d'ACM Habitat, 67 opérations de construction et de réhabilitation lancées sur la période ont pu être identifiées ; 15 d'entre elles ont connu une ou plusieurs défaillances entraînant des retards dans la réception du chantier en lien avec une ou plusieurs défaillances d'entreprises ; 22 % des opérations de construction et de réhabilitation sont ainsi concernées. Neuf opérations ont connu un retard compris entre 87 jours (environ 3 mois) à 616 jours (20 mois) pour un surcôt cumulé de 880 848 €.

tableau 34 : Retards et incidences financières des défaillances

Nom de l'opération	Nombre d'entreprises défaillantes	Nombre de lots concernés par les défaillances	Dépassements de calendrier en jours	Surcoûts ou économies éventuels
Elie Wiesel	3	4	495	+ 378 130,65 €
Zamenhof	5	6	310	+ 114 109,71
les Chardons	2	3	616	+ 359 366,06
Quai liberté	1	1	136	-10 566,88
les Acacias	1	1	205	+ 1 113,62
le Moka	1	1	190	0
Hameau des fauvettes	2	2	187	0
Origami	1	1	87	+ 20 902,32
L'escouade	2	2	284	+ 17 783,07
Total général				+ 880 848,55

Source : données ACM retraitées CRC

Au-delà du surcôt du ou des lots concernés, ce sont surtout les délais de réception et donc de mise en location des constructions neuves ou des réhabilitations qui pénalisent l'office et ses locataires dans une zone tendue au plan immobilier, alors que l'office n'a pas atteint ses objectifs de production de logements.

Au surplus, les pénalités prévues par les contrats n'ont été mises en œuvre que pour deux des quinze opérations visées, pour moins de 7 000 € au total.

6.6.6. La concentration des commandes au bénéfice de quelques entreprises

La multiplication des procédures sur le fondement de cahiers des charges similaires, combinée à une logique de prix bas, conduit à retenir de manière récurrente les mêmes entreprises. Parmi les entreprises les plus présentes, dix ont obtenu entre 20 et 104 contrats sur la période.

Plusieurs contrats sont également répartis entre des entreprises aux dénominations voisines, mais appartenant au même propriétaire ou actionnaire (personne physique ou morale), présentant le caractère d'entreprises liées.

Une entreprise locale a bénéficié de 104 contrats, pour l'essentiel pour des travaux d'entretien de serrurerie, de menuiserie ou d'interphonie pour un plafond d'engagement de 19 M€. La chambre constate que sur 35 contrats examinés (avec un plafond d'engagement d'environ 8 M€), la concurrence qui existait entre 2013 et 2015 semble avoir progressivement disparu à compter de l'exercice 2016. Depuis, sauf exception, cette entreprise seule candidate.

Par ailleurs, la défaillance d'une société titulaire sur la période de 30 contrats, a obéré plusieurs opérations, la livraison des logements ayant été fortement différée dans le temps.

Dans sa réponse, le directeur général s'engage à mettre en œuvre des procédures de *sourcing* pour détecter de nouvelles entreprises et élargir le champ des fournisseurs.

6.7. Les modifications des contrats en cours d'exécution

6.7.1. L'exécution des marchés selon le type de procédure

Sous les réserves méthodologiques déjà exprimées, les montants facturés représentent en moyenne 56 % des plafonds d'engagement.

Tableau 35 : Taux de réalisation des marchés par type de procédure

Type de procédure	Nombre de procédures	Plafond d'engagement	Total montant facturé HT	Taux de réalisation
A00	746	249 919 524	138 917 888	56%
A0R	5	2 460 000	348 514	14%
CONCOURS	21	7 515 520	4 204 451	56%
DIALOGUE COMPETITIF	3	788 911	484 968	61%
MAPA	723	108 764 141	66 667 327	61%
MAPA RESTREINTE	135	4 923 521	2 339 169	48%
MARCHE NEGOCIE	43	8 941 999	3 171 924	35%
MARCHE NEGOCIE APRES PUBLICITE	3	2 293 931	2 293 121	100%
MARCHE NEGOCIE COMPL	53	2 759 665	1 793 827	65%
MARCHE SUBSEQUENT	1	20 000	3 905	20%
PROCEDURE CONCURRENTIELLE AVEC NEGOCIATION	1	10 162 580	3 722 970	37%
Total général	1734	398 549 791	223 948 064	56%

Source : données ACM au 4 juin 2018 retraitées CRC

Ce taux de 56 % correspond aux réalisations obtenues pour les marchés passés selon les formes de mise en concurrence les plus formalisées. Les contrats conclus selon une procédure adaptée ou négociée connaissent tantôt des taux de réalisation plus importants (61 % pour les MAPA, 100 % pour les marchés négociés après publicité), tantôt significativement plus bas (48 % pour les MAPA restreints, 35 % pour les marchés négociés).

Le taux de réalisation des procédures les plus souples, qui présupposent pourtant une définition plus précise des besoins, représentent près de la moitié des marchés connaissant une augmentation de leur valeur initiale de plus de 15 % ¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Selon la jurisprudence, ce seuil peut signaler une modification substantielle du contrat ou de son objet nécessitant une remise en concurrence.

De manière générale, les marchés dont le montant réalisé excède de plus de 15 % le montant initial, dépassent la valeur initiale en moyenne de 20 % s'agissant des appels d'offres, de 27 % pour les concours d'architectes et de 36 % pour les marchés à procédure adaptée.

ACM Habitat a eu recours à 53 reprises à des marchés complémentaires (soit 3 % des procédures de mise en concurrence) pour un montant cumulé de 2,7 M€ HT (soit 0,6 % du montant total du plafond d'engagement) ; 11 cas concernent une même entreprise pour un montant total d'engagements de 346 353 € HT relatifs à des prestations d'entretien du parc pilotées et commandées par les agences selon des modalités adaptées.

Par conséquent, la chambre recommande à l'OPH d'apporter une attention particulière à la définition des besoins dans les procédures adaptées ou négociées, dès lors qu'il apparaît que ces contrats sont sujets à de nombreuses modifications.

Le directeur général s'est engagé, en réponse, à prendre bonne note de cette recommandation.

6.7.2. Une utilisation inappropriée des marchés complémentaires

Hors le cas particulier des anciens marchés complémentaires de travaux ou de services, l'acheteur peut inclure, dans un marché public existant, des travaux, services ou fournitures supplémentaires qui sont devenus nécessaires dans la mesure où ces prestations n'entraînent pas une augmentation du contrat supérieure à 50 % du montant initial, et à la double condition qu'un changement de contractant :

- serait impossible pour des raisons économiques ou techniques telles que l'obligation d'interchangeabilité ou d'interopérabilité avec les équipements, services ou installations existants achetés dans le cadre de leur marché initial,
- présenterait un inconvénient majeur ou entraînerait une augmentation substantielle des coûts.

Au moins deux marchés publics complémentaires (d'un montant de total de 530 419 € HT, soit près de 20 % du total cumulé des marchés complémentaires) ne respectent pas ces dispositions.

Le marché complémentaire relatif à l'accessibilité des bâtiments

ACM Habitat a lancé en 2015 un programme concernant l'accessibilité des établissements recevant du public et en a confié la maîtrise d'œuvre à une entreprise. Ce contrat de type forfaitaire¹⁵⁶ comportait deux postes dont la notification était différée dans le temps : 23 mars 2015 pour le premier ; 1^{er} février 2016 pour le second.

Alors que le second poste n'était que faiblement exécuté, le premier, d'un montant de 212 220 € TTC, a été réalisé à 100 % notamment grâce à un recours à la sous-traitance à hauteur de 89 %, soit l'équivalent de 188 640 € TTC. En cours d'exécution, le besoin d'une mission complémentaire à la maîtrise d'œuvre est apparu pour la recherche d'amiante dans les locaux¹⁵⁷ avec un plafond d'engagement fixé à 160 000 € HT.

¹⁵⁶ Marché n° 15-023.

¹⁵⁷ Marché n° 15-102 – DCE 2015-103.

Sur le fondement de l'article 35 II 5 du code des marchés publics°, ce marché a été attribué sans publicité ni mise en concurrence à l'entreprise avec, dès l'origine, l'indication d'une sous-traitance. ACM Habitat a motivé son choix par la complexité qu'il y aurait à faire intervenir des prestataires différents sans en justifier.

La chambre observe que cette motivation n'est cohérente ni avec la déclaration d'un sous-traitant dès l'origine du marché, ni avec la faible part du marché exécutée par l'entreprise titulaire. Si celle-ci ne disposait pas des compétences, capacités ou disponibilités pour exécuter ce marché, elle n'aurait pas dû être choisie comme attributaire.

Le marché consécutif à la défaillance d'une entreprise

Une entreprise titulaire d'un lot de prestations d'électricité a connu une défaillance rendant nécessaire l'achèvement des prestations. Pour résoudre cette situation ACM Habitat a attribué lesdites prestations sous la forme d'un marché complémentaire d'un montant de 353 600 € HT. La justification de ce marché complémentaire varie en fonction des sources : le rapport de présentation dans sa version du 19 septembre 2016 précise que ce marché complémentaire se fonde sur les dispositions de l'article 35-2-5 du CMP (prestations devenues nécessaires, à la suite d'une circonstance imprévue) tandis que l'annexe n° 1 à l'acte d'engagement vise l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et les articles 30-I-1° du décret 2016-360 du 25 mars 2016 (urgence impérieuse résultant de circonstances imprévisibles).

Ainsi, la base légale est variable et incertaine. D'une part, les dispositions de l'article 35-II-5° n'était plus applicables depuis le 1^{er} avril 2016. En effet, un marché complémentaire constitue un nouveau marché passé sous l'empire de la nouvelle réglementation. D'autre part, l'urgence impérieuse n'est pas justifiée et les titulaires de trois autres lots (les lots revêtement de sols et cloisons et le lot VRD) avaient également été placés en liquidation judiciaire sans qu'une solution de même nature soit apportée pour pallier leur défaillance.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le directeur général indique que les choix opérés pour les deux marchés l'ont été en opportunité compte tenu des circonstances (échéance réglementaire pour le dépôt en préfecture de l'agenda AD'AP (accessibilité programmée) et durée de chantier et date de livraison avec des locataires en attente pour la résidence Elie Wiesel). Il s'engage à veiller, à l'avenir, à utiliser la procédure du marché complémentaire conformément aux textes qui s'y appliquent.

6.8. Le marché de commissariat aux comptes

La mission de commissariat aux comptes d'ACM Habitat a été confiée pendant 24 ans au même cabinet, qui a bénéficié de quatre mandats de six ans.

Au terme du dernier mandat, cette mission a fait l'objet d'un appel d'offres ouvert sur la base notamment d'une publicité au BOAMP le 28 février 2013 et au JOUE le 1^{er} mars 2013.

Dix candidats ont déposé une offre. La commission d'appel d'offres a examiné les candidatures lors de sa réunion du 24 avril 2013, puis les offres le 26 avril 2013. Quatre offres ont été déclarées irrégulières, notamment au motif que le nombre d'heures proposé était inférieur au

minimum de la mission, arrêté à 700 heures¹⁵⁸. Six offres ont été classées sur le fondement d'une notation résultant pour 60 % de l'offre financière et pour 40 % de la valeur technique

6.8.1. Analyse du prix

L'office avait estimé le montant forfaitaire du marché à 399 000 € pour un mandat de six ans et le coût horaire de prestations nécessitant un bon de commande à 95 € HT.

Les montants forfaitaires proposés par les candidats se sont échelonnés entre 63 000 € et 420 000 €. L'offre la plus basse provenait de l'ancien titulaire, le cabinet local Camoin-Perez. Elle résultait d'une erreur dans l'acte d'engagement et a fait l'objet d'une mise au point (datée par l'entreprise du 6 mai 2013) pour un montant de 378 000 € HT (soit 63 000 x 6 ans).

Le coût horaire proposé a varié entre 70 € et 50 160 €. Cette dernière proposition aurait pu être déclarée irrégulière comme l'a été celle d'un cabinet local qui avait modifié l'annexe n° 1 à l'acte d'engagement.

6.8.2. Analyse de la valeur technique

Selon l'article 6 du règlement de consultation, la valeur de l'offre technique a été appréciée à l'aide des éléments de réponse contenus dans le mémoire technique fourni par chaque candidat qui devait comporter les éléments requis aux articles 5 C et 5B .

Ainsi, plusieurs sous critères sont définis et pondérés :

- connaissance de la réglementation comptable, fiscale et financière (50 % de la note technique globale) ;
- nombre d'heures annuelles de la mission (20 % de la note technique globale) ;
- liste nominative des responsables et exécutants de la mission et indication des niveaux d'études et professionnels de chacun (5 % de la note technique globale) ;
- liste des interventions sur les six dernières années (5 % de la note technique globale).

L'annexe 2 du mémoire justificatif doit préciser l'exécution des prestations à prix forfaitaire. Est ainsi visé « un descriptif des principales procédures envisagées pour la bonne réalisation des prestations : qui fait quoi, quand, comment, périodicité, et notamment planification des travaux formalisée par un plan de mission et par un programme de travail qui indiquera, à partir de la connaissance de la réglementation générale et spécifique (comptable, fiscale et financière) connue en vigueur, les principaux contrôles qui seront réalisés et le nombre d'heures de travail annuel nécessaires à la mission en précisant le nombre d'heures en travaux intérimaires et le nombre d'heures en final ».

6.8.3. Le jugement des offres

Le choix d'ACM Habitat s'est porté sur le cabinet Camoin-Perez.

¹⁵⁸ Sur le fondement des dispositions de l'article R. 823-12 du code de commerce.

Classé quatrième sur le critère prix, il est premier sur celui de la valeur technique, la commission d'appel d'offres concluant à une « très bonne compréhension des enjeux de la mission et des points de risques. Nombre d'heures et répartition (intérim/final) en adéquation avec les besoins. Cohérence et clarté du mémoire technique. Références précises. Liste exhaustive et précise des intervenants de la mission. ». La chambre observe que sur six candidats, cinq obtiennent une note technique entre 59,52 points sur cent et 73,25 points sur cent. Le cabinet Camoin-Perez se distingue avec la note de 94 points. Ce score résulte principalement d'une meilleure notation sur quatre rubriques :

- connaissance de la réglementation comptable, fiscale et financière (50 % de la note technique globale) ;
- nombre d'heures annuelles de la mission (20 % de la note technique globale) ;
- répartition en travaux intérimaires (20 %) ;
- liste des interventions sur les six dernières années (5 % de la note technique globale).

Si le nombre annuel d'heures défini par référence à l'article R. 823-12 du code de commerce n'appelle pas de remarque particulière, tel n'est pas le cas des autres rubriques.

La connaissance de la réglementation

La comparaison de l'offre de l'attributaire avec celle des autres candidats ne permet pas de distinguer à la lecture du mémoire technique sa supériorité dans la connaissance de la réglementation comptable, fiscale et financière.

Toutefois, il apparaît que la qualité du mémoire technique a été appréciée au regard des seules spécificités du secteur HLM alors que l'utilisation de ce critère n'était pas mentionnée dans les documents de consultation et qu'elle a été liée à la présence dans la proposition des candidats d'un certain nombre de mots ou thèmes clés pour ACM Habitat. Selon l'office, « les points listés dans la grille d'analyse correspondent aux plus importantes spécificités sectorielles HLM ». Ainsi, leur présence conférait à chaque fois un point sur vingt. Alors que les autres candidats n'obtenaient qu'une petite moyenne, le cabinet Camoin-Perez a obtenu la meilleure note, ayant « fait état dans son mémoire technique de 18 des 20 points retenus ».

La liste des interventions

Le candidat présente comme seule référence récente dans le logement social, celle d'ACM Habitat, contrairement à certains autres concurrents aux références plus fournies et diversifiées. Le directeur général de l'office a précisé que certains concurrents « mentionnent des références de nombreuses missions dans le secteur mais peu réalisées localement et par l'équipe dédiée à la mission ».

Répartition en travaux intérimaires

La répartition du volume horaire et les travaux d'intérim et le travail final varient selon les propositions. Les travaux intérimaires sont définis dans des proportions variant de 22 à 53 % tandis que le travail final représente entre 47 et 78 % de l'enveloppe horaire proposée par les candidats.

La répartition de 30 % pour les travaux intérimaires (soit 210 heures) et 70 % pour le travail de finalisation de la mission (soit 490 heures) a été considérée par l'office comme représentant la répartition la plus efficiente. C'est la répartition proposée par le cabinet Camoin-Perez.

Toutefois, la notation de la répartition en travaux intérimaires intervient sans prendre en compte le nombre d'heures proposé par le candidat. Ainsi, l'un d'eux a annoncé un volume de 800 heures assorti d'une répartition dans la proportion de 37 / 63 %. Moins bien notée, sa proposition est pourtant plus intéressante, sur ce seul critère, puisque l'office disposerait de 295 heures pour les travaux intérimaires au lieu de 210 heures et de 505 heures pour le travail de finalisation de la mission, au lieu de 490 heures. L'exécution de la prestation a, de fait, dépassé en moyenne les 700 heures puisque sur un total 3 792 heures réalisées entre 2013 et 2017, la moyenne annuelle s'établit à plus de 758 heures.

Dès lors, la procédure d'analyse des offres mise en œuvre pour l'attribution de ce marché est de nature à porter atteinte aux principes de transparence et d'égalité de traitement de la commande publique.

ANNEXES

annexe 1: Politique patrimoniale.....	87
annexe 2 : Gestion locative	88
annexe 3 : Situation financière	90
annexe 4 : Évaluation des marchés de serrurerie attribués à une seule entreprise	97

annexe 1: Politique patrimoniale

Tableau 36 : Evolution du parc d'ACM Habitat

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (Prév.)
Logements au 01/01	19 180	19 273	19 641	20 383	20 836	20 902
Nombre de logements en VEFA	0	0	86	62	101	32
Nombre de logements construits par ACM	250	517	413	332	209	217
Acquisition amélioration	0	31	372	78	0	0
TOTAL Logements livrés	250	548	871	472	310	249
Nombre de logements détruits	-98	-36	-80	0	-148	0
Nombre de logements vendus	-32	-28	-49	-25	-26	-24
Dont PSLA	-17	-11	-25	-4	-8	-5
Cessions restructurations	-27	-116		6	-70	
Logements au 31/12	19 273	19 641	20 383	20 836	20 902	21 127

Source : ACM Habitat, comptes financiers et décompte comptable

Tableau 37 : Nombre de logements mis en service par an

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (prév.)
PLUS	380	189	171	409	495	334	193	180
PLAI	96	65	49	139	123	86	72	69
PLS	0	0	0	0	15	181	10	0
PSLA			30			30	37	0
Fonds propres					258			
Logements en gestion CROUS						-181		
Delta Livraison Jasmins sur 3 ans					-20	22	-2	
Total	476	254	250	548	871	472	310	249

Source : ACM Habitat

annexe 2 : Gestion locative

Tableau 38 : Typologie des logements du parc d'ACM Habitat

	Nombre de logements	soit %
PLA, PLF, PLUS, CD	12237	58,9%
conventionnés hors PLA	6417	30,9%
PLA très social PLA-LM PLA-I	1657	8,0%
PLS et PLA CFF	211	1,0%
Autres	259	1,2%
PLI	10	0,0%
Total	20781	100,0%

Source : DIS 2016

Tableau 39 : Type de logements du parc

	Nombre	soit %
T1	940	4,5%
T2	3835	18,3%
T3	8658	41,4%
T4	5711	27,3%
T5 +	1758	8,4%
Total	20902	100,0%

Source : ACM Habitat

Tableau 40 : Demandes de mutations enregistrées par ACM Habitat

	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de demandes de logements	15 704	15 765	14 789	15 667	25 856
dont demandes de mutations	2883	2721	2562	2672	2853
soit %	18,4%	17,3%	17,3%	17,1%	11,0%
nombre de logements attribués en CAL	4 975	5 363	5 278	5 329	4 974
dont mutations (sur le nombre de logements attribués)	900	832	728	660	575
soit %	18,1%	15,5%	13,8%	12,4%	11,6%

Source : ACM, calculs CRC

Tableau 41 : Évolutions de la vacance

	2013	2014	2015	2016	2017
logements vacants au 31/12	421	338	304	403	154
dont vacance technique	292	239	217	229	5
dont > 3 mois	322	241	210	269	32
pertes de loyers	559 K€	573 K€	655 K€	605 K€	442 K€

Source : ACM Habitat

annexe 3 : Situation financière

Tableau 42 : Produits d'exploitation (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017	Variation annuelle
Ventes d'immeubles	2 736 432	1 871 839	4 516 600	656 513	1 277 818	-53,3%	-22,4%
Récupération charges locatives	16 193 760	17 078 872	16 843 339	17 204 133	17 334 606	7,0%	2,3%
Loyers logements	97 352 614	100 179 561	103 134 149	106 435 753	108 307 658	11,3%	3,6%
Prestation de services	151 698	143 756	163 010	242 770	256 689	69,2%	19,2%
Production stockée	-25 897	-908 599	-1 147 318	2 764 624	791 113	-3154,9%	-412,6%
Production immobilisée	1 073 493	1 289 278	1 070 801	1 104 385	1 194 795	11,3%	3,6%
Subvention d'exploitation	70 406	49 923	14 069	42 617	113 158	60,7%	17,1%
Reprise sur amort et prov	4 457 539	6 587 035	6 358 641	10 749 800	6 316 760	41,7%	12,3%
Transferts de charge d'exploitation	30 227	28 939	428 755	490 166	497 829	1546,9%	154,4%
Autres produits gestion courante	58 843	302 418	177 230	55 989	390	-99,3%	-81,2%
Total produits exploitation	122 099 115	126 623 021	131 559 276	139 746 751	136 090 816	11,5%	3,7%

Source : Compte de résultat

Tableau 43 : Produits exceptionnels (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017	Variation annuelle
Opérations de gestion	773 964	664 883	844 273	1 367 484	1 271 758	64,3%	13,2%
Produits cession actifs	540 694	1 417 371	4 337 435	4 795 917	3 641 253	573,4%	61,1%
Subvention d'investissement virée au résultat	2 901 546	3 076 819	3 250 937	3 701 223	5 676 972	95,7%	18,3%
Autres opération capital	907 290	1 315 538	1 396 611	1 099 532	1 042 926	14,9%	3,5%
Reprises sur provision	338 270	311 498	354 594	366 858	1 924 247	468,8%	54,4%
Transfert de charges exceptionnelles	134 131	110 310				-100,0%	-100,0%
Total produits exceptionnels	5 595 896	6 896 418	10 183 851	11 331 013	13 557 157	142,3%	24,8%

Source : Compte de résultat

Tableau 44 : Charges d'exploitation (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017	Variation annuelle
achats stockés	2 435 260	741 788	2 844 318	3 361 410	1 840 133	-24,4%	-6,8%
achats non stockés	6 411 825	6 426 484	6 402 740	6 022 850	6 090 854	-5,0%	-1,3%
services extérieurs	21 440 874	24 440 018	27 759 533	26 302 871	28 495 289	32,9%	7,4%
sous-traitance générale	7 787 777	8 312 547	9 068 066	8 957 242	9 447 528	21,3%	4,9%
Entretien et réparation courants	2 780 172	2 930 799	2 827 227	3 164 145	3 307 522	19,0%	4,4%
gros entretien sur biens immobiliers locatifs	6 325 615	6 960 320	8 533 015	6 619 806	8 388 411	32,6%	7,3%
maintenance	317 753	353 740	398 095	500 407	635 447	100,0%	18,9%
autre travaux d'entretien	270 235	273 244	381 077	504 693	470 264	74,0%	14,9%
redevance crédit-bail	32 584	33 169	33 335	81 400	33 434	2,6%	0,6%
primes assurances	558 991	589 209	643 367	684 475	689 005	23,3%	5,4%
personnel extérieur	513 295	683 738	769 086	718 850	893 140	74,0%	14,9%
rémunération d'intermédiaires	939 973	1 095 304	1 595 574	1 552 282	1 423 716	51,5%	10,9%
Publicité, publications, relations publiques	295 175	342 778	392 167	303 709	284 272	-3,7%	-0,9%
Déplacements, missions et réceptions	63 709	72 090	243 979	212 793	206 948	224,8%	34,3%
Redevances	46 242	49 330	42 837	84 861	64 484	39,5%	8,7%
Autres	1 509 353	2 743 751	2 831 709	2 918 207	2 651 118	75,6%	15,1%
impôts et taxes	16 369 536	17 026 024	18 127 328	18 488 532	19 191 104	17,2%	4,1%
sur rémunération	1 217 338	1 229 798	1 296 760	1 271 306	1 426 561	17,2%	4,0%
taxes foncières	11 124 542	11 537 925	12 484 355	12 650 853	13 103 175	17,8%	4,2%
autres	4 027 656	4 258 301	4 346 213	4 566 373	4 661 368	15,7%	3,7%
charges personnels	11 995 087	12 250 453	12 875 326	13 535 271	14 358 451	19,7%	4,6%
salaire et traitements	8 433 106	8 488 237	9 112 482	9 513 818	9 953 480	18,0%	4,2%
charges sociales	3 561 982	3 762 215	3 762 844	4 021 453	4 404 970	23,7%	5,5%
dotations aux amortissement	23 936 048	25 106 705	26 779 560	27 720 520	28 600 895	19,5%	4,6%
Immobilisations locatives	22 270 628	23 193 272	24 766 217	25 704 531	26 714 283	20,0%	4,7%
Autres immobilisations	547 993	550 504	657 759	717 053	698 986	27,6%	6,3%
Dotations aux dépréciations des immo.	7 206	13 439	13 347	220 158		-100,0%	-100,0%

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017	Variation annuelle
incorporelles et corporelles							
Dotations aux dépréciations des actifs circulants	1 110 221	1 349 490	1 342 237	1 078 779	1 187 626	7,0%	1,7%
Dotations aux provisions d'exploitation	5 072 296	4 136 878	5 191 562	4 697 862	5 621 788	10,8%	2,6%
Provisions pour gros entretien	4 765 676	3 951 619	4 566 251	3 892 400	4 787 863	0,5%	0,1%
Autres provisions	306 620	185 259	625 311	805 462	833 925	172,0%	28,4%
Autres charges gestion courante	769 642	592 944	814 493	1 954 076	655 813	-14,8%	-3,9%
Pertes sur créances irrécouvrables	743 105	564 793	780 607	1 915 732	614 124	-17,4%	-4,7%
Redevances et charges diverses de gestion courante	26 537	28 152	33 887	38 344	41 689	57,1%	12,0%
Total charges d'exploitation	88 430 569	90 721 295	100 794 860	102 083 391	104 854 328	18,6%	4,4%

Source : Compte de résultat

Tableau 45 : Charges financières (en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013- 2017	Variation annuelle
Dotation aux amortissements des intérêts compensateurs	148 384	150 792	147 356	187 260		-100,0%	-100,0%
Intérêts sur opérations locatives	14 847 679	13 585 081	14 185 743	11 689 772	10 448 505	-29,6%	-8,4%
Intérêts de préfinancement consolidables	29 373	55			61 460	109,2%	20,3%
Accession à la propriété	186 285	194 712	165 741	99 954		-100,0%	-100,0%
Intérêts sur autres opérations	218 591	201 387	103 288	480 831	665 856	204,6%	32,1%
Autres charges financières	3 249 794	3 117 850	3 355 266	36 279 503	3 687 588	13,5%	3,2%
Total charges financières	18 680 106	17 249 877	17 957 395	48 737 320	14 863 409	-20,4%	-5,6%

Source : Compte de résultat

Tableau 46 : Charges exceptionnelles (en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013- 2017	Variation annuelle
Opérations de gestion	370 276	383 762	133 646	129 844	101 648	-72,5%	-27,6%
Valeurs comptables des éléments d'actifs cédés	792 905	1 279 304	1 898 699	2 283 512	5 180 845	553,4%	59,9%
Autres opérations en capital	959 667	1 196 525	1 083 106	1 536 858	1 306 585	36,1%	8,0%
Amortissements dérogatoires	3 494 675					-100,0%	-100,0%
Dotations aux dépréciations et autres provisions exceptionnelles	0	5 092 950	676 099	2 482 125	2 826 920		
Total charges exceptionnelles	5 617 524	7 952 540	3 791 551	6 432 339	9 415 998	67,6%	13,8%

Source : Compte de résultat

Tableau 47 : Autofinancement net HLM (en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017	Variation annuelle
RESULTAT DE L'EXERCICE	15 746 814	18 055 999	19 768 957	28 320 495	20 794 312	32,1%	7,2%
+ Dotations aux amortissements et aux dépréciations (c/68)	32 651 404	34 487 325	32 794 578	35 087 766	37 049 603	13,5%	3,2%
- Reprises sur amortissements et dépréciations (c/78)	-4 795 810	-6 898 533	-6 713 236	-11 501 275	-8 241 007	71,8%	14,5%
+ Valeurs comptables des éléments d'actifs cédés, démolis, remplacés (c/675)	792 905	1 279 304	1 898 699	2 283 512	5 180 845	553,4%	59,9%
- Produits des cessions d'éléments d'actifs (c/775)	-540 694	-1 417 371	-4 337 435	-4 795 917	-3 641 253	573,4%	61,1%
- Quote-part des subventions d'investissement virée au résultat de l'exercice (c/777)	-2 901 546	-3 076 819	-3 250 937	-3 701 223	-5 676 972	95,7%	18,3%
CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT (PCG)	40 953 073	42 429 905	40 160 626	45 693 359	45 465 527	11,0%	2,6%
Remboursements emprunts locatifs	-21 867 026	-24 251 241	-25 832 513	-28 783 961	-29 387 595	34,4%	7,7%
Variations intérêts compensateurs ou différés	0	0	0	0			
Dotations aux amortissements des charges intérêts compensateurs à répartir	-148 384	-150 792	-147 356	-187 260		-100,0%	-100,0%
AUTOFINANCEMENT NET HLM	18 937 663	18 027 872	14 180 757	16 722 138	16 077 933	-15,1%	-4,0%

Source : annexe XIII du bilan

Tableau 48 : Conditions financières de sortie des emprunts structurés (en €)

Contrat	IRA de sortie	Aide régime normal IRA	Aide régime normal intérêts	Régime dérogatoire
Prêt 5 061 523 Z				438 939
Prêt 1288 568 L	1 190 666	173 361		
Prêt MPH274103	46 051 000	28 823 321	2 363 796	
Prêt MPH254070	133 000	19 365		
Prêt MPH257233	9 193 000	1 651 982		
Prêt MPH258061	4 303 000	672 559		
Total	60 870 666	31 340 588	2 363 796	438 939

Source : ACM Habitat

Tableau 49 : Actif (en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017	Variation annuelle
Immobilisations incorporelles	516 298	579 414	1 679 850	1 657 582	1 944 008	276,5%	39,3%
Immobilisations corporelles	757 636 959	805 711 870	866 797 987	907 059 669	917 742 381	21,1%	4,9%
Immobilisations corporelles en cours	79 347 959	68 161 651	56 385 913	38 932 895	41 707 206	-47,4%	-14,9%
Immobilisations financières	32 172	40 683	46 512	50 188	493 516	1434,0%	97,9%
Actifs immobilisés	837 533 388	874 493 618	924 910 262	947 700 333	961 887 111	14,8%	3,5%
Stocks et en-cours	8 277 016	8 585 924	7 431 659	10 245 091	10 920 215	31,9%	7,2%
Fournisseurs débiteurs	57 780	171 863	218 585	93 010	22 265	-61,5%	-21,2%
Créances d'exploitation	26 341 586	26 825 209	21 660 284	50 170 746	49 597 445	88,3%	17,1%
Créances diverses	1 807 960	1 373 546	665 632	681 232	425 749	-76,5%	-30,3%
Disponibilités	50 825 696	39 466 222	62 416 182	46 857 814	20 100 780	-60,5%	-20,7%
Charges constatés d'avance	140 446	172 190	923 557	971 356	1 225 793	772,8%	71,9%
Actif circulant	87 450 484	76 594 955	93 315 900	109 019 248	82 292 247	-5,9%	-1,5%
Charges à répartir sur plusieurs exercices	485409	334616,2	187260	0		-100,0%	-100,0%
Total	925 469 281	951 423 189	1 018 413 422	1 056 719 581	1 044 179 358	12,8%	3,1%

Source : Bilan

Tableau 50 : Passif (en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017	Variation annuelle
Dotations et réserves	50 623 497	53 803 701	58 734 114	61 153 633	63 552 166	25,5%	5,9%
Report à nouveau	45 436 018	61 497 303	74 622 889	91 972 328	117 894 289	159,5%	26,9%
Résultat de l'exercice	15 746 814	18 055 999	19 768 957	28 320 495	20 794 312	32,1%	7,2%
Subventions d'investissement	110 778 721	113 417 320	112 292 158	111 707 530	112 092 964	1,2%	0,3%
Provisions réglementées	3 494 675					-100,0%	-100,0%
Capitaux propres	226 079 724	246 774 324	265 418 118	293 153 985	314 333 732	39,0%	8,6%
Provisions	12 680 615	10 883 364	10 729 745	10 298 549	10 551 007	-16,8%	-4,5%
Ressources stables	238 760 340	257 657 688	276 147 863	303 452 533	324 884 739	36,1%	8,0%
Dettes financières	655 211 548	671 691 431	719 289 694	728 435 910	694 392 443	6,0%	1,5%
Crédits et ligne de trésorerie	10 263 401						
Dettes d'exploitation	12 735 411	14 261 903	15 688 310	17 132 345	17 688 741	38,9%	8,6%
Dettes diverses	7 776 723	7 042 910	6 063 951	6 046 660	5 544 830	-28,7%	-8,1%
Locataires (avances et excédents)	717 532	768 290	1 216 117	1 652 132	1 668 604		
Ressources d'exploitation	686 704 614	693 764 534	742 258 073	753 267 048	719 294 619	4,7%	1,2%
Total	925 464 954	951 422 222	1 018 405 936	1 056 719 581	1 044 179 358	12,8%	3,1%

Source : Bilan

Tableau 51 : Fonds de roulement recalculé par l'office (en k€)

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017	Variation annuelle
Ressources stables	867 039	906 161	972 470	1 015 740	1 001 657	15,5%	3,7%
Emplois stables	824 853	863 610	914 181	968 692	979 855	18,8%	4,4%
Fonds de roulement	42 186	42 551	58 289	47 048	21 802	-48,3%	-15,2%

Source : ACM Habitat

Tableau 52 : Besoin en fonds de roulement recalculé par l'office (en k€)

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017	Variation annuelle
Besoin en fonds de roulement	4 836	6 167	-869	3 145	4 663	-3,6%	-0,9%

Source : ACM Habitat

Tableau 53 : Trésorerie recalculée par l'office (en k€)

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017	Variation annuelle
Trésorerie	37 350	36 383	59 158	43 903	17 139	-54,1%	-17,7%

Source : ACM Habitat

annexe 4 : Évaluation des marchés de serrurerie attribués à une seule entreprise
(hors opérations de construction et de réhabilitation exclues)

N° de marché	Objet du marché	N° Opération	Type de marché	Modalités publicités	Date Notificative	Année notifiante	Valeur initiale HT	durée initiale	reconductions	Plafond d'engagement
13 042	Serrurerie Hauts de Massane N133	Néant	Bons de Commande	MAPA	06/03/2013	2 013	150 000,00	12	2	450 000,00
13 253	GE 2013 - SERRURERIE S182 LEZ	Néant	Forfaitaire	MAPA	30/08/2013	2 013	44 547,50			44 547,50
13 253	GE 2013 - SERRURERIE S182 LEZ	0188	Forfaitaire	MAPA	30/08/2013	2 013	177 156,10			177 156,10
13 260	GE 2013 SERRURERIE S11TEScholiers	Néant	Bons de Commande	MAPA	17/09/2013	2 013	250 000,00		0	750 000,00
13 260	GE 2013 SERRURERIE S11TEScholiers	0014	Bons de Commande	MAPA	17/09/2013	2 013	200 000,00		0	200 000,00
	SOUS TOTAL						1 621 703,60			
13 410	GE 2013 Serrurerie Lemasson	0231	Forfaitaire	MAPA	01/01/2014	2 014	157 328,00			159 197,42
13 427	GE 2013 Arceaux Serrurerie	0887	Forfaitaire	MAPA	01/01/2014	2 014	36 606,00			36 606,00
14 048	Serrurerie Lemasson S181	Néant	Bons de Commande	MAPA	05/03/2014	2 014	60 000,00		2	120 000,00
14 100	SERRURERIE Commerce C172	Néant	Bons de Commande	MAPA	22/04/2014	2 014	72 000,00		2	216 000,00
14 212	GE 2014 - Lot 1 Ser. Contrôle Accès S111	0035	Bons de Commande	MAPA	12/11/2014	2 014	210 000,00		0	210 000,00
	SOUS TOTAL						741 803,42			
15 001	Serrurerie Las Rebes N131	Néant	Bons de Commande	MAPA	26/01/2015	2 015	80 000,00		2	240 000,00
15 043	SERRURERIE Beaux Arts - Centre Ville S111	Néant	Bons de Commande	AOO	28/04/2015	2 015	72 000,00		2	216 000,00
15 141	GE 2015 - Lot 1 Serrurerie Lez S182 EUGEPT	Néant	Forfaitaire	MAPA	04/08/2015	2 015	13 520,00			13 520,00
15 141	GE 2015 - Lot 1 Serrurerie Lez S182 Invest	0752	Forfaitaire	MAPA	04/08/2015	2 015	20 054,50			20 054,50
15 161	GE 2015 - Lot 5 Serrurerie Lemasson S181	Néant	Forfaitaire	MAPA	28/09/2015	2 015	26 083,00			26 083,00
15 161	GE 2015 - Lot 5 Serrurerie Lemasson S181	0873	Forfaitaire	MAPA	28/09/2015	2 015	107 096,00			107 096,00
15 177	GE 2015 - Lot 4 Serrurerie Bagatelle N122	0123	Forfaitaire	MAPA	28/09/2015	2 015	86 497,90		2	300 000,00
15 263	Serrurerie Coeur Agglo C171	Néant	Bons de Commande	MAPA	05/11/2015	2 015	900 000,00		0	900 000,00
15 268	GE 2015 Serrurerie marché de N132 -> S111	Néant	Bons de Commande	MAPA	17/11/2015	2 015	900 000,00		0	900 000,00
15 268	GE 2015 - Lot 2 Serrurerie Mosson N132	0013	Bons de Commande	MAPA	17/11/2015	2 015	900 000,00		0	900 000,00
	SOUS TOTAL						4 063 493,25			
16 057	Serrurerie ADM	Néant	Bons de Commande	MAPA	21/03/2016	2 016	15 000,00		3	60 000,00
16 124	GE2016 - Lot 3 Serrurerie Artrium Lez S182	Néant	Forfaitaire	MAPA	28/07/2016	2 016	7 900,00			7 900,00
16 124	GE2016 - Lot 3 Serrurerie Iliade Lez S1	0628	Forfaitaire	MAPA	26/07/2016	2 016	37 429,00			37 429,00
16 143	GE 2016 - Lot 3 Serrurerie C Agglo C171 EUGEPT	Néant	Forfaitaire	MAPA	19/07/2016	2 016	25 543,50			25 543,50
16 143	GE 2016 - Lot 3 Serrurerie C Agglo C171 INVEST	0028	Forfaitaire	MAPA	19/07/2016	2 016	108 612,00			112 157,85
16 165	GE2016 - Lot 1 Serrurerie Cloture Bagatelle N122	Néant	Forfaitaire	MAPA	10/11/2016	2 016	196 619,00			193 322,00
16 165	GE2016 - Lot 1 Serrurerie Cloture Bagatelle N122	0123	Forfaitaire	MAPA	10/11/2016	2 016	43 954,00			43 954,00
16 198	GE 2016 - Lot 3 Serrurerie Immo Copro C172	Néant	Bons de Commande	MAPA	15/12/2016	2 016	46 000,00		0	46 000,00
	SOUS TOTAL						526 306,35			
17 038	Serrurerie Mosson N132	Néant	Bons de Commande	MAPA	01/03/2017	2 017	280 000,00		1	560 000,00
17 039	Serrurerie Lemasson S181	Néant	Bons de Commande	MAPA	01/03/2017	2 017	60 000,00		1	120 000,00
17 079	GE2017 - Lot 4 Serrurerie N132 Mosson	0013	Bons de Commande	MAPA	09/05/2017	2 017	1 200 000,00		0	1 200 000,00
17 095	Serrurerie Immo Copro C172	Néant	Bons de Commande	MAPA	01/06/2017	2 017	260 000,00		0	260 000,00
17 100	GE2017 - Lot 3 Serrurerie Lemasson S181	Néant	Forfaitaire	MAPA	29/06/2017	2 017	254 788,49		1	254 788,49
17 100	GE2017 - Lot 3 Serrurerie Lemasson S181	0040	Forfaitaire	MAPA	28/06/2017	2 017	144 987,16			144 987,16
17 173	Serrurerie Lez S182	Néant	Bons de Commande	MAPA	08/08/2017	2 017	60 000,00		0	60 000,00
17 174	Serrurerie Bagatelle N122	Néant	Bons de Commande	MAPA	08/08/2017	2 017	60 000,00		1	120 000,00
17 210	Serrurerie Pomiplane S112	Néant	Bons de Commande	MAPA	24/10/2017	2 017	60 000,00		0	60 000,00
	SOUS TOTAL						2 779 775,65			
	TOTAL GENERAL						9 733 082,27			

Source : données ACM au 4 juin 2018 retraitées CRC

GLOSSAIRE

ACM	Aménagement et construction Montpellier
AF	amortissement financier
ALUR	accès au logement et urbanisme rénové
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
ANV	admissions en non-valeur
APL	aide personnalisée au logement
ARTT	aménagement et réduction du temps de travail
AT	amortissement technique
BBC	bâtiment de basse consommation
CA	conseil d'administration
CAF	capacité d'autofinancement
CAF	caisse d'allocations familiales
CAL	commission d'attribution des logements
CAO	commission d'appel d'offres
CCAPEX	commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives
CCH	code de la construction et de l'habitation
CCL	conseil de concertation locative
CDC	Caisse des dépôts et consignation
CE	comité d'entreprise
CG	contrôle de gestion
CHSCT	comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CIL	conférence intercommunale du logement
CNC	Conseil national de la comptabilité
CRE	commission de régulation de l'énergie
CSTB	centre scientifique et technique du bâtiment
CUS	convention d'utilité sociale
CUS	convention d'utilité sociale
DALO	droit au logement opposable
DBM	décision budgétaire modificative
DDTM	direction départementale des territoires et de la mer
DG	directeur général
DGCS	direction générale de la cohésion sociale
DIS	document individuel de situation
DOB	débat d'orientation budgétaire
DUER	document unique d'évaluation des risques
DUP	délégation unique du personnel
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETP	équivalent temps-plein
FARG	fonds d'aide au logement et à la garantie
FDI	fonds départemental d'insertion
FDR	fonds de roulement
FOPH	fédération des offices publics de l'habitat
FPT	fonction publique territoriale
FSFC	fiches de situation financière et comptable pour chaque programme
GE	gros entretien
HLM	habitation à loyers modérés

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

HLMO	habitation à loyer modéré ordinaire
ILM	immeuble à loyer moyens
IRL	indice de référence des loyers
k€	kilo € = millier d'euros
M€	million d'euros
MILOS	mission interministérielle d'inspection logement social
NAO	négociation annuelle collective
NPNRU	nouveau projet de renouvellement urbain
OPAC	office public d'aménagement et construction
OPH	office public de l'habitat
OPHPM	office public d'habitat Perpignan méditerranée
OPS	occupation patrimoniale sociale
PAP	particulier à particulier
PCG	plan comptable général
PCL	plan de concertation locative
PDALPD	plan départemental aide au logement pour les défavorisés
PGE	provision pour gros entretien
PLA	prêt locatif aidé

Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 19 juin 2019 de M. Stéphane Boubennec, directeur général d'ACM Habitat.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr

 **@crococcitanie**