



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

SÈTE THAU HABITAT (Hérault)

Exercices 2013 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	6
RECOMMANDATIONS.....	8
INTRODUCTION.....	10
1. CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE ET INSTITUTIONNEL	12
1.1. Caractéristiques du territoire d'intervention	12
1.2. Politiques de l'habitat mises en œuvre	14
1.2.1. Part du parc social au regard de la loi solidarité et renouvellement urbains	14
1.2.2. Compétences exercées par l'EPCI en matière de logement et d'habitat	17
1.2.3. Interventions en faveur du logement social	20
1.2.4. Interventions sur le parc non conventionné	27
2. PILOTAGE, GOUVERNANCE ET ORGANISATION.....	30
2.1. Modalités de pilotage de l'organisme.....	30
2.1.1. Contractualisation avec l'État.....	30
2.1.2. Contractualisation avec l'EPCI de rattachement	32
2.2. Gouvernance de l'organisme	33
2.2.1. Conseil d'administration.....	33
2.2.2. Bureau, commissions et vice-présidence	38
2.2.3. Mandataires sociaux.....	39
2.3. Organisation et <i>management</i>	47
2.3.1. Organisation.....	47
2.3.2. Ressources humaines	49
2.4. Commande publique.....	55
2.4.1. Organisation de la fonction achats.....	55
2.4.2. Contrôle des marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage financière.....	59
2.4.3. Autres marchés contrôlés.....	65
3. STRATÉGIE ET GESTION PATRIMONIALE.....	68
3.1. Caractéristiques du parc.....	68
3.1.1. Taille du parc	68
3.1.2. Localisation du parc	68
3.1.3. Caractéristiques techniques du parc	70
3.1.4. Adéquation du parc à la demande	71
3.1.5. Vacance et mobilité.....	72
3.2. Stratégie patrimoniale	73
3.2.1. Stratégie de regroupement dans le cadre de la loi ELAN.....	73
3.2.2. Plan stratégique de patrimoine.....	74
3.2.3. Évolution du parc	76
3.2.4. Analyse d'opérations	77
3.2.5. Interventions patrimoniales sur le parc	79
3.2.6. Sécurité dans le parc	84
4. GESTION LOCATIVE	86
4.1. Moyens mis en œuvre.....	86
4.1.1. Organisation du service.....	86

4.1.2.	Système d'informations	88
4.2.	Service rendu aux locataires	89
4.2.1.	Conseil de concertation locative	89
4.2.2.	Privatisation d'espaces communs	89
4.2.3.	Baux et quittances de loyers	90
4.2.4.	Qualité perçue par les locataires	91
4.2.5.	Traitement des réclamations	92
4.2.6.	Gestion de proximité.....	93
4.3.	Politique de peuplement	93
4.3.1.	Caractéristiques socio-économiques des locataires	93
4.3.2.	Politique de peuplement à l'échelle de l'EPCI	94
4.3.3.	Gestion des contingents	98
4.3.4.	Politique de peuplement à l'échelle de l'office.....	101
4.3.5.	Gestion des attributions.....	103
4.3.6.	Analyse des attributions des exercices 2017 et 2018.....	106
4.4.	Accessibilité économique du parc	111
4.4.1.	Structure des loyers.....	111
4.4.2.	Hausse des loyers	113
4.4.3.	Supplément de loyer solidarité (SLS)	114
4.4.4.	Charges locatives	115
4.5.	Recouvrement des créances locatives.....	118
4.5.1.	Procédure de recouvrement et organisation du service.....	118
4.5.2.	Créances locatives non recouvrées	120
5.	SITUATION FINANCIÈRE	121
5.1.	Performances d'exploitation	122
5.1.1.	Produit total.....	122
5.1.2.	Excédent brut d'exploitation.....	123
5.1.3.	Efficience de la gestion	124
5.1.4.	Capacité d'autofinancement brute	127
5.1.5.	Résultat net.....	129
5.2.	Modalités de financement des investissements	131
5.2.1.	Autofinancement net HLM	131
5.2.2.	Capacité d'autofinancement disponible	132
5.2.3.	Annuités locatives	132
5.2.4.	Les investissements réalisés.....	133
5.2.5.	Modalités de financement des investissements.....	133
5.3.	Situation bilancielle	134
5.3.1.	Encours de dettes net de la trésorerie.....	134
5.3.2.	Bilan fonctionnel.....	138
5.4.	Prospective financière.....	140
5.4.1.	Information du conseil d'administration.....	140
5.4.2.	Hypothèses retenues.....	140
5.4.3.	La capacité prévisionnelle de l'office à dégager des ressources.....	143
5.4.4.	La soutenabilité de la politique prévisionnelle d'investissement	145
5.5.	Qualité de l'information comptable et financière	148

5.5.1. Normes comptables applicables.....	148
5.5.2. Moyens mis en œuvre	148
5.5.3. Tenue de la comptabilité	149
ANNEXES.....	152
GLOSSAIRE.....	160
Réponses aux observations définitives.....	162

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a procédé au contrôle de l'office public Sète Thau Habitat qui est rattaché, depuis le 1^{er} janvier 2017, à la communauté d'agglomération Sète Agglopôle Méditerranée. Ce contrôle, qui s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale sur la territorialisation des politiques du logement, a porté sur la gouvernance et la gestion locative ainsi que sur la situation patrimoniale et financière de l'office pour les exercices 2013 et suivants.

L'office intervient sur un territoire tendu où il est difficile de répondre à la demande, notamment en logements sociaux de type T1 et T2. Le parc de l'office, qui compte près de 3 000 logements familiaux tous conventionnés, est concentré sur l'agglomération. Un tiers du parc est situé sur les deux quartiers prioritaires de la ville (QPV) du centre-ville de Sète et de l'Ile de Thau. Sur ce dernier, l'office a bénéficié d'un important programme de rénovation, qui s'est achevé en 2013 et qui a été en partie financé par l'agence nationale de rénovation urbaine. Il participe également aux politiques locales de requalification des centres-villes et centres-bourgs : moyennant le soutien financier de la commune et de la communauté d'agglomération, il réalise de petites opérations qui contribuent à résorber l'habitat dégradé et à amorcer une dynamique de rénovation urbaine.

Au cours des cinq dernières années, l'office a déployé une politique de production dynamique, dont la soutenabilité financière a été facilitée par un haut niveau de soutien public ainsi que par une bonne maîtrise des coûts de revient des opérations. De plus, l'office bénéficie, depuis novembre 2015, d'une disposition originale du règlement intercommunal régissant l'attribution des aides à la pierre aux termes de laquelle l'octroi d'une subvention aux logements sociaux vendus en l'état futur d'achèvement est conditionné au respect d'un prix de revient plafond au m². Si cette disposition permet d'optimiser les fonds publics en soustrayant la production de ces logements aux effets inflationnistes dus à la rareté du foncier, elle doit être mise en œuvre avec précaution afin de prévenir les risques juridique et économique induits.

La focalisation sur la croissance du parc s'est traduite, faute de moyens opérationnels suffisants, par des reports successifs des opérations de réhabilitation ainsi que par un sous-investissement en matière de gros entretien et de remplacement de composants. Si ces arbitrages ne semblent pas avoir portés préjudice au patrimoine existant, leur reconduction à l'identique dans la durée apparaît d'autant plus risquée que l'office manque d'outils pour objectiver l'état d'obsolescence de son parc.

Le faible niveau de risques locatifs, conjugué à la modicité des frais de gestion et des charges de maintenance, procure un bon niveau de performance d'exploitation. Cependant, l'autofinancement net diminue sous l'effet de l'augmentation rapide de l'annuité de la dette, qui suit celle du parc. En revanche, l'impact de la réduction de loyer solidarité mise en place en 2018 a été en grande partie neutralisé par la hausse de 1,25 % des loyers en 2019 après trois années consécutives de gel, de sorte que l'économie réalisée par l'État sur les aides au logement a été financée pour près des trois quarts par les locataires, contre un quart par l'office.

En dépit d'un encours de dettes élevé, mais exempt de risques significatifs, le bilan de l'office est robuste et le risque de solvabilité maîtrisé. L'abondante trésorerie pourrait même être optimisée moyennant un meilleur cadencement de la mobilisation des emprunts. Pour l'avenir, en

revanche, l'office anticipe une forte mobilisation de son fonds de roulement ainsi qu'une capacité d'autofinancement disponible négative de 2022 jusqu'à la fin de la prévisionnelle en 2027.

Cette projection apparaît d'autant moins soutenable que les hypothèses macroéconomiques retenues sont optimistes et que celles relatives aux cessions sont plus qu'incertaines. L'office doit anticiper les arbitrages qui s'imposeront à lui. De même, le passage en comptabilité privée en 2021 doit être l'occasion de corriger des erreurs comptables qui ont, par le passé, affecté la sincérité du résultat.

Ce défaut d'anticipation résulte pour partie des dysfonctionnements de la gouvernance. En effet, le conseil d'administration n'exerce pas pleinement les missions de contrôle et d'orientation qui sont les siennes. Face à une information foisonnante mais mal ciblée, il s'est imparfaitement saisi des questions stratégiques, tant en matière patrimoniale que de peuplement, et a fait preuve d'un défaut de vigilance dans le suivi de la politique de rémunérations des cadres et des conventions réglementées. En particulier, il n'a pris aucune disposition pour prévenir le conflit d'intérêts résultant des marchés d'assistance financière conclus, dans des conditions irrégulières, avec une société dont l'un des gérants est parent avec l'ancien directeur général de l'office.

L'organisation de l'office présente un défaut de transversalité entre les services qui est à l'origine de dysfonctionnements. En particulier, la gestion locative est éclatée entre plusieurs services dont aucun ne réunit toutes les compétences nécessaires, notamment en matière de recouvrement et de prévention des expulsions locatives, dont le nombre apparaît anormalement élevé. De plus, l'office n'a, depuis 2016, plus accès sous forme numérique aux données figurant dans les conventions APL de sorte qu'il lui est très difficile de sécuriser les processus d'attribution et de hausses des loyers.

Le fonctionnement de la commission d'attribution des logements (CAL), qui n'était régi par aucune note de procédure jusqu'en décembre 2018, est opaque en l'absence notamment d'objectivation de la situation des demandeurs et de motivation de ses décisions. En pratique, cette commission avalise des décisions qui ont été prises par les réservataires pour le parc contingenté, ou par les communes pour le parc qui ne l'est pas. En outre, l'office n'a pas mis en ligne les orientations de sa politique d'attribution, ni le règlement intérieur de la CAL au motif – non recevable – qu'il ne dispose pas de site internet.

Certaines irrégularités pénalisent directement les locataires. Ainsi, les baux locatifs comportent des dispositions contraires au droit des locataires au maintien dans les lieux. De surcroît, l'office récupère l'intégralité des charges salariales des gardiens au taux plafond de 75 % alors que, sur l'Ile de Thau, il ne peut dépasser 40 % compte tenu de la présence de containers enterrés. De même, les accords collectifs de hausse des loyers conclus avec les locataires des groupes « Croix de Marcenac », « Mas Grenier » et « l'Emyrée II » n'ont pas préalablement respecté les attributions des représentants des locataires.

À la suite du recrutement d'un nouveau directeur général, plusieurs mesures ont été prises pour régulariser des dysfonctionnements anciens, notamment en matière de gestion locative et de gouvernance. Cette dynamique doit être désormais confortée par le conseil d'administration, auquel il incombe également d'adapter son propre fonctionnement et celui de la commission d'attribution.

RECOMMANDATIONS

1. Viser la demande du permis de construire du promoteur dans les délibérations autorisant la signature du contrat de Vefa. *Mise en œuvre en cours.*
2. Proposer à l'EPCI un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens englobant, au-delà des dimensions patrimoniales et financières, des indicateurs de performances de sa gestion. *Mise en œuvre en cours.*
3. Présenter annuellement au conseil d'administration une liste des conventions réglementées ou susceptibles de l'être. *Non mise en œuvre.*
4. Adopter un code déontologie – ou charte de bonne conduite – auquel les administrateurs et les dirigeants puissent se référer pour sécuriser tant leur prise de décisions que leur situation personnelle. *Non mise en œuvre.*
5. Faire signer, pour les actes engageant l'office à l'égard des tiers, la personne compétente qui, sauf exceptions et à moins d'une délégation, est le directeur général et non son président. *Mise en œuvre en cours.*
6. Engager les négociations pour conclure un nouvel accord fixant le temps de travail à 1 607 heures par an. *Mise en œuvre en cours.*
7. Mettre en place une procédure spécifique de suivi de la rémunération des agents d'encadrement ainsi que, plus généralement, des agents les mieux rémunérés. *Non mise en œuvre.*
8. Construire, à partir d'un diagnostic du parc et conformément au plan pluriannuel d'entretien et de remplacement de composants, une projection détaillée de l'effort d'investissement à consentir sur le parc existant, sur laquelle le conseil d'administration délibèrera pour pouvoir en suivre périodiquement l'exécution. *Non mise en œuvre.*
9. Restructurer l'ensemble de la procédure allant de l'accueil à l'attribution des logements et en confier la responsabilité à un service dédié organisé autour d'une ligne hiérarchique claire et unifiée. *Mise en œuvre en cours.*
10. Reconstituer, dans les 18 mois, la base des données indispensables aux obligations opposables aux bailleurs sociaux en matière de gestion locative. *Mise en œuvre en cours.*
11. Présenter annuellement au conseil d'administration une prévisionnelle financière actualisée comportant plusieurs scénarios pour lui permettre de procéder aux arbitrages financiers, notamment en matière d'investissement. *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 de l'office public de l'habitat de Sète (Sète Thau Habitat) a été ouvert le 2 janvier 2019 par lettre de la présidente de section adressée à M. Jean-Paul Giral, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 6 mars 2019 à MM. Émile Anfosso, Laurens Droulez et Angel Fernandez, précédents ordonnateurs.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 11 et 16 avril 2019.

Lors de la séance du 30 avril 2019, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Jean-Paul Giral. MM. Emile Anfosso, Laurent Droulez et Angel Fernandez, en qualité d'ordonnateurs précédents, en ont également été destinataire pour la partie afférente à leur gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 12 septembre 2019, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

L'office public de l'habitat (OPH) de la communauté d'agglomération du bassin de Thau est un établissement public local à caractère industriel et commercial (EPIC) qui, en vertu de l'article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), a pour objet d'exercer l'ensemble des missions attachées au service d'intérêt économique général (SIEG) du logement social. À ce titre, il bénéficie d'exonérations fiscales et d'aides publiques spécifiques dont le montant ne doit toutefois pas excéder les sujétions de service public qui lui sont opposables conformément à la décision 2012/21/UE du 20 décembre 2011 de la Commission européenne.

Quoiqu'historiquement rattaché à la commune de Sète, l'office a été transféré, le 1^{er} janvier 2017, à la communauté d'agglomération (CA) du bassin de Thau, dite « Sète Agglopôle Méditerranée », conformément aux dispositions de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

L'office est le premier bailleur de la ville-centre et de EPCI : au 1^{er} janvier 2017, il possède 73,4 % du parc locatif social, devant l'office départemental, qui en détient 16,5 %¹. Pour autant, son parc demeure de petite taille : avec à peine plus de 3 000 logements familiaux en propriété, l'office n'atteint pas le seuil de 12 000 logements en deçà duquel les organismes doivent rejoindre un groupe ou une société anonyme de coordination (SAC) en vertu de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite ELAN.

L'office évolue dans un marché tendu où l'accès au foncier est contraint et onéreux, et où la demande de logement social est importante et difficile à satisfaire. Par ailleurs, la commune de Sète, dans laquelle est implanté l'essentiel de son parc, est soumise à l'obligation d'atteindre le quota de 25 % de logements sociaux d'ici 2025 en vertu de l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite SRU.

L'office n'a jamais été contrôlé par les juridictions financières. En revanche, il a fait l'objet d'un contrôle de la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) en 2012 (rapport non public), puis de l'agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) en 2016. Le rapport de cette dernière, disponible sur son site internet², a mis en évidence des manquements en matière d'attribution des logements ainsi que des lacunes en matière de pilotage, en l'absence notamment de plan stratégique de patrimoine (PSP) et de prévisionnelle financière. Sa situation financière était – et demeure – satisfaisante au regard des ratios prudentiels, son modèle économique reposant sur un apport limité en fonds propres compensé par un fort effet de levier et un haut niveau de soutien public.

Le présent contrôle s'attache notamment à identifier les mesures correctives apportées par l'office aux manquements et dysfonctionnements relevés dans le dernier rapport de l'ANCOLS. Il s'inscrit dans le cadre d'une enquête des juridictions financières sur la territorialisation des politiques du logement.

¹ Suivant le périmètre de la communauté d'agglomération du Bassin de Thau avant son extension au 1^{er} janvier 2017.

² <https://www.ancols.fr/>

1. CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE ET INSTITUTIONNEL

1.1. Caractéristiques du territoire d'intervention

L'office intervient sur un territoire géographiquement contraint et densément peuplé où la croissance démographique est soutenue principalement par le solde migratoire. L'importante proportion de ménages économiquement fragiles, en particulier dans la ville centre de l'intercommunalité, se traduit par une pression d'autant plus importante sur le parc social que les prix du marché locatif non conventionné sont élevés.

Pour l'office, ce marché locatif très tendu constitue un environnement favorable à la maîtrise des risques locatifs, tant en terme de vacance que d'impayés. Il dispose d'une importante part de marché sur son territoire d'intervention qui le place en situation de quasi oligopole sur la ville de Sète et de duopole avec l'office départemental sur le reste de l'agglomération.

En revanche, le prix de l'immobilier et les difficultés d'accès au foncier pèsent sur le prix de revient des opérations immobilières conventionnées de sorte qu'il peut être difficile de les équilibrer sans un soutien des pouvoirs publics, sous la forme d'une aide financière complémentaire et/ou de servitudes d'urbanisme imposant une quotité de logements sociaux.

En dépit de la tension du marché locatif social – et alors même qu'il relève par ailleurs, pour l'essentiel, de la zone B1, qui s'applique aux grandes agglomérations dont les loyers et le prix des logements sont élevés –, le territoire intercommunal est classé en zone 3 de loyers, qui correspond aux zones détendues³. Cette différence de classification selon l'objet du zonage tend à favoriser l'investissement locatif défiscalisé aux dépens de la construction de logements sociaux, ce qui n'est pas cohérent avec les besoins des populations et les caractéristiques du marché.

Un territoire géographiquement contraint dont le marché locatif est tendu

Le bassin de Thau est particulièrement attractif sous l'effet tant de l'héliotropisme et de la proximité du littoral que de l'extension de l'agglomération montpelliéraine. Entre 1999 et 2014, la population de l'agglomération du bassin de Thau a augmenté de 1,1 % en moyenne par an, à un rythme plus de deux fois supérieur à celui de la France métropolitaine (+ 0,5 %).

La tension sur le marché locatif de la ville de Sète, qui comptait 44 270 habitants en 2013⁴, est renforcée par les contraintes topographiques et la rareté du foncier. Ainsi, comme l'a relevé l'ANCOLS dans son rapport de février 2017, « la majeure partie du foncier disponible sur la commune a été urbanisée avant 1970. De grandes opérations d'extension de comblement de surfaces des eaux ont ensuite été réalisées entre les années 70 et 90, comme l'île de Thau, qui concentre une grande partie des logements collectifs et sociaux en quartier prioritaire de la ville.

De fait, la rareté du foncier disponible sur la commune de Sète ne permet d'envisager qu'une seule grande opération d'urbanisation sur la zone d'aménagement concertée (ZAC) de l'entrée Est de la ville. Les autres opérations de construction de logements sociaux sont constituées de plus petites unités intégrées au tissu urbain existant.

L'agglomération concentre un stock important de résidences secondaires représentant plus du quart du parc total de logements, un niveau significativement supérieur à la moyenne nationale, qui est de l'ordre de 10 %. Ces résidences, qui sont composées pour près des deux tiers de T1 ou de T2 et qui sont principalement situées dans la bande littorale, contribuent à accentuer la tension du marché et, partant, les prix élevés à la vente comme à la location⁵.

³ Créé en 1978, le zonage 1 / 2 / 3 sert principalement à déterminer les plafonds de loyer du logement social ainsi que le montant des aides personnalisées au logement. Le zonage n'a pas été modifié depuis novembre 2005, date à laquelle la zone 1 a été étendue à l'ensemble de l'Ile-de-France.

Créé en 2003 dans le cadre du dispositif d'investissement locatif dit « de Robien », puis révisé à plusieurs reprises en 2006, 2009 et 2014, le zonage A / B / C, différencie les zones selon la tension du marché immobilier local.

⁴ Source : Insee, état civil.

⁵ Source : Filocom 2015, citées notamment dans le projet de programme local de l'habitat 2019-2024.

Sur le marché non conventionné, le prix moyen du loyer au m² est de 10,7 € sur l'agglomération et de 10,5 sur la commune de Sète en 2018 selon l'observatoire des prix Clameur⁶. Après avoir connu une forte croissance au début des années 2000, les prix à la location ont eu tendance à stagner à l'échelle de l'agglomération, voire à se tasser légèrement sur la commune de Sète, ce qui est atypique au regard des moyennes nationale et départementale, dont la croissance est plus régulière. Ce moindre dynamisme de l'évolution des loyers tend à répercuter, tout en l'amortissant, la nette contraction des prix de vente des logements anciens non conventionnés, lesquels ont baissé depuis le point haut atteint en 2013, de 9,5 % sur la ville de Sète et de 12 % sur son agglomération⁷. À près de 3 400 € le m² en 2016, le prix médian à l'achat dans l'ancien demeure toutefois à un niveau élevé, *a fortiori* au regard des revenus disponibles des populations locales.

Des indicateurs socio-économiques dégradés qui alimentent la demande de logements sociaux

Le taux de pauvreté calculé par l'Insee, qui correspond à la part des ménages dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian, s'élève à 19,6 % en 2013, contre 17 % en Occitanie et 14,5 % en France métropolitaine. La concentration des ménages pauvres est plus élevée dans les villes centres qu'en périphérie, notamment le long du littoral où résident davantage de travailleurs saisonniers et de retraités modestes, voire très modestes. Ainsi, si le taux de pauvreté de la communauté d'agglomération du bassin de Thau était proche de la moyenne départementale en 2013, celui de la ville-centre de Sète atteignait 25,4 %. Le taux de chômage y est également plus élevé : en 2015, il s'établissait à 23,1 % à Sète, contre 18,1 sur l'agglomération, et 13,5 au niveau national.⁸

Le revenu mensuel médian des ménages de l'agglomération est faible : il s'élève à 1 508 € par unité de consommation (UC)⁹, un montant proche de la médiane départementale (1 564 €), mais nettement inférieur à la médiane nationale (1 682 €)¹⁰. La répartition des revenus au sein de l'agglomération est marquée, avec une concentration des revenus les plus bas dans les communes de l'ouest. Cet écart est encore plus prononcé à l'échelle de la ville de Sète où les ménages à haut revenu sont nettement surreprésentés autour du Mont Saint Clair tandis que le centre-ville et l'Ile de Thau accueillent les ménages disposant des revenus les plus faibles.

Compte tenu de la modicité de leurs ressources, de nombreux ménages peuvent prétendre à un logement social. À l'échelle du département, 70 % des ménages y sont éligibles, dont 31 % dans le parc le plus social (PLAI¹¹), 25 % dans le parc social de droit commun (PLUS) et 14 % dans la partie du parc social la moins accessible économiquement (PLS)¹². Or, le parc social héraultais est historiquement peu développé compte tenu de la faible densité historique du tissu industriel : la part des logements sociaux dans le parc de résidences principales est en effet de 11 % seulement, contre près de 17 % en France métropolitaine (et plus de 20 % dans les départements du Rhône, du Nord et de Seine-Maritime par exemple).

La forte croissance démographique, conjuguée à la modicité des revenus des ménages et à l'importante différence de loyers entre les parcs conventionnés et non conventionnés, suscite une forte demande de logements sociaux qui excède structurellement l'offre disponible en dépit de l'effort de construction consenti par les bailleurs sociaux et les aides publiques apportées à cet effet. Il en résulte un allongement des délais d'attribution ainsi qu'une contraction du taux de mobilité dans le parc social qui pénalise la fluidité des parcours résidentiels.

En 2017, le délai moyen d'attente pour l'attribution d'un logement social s'est établi à 18 mois dans l'Hérault, soit l'un des délais les plus longs des départements de province. L'augmentation du nombre de demandes actives s'est révélée particulièrement soutenue sur la ville de Sète, où elle est passée (hors mutations internes) de 1 279 ménages

⁶ Connaître les loyers et analyser les marchés sur les espaces urbains et ruraux.

<http://www.clameur.fr/Tendances-du-marche/Tendances-des-villes/Connaître-sa-ville>

⁷ Source : Perval, traitement GTC ; données reproduites dans le projet de programme local de l'habitat (PLH) 2019 – 2024. Au cas d'espèce, le périmètre de l'agglomération retenu correspond à la CABT.

⁸ Source : Insee : www.insee.fr/fr/statistiques/zones/2011101?debut=0&q=dossier+complet

⁹ Les UC constituent un système de pondération qui, en attribuant un coefficient à chaque membre du ménage, permet de comparer les niveaux de vie de ménages de tailles ou de compositions différentes. Si ce système n'est pas normalisé, l'échelle la plus fréquemment retenue est celle, dite de l'OCDE, qui applique 1 UC pour le premier adulte du ménage, 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus, et 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans

¹⁰ Source : Fichier Filosofi 2013. Données reprises notamment dans le projet de PLH pour 2019- 2024.

¹¹ Prêt locatif aidé d'intégration. Les logements sociaux financés à l'aide de prêts PLAI proposent des loyers faibles à des ménages dont les ressources ne doivent pas dépasser 60 % des plafonds applicable aux logements sociaux de droit commun, lesquels sont financés par des prêts locatifs à usage social (PLUS) et dont les loyers sont moins favorables. Les logements sociaux financés par des prêts locatifs sociaux (PLS) ont des loyers plus élevés et sont destinés à des ménages dont les ressources peuvent aller jusqu'au plafond applicable au PLUS majoré de 30 %.

¹² Source : Fichier localisé social et fiscal (Filicom) 2015 de la direction générale des finances publiques (DGFIP), après retraitement. Données produites par l'observatoire de l'habitat de l'Hérault, note n° 10 de mars 2017.

en 2015 à 1 574 en 2017, ce qui représente une hausse de plus de 23 % en deux ans. À l'échelle de l'agglomération, le stock total de demandes actives s'est établi à 4 564 en 2017, dont un quart au titre des mutations internes, alors que le nombre annuel d'attributions oscille entre 500 et 700 selon le volume de livraison de nouveaux logements¹³.

La tension sur le parc social, appréciée au moyen de l'indicateur synthétique de pression défini à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH) qui rapporte le nombre de demandes hors mutations au nombre d'attributions annuelles de logements sociaux familiaux hors mutations, se révèle particulièrement élevée : en 2017, cet indice a atteint 7,9 sur la ville de Sète et son EPCI, 6,8 sur l'aire urbaine correspondante et 6,4 au niveau du département, contre 3,4 à l'échelle de la France métropolitaine hors Ile-de-France¹⁴. Cette tension a conduit au rehaussement de la quotité cible de logements sociaux assignés aux 43 communes du département entrant dans le champ de la loi SRU. L'Hérault est, avec une partie du Gard, le seul département de la région Occitanie dans cette situation, le reste du territoire ayant conservé l'objectif cible de 20 %.

Dès lors, de nombreux ménages vulnérables économiquement se trouvent dans l'obligation de se loger dans le parc privé moyennant des taux d'effort très élevés. Ainsi, à l'échelle du département, environ 43 % des locataires du parc privé sont éligibles à un logement très social (PLAI). Ce ratio est encore plus élevé sur la ville de Sète et son EPCI, où il s'établit respectivement à 53 et 49 %. En d'autres termes, la moitié des ménages locataires du parc privé de la ville peut donc, sous réserve de disponibilité, prétendre à un PLAI.

Ainsi, sur l'agglomération, plus d'un tiers des ménages locataires du parc non conventionné dispose de revenus inférieurs au seuil de pauvreté¹⁵. Aux termes des évaluations réalisées dans le projet de plan local d'habitat (PLH) pour 2019-2024, un tiers des locataires du parc privé bénéficiant de l'aide personnalisée au logement consacre plus de 30 % de ses ressources pour se loger.

Le report des ménages vulnérables sur le marché locatif privé favorise la présence de logements dégradés, indécents ou indignes et complexifie la lutte contre ce phénomène. Des dispositifs adaptés ont néanmoins été mis en place depuis de nombreuses années, comme en particulier le plan de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

1.2. Politiques de l'habitat mises en œuvre

1.2.1. Part du parc social au regard de la loi solidarité et renouvellement urbains

La commune de Sète est la ville centre de la communauté d'agglomération Sète Agglopôle Méditerranée, qui a été créée au 1^{er} janvier 2017 par la fusion de la communauté d'agglomération du bassin de Thau (CABT), laquelle comptait huit communes et un peu plus de 70 000 habitants, et de la communauté de communes du nord du bassin de Thau (CCNBT), qui regroupait six communes et 26 960 habitants en 2014. À l'issue de cette fusion, l'EPCI dispose d'un territoire plus étendu que le seul bassin de vie sétois¹⁶. En étendant son territoire d'intervention prioritaire, cet élargissement procure à l'office un relais de croissance à un bassin de vie où la demande de logement social est élevée.

L'élargissement du périmètre de la CA a eu pour effet de placer les communes de Mèze et de Villeveyrac, auparavant rattachées à la CCNBT, dans l'obligation d'atteindre les seuils de logements sociaux opposables en vertu de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbains, dite SRU, codifié à l'article L. 302-5 du CCH (cf. annexe 1). Cette circonstance a, au demeurant, été mise en avant par les conseils communautaires pour motiver leur avis défavorable, adopté à l'unanimité, au schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) proposé par le

¹³ Source : Système national d'enregistrement (SNE), données notamment citées par l'observatoire départemental de l'habitat, juin 2018 ; à périmètre intercommunal proforma, après élargissement intervenu en application de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Notre).

¹⁴ Source : Système national d'enregistrement (SNE).

¹⁵ Source : d'après Filocom 2015, après retraitement par GTC, cité dans le projet de plan local de l'habitat 2019-2024.

¹⁶ Elle représente 120 % en nombre d'habitants et près de 150 % de la superficie. Avant la fusion, la CABT était, à l'inverse, un peu plus petite que le bassin de vie sétois : elle en représentait 94 % des habitants et 80 % de la superficie.

préfet en vertu de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (Notre)¹⁷.

Le conseil communautaire a demandé une exemption aux obligations de rattrapage du déficit de logements sociaux¹⁸ pour les communes de Mèze et de Villeveyrac ainsi que pour la commune de Marseillan, au motif qu'elles sont insuffisamment reliées aux bassins d'activités et d'emplois par les services de transports en commun. À ce jour, cette demande a prospéré pour les deux premières communes¹⁹.

Aux termes de l'évaluation triennale 2014-2016 qui arrête le bilan des obligations de rattrapage réalisés par les communes SRU en déficit, seule la commune de Balaruc-les-Bains a atteint les objectifs assignés – le taux d'exécution pour les autres communes allant de 2,3 et 3,5 % (pour Poussan et Marseillan) à 70 à 83 % (pour Frontignan, Gigan et Sète). En revanche, l'objectif de quotité minimale de logements très sociaux fixés dans la triennale pour chaque commune a été atteint ou était proche d'être atteint.

Par conséquent, le constat de carence de la commune de Balaruc-les-Bains, qui avait été préalablement arrêté en octobre 2014 au titre du bilan SRU 2011-2013, a été levé en décembre 2017. En revanche, les communes de Frontignan, Gigan et Poussan ont été placées en carence en 2017, de même que la commune de Marseillan en 2018. Dès lors, les droits de réservation de ces communes sur les logements sociaux existants ou à livrer ont été transférés à l'État²⁰. Ces quatre communes ont conclu des conventions de mixité sociale avec l'État ainsi qu'avec l'établissement public foncier d'État (EPF) d'Occitanie, qui a été constitué en 2018 par extension du périmètre de l'EPF Languedoc-Roussillon.²¹

tableau 1 : Situation des communes au regard des obligations de la loi SRU

	Population (1)	Nbre de LLS	Taux de LLS <u>décompte SRU</u>				Triennale 2014 2016		Objectif en 2025
			2011	2014	2015	2016	Objectif	Réalisé	
Sète	44 276	4 687	18,0%	18,5%	18,9%	19,2%	363	301	25%
Frontignan	23 014	1 622	15,6%	15,0%	15,2%	15,2%	258	183	25%
Marseillan	7 926	247	4,7%	4,9%	6,1%	7,6%	200	7	25%
Balaruc-les-Bains	6 966	328	8,2%	9,4%	9,5%	9,5%	137	142	25%
Gigan	6 483	212	6,2%	8,7%	8,5%	8,5%	105	84	25%
Poussan	6 114	25	0	1,0%	1,1%	1,1%	130	3	25%
Mèze	11 654	Communes bénéficiant, pour l'heure, d'une exemption aux obligations de la loi SRU							
Villeveyrac	3 844								

Source : ministère de la cohésion des territoires, données publiques disponibles sur le site « Transparence logements social », sauf (1) ministère de l'intérieur, base de données Banatic ; LLS = logements locatifs sociaux ; les communes figurant en gras sont carencées.

Les communes de Mireval (3 400), Vic-la-Gardiole (3 284), Montbazin (3 058), Ballaruc-le-Vieux (2 649), Loupian (2 197) et Bouzigues (1 748) ne sont pas concernées à ce jour par les obligations de la loi SRU.

¹⁷ Source : délibération n° 2016-78 du 19 mai 2016 de la CABT. Selon cette délibération, 1 200 logements locatifs sociaux devront être construits sur le périmètre de l'ex CCNBT pour atteindre le seuil requis par la loi SRU.

¹⁸ Source : délibération n° 2017-186 du 20 juillet 2017 du conseil communautaire. Les exemptions précitées ont été introduites par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, dite EC.

¹⁹ Les communes nouvellement assujetties à la loi SRU disposent de cinq périodes de rattrapage de trois ans au cours desquelles les quotités qui leurs sont opposables augmentent progressivement : elles sont tenues d'atteindre 20 % de l'objectif à l'issue de la première période, 25 % ensuite, puis 33, 50 et enfin 100% de l'objectif final.

²⁰ Source : recueil des actes administratifs - n° 133 du 20 décembre 2017

²¹ L'office n'a pas formalisé ses relations avec l'EPF, lequel assure le portage du foncier dans le cadre des conventions conclues avec les collectivités carencées. L'EPF a une mission d'anticipation foncière en vue notamment de faciliter le comblement du déficit de logements sociaux dans les communes carencées.

En deçà du seuil de 20 % de logements sociaux pour les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de 25 % pour les autres communes, les communes déficitaires sont soumises à un prélèvement fiscal dont peuvent être retranchées les subventions communales versées pour soutenir la production de logement social. À l'inverse, ce prélèvement peut être majoré en cas de retard récurrent sur les objectifs annuels de rattrapage fixés de façon triennale. Néanmoins, l'octroi par les communes d'une aide financière aux opérations de logements sociaux relève d'une approche au cas par cas et revêt un caractère non récurrent. Ainsi, aucune n'a adopté de règlement financier d'aide au logement social à l'instar de celui mis en œuvre par l'EPCI.

En l'absence de règlement financier et compte tenu de la minoration du prélèvement SRU à laquelle elles donnent lieu, les subventions apportées par les communes peuvent parfois sembler dispendieuses au regard du seul objectif de production de logements sociaux. Cependant, les subventions allouées peuvent répondre également à un objectif de redynamisation du centre-ville. Ainsi, la ville de Sète a apporté, pour la construction de 16 logements locatifs sociaux financés en PLS situés rue du matin clair, une subvention de 324,9 k€ représentant 9 % du prix de revient TTC et 20,3 k€ par logement, ce qui, s'agissant de PLS, est particulièrement élevé.

De même, en dehors de l'agglomération, la commune de Vias a apporté, pour la construction de deux logements locatifs sociaux situés avenue de la République, une subvention de 49 k€ qui vient s'ajouter aux 26,8 k€ de subventions publiques versées par la communauté d'agglomération, le département, la région et l'État, ce qui porte à 37,8 k€ le montant de la subvention par logement, soit 35 % du prix de revient TTC²². En réponse aux observations provisoires, le maire de Vias précise que si « les subventions accordées par la commune peuvent apparaître conséquentes, [...] elles sont en réalité à la hauteur des [...] objectifs à atteindre », à savoir : mettre en valeur un patrimoine urbain dégradé et créer le nombre de logements sociaux requis par la loi afin d'éviter d'être soumis au paiement de pénalités attachées à un état de carence.

Au total, sur la période 2013-2018, les prélèvements effectués sur les communes dont la quotité de logements locatifs sociaux (LLS) est significativement inférieure à l'objectif final assigné ont oscillé, pour les communes de l'agglomération : 191 k€ pour Gigan, 366 k€ pour Frontignan, 429 k€ pour Sète, 509 k€ pour Poussan, 547 k€ pour Marseillan et 812 k€ pour Balaruc-les-Bains. Rapporté au nombre d'habitants, ce prélèvement, qui est calculé sur les indicateurs de l'année N-2, représente moins de 10 € à Sète, mais 69 € à Marseillan, 83 € à Poussan et jusqu'à 117 € à Balaruc-les-Bains.

Au 31 décembre 2018, le taux de logements sociaux au sens de la loi SRU sur la commune de Sète a tout juste franchi 20 %, seuil à partir duquel la commune n'est pas assujettie à un prélèvement²³. Sur Frontignan, le taux SRU s'établit à 16,7 % à la même date.

²² Source : plan de financement figurant dans le PV du bureau de l'office *Sète Thau Habitat* du 15 février 2019.

²³ Donnée provisoire. Source : DDTM de l'Hérault.

tableau 2 : Prélèvements effectués au titre de l'article 55 de la loi SRU

en €		2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul	par/ habitant
Sète	Prélèvement brut					285 120	270 552	555 672	
	+ Majorations - minorations	exonération DSU + LLS > 15 %				0	-126 500	-126 500	
	= Prélèvement net					285 120	144 052	429 172	9,7
Balaruc les Bains	Prélèvement brut	61 591	83 833	83 647	82 708	108 262	117 010	537 051	
	+ Majorations - minorations	0	0	83 647	82 708	108 262	0	274 617	
	= Prélèvement net	61 591	83 833	167 294	165 416	216 524	117 010	811 668	116,5
Frontignan	Prélèvement brut					178 918	174 770	353 688	
	+ Majorations - minorations	exonération DSU + LLS > 15 %				0	12 422	12 422	
	= Prélèvement net					178 918	187 192	366 110	15,9
Marseillan	Prélèvement brut		97 335	100 759	94 089	114 824	124 927	531 934	
	+ Majorations - minorations		15 486	0	0	0	0	15 486	
	= Prélèvement net		112 821	100 759	94 089	114 824	124 927	547 420	69,1
Gigean	Prélèvement brut	28 253	42 004	40 770	43 615	56 971	62 869	274 482	
	+ Majorations - minorations	0	0	-100 624	-55 718	-12 103	12 574	-155 871	
	= Prélèvement net	28 253	42 004	0	0	44 868	75 443	190 568	29,4
Poussan	Prélèvement brut	44 414	56 752	58 768	59 848	79 840	79 835	379 457	
	+ Majorations - minorations	0	0	0	0	0	129 317	129 317	
	= Prélèvement net	44 414	56 752	58 768	59 848	79 840	209 152	508 774	83,2
Mèze		exonération de 2017 à 2019, commune entrante en 2017							

Source : direction départementale des territoires et de la mer de l'Hérault
DSU = dotation de solidarité urbaine

1.2.2. Compétences exercées par l'EPCI en matière de logement et d'habitat

1.2.2.1. Antériorité des compétences exercées dans le domaine du logement et de l'habitat

Le nouvel EPCI exerce la compétence relative à l'équilibre social de l'habitat, qui est obligatoirement dévolue aux communautés d'agglomération²⁴ et qui était donc déjà exercée par la CABT. La CCNBT disposait également, à titre optionnel, d'une compétence en matière de cadre de vie et de logement²⁵, mais la portée opérationnelle des politiques mises en œuvre en matière de logement était très limitée²⁶.

L'une des huit commissions thématiques mises en place par le conseil communautaire de Sète Agglopôle Méditerranée en février 2017 porte sur la politique du logement, la cohésion sociale et le développement urbain. L'antériorité de l'exercice des compétences relatives à l'habitat par la CABT et la mise en place d'une commission dédiée à cet effet sont de nature à faciliter l'appropriation, par le nouvel EPCI, de ses responsabilités en matière de logement.

Le nouvel EPCI a élevé au rang de l'intérêt communautaire « le soutien financier aux organismes intervenant dans le domaine de l'habitat, la définition et la mise en œuvre d'une

²⁴ Aux termes de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, la compétence équilibre social de l'habitat inclut le plan local de l'habitat (PLH), la politique du logement d'intérêt communautaire ; les actions et les aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; les réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; les actions, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; l'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

²⁵ Source : délibération n° 2017-237 du 30 novembre 2017 du conseil communautaire.

²⁶ Source : rapport d'observations définitives n° GR/17/1976 du 18 septembre 2017 de la chambre régionale des comptes : « Si la quasi-totalité des compétences communautaires ont été pleinement exercées, d'autres ne l'ont pas été comme en matière de logement social [...] ».

politique d'intervention foncière en vue du développement d'une offre diversifiée et équilibrée, [...] le financement et la garantie d'emprunts totale ou partielle d'opérations de construction, d'acquisition-amélioration, d'acquisition en vente en l'état futur d'achèvement de logements locatifs sociaux, [...] ainsi que la participation financière aux opérations d'accession à la propriété et de location-accession »²⁷. La définition relativement étendue de l'intérêt communautaire dans le domaine de l'équilibre social de l'habitat confère à l'EPCI un cadre institutionnel adapté pour développer une politique cohérente et assurer un pilotage stratégique de l'office public de l'habitat qui lui a été récemment rattaché.

1.2.2.2. Le plan local de l'habitat 2012-2017

La CABT disposait, avant sa fusion avec la CCNBT, d'un programme local de l'habitat (PLH)²⁸ couvrant la période 2012 à 2017. Ce document à visée programmatique dressait le constat d'un territoire soumis à une forte pression résidentielle sur lequel l'intercommunalité, encore récente, n'avait pas arrêté de projet de territoire, ni de politique de l'habitat. Le PLH faisait ainsi le diagnostic de communes peu solidaires ne se sentant pas liées par des intérêts communs. Il mettait donc en garde contre une dynamique de spécialisation socio-économique des territoires sous l'effet de la concentration des populations les plus précaires sur le parc social et le parc privé dégradé, notamment dans les quartiers des villes centres de Sète et de Frontignan. Il alertait également sur le risque de banalisation des paysages et de perte d'identité des communes sous l'effet d'une périurbanisation susceptible de créer un continuum peu dense de maisons individuelles standardisées le long des axes de communication.

À ce jour, l'EPCI n'a pas établi de bilan détaillé du PLH 2012-2017 pourtant prévu à l'article L. 302-3 du CCH.²⁹ Au demeurant, les services de l'État n'ont pas exigé qu'un tel bilan leur soit produit³⁰. La direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) précise que, compte tenu de l'évolution tant du périmètre géographique de l'EPCI que de la quotité de logements sociaux exigibles sur son territoire, il lui a « semblé inutile d'exiger l'évaluation d'un PLH désormais obsolète ».

Quelques éléments quantitatifs figurent néanmoins dans le projet de PLH pour la période 2019-2014, aux termes desquels il apparaît que si la production de logements est conforme aux objectifs, avec 640 logements construits par an pour un objectif de 650³¹, la part des logements locatifs sociaux (LLS) est nettement en-deçà des projections, avec 198 LLS par an pour un objectif de 312. Les informations de nature plus qualitative ne sont pas développées dans le projet de PLH. En particulier, la décomposition du parc social produit sur la période n'est pas renseignée par commune et par typologie de financement. Certes, des informations quantitatives peuvent être extraites des bases de données désormais disponibles sur internet ou moyennant un travail partenarial avec la DDTM, mais il appartient aux services de l'intercommunalité de produire cette information de façon synthétique et pédagogique tant aux parties prenantes qu'aux élus qui seront amenés à se prononcer sur le prochain PLH.

²⁷ Source : délibération n° 2018-130 du 20 septembre 2018 du conseil communautaire.

²⁸ L'annexe n° 2 rappelle le cadre légal applicable aux plans locaux de l'habitat.

²⁹ « L'établissement public de coopération intercommunale communique pour avis au représentant de l'Etat et au comité régional de l'habitat et de l'hébergement un bilan de la réalisation du programme local de l'habitat trois ans après son adoption ainsi qu'à l'issue de la période [...] ».

³⁰ Source : DDTM de l'Hérault en date du 29 janvier 2019, réponse au questionnaire de la CRC.

³¹ Données provisoires figurant dans le PLH. Toutefois, ces données requièrent un retraitement car le réalisé inclut les résidences secondaires alors que l'objectif retenu au PLH les excluait.

L'influence du PLH sur l'amélioration de la mixité sociale apparaît perfectible. En effet, à l'issue du plan, le parc social demeure inégalement réparti, 78 % étant situé sur les villes de Frontignan et de Sète représentant 53 % de la population intercommunale. De même, à en juger tant par les constats de carence établis par le préfet à l'encontre de quatre des six communes soumises aux obligations de rattrapage en matière de logements sociaux que par les caractéristiques socioéconomiques des quartiers prioritaires de la ville, les risques induits par la dynamique de spécialisation géographique qui ont été mis en évidence dans le PLH n'ont pas été totalement évités.

1.2.2.3. Le projet de plan local de l'habitat 2019-2024

Le nouvel EPCI a engagé, en mars 2017, une révision et une extension du PLH parallèlement à celle du schéma de cohérence territoriale (SCOT) et du plan de déplacement urbain (PDU)³². Aux termes du projet de PLH communiqué à la chambre, et sous réserve des modifications qui pourraient être apportées avant son adoption par l'assemblée délibérante courant 2019, la production prévisionnelle sur six ans est de 2 863 logements locatifs sociaux (LLS) sur le territoire intercommunal, soit 477 LLS par an, représentant près de 40 % de la production totale attendue de logements³³. La moitié de ces nouveaux logements sociaux devront être construits sur les communes carencées (Frontignan, Gigean, Marseillan et Poussan) et près d'un quart sur Sète (cf. détails en annexe 3).

En outre, le nouveau PLH préconise, sans toutefois décliner cet objectif par commune, ni en faire une contrainte opposable, que l'offre nouvelle soit composée de 30 % de T1 et T2, de 35 % de T3, de 30 % de T4 et de 5 % de T5 et plus (cf. § 3.1.4). De même, le PLH relève que, au-delà des obligations opposables aux communes soumises à la loi SRU – lesquelles sont tenues d'inclure au moins 30 % de PLAI et au maximum 30 % de PLS –, « il conviendrait que le PLAI puisse être développé sur les communes non soumises à la loi SRU et que la part du PLS sur une commune et sur la durée du PLH soit plafonnée à 15 % maximum des financements ». Suivant la même logique incitative, le PLH fixe aux communes soumises à la loi SRU un objectif non coercitif de réaliser 15 % de l'offre nouvelle de LLS par le biais d'acquisition-amélioration de logements anciens par les bailleurs sociaux ou de conventionnement de logements locatifs privés dans le cadre de l'ANAH. Cet objectif est ramené à 10 % pour les autres communes.

La chambre relève qu'une déclinaison plus prescriptive des objectifs PLH à l'échelle communale, en tenant compte des caractéristiques de la demande et du parc communal, serait de nature à améliorer l'efficacité de ce document programmatique. Elle attire l'attention sur le fait que, pour important qu'il puisse être, le PLH ne peut avoir une traduction opérationnelle que dans la mesure où il donne lieu, dans les documents d'urbanisme, à l'adoption de servitudes permettant d'imposer une quote-part de logements sociaux dans le cadre de secteurs de mixité sociale (SMS) et d'emplacements réservés (ER)³⁴. Or, si différents outils réglementaires ont été mobilisés sur la

³² Dans le cadre de la compétence obligatoire « aménagement de l'espace communautaire », la communauté d'agglomération est responsable de l'organisation des transports urbains. En qualité d'autorité organisatrice, les intercommunalités de plus de 100 000 habitants ou recoupant celles-ci doivent définir un plan de déplacement urbain dans les termes définis par la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE). Ce document de planification de la mobilité à l'échelle de l'agglomération définit les principes d'organisation du transport et du stationnement des personnes et des marchandises, tous modes confondus.

³³ Le nombre total de logements attendus s'élève à 7 200 logements, dont 2 863 LLS (40 %), 720 en accession sociale à la propriété (10 %) et 3 618 logements non aidés (50 %) selon le projet de PLH 2019-2024.

³⁴ Les plans locaux d'urbanisme (PLU) planifient l'urbanisme d'un territoire en arrêtant la destination générale des sols et en précisant les règles applicables aux constructions. Ils peuvent notamment prévoir des emplacements réservés (ER) ou des bonus de constructibilité pour les logements locatifs sociaux, ainsi que des secteurs dits de mixité sociale (SMS) dans lesquels une quotité de logements sociaux est imposée aux nouvelles constructions, voire aux réhabilitations. Les PLU doivent être compatibles avec le PLH.

commune de Sète³⁵ dans le souci notamment de se rapprocher de l'objectif de 25 % de logements sociaux d'ici 2025, qui est obligatoire aux termes de l'article 55 de la loi SRU, ce n'est pas forcément le cas de toutes les communes assujetties à ces mêmes dispositions. Par exemple, ce n'est qu'en fin d'année 2017 que la commune de Poussan a mis en œuvre de tels outils à la faveur de l'adoption de son premier plan local d'urbanisme (PLU)³⁶.

Pour l'heure, la chambre constate que l'efficacité de l'intervention de l'EPCI dans le domaine de l'équilibre social de l'habitat est affectée par la limitation des compétences qu'il exerce en matière d'urbanisme, les communes restant souveraines pour arrêter leur plan local d'urbanisme (PLU). Le transfert de cette compétence à l'EPCI faciliterait la mise en place, en concertation avec les communes concernées, des servitudes d'urbanisme nécessaires à l'amélioration de la mixité de l'habitat et à l'atteinte des objectifs de rattrapage de logements sociaux découlant de la loi SRU.

En réponse aux observations provisoires, le président de l'EPCI met en avant la plus forte territorialisation des objectifs assignés aux communes dans le PLH en cours de discussion, dont l'adoption est attendue à l'automne 2019, mais défend l'usage consistant à « éviter le recours à la prescription dans sa relation aux communes ». Il justifie par ailleurs l'absence de PLUI par le caractère encore récent des PLU communaux, adoptés pour la plupart à l'issue du renouvellement du SCOT en 2014. La mise en œuvre d'un PLUI, tel que recommandée par la chambre, est renvoyée après le renouvellement des conseils municipaux.

1.2.3. Interventions en faveur du logement social

1.2.3.1. La délégation par l'État des aides à la pierre

La CABT est délégataire des aides à la pierre depuis le 1^{er} janvier 2015 pour une durée de six ans dans les conditions prévues par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Dans ce cadre, elle affecte les aides financières pour le parc public – hors opérations de rénovation urbaine financées par l'agence éponyme (ANRU) – ainsi que les aides en faveur de l'habitat privé de l'agence nationale de l'habitat (ANAH) et du fonds d'aide à la rénovation thermique (FART). Suite à la fusion avec la CCNBT au 1^{er} janvier 2017, la convention de délégation a été étendue et les dotations revalorisées.

Les aides déléguées par l'État sont, depuis 2015, ciblées sur la production de logements de type PLAI. Les logements de type PLUS – et *a fortiori* PLS – ne reçoivent donc aucune aide financière forfaitaire de l'État. Néanmoins, une bonification peut être allouée aux petits logements de type 1 et 2 (y compris lorsqu'ils sont financés par des PLUS), sur lesquels le taux de pression est très élevé. Les subventions allouées à cet effet représentent environ 9 % du budget délégué par l'État. En moyenne, sur l'ensemble du département de l'Hérault en 2016, l'aide forfaitaire de l'État a représenté 6 970 € par logement PLAI et la bonification s'est élevée à 625 €³⁷.

Au total, les aides apportées par l'État à l'office intercommunal se sont élevées, sur la période 2015-2018, à 1 534,8 k€, soit environ 384 k€ par an, et sont venues en soutien de la production de 208 logements PLAI – hors bonification petits logements PLUS. L'effet de levier des aides directes à la pierre financées par l'État tient toutefois essentiellement aux aides apportées

³⁵ En particulier, il existe une servitude d'urbanisme au terme de laquelle les logements sociaux doivent représenter 20 % des nouvelles opérations (25 % sur le périmètre des zones d'aménagement concertées). Plus ponctuellement, la commune exerce son droit de préemption, notamment pour permettre des opérations d'acquisition-amélioration.

³⁶ Le PLU de Frontignan a été annulé en première instance en 2013, avant d'être rétabli en deuxième en 2015.

³⁷ Source : DDTM de l'Hérault, programmation des aides à la pierre pour le LLS.

par l'EPCI, lesquelles se sont révélées 3,4 fois plus importantes sur la même période (cf. tableau 2)³⁸.

La convention de délégation conclue avec l'EPCI est de type 3, ce qui signifie que l'instruction des demandes d'agrément est réalisée par le délégataire. Certes, le transfert des compétences et des moyens afférents, tant budgétaires qu'humains, a pu avoir pour effet de limiter la capacité d'anticipation et de pilotage de la production par les services de l'État. Cependant, cette situation résulte avant tout des limites de son système d'informations qui est exclusivement dédié au suivi des agréments et des attributions de financement aux dépens de la production réelle et de la performance globale de l'office. En effet, les services de l'État ne procèdent pas à une analyse des conditions d'équilibre des opérations, qui était auparavant réalisée avec le logiciel du ministère (Lola). En outre, l'outil national de suivi dont ils disposent et la base de données afférentes (Sisal) ne permettent pas d'identifier le promoteur des ventes en l'état futur d'achèvement (Vefa). Elles ne renseignent pas non plus sur le coût de revient final, ni sur les modalités de financement réelles des opérations agréées.

Cette asymétrie d'informations entre l'État et les délégataires peut se révéler pénalisante au moment de la détermination des objectifs annuels de production de LLS de chacun d'eux en fonction desquels une enveloppe budgétaire est allouée conjointement au budget des aides mobilisées par l'EPCI. L'État n'est en effet pas à l'abri de déconvenues faute de pouvoir apprécier finement la faisabilité de l'objectif annuel de production de LLS anticipé par le délégataire. Ainsi, à titre d'illustration, moins de la moitié des opérations programmées par Sète Agglopôle Méditerranée sur son territoire en 2018 avait fait l'objet d'une demande d'agrément en fin d'année³⁹. Or, ce retard, dont la responsabilité incombe à hauteur de 77 % à l'office intercommunal, dans un contexte marqué par une contraction des moyens, il peut être de nature à remettre en cause les crédits des années suivantes⁴⁰.

1.2.3.2. Les aides à la pierre financées par l'EPCI

L'EPCI abonde le budget des aides à la pierre déléguées par l'État par des fonds financés sur ses ressources propres. Sur la période 2015-2018, les aides attribuées au seul office intercommunal se sont élevées à 5 247 k€, ce qui représente 3,4 fois le montant apporté par l'État comme mentionné supra. Le bilan des aides à la pierre ainsi majorées par l'intercommunalité, mais hors subventions complémentaires apportées par les communes dont le décompte n'est pas consolidé, s'établit comme suit :

³⁸ Seules les aides directes (hors ANRU) sont prises en compte en l'espèce. Les aides apportées par l'État au travers des mécanismes de bonification des emprunts, pas plus que les aides à la personne destinées à solvabiliser les ménages ne sont prises en compte dans le cadre de ce contrôle.

³⁹ Source : courrier du préfet en date du 23 janvier 2019 au président de Sète Agglopôle Méditerranée, dont une copie a été transmise à l'office intercommunal. Au total, 12 opérations représentant 340 LLS, dont 263 relevant de l'office (soit 77 %) n'ont pas fait l'objet d'une demande de financement.

⁴⁰ Comme indiqué dans un courrier du préfet au délégataire en date du 23 janvier 2019, « l'exercice de programmation des aides à la pierre revêt une grande importance dans un contexte de tension tant sur les crédits que sur le niveau de production pour répondre à la demande sociale », ce qui, en termes administratifs, renvoie à l'évolution contraire des aides à la pierre financées par l'État (en baisse régulière au niveau national) et de la demande de logements sociaux dans les zones tendues (en hausse régulière).

tableau 3 : Aide moyenne apportée par l'EPCI par logement social

	2015	2016	2017	2018	Cumul
Nombre de logements locatifs sociaux (LLS)	28	220	173	157	578
dont PLAI	8	78	55	67	208
dont PLUS	20	142	118	90	370
dont Sète	28	112	118	117	375
dont Autres communes	0	108	55	40	203
Aides apportées en k€	445,0	2 606,8	1 564,7	2 165,6	6 782,1
dont subv. EPCI	389,0	1 965,8	1 151,0	1 741,5	5 247,4
dont crédits délégués par l'Etat	56,0	641,0	413,7	424,1	1 534,8
dont aides forfaitaires	245,0	2 343,8	1 530,5	1 976,1	6 095,4
dont bonus petits logements	0	71,2	34,2	62,0	167,4
dont surcharge foncière et subv équilibre	200,0	191,8	0	127,5	519,4
Aide unitaire moyenne apportée en €	15 893	11 849	9 045	13 794	11 734

Source : communauté d'agglomération Sète Agglopôle Méditerranée en réponse au questionnaire de la chambre

Plus des trois-quarts des aides à la pierre attribuées à l'office ont été apportées par la communauté d'agglomération, ce qui met en évidence le rôle de financeur secondaire désormais joué par l'État en matière d'aide directe. En moyenne, un logement social produit par Sète Thau Habitat reçoit 11,7 k€ d'aides à la pierre, soit un montant significativement plus élevé que la moyenne des aides attribuées en zone B1⁴¹.

Aux termes du règlement financier adopté par l'EPCI en septembre 2017, les aides forfaitaires apportées par la CABT pour chaque LLS nouvellement créé, que ce soit par voie de production neuve ou d'acquisition-amélioration, sont modulées selon le type de financement (PLAI ou PLUS) et selon le type de bénéficiaires (office intercommunal, opérateurs privés et office départemental). En outre, en présence d'opérations mixtes, comprenant à la fois des logements conventionnés et non conventionnés, l'octroi des aides est conditionné au respect d'une quotité minimale de 25 % de LLS représentant au moins 20 % de la surface de plancher.

Le tableau synthétique des aides par LLS créé tel qu'il ressort du règlement financier de septembre 2017, lequel a été repris à l'identique à titre indicatif dans le projet de PLH, s'établit comme suit :

tableau 4 : Aide apportée par logement social aux termes du règlement financier intercommunal

En € par LLS	PLUS	PLAI
OPH intercommunal	9 000	12 000
Opérateurs privés	1 000	3 000
OPH départemental	0	0

Source : règlement financier de septembre 2017 de la CABT, sous réserve, pour les Vefa, du respect d'un prix de revient plafond de 1 700 €/m². Ce dispositif d'aide est reconduit à l'identique dans le projet de PLH 2019-2024

Sète Thau Habitat perçoit une aide forfaitaire nettement plus importante que celle des autres bailleurs sociaux intervenant sur le territoire intercommunal. Cette différence de traitement, dont la régularité est discutée au § 1.2.3.2, se retrouve dans le taux de subventionnement moyen dont bénéficie l'office. Ainsi, selon l'analyse des plans de financement des opérations agréées sur

⁴¹ Selon le bilan Sisal 2017 des logements aidés disponibles en *open data* sur internet, le montant moyen accordé en zone B1 est de 8,7 k€ par LLS, dont 2,4 de crédits d'État et 6,3 de subventions des collectivités locales et de leurs groupements (soit un périmètre plus large que celui analysé supra). L'aide est de 18,6 k€ pour les PLAI, de 6 pour les PLUS et de 0,9 pour les PLS.

le territoire de l'intercommunalité de 2015 à 2018⁴², l'office intercommunal a bénéficié d'un taux moyen de subventionnement prévisionnel de 14,6 % du prix de revient TTC représentant 18 k€ par logement, soit un niveau comparable à celui de l'office départemental (14 % représentant 15,9 k€ par logement), mais très nettement supérieur à celui des autres bailleurs (4,7 % représentant 5,5 k€ par logement)⁴³.

En retour du soutien financier apporté par la communauté d'agglomération, l'office s'est montré très dynamique : sur la période 2015-2018, il représente 57 % de la production de logements locatifs sociaux (LLS) sur le territoire intercommunal, soit 541 sur un total de 949⁴⁴.

Le très haut niveau de soutien public apporté par l'EPCI à l'office qui lui est rattaché constitue un facteur clé de la bonne situation financière dont il bénéficie en dépit de l'important effort d'investissement réalisé au cours des dernières années (cf. § 5.2.6).

1.2.3.3. Les bénéficiaires des aides à la pierre financées par l'EPCI

Le règlement financier stipule que les aides apportées par l'EPCI ne constituent pas un droit et que « les instances communautaires décident de leur opportunité et de leur attribution définitive au cas par cas ». Cette disposition introduit une dimension discrétionnaire dans le choix des attributaires en plus des critères objectifs d'éligibilité aux aides. En effet, s'agissant d'une aide publique octroyée à des opérateurs économiques qui, s'ils sont conventionnés, n'en demeurent pas moins concurrents, l'EPCI ne peut déroger au strict principe d'égalité sous peine de créer une différence de traitement non justifiée par une sujétion particulière ou une différence objective de la situation des demandeurs.

Depuis juillet 2017, date à laquelle les aides forfaitaires ont été revalorisées, l'office départemental est exclu de la liste des attributaires. La décision du conseil communautaire est intervenue en réaction à une décision antérieure du département de ne pas subventionner la production de LLS réalisés sur les territoires sur lesquels les aides à la pierre ont été déléguées à un EPCI, sauf à ce qu'elle soit réalisée par l'office qui lui est rattaché⁴⁵.

En droit, la chambre estime que la régularité de ces exclusions appliquées à des aides forfaitaires semble contraire au principe d'égalité de traitement d'opérateurs intervenant sur un marché qui, bien que réglementé, n'en demeure pas moins concurrentiel.

En effet, la délimitation territoriale des compétences établie entre les délégataires des aides à la pierre justifie que les aides soient exclusivement ciblées sur le seul périmètre de leur délégation. Aussi la décision du département d'exclure du champ de ses aides les opérations réalisées en dehors du territoire sur lequel il est délégataire est cohérente avec le périmètre des compétences de cette collectivité. L'office peut bénéficier, de la part du délégataire auquel il est rattaché, de conditions financières plus favorables que l'ensemble des autres opérateurs intervenant sur le périmètre de sa délégation. Les aides forfaitaires octroyées à l'office rattaché au délégataire peuvent donc être majorées sur le seul fondement qu'il lui est rattaché sous réserve que cette majoration est bien financée par le budget du délégataire et non pas par celui de l'État.

⁴² Extrait de la base de données Sisal communiqué par la DDTM de l'Hérault.

⁴³ Source : base de données Sisal communiquée par la DDTM de l'Hérault.

⁴⁴ Cf. annexe n° 3. Source : communauté d'agglomération, sous couvert de l'office, en réponse à la chambre.

⁴⁵ À titre d'exemple, le département a notifié à l'office intercommunal, dans un courrier en date du 23 juin 2017, que, depuis son rattachement à l'EPCI, l'office est *de facto* exclu de la liste des bénéficiaires des aides à la pierre dont le département assure la délégation. Au demeurant, le règlement financier du département adopté par délibération du 16 octobre 2017, stipule clairement que « La prise de délégation de Thau agglomération au 1^{er} janvier 2015 exclut les communes [qui lui sont rattachées]. »

En revanche, l'exclusion du seul office départemental du bénéfice des aides intercommunales par ailleurs versées par Sète Agglopôle Méditerranée à tous les bailleurs sociaux intervenant sur son territoire, de même que l'attribution par le département d'aides forfaitaires à la pierre au bénéfice exclusif de son opérateur en-dehors de son territoire de délégation, est, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif, potentiellement constitutive d'une rupture d'égalité.

En gestion, la chambre relève que ces mesures réciproques de rétorsion constituent une manifestation de défiance de nature à nuire à l'efficacité et à l'efficience des politiques publiques locales, dont la finalité commune est de répondre aux besoins de logements de ménages modestes et de rétablir la mixité sociale des territoires. Au surplus ces mécanismes d'exclusion réciproque constituent un très mauvais signal alors que les deux offices sont engagés, en concertation avec celui de l'agglomération de Béziers, dans un projet de regroupement au sein d'une société anonyme de coordination (SAC)⁴⁶ qui aura pour effet de créer une solidarité financière entre eux, afin de se conformer au seuil de 12 000 logements rendu obligatoire par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite ELAN.

En réponse aux observations provisoires, l'office confirme que « la cohérence de la gouvernance est un facteur clé de succès du rapprochement initié entre les trois offices publics de l'habitat de l'Hérault. » Le président de la communauté d'agglomération admet pour sa part que « ce rapprochement, [qui est] suivi et encouragé par l'EPCI, va nécessairement amener à réviser les principes de partenariat entre le territoire et ces bailleurs [et que], dès lors, il sera opportun [...] de revoir le règlement d'intervention de Sète Agglopôle méditerranée et de mettre en place des dispositifs d'aide pour les autres bailleurs partenaires ». En revanche, le président du conseil départemental argue que la disposition en vertu de laquelle l'office intercommunal peut prétendre à ses aides sous réserve qu'il monte ses opérations en partenariat avec Hérault Habitat « permet de facto de garantir l'accès à tout opérateur ».

La chambre invite donc le département à réexaminer, conjointement avec l'EPCI, les dispositions de son règlement financier qui ont pour effet d'exclure l'office public intercommunal.

1.2.3.4. Modalités d'attribution des aides à la pierre financées par l'EPCI aux logements conventionnés construits en Vefa

Les modalités d'attribution des aides intercommunales ont connu une adaptation majeure en novembre 2015 pour accroître leur effet de levier tout en maîtrisant leur coût pour la collectivité. D'une part, un mécanisme de majoration a été introduit en cas de surcharge foncière dans les centres anciens des communes SRU. D'autre part, l'octroi des aides à la pierre aux logements locatifs sociaux construits en Vefa a été conditionné au respect d'un prix de revient plafond de 1 700 €/m² de surface habitable⁴⁷.

L'introduction d'un prix de revient plafond, dont l'office revendique l'initiative⁴⁸, permet, dans une zone tendue où le foncier est rare, de prévenir la hausse des prix susceptible de résulter de la mise en concurrence des bailleurs sociaux par les promoteurs. L'intérêt est de limiter la quotité de fonds propres et d'aides publiques nécessaires pour équilibrer les opérations de LLS. En soustrayant la production de logements sociaux des effets inflationnistes imputables à la rareté

⁴⁶ Source : PV du CA de l'office en date du 2 octobre 2018.

⁴⁷ Source : délibération n° 2015-164 du 19 novembre 2015 et règlement financier de l'agglomération (septembre 2017).

⁴⁸ Source : office, réponse au questionnaire de la chambre.

du foncier, ce mécanisme constitue donc un puissant levier d'optimisation des aides publiques et des fonds propres des bailleurs sociaux⁴⁹.

Ce système présente toutefois deux risques. Tout d'abord, en présence de prix de vente inférieur au coût de revient réel, les promoteurs risquent de constater des pertes sur la quote-part de leur programme devant faire l'objet d'un conventionnement qu'ils s'efforceront de compenser par un surcroît de marge d'un montant équivalent sur les logements non conventionnés vendus à des investisseurs ou à des propriétaires occupants. En d'autres termes, en cas de plafonnement du prix de vente de logements conventionnés en Vefa à un niveau inférieur à leur coût de revient majoré d'une marge minimale, il existe un risque que les investisseurs privés contribuent de fait à subventionner la production de logements sociaux dans des proportions qui sont aujourd'hui méconnues⁵⁰.

Ce risque est d'autant plus fort que le plafond de 1 700 €/m² arrêté dans le règlement financier de l'EPCI ne résulte pas d'une étude statistique des opérations réalisées sur le territoire, ni même d'une concertation avec les promoteurs, mais d'une évaluation d'un prix du marché, réalisé à l'initiative du seul office intercommunal. Dès lors ce seuil peut être contesté au motif que l'office se trouve en situation de conflit d'intérêts dans la mesure où il est le principal bénéficiaire de ce plafonnement. À titre subsidiaire, ce seuil n'a pas été revalorisé depuis sa mise en place alors que le coût de la construction tend à augmenter depuis 18 mois.

Le deuxième risque est de créer un appel d'air auprès de bailleurs sociaux dont l'implantation territoriale et la stratégie patrimoniale peuvent être très variables. En effet, en proposant à la vente des logements locatifs sociaux à des prix très attractifs, des bailleurs de toute origine géographique peuvent trouver un intérêt économique objectif à réaliser des acquisitions ponctuelles dans des conditions financières attractives, quitte, en cas de difficulté à assumer la gestion locative des biens acquis, à les revendre passé le délai de dix ans qui leur est opposable en application de l'article L. 443-7 du CCH, avec la perspective raisonnable de constater une plus-value significative.

Pour prévenir ce risque, les communes peuvent être tentées de conditionner l'octroi du permis de construire à la conclusion préalable, par le promoteur portant l'opération, d'un contrat de Vefa avec le bailleur social avec lequel elles ont construit une relation partenariale. Par ce biais, les communes disposent, en particulier en présence de servitudes d'urbanisme imposant une quotité minimale de logements sociaux par opération ou d'un règlement financier incitatif, du pouvoir de choisir le bailleur social qui bénéficiera des logements conventionnés cédés en Vefa par le promoteur. Dans ces circonstances, le promoteur a tout intérêt à se rapprocher, dès le début de son projet, du bailleur social pressenti pour s'assurer que les biens cédés correspondent bien à ses besoins, quitte à co-construire l'opération avec lui.

Les procès-verbaux du CA des exercices 2016 à 2018 attestent que tous les contrats de Vefa conclus par l'office pendant cette période ont, à quelques rares exceptions⁵¹, été négociés préalablement à l'octroi du permis de construire pour être signés postérieurement à son obtention.

⁴⁹ En effet, une opération de promotion immobilière « est montée à l'envers » dans le sens où, en fonction des prix de vente du marché, le promoteur va calculer, une fois déduit le coût complet de production et de commercialisation, le prix total qu'il peut consacrer à l'achat du foncier, portage inclus. Ces modalités de fonctionnement, qui sont consubstantielles au modèle économique de la promotion immobilière, s'adaptent mal à la production de logement social dont le prix de revient doit être adapté aux loyers maximaux opposables. Or, en zones tendues, la pression sur le foncier et la demande de logements sociaux sont telles que les bailleurs sociaux consentent à acquérir des logements en Vefa à des prix excédant le prix d'équilibre, quitte à solliciter ensuite des aides publiques complémentaires pour compenser la « surcharge foncière ».

⁵⁰ Ce que semble au demeurant accréditer les propos tenus par le président du CA du 2 octobre 2018 : « Ce prix d'acquisition est, comme toujours avec notre office, très performant, mais je reçois des promoteurs qui se plaignent des prix pratiqués par l'OPH ».

⁵¹ Opération Melody de 220 LLS à Sète mentionnée dans le PV du CA du 10 mars 2017.

En effet, les délibérations du conseil ne visent pas le dépôt de demande du permis de construire du promoteur et se concluent invariablement par une même décision donnant pouvoir au président⁵² de signer le contrat de Vefa sous réserve de l'obtention, par le promoteur, du permis de construire purgé de tout recours.

Les PV de CA tendent également à accréditer l'hypothèse selon laquelle des négociations avec le promoteur interviennent très en amont du lancement de l'opération, à un stade où les caractéristiques de celle-ci ne sont pas encore définitivement arrêtées. Par exemple, dans le PV du 26 octobre 2016, le directeur général alors en fonction relève que « l'OPH est parvenu à un accord avec le promoteur xx pour acquérir 44 LLS [...] » et invite par conséquent le CA à autoriser la signature du contrat de Vefa « sous réserve de l'obtention du permis de construire purgé de tout recours » par le promoteur⁵³. De même, dans le PV du 15 juin 2016, il précise, à l'appui de la présentation demandant au CA d'autoriser son président à signer l'acte notarié de Vefa, que « Nous avons négocié avec le promoteur pour trouver des économies de construction dans des conditions acceptables par le maître d'œuvre et des améliorations ».

Enfin, l'intermédiation de la commune est parfois signalée sans toutefois que son contenu soit précisé. Ainsi, dans le PV du 2 octobre 2018, le chargé de mission du nouveau DG explique que « notre OPH a établi une relation de confiance avec la ville [qui] a donc orienté vers l'office le promoteur xx pour une Vefa de 60 LLS [...]. Il conviendrait que le CA valide cette acquisition en Vefa dans les conditions financières présentées [...] avec les conditions suspensives suivantes : [...] obtention d'un permis de construire purgé de tout recours »⁵⁴.

La chambre rappelle, d'une part, que les communes ne disposent d'aucune base légale pour s'immiscer directement ou indirectement dans le choix, par le promoteur, du bailleur social avec lequel il pourra conclure un contrat de Vefa.

D'autre part, la négociation d'un contrat en Vefa préalablement à l'octroi du permis de construire tend à attester une immixtion du bailleur dans la définition du programme, ce qui est contraire aux dispositions de l'article L. 433-2 du CCH encadrant le recours aux Vefa⁵⁵. Ce faisant, le bailleur social prend le risque d'être considéré comme maître d'ouvrage ou co-maître d'ouvrage, auquel cas le contrat de Vefa peut être requalifié en contrat de travaux⁵⁶. Or, une telle requalification aurait pour effet de placer le bailleur social face à un manquement non seulement aux dispositions de la loi de juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'ouvrage privée, dite loi MOP, aux termes desquelles les interventions du maître d'ouvrage et du maître d'œuvre doivent être séquencées, mais également aux dispositions de l'ordonnance du 23 juillet 2015, aux termes desquelles les travaux doivent être réalisés après mise en concurrence dans le respect des règles et principes applicables, dont en particulier celui de l'allotissement. Par conséquent, l'ensemble de la procédure pourrait être dénoncée comme ayant pour effet, sinon pour finalité, de contourner les règles de la commande publique.

⁵² Le CA donne, à tort, mandat au président pour signer les actes de vente notariés des Vefa alors que seul le directeur général (DG), en qualité de mandataire est compétent pour engager l'office à l'égard des tiers.

⁵³ Acquisition en Vefa de 44 LLS à Gigean, projet de résidence seniors.

⁵⁴ Acquisition en Vefa de 60 LLS à Gigean, programme « Les Lilas ».

⁵⁵ « Un organisme d'habitations à loyer modéré [...] 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. » Article L. 433-2 du CCH. Ces conditions sont cumulatives : le programme doit être établi par un tiers, et non par l'organisme, et l'acquisition doit être postérieure au dépôt de la demande du permis de construire.

⁵⁶ Le recours à la Vefa doit être conforme à l'article 1601-3 du code civil en vertu duquel « le vendeur conserve les pouvoirs de maître de l'ouvrage jusqu'à réception des travaux ».

La chambre demande à l'office de ne pas intervenir dans la conception des programmes techniques des futures Vefa. Elle lui recommande également de viser, dans les délibérations autorisant la signature du contrat de Vefa, la demande du permis de construire du promoteur.

Recommandation

1. Viser la demande du permis de construire du promoteur dans les délibérations autorisant la signature du contrat de Vefa. *Mise en œuvre en cours.*

En réponse aux observations provisoires, l'office s'engage à respecter cette recommandation. Il précise qu'il privilégie la maîtrise d'ouvrage directe, qui est « plus soucieuse de la durabilité des ouvrages et des coûts d'usage » en dépit de la distorsion de concurrence dont bénéficient « les opérations Vefa 100 % sociales qui sont exonérées des principes de la commande publique ». Parallèlement, l'EPCI indique avoir engagé une réflexion avec les promoteurs, leur fédération, les bailleurs et les aménageurs pour mieux objectiver le plafonnement des prix de revient au regard des contraintes techniques, géologiques et / ou économiques imposées par la réglementation et la localisation des programmes. Il précise en outre qu'il entend imposer des quotas de logements livrés en Vefa en faveur des primo-accédants.

1.2.3.5. Les garanties d'emprunts apportées par l'EPCI

La communauté d'agglomération apporte sa garantie aux emprunts locatifs contractés par les bailleurs sociaux en contrepartie d'un droit de réservation. Depuis juillet 2017, toutefois, elle réserve ce bénéfice au seul bailleur intercommunal⁵⁷. Pour l'heure, la CA n'a pas demandé de contrepartie en termes de réservation, mais elle n'exclut pas de le faire⁵⁸.

Avant que l'office ne soit rattaché à l'EPCI, c'était la commune de Sète qui apportait sa garantie aux emprunts locatifs qu'il contractait, mais cette garantie était donnée sans exiger en retour de droits de réservation. Cette absence formelle de contrepartie s'explique par les modalités de gestion des attributions qui confèrent de fait à la commune et à ses élus un rôle déterminant dans le choix des locataires dans des conditions de régularité douteuses qui font l'objet de développements spécifiques au § 4.1.2.

1.2.4. Interventions sur le parc non conventionné

1.2.4.1. Aides apportées au parc privé non conventionné dégradé

Les collectivités locales et leurs groupements ont mis en place plusieurs dispositifs spécifiques en faveur de la réhabilitation du parc non conventionné auxquels l'office apporte son soutien dans le cadre des missions qui lui sont dévolues aux termes de l'article L. 421-1 du CCH.

⁵⁷ Source : délibération n° 2017-188 du 20 juillet 2017. Cette aide, qui n'entre pas dans le champ du dispositif de délégation des aides à la pierre, emporte, pour le garant, un engagement de long terme aux conséquences potentiellement considérables, qui requiert par conséquent une appréciation circonstanciée du risque de défaut du bénéficiaire potentiel ainsi qu'un mécanisme de contrôle adapté. Sa limitation au seul bailleur intercommunal ne saurait donc être contestée, contrairement aux aides financières forfaitaires à la pierre.

⁵⁸ Source : réponse de la CA au questionnaire de la chambre : « Concernant le contingent, nous envisageons effectivement de mettre en place un dispositif. Nos démarches, d'une manière générale, ont été ralenties en cours de mandat par la fusion des EPCI imposée par M. le Préfet dans le cadre du SDCI. Pour autant, nous sommes parvenus à arrêter notre PLH 2019-2040 lors du dernier conseil communautaire, après avoir approuvé la convention intercommunale d'attribution (CIA) en février. Nous disposons ainsi de feuilles de route pour améliorer et développer ces politiques de l'Habitat. »

En qualité de délégataire des aides à la pierre, l'EPCI alloue les aides de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) en faveur des ménages éligibles au regard des critères de revenus et d'ancienneté dans le logement (plus de 15 ans) dans la limite d'une enveloppe budgétaire fermée⁵⁹. Compte tenu de la modicité des revenus de la population locale, près de la moitié des ménages du parc non conventionné (45 %) est éligible à ces aides. L'existence d'une politique publique locale inscrite dans la durée est d'autant plus importante qu'à l'échelle de l'agglomération, le parc non conventionné représente près de 90 % des résidences principales (contre 10 % pour le parc conventionné), dont 58 % sont occupées par des propriétaires occupants et 32 % par des locataires.

Le constat d'une revitalisation progressive du centre-ville de Sète est partagé par l'ensemble des acteurs. Cependant, le PLH 2019-2024 ne comporte que quelques éléments de bilan épars de nature exclusivement littéraires⁶⁰, aux termes desquels il apparaît que les aides apportées aux propriétaires occupants ont été importantes, notamment dans le cadre de l'adaptation des logements au vieillissement et à la perte d'autonomie, tandis que celles apportées aux propriétaires bailleurs demeurent en-deçà des objectifs. Un bilan a bien été établi par un prestataire externe, mais il ne répond que très partiellement au besoin d'objectivation de ce plan. Une évaluation plus précise des mesures mises en place serait donc souhaitable.

1.2.4.2. Modalités d'intervention de l'office

Si l'office intercommunal n'a pas vocation à bénéficier des aides publiques en faveur du parc non conventionné, il n'en constitue pas moins un partenaire majeur de la ville pour la réhabilitation du centre-ville ancien dégradé dans le cadre du périmètre de restauration immobilière (PRI) Ile Sud⁶¹ et de l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) initialement ciblée sur la ville centre mais qui a, depuis lors, été étendue à l'ensemble du territoire intercommunal⁶².

L'office est cosignataire du programme de requalification urbaine des quartiers anciens dégradés (PRQAD) du centre-ville ancien de Sète conclu initialement en 2011. Dans ce cadre, il concourt à la politique de rénovation urbaine en réalisant des opérations d'acquisitions-améliorations assorties de rénovations thermiques en vue notamment de lutter contre l'habitat indigne et de permettre à une population âgée de se maintenir dans son logement. Les logements ou groupes de logements acquis et améliorés par l'office sont systématiquement conventionnés. Au cas où ces logements sont encore occupés, les ménages sont, selon l'ampleur des réhabilitations à mener, soit relogés dans le parc de l'office, soit maintenus sur place.

L'intervention de l'office, dès le début du projet, permet d'amorcer une dynamique de réhabilitation qui facilite la mobilisation ultérieure de fonds privés, notamment dans le cadre du

⁵⁹ Le projet de PLH 2019-2024 prévoit un peu plus de 500 k€ par an sur la période, dont 290 k€ pour l'OPAH communautaire et 225 k€ pour l'OPAH de renouvellement urbain sur le centre de Sète.

⁶⁰ Le projet de PLH précise que « le bilan de ces dispositifs est en cours d'approfondissement ».

⁶¹ Le PRI est une procédure d'aménagement ayant pour objet la restauration et la remise en état d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles sur un territoire défini, moyennant la mobilisation d'aides financières et d'outils réglementaires coercitifs (déclaration d'utilité publique par exemple).

⁶² Une OPAH, telle que définie à l'article L. 303-1 du CCH, est une offre partenariale d'ingénierie assortie d'aides financières visant à requalifier l'habitat privé ancien sur un territoire particulier (quartiers ou centres urbains anciens, bourgs ruraux dévitalisés, etc.) en intervenant notamment sur les copropriétés dégradées et en soutenant l'adaptation de logements pour les personnes âgées ou handicapées.

dispositif de défiscalisation Malraux⁶³. En pratique, la ville communique à l'office les déclarations d'intention d'aliéner (DIA) pour voir s'il est possible de mener une opération de logement social ou une opération mixte dans les secteurs dégradés. Ainsi, de 2015 à 2018, l'office a réhabilité une soixantaine de logements dans les rues de l'hyper centre de Sète⁶⁴.

Les opérations d'acquisition amélioration réalisées ne comportent le plus souvent qu'un nombre très limité de logements, mais elles requièrent un investissement important du bailleur compte tenu de leur localisation, des contraintes architecturales et de leur nature (réhabilitation, parfois en site occupé)⁶⁵. En revanche, grâce aux subventions publiques, dont en particulier les aides exceptionnelles apportées par la ville en tant que de besoin, les opérations ainsi réalisées par l'office, dont le retour sur investissement est généralement moins favorable qu'une opération neuve, n'ont pas été conduites aux dépens de ses équilibres financiers.

La chambre relève cette bonne pratique aux termes de laquelle l'office concourt, sans préjudice de sa situation financière et en bonne intelligence avec les collectivités locales et leurs groupements, à la réhabilitation de centres anciens dégradés en intervenant sur de petites opérations sur lesquelles les bailleurs sociaux moins insérés localement ne souhaitent pas aller en raison du temps mobilisé et des coûts indirects générés.

En cas de conventionnement sur place de logements occupés, l'office doit toutefois se prémunir contre le risque de placer les locataires dont les ressources dépasseraient les plafonds de ressources applicables au logement social dans l'obligation de s'acquitter d'un surloyer correspondant à la différence entre le loyer conventionné et le loyer applicable dans le parc social, majoré, le cas échéant, du supplément de loyer solidarité en cas de dépassement de plus de 20 % des plafonds de ressources conformément à l'article L. 441-3 du CCH. En cas de dépassement de plus de 150 % des ressources, les locataires concernés peuvent même perdre le droit de maintien dans les lieux en vertu de l'article L. 442-2-3 du CCH. L'application de ces dispositions aux ménages titulaires d'un bail locatif de droit commun, dit de 1989, dont le logement a fait l'objet d'un conventionnement sur place a été confirmé par la Cour de Cassation, notamment dans son arrêt du 10 juillet 2013, *Société ICF la Sablière*.

La chambre relève que l'intervention partenariale de l'office en complément des aides apportées par les collectivités locales et leurs groupements à la réhabilitation des centres anciens dégradés constitue un facteur clé de succès de cette politique. Elle doit être considérée comme une bonne pratique sous réserve toutefois que la conduite de ces opérations d'acquisition-amélioration ne se fasse pas aux dépens des équilibres financiers de l'office et que le conventionnement des logements occupés par des ménages dont les ressources dépassent les plafonds de ressources applicables au logement social donne bien lieu à l'application d'un surloyer voire, au supplément de loyer de solidarité et au mécanisme de perte du droit au maintien dans les lieux.

⁶³ Le régime de défiscalisation Malraux, dont l'origine remonte à la loi du 4 août 1962 visant à protéger le patrimoine historique et esthétique national, est un régime de défiscalisation en faveur de contribuables généralement fortement imposés qui réalisent un investissement dans un bien ancien à réhabiliter destiné à la location et situé dans certaines zones bien définies (zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager, aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine, secteurs sauvegardés, quartiers anciens dégradés).

⁶⁴ Bel Air, Paul Valéry, Révolution Montmorency, Jean Jaurès.

⁶⁵ Par exemple, en 2017, l'office a obtenu l'agrément pour une opération d'acquisition-amélioration de trois logements (deux PLUS et un PLAI) rue Honoré Euzet à Sète.

1.2.4.3. Actions prévisionnelles dans le cadre du dispositif « Action cœur de ville »

La contribution de l'office à l'opération de revitalisation du territoire (ORT) prévue dans le cadre du programme « Action cœur de ville » auquel la ville de Sète participe reste à définir⁶⁶. Pour l'heure, l'office a produit trois fiches actions correspondant à la construction d'une résidence habitat pour les jeunes et à la réalisation de deux opérations totalisant 34 logements et une crèche sur du foncier communal. Le montage de ces projets est toutefois contraint par la condition, imposée par Action Logement pour l'octroi des aides proposées à l'appui de ce dispositif, d'injecter au moins 15 % de fonds propres dans les opérations, soit une quotité nettement supérieure à celle usuellement apportée par l'office⁶⁷.

2. PILOTAGE, GOUVERNANCE ET ORGANISATION

2.1. Modalités de pilotage de l'organisme

2.1.1. Contractualisation avec l'État

2.1.1.1. La convention d'utilité sociale 2011-2016

L'office a conclu avec les services de l'État une convention d'utilité sociale (CUS), qui est obligatoire aux termes de l'article L. 445-1 du CCH en application de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions, dite Molle. Cette convention, qui couvrait initialement la période 2011-2016, a été prolongée à deux reprises, en 2017 et en 2018. La communauté d'agglomération a cosigné la CUS⁶⁸.

La CUS formalise les orientations stratégiques de l'office, dont en particulier sa politique patrimoniale, laquelle doit être cohérente avec les besoins du territoire exprimés dans les différents documents de planification, dont le PLH en particulier. L'objectif de doublement de la production nouvelle contenu dans la CUS 2011-2016 traduit une démarche volontariste de l'office de répondre aux importants besoins identifiés dans le PLH.

Pourtant, la CUS n'est pas utilisée comme un outil de pilotage et de suivi de l'activité et de la performance de l'outil. Ainsi, les services déconcentrés de l'État n'ont pas été destinataires d'un bilan détaillé de la CUS, dont le contenu est pourtant très précisément détaillé aux articles R. 445-1 et suivants du CCH. En effet, seuls les indicateurs obligatoires aux termes du décret du 9 mai 2017 leur ont été transmis, conformément à leur demande. Cette sélectivité reflète la priorisation, par les services de l'État, des objectifs de financement de la production nouvelle et d'équilibre de peuplement sur les enjeux relatifs à la performance de gestion de l'office et à l'effort d'entretien et de réhabilitation de son patrimoine.

⁶⁶ Le programme « Action cœur de ville » vise à conforter les fonctions de centralité et l'attractivité des villes moyennes dans leur environnement territorial. Le budget national consacré à cet effet s'élève à 5 Md€ sur cinq ans, dont 1,7 apportés par la Caisse des dépôts (1 Md€ en fonds propres et 0,7 Md€ sous forme de prêts), 1,5 Md€ par Action Logement et 1 Md€ par l'ANAH. La convention-cadre pour la mise en œuvre de ce programme a été approuvée par le conseil municipal du 17 septembre 2018 ainsi que par le conseil communautaire du 20 septembre 2018.

⁶⁷ Source : Action Logement, directive prise par délibération du CA d'Action Logement groupe le 30 janvier 2019 en application de l'article L. 318-1 II du CCH et de la convention visée au 13^{ème} alinéa de l'article L. 313-3 du CCH : « le maître d'ouvrage doit investir au minimum 15 % de fonds propres dans l'opération (base prix de revient TTC) ».

⁶⁸ Source : réponse de l'office au questionnaire n° 1 de la chambre (1.6.1).

En particulier, l'office n'a pas renseigné l'indicateur relatif au nombre de logements rénovés au sens du premier alinéa du II de l'article 5 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement en zone urbaine sensible et en-dehors. Or, la chambre relève que l'effort de maintenance, gros entretien et remplacement de composants inclus, a fortement diminué et demeure à un niveau très faible sur l'ensemble de la prévisionnelle financière (cf. § 5.4.2.2) alors même que la performance énergétique du parc a fait l'objet d'évaluations contradictoires (cf. § 3.1.3.2). Dès lors, il existe un risque de sous-investissement qui, s'il n'a pas été démontré à ce stade, ne peut pas non plus être écarté, ni correctement anticipé par l'État en l'absence d'indicateurs de suivi.

Par ailleurs, la chambre relève que les éléments transmis par l'office sont de nature exclusivement déclarative en l'absence de contrôle, par les services de l'État⁶⁹. Cette réserve faite, il apparaît, aux termes des éléments communiqués, que l'office a nettement dépassé ses objectifs de production de logements familiaux, en particulier de PLAI, mais qu'il accuse un léger retard en matière de foyers⁷⁰. Les objectifs contractualisés en matière de peuplement seraient également atteints.

Au final, il apparaît que la CUS constitue un outil de pilotage largement sous-employé, le dialogue de gestion engagé avec l'État étant presque exclusivement focalisé sur le financement de la production nouvellement agréée.

2.1.1.2. La convention d'utilité sociale 2019-2024

La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) prévoit désormais que les EPCI compétents en matière de PLH soient obligatoirement signataires de la CUS de l'office qui leur est rattaché. Elle dispose également que le plan de vente exposé dans la CUS vaut autorisation sous réserve toutefois de l'avis conforme des communes déficitaires aux termes de la loi de solidarité et de renouvellement urbains (SRU).

L'office a élaboré, avec le recours d'une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), un projet de CUS qui n'a toutefois été soumis ni à la concertation avec les parties prenantes, ni à l'approbation du conseil d'administration. L'office a en effet préféré retarder le processus d'adoption de ce projet afin de mieux appréhender les effets de la réduction de loyer solidarité (RLS) instaurée par la loi des finances pour 2018 ainsi que les conséquences de l'obligation, inscrite dans la loi ELAN, de se rapprocher d'autres bailleurs sociaux pour que leur patrimoine cumulé atteigne le seuil de 12 000 logements. À ce stade, la finalisation de la CUS est donc tributaire de l'état d'avancement des discussions autour du projet de la société anonyme de coordination (SAC) engagées avec les offices de l'Hérault et de Béziers.

L'office a jusqu'au 1^{er} juillet 2019 pour déposer son projet de CUS auprès des services de l'État et jusqu'au 31 décembre 2019 pour que son conseil d'administration l'adopte. Les modifications législatives et fiscales récemment introduites justifient pleinement le délai d'un an accordé aux bailleurs sociaux pour valider la nouvelle CUS. Toutefois, ce délai supplémentaire, qui intervient alors que la durée de la précédente CUS a déjà été prolongée de deux ans, résulte également des difficultés rencontrées au moins autant par les services de l'État que par les bailleurs sociaux pour contractualiser, à un rythme aussi régulier, un outil programmatique d'une telle ampleur.

⁶⁹ Sauf exceptions, en cas de valeur aberrante par exemple.

⁷⁰ Il a ainsi produit 440 logements familiaux de 2011 à 2016, contre 426 prévus, dont 123 PLAI, contre 90 prévus. Parallèlement, il a produit, sur la même période, 15 équivalent logements locatifs, contre 22 contractualisés.

La chambre relève que le renoncement des services de l'État à exiger un bilan détaillé de la CUS faute de pouvoir l'exploiter et le contrôler de façon satisfaisante, met en évidence les limites du pilotage exercé sur les bailleurs par les services de l'État, *a fortiori* quand ces derniers ont perdu une part significative de leurs moyens humains – et de l'expertise afférente – par suite de la décentralisation de l'instruction des demandes d'agrément dans le cadre de la délégation des aides à la pierre.

2.1.2. Contractualisation avec l'EPCI de rattachement

L'EPCI, pas plus que la ville de Sète quand l'office lui était rattaché, n'a formalisé de convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens assortie d'indicateurs chiffrés. Le pilotage de l'office est donc exclusivement réalisé au travers de son conseil d'administration dont la vision stratégique a, au demeurant, longtemps été limitée par l'absence d'outils patrimoniaux et financiers de long terme (cf. § 2.2.1.4).

En l'absence de cadrage stratégique contractualisé, l'office a retenu comme axe stratégique prioritaire le développement, dans la limite du respect des grands équilibres financiers, « d'une offre nouvelle de logements sociaux (PLUS) et très sociaux (PLAI) pour répondre à la demande non satisfaite et à la croissance démographique », tant en construction neuve qu'en amélioration-acquisition, sur le territoire élargi de l'EPCI. Pour pertinent qu'il puisse être, cet axe stratégique ne saurait être suffisant. La chambre estime en effet que, compte tenu des dysfonctionnements majeurs relevés en matière de gouvernance et de gestion locative (cf. § 2.2 et 4), il est indispensable d'assortir l'ambition de croissance du parc d'objectifs de performances de la gestion.

C'est pourquoi la chambre recommande à l'office d'engager, en concertation avec la CA, une démarche de contractualisation pluriannuelle de ses objectifs qui prenne en compte les progrès qu'il lui faut accomplir en matière de gestion locative. En outre, en formalisant ainsi ses grandes orientations stratégiques, ce type de contrat est de nature à faciliter le travail de surveillance et d'arbitrage du conseil d'administration, dont les débats apparaissent aujourd'hui insuffisamment prioritaires (cf. § 2.2.1.4).

Recommandation

2. Proposer à l'EPCI un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens englobant, au-delà des dimensions patrimoniales et financières, des indicateurs de performances de sa gestion. *Mise en œuvre en cours.*

En réponse aux observations provisoires, l'EPCI s'engage à mettre en place un cadre partenarial définissant une stratégie commune et permettant de baliser les engagements financiers de chacun pour les années à venir. L'office se dit également très favorable à la mise en place d'un contrat pluriannuel d'objectif et de moyens portant à la fois sur des dimensions qualitatives et quantitatives dans les domaines de la production, du peuplement et de la qualité de service.

2.2. Gouvernance de l'organisme

2.2.1. Conseil d'administration

2.2.1.1. Composition, périodicité et présentéisme

Le conseil d'administration (CA) de l'office est, depuis le rattachement à l'EPCI au 1^{er} janvier 2017, composé de 23 membres, conformément à l'article R. 421-4 du CCH. Conformément à l'article R. 421-5 du CCH, la délibération du conseil communautaire du 26 janvier 2017 arrêtant sa composition désigne six membres dudit conseil et sept personnalités qualifiées ainsi que quatre représentant élus des locataires, deux des organisations syndicales, deux des caisses d'allocations familiales⁷¹, un d'Action Logement et un d'Habitat Jeunes, en qualité d'associations intervenant dans l'insertion ou le logement des personnes défavorisées.

Le CA est présidé depuis le 7 juin 2001 par M. François Commeinhes, par ailleurs maire de Sète depuis 2002 et président de l'agglomération depuis son élargissement. Il se réunit quatre fois par an. L'assiduité des administrateurs est satisfaisante quoique perfectible, le taux annuel moyen de participation allant de 76 % en 2016 et 2018 à 86 % en 2017. Néanmoins, certains administrateurs se distinguent par leur absence récurrente. En particulier, la représentante des locataires n'a été présente qu'à 2 séances du CA sur les 12 qui se sont déroulées de 2016 à 2018 ; tandis que l'une des personnes qualifiées désignées par l'EPCI a été absente à toutes les séances de l'année 2018. Ces deux administrateurs pourraient être déclarés démissionnaires par le préfet en vertu des dispositions de l'article L. 421-13 du CCH, aux termes duquel « 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 ».

Les administrateurs perçoivent, en vertu d'une délibération du CA du 10 mars 2017, une indemnité de 50 € pour leur participation aux seules réunions du CA et du bureau à raison d'une indemnité par jour au maximum, conformément à l'article R. 421-10 du CCH. Au total, 3 900 € ont ainsi été accordés aux 26 administrateurs présents au cours de l'exercice 2018, dont 250 € au maximum pour les administrateurs présents à toutes les séances. Le montant total des indemnités versées aux administrateurs est limité et le montant individuel forfaitaire est inférieur au plafond réglementaire.

Les administrateurs signent le procès-verbal au moment de son adoption, lequel est généralement approuvé lors de la séance suivante. En revanche, ils ne signent pas de feuille d'émargement permettant d'attester de leur présence le jour de la séance et d'ouvrir le droit à la perception d'une indemnité. Par conséquent, il n'existe pas de pièce justificative à l'appui de ces versements. En réponse aux observations provisoires, l'office indique avoir mis en place, dès le conseil du 28 mars 2019, « une feuille de présence à l'appui de l'appel nominatif par le président ».

2.2.1.2. Conventions réglementées

En vertu de l'article L. 423-11 du CCH, « toute convention intervenant directement ou par personne interposée entre un organisme public d'habitations à loyer modéré et son directeur général, l'un de ses directeurs ou l'un de ses administrateurs doit être soumise à l'autorisation préalable du conseil d'administration. Les conventions auxquelles une des personnes visées au

⁷¹ Caisse d'allocations familiales et union départementale des associations familiales (UDAF).

présent alinéa est indirectement intéressée sont également soumises à autorisation préalable ». L'article L. 423-11-2 du même code précise que « l'intéressé est tenu d'informer le conseil dès qu'il a connaissance d'une [telle] convention [et qu'il] ne peut prendre part au vote sur l'autorisation sollicitée ». Enfin, l'article L. 423-11-3 du CCH précise qu'en l'absence d'autorisation préalable du conseil d'administration, ces conventions « peuvent être annulées si elles ont eu des conséquences dommageables pour l'organisme ».

Toutefois, aux termes de l'article L. 423-11-1 du même code, ces conventions, quand elles ne portent que sur des opérations courantes et qu'elles sont conclues à des conditions normales, font seulement « l'objet d'une communication par l'intéressé au président du conseil d'administration, à l'exception de celles qui, en raison de leur objet ou de leurs implications financières, ne sont significatives pour aucune des parties. La liste et l'objet de ces conventions sont communiquées par le président aux membres du conseil d'administration ».

L'office n'a pas établi de liste des conventions réglementées. Pour autant, les services et les administrateurs semblent avoir connaissance de la législation applicable, ainsi que l'illustre, par exemple, la position prise par l'administrateur au CA représentant la Caisse d'Épargne lors de la séance du 21 décembre 2016, où il a fait part de l'obligation qui était la sienne de s'abstenir de participer au vote relatif au refinancement d'un emprunt dans lequel une filiale de l'établissement bancaire qu'il représente était impliquée.

En réponse aux observations provisoires, l'office, à la suite de l'ancien DG, soutient toutefois qu'il n'avait pas connaissance des textes applicables. Pourtant, le livret de l'administrateur des offices qu'il cite par ailleurs dans sa réponse indique qu'« en cas de conflit d'intérêts, l'administrateur doit en informer le conseil d'administration et ne doit participer, ni aux discussions, ni aux délibérations sur les sujets en cause. Ces situations concernent notamment les administrateurs représentant l'office dans une société dont l'office détient des parts. Elles sont visées par le CCH (art. L. 423-10) et la loi prévoit des dispositions spécifiques pour les conventions réglementées (art. L. 423-11). Le conflit d'intérêts peut être constitutif du délit de prise illégale d'intérêt (art. 432-12 du code pénal) ».

En pratique, la règle de déport au moment du vote, qui est opposable aux administrateurs intéressés, n'est pas systématiquement respectée. Ainsi, ce même administrateur représentant la Caisse d'Épargne a, lors de la séance du CA du 10 mars 2017 pour laquelle il a reçu une indemnité de présence, participé à la décision, adoptée à l'unanimité, de procéder au refinancement auprès du Crédit foncier, qui fait partie du groupe Banque Populaire Caisse d'Épargne, de deux emprunts d'un montant cumulé de 15 374 k€ initialement contractés auprès de la Caisse des dépôts. Quand bien même elle résulterait d'un simple oubli, dans le PV du CA, de l'abstention de l'administrateur intéressé, cette procédure n'est pas conforme aux règles applicables aux conventions réglementées et emporte un risque juridique, tant pour l'office que pour l'administrateur intéressé.

De surcroît, la règle du déport des débats préalables au vote, qui est n'est jamais appliquée. Si l'administrateur susmentionné s'est abstenu de participer au vote du CA du 21 décembre 2016, il ne s'est pas déporté des débats, ni lors de cette séance, ni lors de la précédente, qui s'est tenue le 26 octobre 2016, ce qui ne correspond pas aux bonnes pratiques attendues en matière de gouvernance.

La chambre demande à l'office d'inviter systématiquement les administrateurs intéressés à quitter la salle du conseil pendant les débats préalables au vote ainsi que pendant le vote, et de consigner cette procédure dans le procès-verbal. Plus généralement, elle l'encourage à appliquer les dispositions opposables aux entreprises sociales de l'habitat en matière de conventions

réglementées telles que modifiées par l'ordonnance du 31 juillet 2014, lesquelles incluent notamment l'obligation de motiver la décision du CA et de procéder annuellement à un réexamen des conventions réglementées antérieurement conclues. Cette procédure facultative est de nature à sécuriser les prochaines conventions dont le nombre et l'ampleur devraient s'accroître à la faveur des rapprochements des organismes de logements sociaux induits par la loi ELAN⁷².

Recommandations

3. Présenter annuellement au conseil d'administration une liste des conventions réglementées ou susceptibles de l'être. *Non mise en œuvre.*

4. Adopter un code déontologie – ou charte de bonne conduite – auquel les administrateurs et les dirigeants puissent se référer pour sécuriser tant leur prise de décisions que leur situation personnelle. *Non mise en œuvre.*

En réponse aux observations provisoires, l'office s'engage à recenser les conventions réglementées dès 2019 en vue d'en faire une présentation au conseil d'administration. Il s'engage également à mettre en œuvre la recommandation n° 4 de la chambre « en s'appuyant sur la diffusion du "Livret de l'administrateur" édité par la fédération des offices » et prévoit de mettre en place « une formation juridique spécifique pour les nouveaux administrateurs à chaque renouvellement du conseil ».

Le formalisme opposable aux conventions réglementées n'a pas été respecté dans le cas des marchés à bons de commandes relatifs à des prestations d'AMO financière que l'office a notamment conclus en 2011, 2013 et 2017 avec la société Anbor.

Ces marchés relèvent du champ des conventions réglementées dès lors que l'ancien DG est intéressé au sens de l'article L. 423-11 du CCH, son fils étant co-gérant de la société alors qu'il exerçait, au moment de la passation et de l'approbation de ces contrats, des fonctions de direction au sens du même article en qualité tout d'abord de DG, puis de chargé de mission du DG en 2017⁷³.

La chambre estime également les prestations fournies revêtent un caractère stratégique dès lors que l'équilibre économique des opérations que cet AMO est supposé garantir produit des effets durables sur la situation financière de l'organisme. Elles relèvent du cœur de métier des organismes de logements sociaux tel que défini à l'article L. 411-2 du CCH, ceux-ci en assurent généralement la réalisation en interne par des monteurs d'opérations embauchés à durée indéterminée.

Le dynamisme de la croissance du parc de Sète Thau Habitat depuis une dizaine d'années justifie l'internalisation de ce type de prestations. Au demeurant, le montant annualisé des prestations facturées par Anbor s'est établi à 432 k€ entre 2011 et 2018, soit 54 k€ en moyenne par an, alors que le salaire annuel médian (non chargé) d'un monteur d'opérations était de 26,4 k€⁷⁴ de sorte que, d'un point de vue économique, le choix d'externaliser cette prestation s'est révélé durablement pénalisant pour l'office.

En réponse aux observations provisoires, l'office, de même que l'ancien DG, indique que les prestations réalisées étaient « indispensables pour faire face à la complexité et au besoin d'expertise » et qu'elles étaient au surplus moins onéreuses que le recrutement d'un monteur

⁷² S'agissant de l'administrateur de l'association Habitat Jeunes, qui est gestionnaire de la résidence « Le Sévigné » et qui pourrait également assurer la gestion du foyer de jeunes travailleurs situé rue Danton à Sète, dont l'office prévoit la livraison en fin d'année 2020, il conviendra qu'il prête attention au formalisme applicable en cas d'approbation, par le CA des conventions conclues entre l'office et l'association qu'il représente.

⁷³ Source : base de données du tribunal de commerce.

⁷⁴ Source : rapport de branche 2018 de la fédération des OPH – statistiques emploi et formation en 2017, p.74.

d'opération expérimenté dont les prestations salariales sont par ailleurs évaluées à un montant nettement supérieur à celui identifié par la fédération des offices⁷⁵. La chambre observe, sans se prononcer sur les estimations contradictoires produites respectivement par la fédération des offices et la direction de Sète Thau Habitat, que la récurrence et la durée des marchés conclus avec Anbor, conjuguées à l'ampleur des besoins de logements et au volontarisme des orientations stratégiques de l'office en matière de développement, justifiaient économiquement de conforter, dès 2013, les compétences internes dont il était par ailleurs avéré qu'elles étaient insuffisantes tant quantitativement que qualitativement, plutôt que de recourir systématiquement à un prestataire externe⁷⁶.

D'autre part, la chambre constate que la procédure décrite aux articles susmentionnés n'a pas été respectée. Certes, les deux marchés ont été approuvés par le CA, à l'instar de tous les marchés d'AMO en vertu des procédures applicables dans l'office (cf. § 2.4.1.3), mais cette circonstance est sans effet tant que la personne intéressée au sens de l'article L. 423-11 du CCH n'a pas valablement informé les administrateurs qu'il était personnellement intéressé à cette affaire, fût indirectement. Au surplus, les procès-verbaux mettent en évidence que l'implication de l'ancien DGS dans les débats préalables au vote du CA ont été de nature à influencer les administrateurs, en conduisant notamment à l'éviction, en 2017, d'un candidat moins disant dont l'offre a été écartée au motif d'un prix anormalement bas à l'issue d'une procédure entachée d'irrégularités (cf. § 2.4.2.3). En réponse aux observations provisoires, l'office indique « qu'il n'a jamais été question de cacher le lien familial existant entre [l'ancien DG] et la société Anbor ». La chambre relève que cette circonstance, si elle devait être confirmée, mettrait en évidence un défaut de surveillance du conseil d'administration sans pour autant dégager la responsabilité de l'ancien DG.

Au final, le non-respect du formalisme applicable aux conventions réglementées, conjugué aux irrégularités relevées dans les modalités d'attribution du marché de 2017 avec la société Anbor sont susceptibles d'engager la responsabilité personnelle de l'ancien DG. En outre, l'existence d'un surcoût pour l'office est susceptible de constituer un dommage au sens de l'article L. 423-11-3 du CCH qui, sous réserve que le juge compétent estime que la décision du CA a bien été viciée par une information incomplète, sinon erronée. Enfin, l'office de même que toutes les personnes physiques mises en cause peut faire l'objet de sanctions administratives prononcées par le ministre en charge du logement sur proposition par l'ANCOLS sur le fondement des articles L. 342-14 du CCH.

2.2.1.3. Conventions courantes conclues à des conditions normales sur lesquelles le CA doit néanmoins exercer une vigilance particulière

La chambre a relevé, à la faveur de l'analyse de la tenue des commissions d'attribution des logements (CAL) qui ont eu lieu en 2017 et 2018, qu'un nombre significatif de personnes retenues avait le même nom que des membres du personnel. La revue rapide des noms avec le service locatif a effectivement mis en évidence l'existence soit de liens de parenté, soit d'attributions à un des membres du personnel de l'office.

⁷⁵ Rémunération annuelle de 40 k€ selon l'office, susceptible de générer un coût total de 65 k€ avec le véhicule de fonction et les charges employeur.

⁷⁶ Comme indiqué au tableau 10 du présent rapport, le montant total des prestations facturées par Anbor s'est établi à 50,5 k€ en 2013 (hors marché n° 201103 qui porte sur un autre objet que l'assistance à maîtrise d'ouvrage financière), 69,5 k€ en 2014, 67,8 k€ en 2015, 52,3 k€ en 2016 et 92,9 k€ en 2017. L'équilibre économique de l'externalisation, s'il pouvait être défendable jusqu'en 2012 inclus, ne l'était donc plus dès 2013, ce qui n'a pourtant pas fait obstacle à la reconduction des marchés d'Anbor aux dépens de l'intérêt économique objectif de l'office.

De telles attributions ne sont pas interdites et ne requièrent pas de procédure particulière. En effet, si l'article L. 423-10 du CCH prévoit que « toute convention, conclue directement ou par personne interposée entre un des organismes mentionnés à l'article L. 411-2 et [...] un de ses salariés, est subordonnée à l'autorisation préalable du conseil d'administration ou du conseil de surveillance de l'organisme », les baux locatifs ainsi conclus échappent au formalisme opposable aux conventions réglementées dans la mesure où ils relèvent de convention courantes conclues dans des conditions normales conformément à l'article L. 423-11-2 précité. La cour d'appel de Paris a ainsi précisé, dans un arrêt en date du 17 octobre 2006⁷⁷, que la conclusion de baux d'habitation peut être considérée comme une opération courante conclue à des conditions normales sous réserve que les locations conclues avec un des salariés sont effectuées d'une manière habituelle, dans le cadre de son activité statutaire et qu'elles sont réalisées conformément aux pratiques de sociétés exerçant dans le même secteur d'activité et se trouvant dans la même situation.

Dès lors, les baux locatifs conclus avec des membres du personnel de l'office n'ont, en principe, pas à faire l'objet d'une approbation préalable du CA. Toutefois, compte tenu des nombreuses présomptions d'irrégularités relevées à l'examen des attributions sur les exercices 2017 et 2018, ainsi que, plus généralement, de l'absence de motivation des décisions des CAL, du manque de rigueur de l'archivage et du déficit de procédures du processus d'attribution, il apparaît que les conditions ne sont pas « normales » au sens de l'article L. 423-11-1 du CCH. Par conséquent, la chambre estime qu'il est nécessaire qu'à défaut de requérir leur approbation préalable par le CA, les baux locatifs conclus avec des membres du personnel fassent *a minima* l'objet d'une information périodique du CA ou du bureau pour garantir leur sécurité juridique.

La chambre recommande à l'office de mettre en place une procédure spécifique d'information des administrateurs, soit au niveau du bureau, soit du CA, tant que la procédure d'instruction et de passage en CAL n'est pas parfaitement sécurisée. Plus généralement, elle formule la même recommandation pour la vente de logements aux locataires qui, en raison de leur caractère exceptionnel et non récurrent, ne peut être considérée comme une convention courante.

En réponse aux observations provisoires, l'office indique que son conseil d'administration a adopté « une délibération sur l'évolution du personnel logé dans le parc de l'office », lequel s'élève au total à 36 collaborateurs à fin 2018.

2.2.1.4. Rôle d'orientation et de surveillance exercé par le CA

Dans son rapport de février 2017, l'ANCOLS a relevé que le CA n'avait pas arrêté d'orientations générales en matière de développement et qu'il ne disposait pas de prospective financière, ce qui le privait d'une vision stratégique de moyen terme. En outre, l'agence avait relevé que l'office ne présentait pas annuellement au CA un rapport d'activité en méconnaissance de l'article R. 423-24 du CCH. L'office estimait, à tort, que les explications détaillées fournies au CA sur chaque opération immobilière ainsi que celles jointes à la présentation du budget et à la clôture du compte administratif étaient de nature à le dispenser d'établir un rapport d'activité.

Depuis lors, des mesures correctives ont été apportées. Ainsi, le CA a adopté, le 21 décembre 2018 un plan stratégique de patrimoine (PSP) pour la période 2018-2017, qui est assorti d'une prévisionnelle financière. Si, pour l'heure, l'office n'a pas encore établi de rapport annuel d'activité pour 2018, il s'est engagé à le faire au CA de juin 2019.

⁷⁷ Cour d'appel de Paris, n° 05-12158, 3e ch. A, *Paste de Rochefort c/ Paste de Rochefort* : RJDA 4/07 n° 375

Selon les procès-verbaux, le CA dispose d'informations détaillées sur chacune des opérations réalisées ainsi que sur l'ensemble des attributaires des marchés par lots. Cependant, ce niveau de détail peut paradoxalement nuire à l'exercice de sa mission d'orientation et de surveillance collégiale. En effet, l'ordre du jour des séances comprend de trop nombreux sujets de faible portée qui mobilisent du temps aux dépens d'enjeux plus importants sur lesquels il serait souhaitable que les administrateurs débattent davantage. Par exemple, le CA délibère sur l'ensemble des marchés de maîtrise d'œuvre mais n'opère pas de contrôle des conventions réglementées. De même, en l'absence de comité d'engagement, il autorise chacune des opérations dont il a une connaissance relativement détaillée des modalités d'équilibre et de financement, mais il ne dispose pas d'un bilan annuel consolidé et ne semble pas avoir pris conscience du caractère à ce stade non soutenable de la prévisionnelle financière élaborée à l'appui du plan stratégique de patrimoine.

Le silence dont le CA a fait preuve sur des enjeux aussi sensibles et structurants que les conventions réglementées ou la soutenabilité financière de l'office est pour partie imputable à une insuffisante subsidiarité de la prise de décision et à un défaut de discernement dans le choix des sujets qui sont portés à sa connaissance. Par conséquent, la chambre invite le directeur général, dont c'est aussi la mission, à davantage structurer les débats du conseil en conférant à chacun des sujets qui lui sont soumis une considération proportionnée aux enjeux qu'ils revêtent tant pour l'office que pour le territoire.

En réponse aux observations provisoires, l'office s'engage à recentrer les débats sur les enjeux stratégiques, le vote du budget, les principaux projets immobiliers et la validation des décisions prises par le bureau et la commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements.

2.2.2. Bureau, commissions et vice-présidence

Le CA a procédé à l'élection du bureau, qui est obligatoire aux termes de l'article R. 421-12 du CCH, ainsi qu'à la commission d'appel d'offres (CAO) et à la commission d'attribution des logements (CAL). Il a également procédé à l'élection d'un vice-président et de représentants des locataires prévus à l'article R. 421-12 du CCH.

Le bureau dispose de délégations de compétences élargies, notamment en matière de souscription d'emprunts, de gestion de dettes et de trésorerie. L'ANCOLS, dans son rapport de février 2017, avait relevé qu'en l'absence de compte-rendu, le bureau ne rendait pas formellement compte de son activité au CA, en méconnaissance de l'article R. 421-16 du CCH. L'office a apporté la mesure corrective requise : un procès-verbal du bureau est désormais établi et transmis au CA.

Le bureau ne s'est réuni qu'une seule fois au cours des exercices 2017 et 2018. Lors de cette unique séance, qui s'est tenue le 15 février 2018, il a approuvé le prix de revient définitif et le plan de financement de quatre opérations. Cependant, l'objet principal de sa réunion était de nommer un DG par intérim en remplacement du DG nouvellement recruté et démissionnaire un mois après son arrivée à l'office. Quoique le bureau ne dispose pas de la compétence requise pour cette nomination, « le président a décidé, compte tenu de l'extrême urgence de cette situation et de l'impossibilité de réunir le CA dans un délai aussi contraint, de présenter cette décision au bureau pour validation, étant entendu que la décision du bureau sera ultérieurement présentée en

CA pour information »⁷⁸. Le PV du CA suivant, en date du 21 mars 2018, précise que les décisions prises par le bureau n'ont fait l'objet d'aucune remarque des membres du conseil et qu'elles ont été approuvées, sans toutefois préciser si un vote formel a été organisé.

En droit, la chambre estime que, compte tenu du caractère exceptionnel de la situation et du bref laps de temps écoulé entre la tenue des deux réunions, le vote du bureau en amont de celui du CA peut être toléré. Toutefois, elle relève que la décision du bureau n'était pas de nature à engager celle du CA contrairement à ce que laissent à penser les deux PV. Dès lors, la décision du bureau n'aurait pas dû être présentée au CA pour simple information, mais pour délibération. Ce défaut de délibération formelle du CA est susceptible d'emporter des conséquences juridiques dans la mesure où la compétence du DG par intérim ainsi que l'ensemble des actes qu'il a ensuite signés peuvent être potentiellement contestés. C'est pourquoi la chambre invite tant les membres du CA que les dirigeants de l'office à faire preuve d'une plus grande rigueur procédurale.

En gestion, la chambre observe que le caractère exceptionnel des réunions de bureau à raison tant de leur périodicité que des sujets abordés, témoigne de la très faible valeur ajoutée de cette instance à la gouvernance de l'OPH. Pourtant, le bureau pourrait jouer un rôle nodal dans la surveillance et l'autorisation des affaires courantes. Une plus grande responsabilisation de cette instance permettrait d'alléger l'ordre du jour du CA, de préparer ses prises de décision et, au final, de procurer à ses administrateurs le recul et la disponibilité nécessaires pour s'impliquer davantage dans l'analyse des bilans et des documents prospectifs ainsi que, plus généralement, dans l'ensemble des arbitrages structurants.

En réponse aux observations provisoires, l'office s'engage à réunir un bureau de façon bimensuelle et autant que de besoin pour l'autorisation des affaires courantes, l'engagement et le suivi des opérations, la validation des plans de financement et la clôture des opérations immobilières.

2.2.3. Mandataires sociaux

2.2.3.1. Directeurs généraux

Le directeur général de l'office est, depuis le 1^{er} septembre 2018, M. Jean-Paul Giral.

L'office a connu une succession de DG au cours des deux derniers exercices. En effet, M. Giral a succédé à M. Emile Anfosso, qui a assuré les fonctions de DG par intérim du 15 février au 31 août 2018, suite à la démission de M. Laurent Droulez le 8 février 2018, soit un mois après qu'il ait pris ses fonctions.

M. Droulez a été nommé le 1^{er} janvier 2018, à l'issue du départ à la retraite de M. Angel Fernandez, qui a assumé la fonction de DG par intérim tout au long de l'année 2017, à raison de deux périodes de six mois par délibérations successives du CA du 21 décembre 2016 puis du 29 juin 2017. Auparavant, M. Fernandez occupait le poste de directeur des services techniques de l'office, où il avait été recruté en janvier 2002.

La nomination de M. Fernandez est intervenue après que son prédécesseur ait dépassé la limite d'âge autorisée pour exercer cette fonction. En effet quoiqu'ayant atteint en septembre 2015 l'âge de départ d'office à la retraite applicable aux fonctionnaires nés avant le 1^{er} juillet 1951, il a

⁷⁸ Source : PV du bureau du 15 février 2018.

bénéficié d'une autorisation de prolongation jusqu'au 31 décembre 2016 par courrier du 17 novembre 2014 de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales⁷⁹.

Cette rotation rapide fait suite à une longue période de stabilité au cours de laquelle l'office a connu un seul dirigeant, M. Anfosso, recruté en janvier 1978.

La chambre observe que l'office n'a pas fait preuve d'une grande réactivité dans la procédure de recrutement alors qu'il était aisé d'anticiper le départ de l'ancien DG, ce dernier étant informé, depuis novembre 2014, qu'il ne pourrait aller au-delà du 31 décembre 2016. En outre, il se sera écoulé douze mois entre le début de l'intérim de M. Fernandez et l'entrée en fonction de M. Droulez. Au-delà des dysfonctionnements qu'il est susceptible d'engendrer dans la gestion de l'organisme, ce délai anormalement long est de nature à remettre en cause la qualification d'intérim de la direction et donc des assouplissements procéduraux consentis dans la fixation des rémunérations (cf. § 2.2.3.5).

En réponse aux observations provisoires, l'ancien DG invoque une situation d'urgence pour justifier de l'obligation dans laquelle il se serait trouvé d'assurer, les fonctions de DG par intérim, puis de se maintenir à l'office comme chargé de mission. La chambre ne saurait souscrire à cet argument tant au vu des délais constatés que des motifs des départs des agents concernés : en effet, à l'exception de la démission de M. Droulez, tous les autres départs de cadres ou personnes ressources clé relevaient soit de départs à la retraite, soit de mise à la retraite d'office, qu'il était parfaitement possible d'anticiper.

L'office a indiqué que l'ancien DG venait de faire valoir ses droits à la retraite le 13 juin 2019 pour la fin de l'année. Ce dernier n'a pas confirmé cette information.

2.2.3.2. Incompatibilité des fonctions de DG et d' élu de l'EPCI de rattachement

M. Anfosso occupe des fonctions électives depuis 2008. Il a tout d'abord été adjoint au maire de Sète en charge de l'habitat et du logement et, depuis le 15 octobre 2018, il est son premier adjoint⁸⁰. En outre, il est élu communautaire et a été nommé, le 12 janvier 2017, vice-président de l'EPCI en qualité de délégué à la cohésion sociale, l'insertion et les interventions dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV)⁸¹.

Comme précisé au § 2.2.3.4, il a par ailleurs exercé, jusqu'au 31 décembre 2016, puis du 15 février 2018 au 31 août 2018, les fonctions de DG de l'office. Or, en vertu de l'article L. 231 du code électoral, qui est entré en vigueur le 23 mars 2014, « ne peuvent être élus conseillers municipaux dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois [...] les personnes exerçant, au sein [...] d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de leurs établissements publics, les fonctions de directeur général [...] ».

⁷⁹ Son statut étant assimilable à celui d'un fonctionnaire territorial détaché dans les fonctions de DG d'OPH, la limite d'âge applicable est identique à celle des agents de l'État : en vertu du II de l'article 29 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, elle est de 65 ans pour les personnes nées avant le 1^{er} juillet 1951. Les exceptions sont limitées aux personnes ayant charge de famille ou une carrière incomplète. Un recrutement passé la limite d'âge n'est pas envisageable ainsi que l'a rappelé la cour administrative de Marseille dans un arrêt du 7 mars 2017, *M. F c/ OPH des Bouches du Rhône*, req. n° 15MA05004.

⁸⁰ Source : convention d'utilité sociale 2011-2016, p.32 pour la période 2008-2014 ; base nationale du ministère de l'intérieur, recueil national des élus, depuis le 30 mars 2014.

⁸¹ Source : base nationale du ministère de l'intérieur, recueil national des élus.

Suivant cette disposition, il ne pouvait plus, à compter du 1^{er} janvier 2017, date à laquelle l'OPH a été transféré de la ville à l'EPCI, cumuler la direction générale de l'office avec un mandat électif à la ville de Sète et donc exercer la fonction de DG par intérim du 15 février au 31 août 2018.

En outre, le Conseil d'État a, aux termes de l'arrêt n° 3822684 du 3 décembre 2014, explicitement inclus l'ensemble des personnels en situation d'encadrement dans le champ des incompatibilités visées à l'article L. 231 du code électoral. L'attendu n° 12 de cet arrêt précise en effet que les requérants, qui occupaient les fonctions de directeur financier et informatique d'une part, et de directrice des affaires locatives d'autre part, « étaient placés directement sous l'autorité du directeur général de l'office et faisaient partie de l'équipe de direction de l'établissement ; que, compte tenu des responsabilités qu'ils exerçaient, comportant notamment l'encadrement d'un service, et alors même qu'ils n'auraient aucune délégation leur donnant un pouvoir de décision, leurs fonctions sont au nombre de celles mentionnées au 8° de l'article L. 231 du code électoral ». Aux termes de cet arrêt, le Conseil d'État conclut que c'est à bon droit que le tribunal administratif a annulé leur élection.

Or, en l'espèce, la chambre a constaté que, contrairement à ce qu'il soutient, l'ancien DG assume de fait des fonctions d'encadrement et de direction. Elle estime même que la portée de ses responsabilités est d'une ampleur telle qu'il encourt le risque d'être requalifié en dirigeant de fait (cf. § 2.2.3.4). L'interdiction de cumul ne se limite donc pas à la période durant laquelle l'ancien DGS a assuré la direction générale par intérim mais concerne également l'ensemble de la période au cours de laquelle il a occupé – et continue d'occuper – le poste de chargé de mission du DG compte tenu de missions qui lui reviennent à ce titre. Par conséquent, il ne pouvait pas être recruté au poste de chargé de mission au 1^{er} janvier 2017 de sorte que le cumul de fonctions qui en résulte est irrégulier⁸².

Il semble improbable que l'ancien DG, ni aucun autre administrateur, ait ignoré ces dispositions compte tenu de l'effort d'information et de vulgarisation réalisé par le ministère de l'intérieur. Ainsi, par exemple, le mémento des élections municipales et communales de mars 2014 diffusé par le ministère, précise que « le juge de l'élection s'attache peu au titre de l'agent mais tient compte, pour apprécier l'existence d'une inéligibilité, de la réalité des fonctions et de la nature des responsabilités exercées ».

Lorsqu'il a exercé son deuxième intérim, préalablement à sa nomination par le CA l'ancien DG a obtenu l'accord du secrétaire général adjoint de la préfecture, pour exercer, « de manière dérogatoire » une période d'intérim de six mois sous réserve que « cette dérogation soit validée par la CNRACL sur demande de la structure concernée ». Cependant, il n'a pas soulevé la question de son éligibilité au regard de l'article L. 231 du code électoral de sorte qu'elle n'a pas été abordée au cours de cet échange. Il n'a pas non plus tenu compte de la réserve émise par la préfecture au motif que, en qualité de salarié de droit privé ne faisant qu'exercer un intérim de direction générale, il n'avait pas à solliciter la caisse de retraite des fonctionnaires territoriaux.

En réponse aux observations provisoires, l'ancien DG estime que l'article L. 231 du code électoral « n'interdit aucunement à un élu d'exercer des fonctions de chargé de mission ». La chambre relève que, ce faisant, il ignore la période pendant laquelle il a exercé les fonctions de DG par intérim, de même que les risques emportés par la lecture combinée de la jurisprudence du

⁸² Au surplus, la chambre relève qu'un DG d'OPH ayant le statut d'agent public en application d'une jurisprudence constante, dont la plus ancienne date de 1923 (Conseil d'État, 26 janvier 1923, *Robert Lafreygère*), M. Anfosso ne pouvait être recruté sur cette fonction dès lors qu'il avait dépassé l'âge de mise en retraite d'office comme indiqué supra au § 2.2.3.1.

Conseil d'État et de la possible requalification comme dirigeant de fait qu'emporte son contrat de « chargé de mission » sur tout ou partie de la période.

2.2.3.3. Direction de l'office et délégations de signature

En qualité de mandataire social, le DG « passe tous actes et contrats au nom de l'office et le représente dans tous les actes de la vie civile [...] il est chargé de l'exécution des budgets [...] il engage, liquide et ordonnance toutes dépenses et recettes [...] il a autorité sur les services, recrute, nomme et, le cas échéant, licencie le personnel » en vertu de l'article R. 421-18 du CCH. Aux termes de la délibération du CA du 28 juin 2018, le CA a, en outre, délégué à M. Giral, dont le recrutement était en cours, « la charge de souscrire les emprunts des opérations préalablement autorisées par le CA ».

A contrario, la compétence du président d'un office en matière de signature d'actes et de représentation est très limitée. Aux termes de l'article R. 421-17 du CCH, « il signe le contrat du DG [...], représente l'office auprès des pouvoirs publics, des collectivités locales et des EPCI compétents en matière d'habitat [et] représente l'office en justice pour les contentieux dans lesquels les administrateurs ou le DG sont mis en cause à titre personnel dans le cadre de leurs fonctions ».

Or, au cas d'espèce, certains actes qui engagent l'office à l'égard des tiers sont, à tort, signés par le président de l'office. En particulier, l'ensemble des actes notariés de cessions et d'acquisitions sont conclus par le président bien qu'il n'ait pas la compétence pour le faire⁸³. Cette erreur récurrente emporte deux risques juridiques : d'une part, son auteur est susceptible d'être qualifié de dirigeant de fait en cas de faute ou d'irrégularité⁸⁴ ; d'autre part, l'acte signé par une personne incompétente est susceptible d'entraîner sa nullité. De surcroît, elle expose aussi le comptable public à un risque de débet. L'office doit donc impérativement modifier sans délai sa pratique.

Recommandation

5. Faire signer, pour les actes engageant l'office à l'égard des tiers, la personne compétente qui, sauf exceptions et à moins d'une délégation, est le directeur général et non son président. *Mise en œuvre en cours.*

En réponse aux observations provisoires, l'office indique avoir régularisé son erreur dès le conseil d'administration du 28 mars 2019 et qu'il fait désormais signer tous les actes par le DG après autorisation du conseil.

⁸³ Source : PV de CA. Par exemple, lors de la séance du 10 mars 2017, le CA a autorisé le président à signer avec un promoteur l'acte de vente notarié pour une Vefa de 64 LLS ainsi que l'acquisition d'un immeuble de 145 m² de surface au sol situé dans le centre de Sète.

⁸⁴ La notion de dirigeant de fait, quoique visée aux articles L. 651-2 et 652-1 du code de commerce, est avant tout une construction jurisprudentielle. Le Conseil Constitutionnel a précisé, dans une décision en date du 18 octobre 1977, que « la notion de dirigeant de fait doit s'entendre d'une participation générale à la conduite de l'entreprise, régulière et comportant une prise de décision ». La Cour de Cassation a par la suite précisé que sont dirigeants de fait « les personnes tant physiques que morales qui, dépourvues de mandat social, se sont immiscées dans la gestion, l'administration ou la direction d'une société, celles qui en toutes souveraineté et indépendance, ont exercé une activité positive de gestion et de direction engageant la société sous couvert ou au lieu et place de ses représentants légaux ». Le juge compétent apprécie notamment le rôle de la personne dans la définition de la stratégie et dans la gestion de la société ainsi que l'usage, par l'intéressé, d'un titre ou d'une fonction qui ne lui reviennent pas. Un ancien dirigeant de droit qui s'est immiscé dans la gestion de la société qu'il dirigeait peut ainsi être qualifié de dirigeant de fait (Cass. Com. 23 juin 1982, n° 81-12). Le dirigeant de fait peut voir sa responsabilité civile et pénale engagée.

Le CA n'a pas nommé de directeur général délégué (DGD) et les délégations de signature consenties par le DG après autorisation du CA sont circonscrites. Néanmoins, le DG actuellement en fonction a proposé au CA du 28 mars 2019 une extension de la délégation de sa signature pour permettre, dans les limites de plafonds déterminés et des budgets alloués, de déconcentrer la prise de décision conformément au principe de subsidiarité. La chambre estime que cet ajustement est de nature à fluidifier l'organisation d'un office dont le nombre de logements a fortement augmenté au cours des dernières années et qui, par conséquent, doit adapter son organisation et ses méthodes de travail.

2.2.3.4. Risque de requalification du chargé de mission du DG en dirigeant de fait

Après avoir dirigé l'office pendant près de trois décennies, l'ancien DG a été recruté le 2 janvier 2017 sur le poste de chargé de mission du DG spécialement créé à cet effet. Son contrat de travail a été signé le 2 janvier 2017 par son ancien directeur des services techniques, sur lequel il exerçait jusqu'alors une autorité hiérarchique, juste après que ce dernier ait été nommé, au 1^{er} janvier 2017, DG par intérim par délibération en date du 21 décembre du CA.

La nomination au poste de DG de l'ancien directeur des services techniques, sur lequel l'ancien DG a exercé, depuis son recrutement en janvier 2002, une autorité hiérarchique, rendait improbable une inversion du rapport de subordination et ce d'autant qu'il assumait – et continue d'assumer – un rôle électif en qualité de premier adjoint du maire de la ville de Sète et de vice-président de la communauté d'agglomération, ce qui lui procure un surcroît de légitimité auprès des administrateurs du CA. Au demeurant, la fragilité institutionnelle du nouveau DGS était renforcée par la précarité de son statut, il devait en effet être renouvelé tous les six mois dans ses fonctions.

Pour être fonctionnelle, une telle direction doit être non seulement temporaire, mais suppose également la mise en place d'une organisation claire, assortie de fiches de postes précisément définies. En leur absence, le risque est de voir s'installer un fonctionnement dégradé dans lequel les équipes s'accommodent de l'existence d'un organigramme officieux et d'une direction bicéphale, où la prise de décision doit nécessairement être collégiale sous peine d'être contradictoire.

Or, dans la fiche de poste du chargé de mission du DG, qui est intitulée « Directeur général - rattachement : président du conseil d'administration », figurent toutes les attributions usuellement dévolues à un DG. Les caractéristiques du contrat de travail de l'ancien DG confirment qu'il dispose de tous les attributs de DG et confortent l'ambiguïté de son positionnement. D'une part, le caractère indéterminé de son contrat de travail ne correspond pas à la posture d'un agent missionné pour recruter et intégrer, le temps d'une période de tuilage, un nouveau DG. D'autre part, son contrat de travail lui assigne les missions les plus étendues dans tous les domaines de la gestion de l'office, dont en particulier le développement du patrimoine, la gestion locative, l'organisation et le fonctionnement des services, le renouvellement et la structuration de la direction de l'office, ainsi que sa représentation dans les relations avec les tiers, dont en particulier la communauté d'agglomération et l'État pour le renouvellement de la CUS. Certes, son contrat stipule que « en tout état de cause, ce poste ne confère à son titulaire aucune responsabilité de direction ou d'adjoint de direction », mais cette disposition formelle ne fait pas obstacle à l'exercice d'un pouvoir de direction générale.

Tout laisse à penser que cette situation s'est prolongée au-delà du départ du DG par intérim, lors du recrutement de M. Droulez en janvier 2018, puis de M. Giral en septembre 2018. Au

demeurant, les réponses apportées par l'office tendent à confirmer le caractère protéiforme, sinon indéterminé des fonctions assumées par l'ancien DG : « Suite à l'arrivée du nouveau DG en septembre 2018, [l'ancien DG] assure encore l'ensemble des dossiers qu'il suit (prospections foncières, opérations immobilières, clôtures, participation à la gestion locative, réception des demandeurs de mutation de logements, gestion urbaine de proximité, pistes de réflexion sur le rapprochement dans le cadre de la loi ELAN, etc.) et l'accompagne dans les contacts commerciaux et institutionnels (fédération des OPH, mairies, communautés d'agglomération, promoteurs, aménageurs, etc.) ».

Les réponses apportées témoignent également de l'ambiguïté de la position de l'ancien DG et de la confusion qui en résulte. Par exemple, l'office affirme qu'il « assure sur demande du conseil d'administration le tuilage et l'accompagnement du nouveau directeur général dans sa prise de fonction et dans la connaissance du milieu institutionnel ». Or, la chambre rappelle qu'un salarié n'intervient pas à la demande du CA, mais sous la subordination du DG ou, par délégation du DG, d'un directeur ou d'un responsable de service, dans le cadre d'une chaîne hiérarchique définie par le mandataire social et non pas le CA. Elle relève en outre que si la mission de l'ancien DG avait consisté à assurer un tuilage le recours à un contrat indéterminé aurait été inapproprié.

De fait, les constats établis tendent à établir que l'ancien DG assume *a minima* une co-direction de l'office, si ce n'est sa direction pleine et entière, dont il délègue ensuite une partie de la mise en œuvre au DG nouvellement recruté. En particulier, il assume la gestion des attributions et assure directement la direction de l'agent en charge de la préparation et du compte-rendu des commissions d'attribution des logements (cf. § 4.1.2) ; il exerce un droit d'évocation des dossiers, y compris en matière de commande publique (cf. § 2.4.1.2) sans considération ni pour la chaîne hiérarchique, ni pour le principe de subsidiarité et d'autonomie des responsables de service. Enfin, il restitue au CA l'ensemble des sujets sur lesquels ce dernier est appelé à se prononcer ainsi qu'en attestent les procès-verbaux, ce qui est irrégulier, cette mission incombant au DG en vertu de l'article R. 421-18 du CCH⁸⁵. Dès lors, la chambre constate qu'il existe un faisceau d'indices tendant à démontrer que, même après le recrutement de M. Giral dont la période d'essai a pourtant pris fin en janvier 2019, l'ancien DG continue d'exercer des fonctions de directeur général de fait en parallèle du DG officiellement en poste.

En cas de mise en jeu de la responsabilité du mandataire social, le juge compétent pourrait considérer l'ancien DG comme le codirigeant, sinon comme l'unique dirigeant de fait de l'office. La portée de ce risque ne doit pas être minorée compte tenu des nombreuses irrégularités par ailleurs relevées en matière de gestion locative (cf. § 4.2.6.3) et de la présomption d'irrégularité attachée aux modalités de passation du contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage financière avec Anbor en 2017 (cf. § 2.4.2.3).

En réponse aux observations provisoires, l'office indique que le DG exerce ses fonctions « sans pression, ni immixtion, ni entrave [et qu'il] ne rend compte de sa gestion qu'au conseil d'administration. » Parallèlement, l'ancien DG décrit son rôle comme étant strictement circonscrit à la poursuite des missions qui lui ont été confiées et réfute avoir exercé une responsabilité hiérarchique quelconque et « même d'avoir gardé l'apparence d'un chef de service auprès des agents de l'office ». En particulier, il soutient qu'il n'a « jamais assumé directement la direction de l'agent en charge des préparations des CAL » et que son rôle « se limitait à la préparation des CAL ». Cette affirmation n'est pas cohérente avec les faits relevés, ni avec les déclarations écrites concordantes du DG en fonction et de la responsable de la gestion locative qui ont tous deux attesté que, en méconnaissance de ce qui est mentionné dans la fiche de poste de la directrice de la gestion

⁸⁵ Article R. 421-18 du CCH : « Le directeur général assiste, avec voix consultative, aux séances du conseil d'administration et du bureau dont il prépare et exécute les décisions ».

locative, cette dernière ne participait pas au CAL et n'exerçait aucune autorité sur l'agent en charge de leur préparation parce que ces missions étaient directement exercées par l'ancien DG⁸⁶.

2.2.3.5. Conditions de rémunérations des directeurs généraux

Aux termes de l'article R. 421-20 du CCH et suivants, la rémunération des directeurs généraux d'OPH est composée d'une part forfaitaire déterminée dans la limite d'un plafond modulé selon le nombre de logements de l'organisme, et d'une part variable qui ne peut excéder 15 % de la part forfaitaire déterminée annuellement par le CA en fonction des résultats atteints au regard des objectifs définis préalablement.

Les rémunérations de MM. Giral et Droulez sont conformes, quoiqu'au plafond ou proches du plafond réglementaire. Elles ont été valablement arrêtées par le CA, de même que les critères applicables pour déterminer leur part variable. Ces derniers, qui sont identiques dans les deux cas, appellent toutefois trois remarques. D'une part, les sept critères retenus ne sont pas pondérés de sorte que l'appréciation globale qui en résulte est susceptible d'être subjective. D'autre part, l'indicateur synthétique de satisfaction des locataires n'étant mesuré au mieux, que de façon triennale, il ne peut constituer un indicateur de performance annuel. Enfin, l'indicateur relatif au respect de ceux prévus dans la nouvelle CUS, quand bien même il ferait l'objet d'un suivi contrairement aux précédents (cf. § 4.1.8), semble difficilement opposable, cette dernière ne devant pas être approuvée avant la fin de l'année 2019.

La chambre invite l'office à modifier les critères déterminants la part variable de la rémunération du DG. En réponse aux observations provisoires, l'office indique que, « conformément à l'invitation faite par la chambre, la refonte des critères de la part variable sera proposée pour validation au conseil d'administration pour une application en 2020 ».

2.2.3.6. Conditions de rémunérations des directeurs généraux par intérim

Le premier concerné a bénéficié d'une hausse de sa prime de service et de rendement (PSR) par avenant en date du 20 mars 2017. La note présentée au CA, sur laquelle il n'a toutefois pas délibéré, signale que cette prime vient « récompenser sa carrière d'une part et prendre en compte les responsabilités exercées en qualité de DG par intérim d'autre part ».

Pour sa part, l'ancien DG a bénéficié d'une hausse de sa prime de service et de rendement (PSR), par avenant à son contrat de travail signé le 16 mars 2018 par le président du CA. Or, il avait déjà été augmenté, juste un mois et demi avant, par voie d'avenant à son contrat de travail signé le 2 février 2018 par son prédécesseur alors qu'il s'apprêtait à quitter l'office et alors qu'il était encore en période d'essai, ce qui fait peser un doute sur l'autonomie d'appréciation de l'auteur de cette décision.

Les rémunérations des DG par intérim ne relèvent pas des dispositions de l'article R. 421-20 du CCH dans la mesure où un DG intérimaire est supposé exercer cette fonction pendant

⁸⁶ « Les commissions d'attribution des logements (CAL) sont préparées par un agent de la gestion locative qui, bien que rattaché hiérarchiquement à la responsable du service aux termes tant de la fiche de poste de cette dernière que de l'organigramme, exécute ses fonctions sous la responsabilité de [celui], qui est intervenu en qualité de DG de l'office jusqu'en 2016, puis de chargé de mission du DG ou de DG par intérim depuis lors. [...] agissant tant en qualité de DG que de chargé de mission du DG, participe aux CAL où il présente les dossiers des demandeurs. Ponctuellement, il peut lui arriver d'assurer l'accueil des demandeurs. » Extrait des relevés d'observations établis par la chambre et cosignés par le DG et de la responsable de la direction locative.

un bref laps de temps⁸⁷. Dans un tel cas toutefois, c'est l'application du contrat de travail préalable à l'intérim qui prévaut. En particulier, l'exercice d'un intérim ne constituant pas une promotion, le DG par intérim ne peut prétendre à une augmentation sur ce fondement. Néanmoins, il peut percevoir une prime exceptionnelle sous réserve toutefois que son principe, sinon son montant, fasse l'objet d'une validation par le CA.

Au cas d'espèce, l'augmentation accordée au DG par intérim en poste en 2017 répond au formalisme énoncé. En revanche, le second en charge de cette mission a bénéficié en mars 2018 d'une hausse de sa rémunération sans que le montant, ni même le principe de cette augmentation aient fait l'objet d'un accord, ne serait-ce que de principe, du CA. En effet, l'avenant conclu à cet effet vise la décision du bureau, dont les administrateurs n'ont pas été informés d'une quelconque prime ou augmentation, pas même dans leur principe. En outre, comme indiqué précédemment, l'avenant qui augmente sa prime ne vise que le bureau, lequel ne disposait pas de la délégation de compétence pour arrêter une hausse de sa rémunération.

Au surplus, la chambre estime que c'est la qualification même d'intérim qui doit être écartée compte tenu de la période relativement longue pendant laquelle il est resté en poste⁸⁸.

De l'ensemble de ces éléments, il ressort que, bien que l'augmentation octroyée à l'ancien DG ait été manifestement liée à l'exercice de la direction générale par intérim, ce qui est irrégulier, le CA n'en a pas été informé alors même que le visa figurant sur l'avenant tend à attester que leurs auteurs avaient connaissance de la règle applicable. L'ancien DG semble donc avoir bénéficié de la souplesse accordée par les textes en cas d'intérim pour obtenir, dans des circonstances qui ne peuvent pas y être assimilées, une hausse de rémunération dont, ni le mérite, ni l'ampleur ne sont discutés par la chambre, mais dont les modalités d'attribution apparaissent en revanche irrégulières dans la mesure où elles ont un caractère pérenne, que le CA n'en a pas décidé et qu'il n'en a pas été valablement informé.

La chambre attire l'attention des administrateurs du CA sur la nécessité d'exercer un contrôle plus rigoureux des attributions exclusives qui sont les leurs, au nombre desquelles figure la détermination initiale et l'évolution de la rémunération du mandataire social, fût-elle par intérim. En réponse aux observations provisoires, l'office indique que, pour l'avenir, « tout élément ou évolution de rémunération fixe ou variable du DG, y compris le cas échéant par intérim, sera présenté et autorisé préalablement par le conseil d'administration, avec obligation de déport pour celui-ci ».

2.2.3.7. Déclaration de patrimoine et d'intérêts du président et des mandataires sociaux

En vertu de l'article 11-III de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les présidents et les directeurs généraux d'OPH de plus de 2 000 logements sont assujettis à une obligation de déclaration de patrimoine ainsi qu'à une déclaration d'intérêts faisant apparaître ceux détenus à la date de leur nomination (ou de l'entrée en vigueur de la loi pour ceux qui étaient déjà en poste) et dans les cinq années précédant cette date.

⁸⁷ Guide juridique du DG d'OPH, mars 2018, réalisé par la fédération nationale des OPH et des DG d'OPH.

⁸⁸ Il est toutefois indifférent que M. Anfosso soit reconnu DG de plein exercice ou par intérim car, dans les deux cas, il appartenait au seul CA de statuer sur toute modification de la rémunération liée au changement de sa fonction pendant l'intégralité de son « intérim ». La chambre rappelle qu'en l'absence de délibération du CA, dont c'est l'attribution exclusive, le président, pas plus qu'aucun autre administrateur, ne dispose de la compétence juridique requise pour augmenter la rémunération du DG.

M. Commeinhes a produit, conformément au droit applicable, une déclaration d'intérêts et une déclaration de patrimoine auprès de la Haute autorité de transparence de la vie publique (HATVP).

L'ancien DG a également effectué les déclarations de patrimoine et d'intérêts requises⁸⁹ à son entrée en fonction, mais pas celles attendues à la cessation de ses fonctions au motif qu'il est toujours lié par un contrat de travail avec l'office. Il a toutefois indiqué à la chambre que « cette déclaration sera établie [...] à sa sortie définitive de l'OPH, probablement le 31 décembre 2019 ». La chambre l'invite à remplir cette obligation, sa situation de salarié ne pouvant normalement être confondue avec celle de mandataire.

M. Giral a pris connaissance, à la faveur du contrôle de la chambre, de l'obligation qui était la sienne. Il a aussitôt pris les dispositions pour effectuer ces déclarations et produire les attestations afférentes.

M. Fernandez n'a pas procédé aux déclarations afférentes. Ce dernier étant désormais à la retraite, la chambre n'a pas demandé qu'il effectue a posteriori des déclarations d'entrée et de sortie. De même, compte tenu de la durée du mandat de M. Droulez, cette diligence n'a pas été effectuée.

2.3. Organisation et *management*

2.3.1. Organisation

2.3.1.1. Organigramme général

Le personnel est principalement en poste au siège, rue des Lauriers à Sète. Cependant, l'office dispose d'une antenne dans le QPV de l'Ile de Thau, à laquelle sont rattachés 14 agents (un chargé d'antenne, un coordonnateur de gestion urbaine de proximité et 12 gardiens et agents d'entretien).

L'organisation des services s'articule autour de cinq directions ou services qui sont directement placés sous la responsabilité hiérarchique du directeur général : le service comptable, la gestion locative, le secrétariat général, le service de la production et des marchés publics, ainsi que la direction des services techniques, à laquelle sont rattachées la régie, la gestion de proximité et l'antenne de l'Ile de Thau.

La taille des services est très hétérogène : la direction des services techniques compte une cinquantaine d'agents tandis que le secrétariat général n'en compte qu'un et le service de la production et des marchés publics deux. La taille très limitée du service de gestion locative, qui ne comprend que quatre agents, s'explique à la fois par le sous-dimensionnement de ses effectifs et par l'éclatement d'un certain nombre de ses missions dans d'autres services, ce qui ne manque pas de générer d'importants dysfonctionnements (cf. § 4.1.2).

La répartition des tâches entre les services présente de nombreuses incongruités. Par exemple, la responsable comptable assure des missions usuellement dévolues au service du personnel, comme la paie, les enquêtes RH, l'archivage des contrats de travail et le plan de formation, ainsi que des missions habituellement confiées au service de la gestion locative, comme

⁸⁹ Récépissé du 20 août 2014. Document produit à l'ANCOLS dans le cadre du contrôle publié en février 2017. Diligence de contrôle non renouvelée par la chambre.

le recouvrement précontentieux et contentieux. L'ancien DG, qui est désormais chargé de mission, assure directement l'accueil des locataires du parc en demande de mutation. Il intervient dans l'instruction des demandes et anime les CAL sans en référer à la responsable de la gestion locative qui se trouve par conséquent dessaisie de cette mission.

Parallèlement, certaines tâches ne semblent affectées à aucun service. Par exemple, personne n'organise de visites avant CAL de sorte que le taux de refus apparaît relativement important au regard de la tension du marché locatif et de l'attractivité économique du parc. De même, personne ne semble procéder à une analyse des charges locatives de façon à planifier, conjointement avec les services techniques et financiers, les travaux susceptibles d'être réalisés pour réduire la facture énergétique des locataires. Il n'existe pas non plus de responsable du système d'informations de la gestion locative.

De surcroît, en l'absence d'activités de syndic, l'office n'a pas désigné de personnes ou de services en charge du suivi des copropriétés. Plusieurs cadres et responsables se partagent les assemblées générales des copropriétaires sur lesquelles sont programmés des travaux pour faire valoir les arguments et les droits de l'office. Cependant, cette organisation informelle n'apparaît plus adaptée à la taille du parc de l'office, lequel comporte en outre une part croissante de logements familiaux diffus à la suite de la montée en puissance des achats en Vefa.

En dépit du nombre relativement significatif de responsables de services directement rattachés au DG, il n'existe pas de comité de direction périodique, ni de tableaux de bord consolidés des indicateurs clés permettant d'assurer un suivi standardisé de l'activité et de prévenir les risques opérationnels. Cette lacune, qui avait déjà été relevée par l'ANCOLS dans son rapport de février 2017, n'a pas été corrigée. L'ancien DG fait valoir qu'il entretient des échanges permanents avec les responsables de service et que ceux-ci interagissent également régulièrement entre eux. À ce stade, M. Giral n'a pas modifié significativement les modalités de fonctionnement instaurées.

La chambre n'a toutefois identifié aucune spécificité dans la mission exercée par l'office ou dans le contexte dans lequel il intervient qui soit de nature à justifier une organisation aussi éloignée des organigrammes et des pratiques usuellement mis en œuvre dans les organismes de logements sociaux.

Elle estime que l'absence de comité de direction dans lequel les différents responsables de service peuvent circulariser les informations et échanger des points de vue sur leurs priorités et difficultés respectives, pénalise la performance globale de l'office. En effet, cette lacune, conjuguée à l'existence d'une direction bicéphale (cf. § 2.2.3.4), nuit à la fluidité des échanges et à la qualité de la chaîne managériale ainsi qu'à l'affirmation d'une culture de coopération. Par conséquent, la chambre recommande de mettre en place une approche plus transversale de la gestion.

En réponse aux observations provisoires, l'office indique avoir mis en place « un comité de direction réunissant mensuellement le DG et les responsables de services » conformément à la recommandation de la chambre.

2.3.1.2. L'extension des locaux

L'office s'est engagé, conformément à la délibération du 15 juin 2016 du CA, dans une opération d'extension de son siège social par adjonction d'un bâtiment de 700 m² relié au

précédent, pour un coût d'environ 1,2 M€ hors équipements intérieurs⁹⁰. Les travaux ont été finalisés au cours de l'été 2018. La chambre a pu constater qu'ils permettent d'accueillir le public, d'archiver les documents et de stocker les fournitures dans de bonnes conditions.

2.3.2. Ressources humaines

2.3.2.1. Effectifs

L'effectif a progressé régulièrement, passant de 61 personnes en 2013 à 67 en 2015, avant de connaître une période plus instable, caractérisée par une forte rotation du personnel d'encadrement, notamment en 2017. La progression s'explique principalement par celle des ouvriers et des gardiens, dont l'effectif au 31 décembre a augmenté de quatre personnes depuis 2013 dans chacune des deux catégories, comme illustré dans le tableau *infra*.

tableau 5 : Effectif par catégorie

Effectif au 31 déc. sauf (*)	2013	2014	2015	2016	2017	Var
Cadres	7	8	8	9	8	+ 1
+ Employés	15	14	16	13	12	- 3
+ Ouvriers	27	25	27	28	31	+ 4
+ Gardiens	12	16	16	16	16	+ 4
= Effectif total	61	63	67	66	67	+ 6
dont régie	12	13	13	15	14	+ 2
Effectif en ETP (*)	57,8	59,4	62,4	60,7	62,8	+ 5

Source : états réglementaires sauf (*) DIS 2017

L'effectif est, depuis 2016, composé majoritairement de personnel de droit privé (56 % à fin 2017) : le nombre de fonctionnaires territoriaux a en effet régulièrement diminué sur la période, passant de 39 agents en 2013 à 32 en 2017, alors que l'effectif global progressait. Désormais, tous les agents relevant de fonction publique territoriale sont de catégorie C.

L'office a eu recours à quelques contrats aidés, mais de façon limitée. De plus, la plupart des personnes concernées ont par la suite été recrutées sur des contrats de droit commun⁹¹. Le recours aux contrats à durée déterminée est également limité et celui à l'intérim est insignifiant.

2.3.2.2. Taux de rotation et absentéisme

Le taux de rotation du personnel⁹² s'est révélé très limité jusqu'en 2016 inclus, oscillant entre 3 et 6 %, mais il a subitement augmenté en 2017 pour s'établir à 13,6 %. L'office a, cette année-là, connu un renouvellement important de son encadrement avec le départ à la retraite de trois cadres: le directeur des services techniques (qui a occupé les fonctions de DG par intérim tout au long de l'année 2017), le directeur de la gestion locative et la secrétaire générale. Ces trois personnes ont été remplacées. Les fiches de poste ont été reconduites à l'identique moyennant toutefois quelques adaptations s'agissant du secrétariat général, certaines tâches relatives aux ressources humaines ayant été transférées au service comptabilité.

⁹⁰ Estimation communiqué au CA du 14 novembre 2017

⁹¹ Deux contrats d'insertion, un contrat emploi avenir, un contrat adulte relais.

⁹² Le taux de rotation est calculé comme suit : [entrées + départs dans l'année] / [2 x effectif au 31 décembre]. Les données utilisées pour ce calcul sont celles figurant dans le DIS 2017, compte tenu des légers écarts relevés avec les tableaux de bord RH par ailleurs produits.

Le nombre de journées d'absence a fortement augmenté, passant de 866 en 2013 à 2 031 en 2017, ce qui représente une hausse de 135 %. Même en écartant l'année 2013 au motif qu'elle pourrait être considérée comme une année d'étiage, la hausse demeure anormalement élevée par rapport à 2014 (+ 72,2 %). Le taux d'absentéisme, calculé comme le produit du nombre de jours d'absence par la durée journalière moyenne du temps de travail rapporté au nombre d'heures effectives travaillées, a plus que doublé sur la période pour s'établir à 12,2 % en 2017, contre 6,3 % en moyenne pour l'ensemble des offices selon la Fédération.

Néanmoins, l'office estime que l'absentéisme est, « sauf quelques cas difficiles, globalement bien contenu tant au niveau des agents fonctionnaires que des salariés de droit privé ». Il impute la hausse du nombre de jours d'absence à plusieurs arrêts de longue durée ainsi qu'à deux congés maternité. Il précise enfin que la prise en compte de cet indicateur dans la détermination des primes et l'évolution du régime indemnitaire constitue un mécanisme efficace de prévention et de régulation.

La chambre invite l'office à analyser dans le temps cet indicateur dont l'évolution, quand elle est marquée, est souvent révélatrice du climat social ainsi que de l'adhésion du collectif au management et aux orientations stratégiques.

tableau 6 : Données relatives à l'absentéisme

	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de jours d'absence	866	1 179	1 426	1 613	2 031
Var en base 100	100	136	165	186	235
Nbre de jours maladie ordinaire	379	467	359	504	651
Nbre de jours longue maladie	Nc	285	525	255	365
Nbre de jours AT MP	63	410	443	697	341
Nombre d'heures effectives travaillées (*)	105 445	109 792	114 789	115 056	119 499
Taux d'absentéisme	5,9%	7,7%	8,9%	10,1%	12,2%

Source : tableaux de bord RH communiqués par l'office

2.3.2.3. Temps de travail

L'office a conclu, le 9 février 2010, un accord collectif d'entreprise portant application de la réduction du temps de travail. Sur les trois signataires, l'un était le directeur de la gestion locative et l'autre la secrétaire générale. Cet accord prévoit un volume d'heures annuellement travaillé de 1 566 heures⁹³ qui est inférieur de 41 heures (soit 2,6 %) au seuil légal minimal de 1 607 heures opposable aux agents de la fonction publique en vertu de la loi du 12 juillet 2001 et du décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Cet accord est par conséquent irrégulier pour les fonctionnaires. L'office doit donc le dénoncer et engager les négociations en vue de conclure un nouvel accord fixant le temps de travail à 1 607 heures par an, applicable de préférence aux agents de la fonction publique comme aux salariés de droit privé pour garantir une homogénéité de traitement au sein du collectif de travail.

⁹³ L'accord prévoit en effet une durée hebdomadaire de 36 heures et 35,5 jours de congés payés et de réduction du temps de travail, demi-journée de récupération incluse. Or, sur l'année 2019, on dénombre 250 jours travaillés après prise en compte des 104 jours de week-ends et des 11 jours ouvrés, de sorte que, après déduction des jours de congés prévus dans cet accord, le nombre de jours travaillés s'élève à 214,5 jours qui, multipliés par la durée moyenne quotidienne de 7 heures et 12 minutes, correspondent à 1 544 heures et 24 minutes dans l'année.

Recommandation

6. Engager les négociations pour conclure un nouvel accord fixant le temps de travail à 1 607 heures par an. Mise en œuvre en cours.

En réponse aux observations provisoires, l'office indique avoir dénoncé l'accord en juin 2019 et d'avoir engagé des négociations pour la mise en place d'un nouvel accord applicable à « l'ensemble des collaborateurs de l'office afin de garantir une homogénéité de traitement au sein du collectif de travail ».

2.3.2.4. Productivités physique et monétaire apparentes du travail

L'effectif total s'élève à 68,3 équivalent temps plein (ETP) au 31 décembre 2017, ce qui représente 21,2 ETP pour mille logements familiaux gérés, soit un ratio supérieur à la médiane des offices qui, selon le dossier individuel de situation (DIS) pour 2017, s'établit à 19,2 ETP⁹⁴.

La comparaison par types d'emplois met toutefois en évidence une répartition atypique des ressources au sein de l'office avec, d'une part, une surreprésentation des personnels d'entretien, de nettoyage et de gardiennage, qui s'explique à la fois par l'ampleur du parc en QPV et par le choix de privilégier une gestion en régie, et d'autre part, un sous-encadrement dans le domaine de la gestion locative et de la maîtrise d'ouvrage. En revanche, le taux d'encadrement administratif est similaire à la médiane, ce qui, pour un office de petite taille qui ne peut réaliser d'économies d'échelle substantielle, est atypique.

tableau 7 : Effectif par types d'emplois pour 1 000 logements familiaux

En etp	Maîtrise d'ouvrage	Gestion locative	Admin. générale	Gardiennage et surveillance	Nettoyage	Travaux d'entretien
Office	0,3	2,2	4,5	5,3	4,4	4,0
Médiane	1,2	4,7	4,1	3,8	1,6	2,4
Différence	-0,9	-2,5	+0,4	+1,5	+2,8	+1,6

Source : dossier individuel de situation 2017, données croisées avec les tableaux de bord RH produits par l'organisme

L'analyse des catégories de personnel met également en évidence un important déficit de personnel au niveau de la maîtrise et de l'encadrement intermédiaire. Ainsi, le personnel de catégorie 4, qui correspond à l'encadrement, ne représente que 11 % de l'effectif, contre 18 % pour la médiane des offices, tandis que ceux de catégorie 2, qui correspondent à la maîtrise, ne constituent que 12 % du personnel de l'office, contre une médiane à 38 %⁹⁵.

Compte tenu de la structure des effectifs, la productivité physique apparente du collectif de travail peut être qualifiée de satisfaisante. Cette bonne performance apparente est toutefois atteinte au prix d'une situation de pénurie de ressources, sinon de compétences, dans les fonctions de la gestion locative et de la maîtrise d'ouvrage. Elle résulte aussi indirectement de l'exiguïté des locaux qui ne permettait pas, jusqu'à l'extension opérée en 2018, de procéder à des recrutements complémentaires.

Les frais de personnel (hors régie), tels que calculés dans le DIS transmis à la fédération des offices, s'élèvent à 1 501 k€ en 2017, ce qui représente 11,1 % des loyers et 472 € par

⁹⁴ Ratio pratiquement inchangé par rapport de branche 2016 des offices « statistiques emplois et formation ».

⁹⁵ Source : dossier individuel de situation 2017.

logement, soit des niveaux nettement plus faibles que les médianes des offices, qui s'établissent respectivement à 16,2 % et 643 €. La productivité monétaire apparente apparaît donc tout à fait satisfaisante.

Ces indicateurs doivent toutefois être relativisés au regard des deux éléments suivants : d'une part, l'efficacité de la gestion locative est très insuffisante et appelle à des mesures correctrices qui auront nécessairement pour effet de dégrader, au moins temporairement, la productivité apparente du travail ; d'autre part, l'office externalise l'intégralité du montage financier des opérations à un prestataire externe alors que cette fonction fait partie de la mission des organismes de logements sociaux.

L'office, dont l'organisation n'a pas été modifiée en dépit de l'importante croissance qu'il a enregistrée au cours des dernières années, doit changer de modèle managérial et davantage structurer son organisation en confortant notamment ses compétences dans les domaines de la gestion locative et de la maîtrise d'ouvrage. Cette évolution, qui pourra avoir pour effet de dégrader marginalement sa productivité apparente, est indispensable pour améliorer la qualité de sa gestion et mettre en œuvre une stratégie soutenable de croissance durable.

2.3.2.5. Coût salarial moyen

Le coût salarial moyen résulte à la fois de la politique de rémunération tant collective qu'individuelle de l'office, des effets glissement vieillesse-technicité (GVT) et noria⁹⁶ imputables au renouvellement des effectifs, ainsi qu'à la structure entre les différentes catégories de personnel. Son montant et son évolution doivent être interprétés au regard de la déclaration annuelle des salaires dont les données ne figurent pas, pour des raisons de confidentialité, dans le présent rapport.

tableau 8 : Coût salarial moyen apparent

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges de personnel interne NR, hors régie	1 014 110	1 179 977	1 179 987	1 354 923	1 361 235	7,6%
+ Charges de personnel int. NR tvx en régie	357 091	325 377	356 466	351 262	393 475	2,5%
= Charges de personnel interne NR	1 371 201	1 505 354	1 536 453	1 706 185	1 754 710	6,4%
+ Charges de personnel interne récupérables	561 111	500 838	567 898	567 323	642 462	3,4%
= Charges de personnel interne	1 932 312	2 006 192	2 104 351	2 273 508	2 397 172	5,5%
Effectif salarié en etp*	61,3	62,1	67,2	64,7	68,3	
Coût salarial interne moyen apparent ⁹⁷ en €	31 522	32 306	31 315	35 118	35 098	

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS, sauf (*) tableaux de bord de l'office

Le coût salarial moyen apparent a fortement progressé en milieu de période : il est passé de 31 315 € en 2015 à 35 118 € en 2016 (+ 12,1 %), seuil auquel il s'est stabilisé en 2017. Cette évolution est paradoxale compte tenu de l'effet noria *a priori* positif attendu du renouvellement de plusieurs cadres de l'office.

⁹⁶ L'effet noria décrit la diminution du coût salarial moyen résultant du remplacement de personnel doté d'une grande ancienneté dont le coût salarial est comparativement plus élevé par du personnel plus jeune dont le coût salarial est plus faible. L'effet GVT est un concept spécifique à la fonction publique qui vise à décrire la hausse incompressible des salaires sous l'effet de l'ancienneté et des mécanismes de déroulement de carrière de la fonction publique. L'office a confirmé, dans ses réponses, l'existence d'un effet noria : « en général, les remplacements suite à départ en retraite se font à moindre coût ».

⁹⁷ Le coût salarial moyen est dit apparent parce qu'il rapporte un coût annuel à un effectif constaté au 31 décembre.

La forte hausse du coût salarial moyen n'est pas imputable aux mesures collectives. En effet, les personnels relevant du statut de la fonction publique territoriale (FPT) ont été soumis au gel national de la revalorisation indiciaire durant la période sous revue, à l'exception de l'année 2016 où ils ont bénéficié de l'augmentation de 0,6 % de la valeur du point en juillet. S'agissant des salariés de droit privé, l'office n'est pas tenu de mener des négociations annuelles obligatoires (NAO) dès lors qu'il n'y a pas d'organisation syndicale représentative constituée.

En revanche, l'office applique, pour les salariés de droit privé, des augmentations individuelles à l'issue des entretiens annuels, tandis que les fonctionnaires peuvent bénéficier d'une augmentation de leur régime indemnitaire ainsi que d'un avancement de grade ou d'échelon conformément aux règles qui régissent leur statut.

L'analyse des déclarations annuelles des salaires individuels montre que la hausse du coût salarial moyen est en grande partie imputable aux importantes hausses de salaire, indemnités de départ à la retraite incluses, qui ont été attribuées à quelques personnes. Ainsi, en 2018, la secrétaire générale et la responsable de la commande publique ont perçu des augmentations comprises de 15,6 et 18,5 % dont la plus élevée dépasse 10 000 €. Parallèlement, le premier DG par intérim a bénéficié, en-dehors de ses indemnités de départ à la retraite, d'une hausse de salaire de 10,5 % en 2017 qui s'explique presque exclusivement par la prime de service et de rendement versée « au titre des indemnités afférentes à la charge de DG par intérim ». Enfin, le revenu fiscal brut du second DG par intérim versé par l'office a augmenté de 5,4 % en 2018 sous l'effet notamment du doublement de sa prime de service et de rendement. Sur ce même exercice, la hausse cumulée des salaires du chargé de mission du DG, de la responsable des marchés publics et de la secrétaire générale représente plus de 80 % de la hausse nette du revenu brut fiscal total versé par l'office à l'ensemble de ses agents⁹⁸. Les explications apportées par l'office ne permettent pas de justifier les différences de traitement par des différences objectives de situation et de performance individuelles.

En réponse aux observations provisoires, le DG en fonction depuis le 1^{er} septembre 2018 fait valoir que la forte augmentation accordée à la responsable de la commande en 2018 correspond à un rattrapage salarial motivé par « la crainte de perdre une réelle compétence stratégique sur ce poste clef et stratégique ». La personne concernée comme l'ancien DG font valoir, sans documenter leurs réponses que la hausse consentie a permis d'aligner sa rémunération sur la moyenne des salaires pratiqués par les autres offices.

Interrogé plus spécifiquement sur les raisons qui ont motivé la hausse de la secrétaire générale, dont la fiche de poste indique au demeurant qu'elle est « assistante de direction générale » et non « secrétaire générale », l'office a indiqué qu'elle était liée à sa forte implication et à son expérience, « pour faire face aux nouvelles obligations et au plan de charge générés par le changement de gouvernance, le recrutement de postes stratégiques et la gestion RH avec la coexistence des statuts privé et fonction publique territoriale ».

La chambre constate que ces éléments ne sauraient justifier une hausse annuelle de 18,5 % représentant plus de 10 k€ de rémunération brute supplémentaire. La coexistence des statuts ne constitue pas un fait récent, et l'argument de la complexité induite ne saurait par conséquent être reçu. En outre, il appartient à la direction générale d'anticiper les départs à la retraite et d'organiser les conditions de la continuité du service.

⁹⁸ Source : déclaration automatisée des données sociales unifiées (DADSU), à l'exception de l'indemnité de départ en retraite du premier DGS par intérim (certificat administratif établi par le président de l'office). Cette variation est nette, ce qui veut dire que le numérateur est minoré par le départ de l'ancien DG par intérim, qui n'est que partiellement compensée par la présence, sur cinq mois et demi par ses remplaçants.

La chambre relève en outre que la personne nouvellement recrutée pour assurer les fonctions précédemment dévolues à la secrétaire générale, à l'exception de l'établissement du bilan social et de la formation du personnel qui ont été confiés à la responsable comptable, perçoit une rémunération inférieure d'un tiers à celle précédemment octroyée après application de la hausse de salaire de 18,5 % évoquée *supra*.

Plus généralement, elle relève que la très grande concentration des hausses de rémunération sur un très petit nombre de personnes occupant des postes de direction sans que ces décisions ne s'accompagnent de critères objectifs d'évaluation des performances appliqués de façon homogène à l'ensemble du personnel est de nature non seulement à susciter des tensions préjudiciables à l'efficacité et à l'efficience du collectif de travail, mais également à affecter la crédibilité et la capacité de mobilisation de la direction générale. Elle précise toutefois qu'elle n'a pas identifié de corrélation entre la hausse de salaire exceptionnellement élevée de la directrice de la commande publique et les irrégularités relevées dans la passation du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage financière conclu avec Anbor (cf. § 2.4.2.3).

La chambre recommande au conseil d'administration de mettre en place, en plus d'un contrôle renforcé de la rémunération du mandataire social, fusse-t-il par intérim, une procédure spécifique de suivi de la rémunération des agents d'encadrement ainsi que, plus généralement, des agents les mieux rémunérés. Au besoin, il pourra également se doter d'un comité spécialisé en charge du suivi des rémunérations.

Recommandation

7. Mettre en place une procédure spécifique de suivi de la rémunération des agents d'encadrement ainsi que, plus généralement, des agents les mieux rémunérés. *Non mise en œuvre.*

En réponse aux observations provisoires, l'office s'engage à porter annuellement à la connaissance du bureau les résultats des négociations individuelles et collectives.

2.3.2.6. Intéressement

L'office a mis en place, en novembre 2014, un accord d'intéressement pour les années 2015 à 2017, qui a été ultérieurement prolongé sur 2018, aux termes duquel il a été décidé de répartir uniformément la prime d'intéressement, sans prendre en considération les différences de salaire perçu par les salariés. Le montant maximal distribué est déterminé dans la limite d'un double plafond de 6 % de la masse salariale totale (porté à 7 % en 2018) à titre collectif et de 20 % du salaire brut à titre individuel, en fonction d'une pluralité de critères prenant en compte le volume de la production neuve, le taux de recouvrement des loyers et charges, le ratio d'autofinancement net HLM et le taux de satisfaction obtenu dans l'enquête triennale.

L'intéressement a oscillé entre 76,4 k€ et 84,2 k€ entre 2015 et 2017. Compte tenu du choix de répartir de façon uniforme son montant, au seul prorata du temps de présence, le montant individuel pour un temps plein travaillé a représenté 1 158 € en 2015, 1 122 € en 2016 et 1 257 € en 2017.

La chambre relève qu'il est paradoxal et peu vertueux de retenir comme assiette un agrégat de charges comme la masse salariale alors que, s'agissant d'un intéressement, il vaudrait mieux retenir un solde d'exploitation comme l'excédent brut d'exploitation ou la capacité

d'autofinancement brute. Elle relève par ailleurs qu'un intéressement aux performances de l'année ne doit pas retenir, parmi les critères utilisés pour déterminer son montant, une valeur fixe sur trois ans, comme c'est le cas du degré de satisfaction des locataires, dont l'enquête doit normalement avoir lieu tous les trois ans.

Par ailleurs, elle appelle l'attention des parties sur le fait qu'aucun intéressement n'est versé en cas d'autofinancement net HLM négatif. Or, selon la prévisionnelle financière, l'autofinancement net HLM devrait être structurellement négatif à compter de 2022 jusqu'à 2027, dernière année de la projection (cf. § 5.4.3.3). Par conséquent, en l'absence de modification, l'accord d'intéressement va passer à côté de l'objectif de créer un système incitatif de nature à favoriser financièrement l'ensemble du collectif à la performance de l'office.

La chambre invite l'office à engager des négociations pour renégocier un accord d'intéressement dont l'assiette sera assise sur un solde d'exploitation, et non sur un agrégat de charges. En réponse, l'office indique avoir d'ores et déjà mis en place la recommandation de la chambre en signant, le 18 juin 2019, un nouvel accord d'intéressement pour les années 2019, 2020 et 2021, qui retient comme assiette la capacité d'autofinancement brute du plan comptable général pondérée par quatre indicateurs annuels d'activité appropriés.

2.3.2.7. Complémentaire santé et intéressement des salariés

Une assurance complémentaire santé obligatoire a été mise en place pour tout le personnel. Dans un souci d'égalité de traitement des deux catégories de personnel, les agents fonctionnaires bénéficient d'une complémentaire santé équivalente à celle des salariés de droit privé, bien qu'elle ne soit obligatoire que pour ces derniers. En revanche, seuls les salariés de droit privé bénéficient d'une assurance prévoyance.

2.4. Commande publique

2.4.1. Organisation de la fonction achats

2.4.1.1. Moyens mis en œuvre

Le service marché est rattaché à la direction générale, à l'instar de tous les autres. Il compte trois agents. Quoique de taille réduite, le service réunit les compétences requises pour exercer cette fonction. Des formations régulières sont dispensées au personnel concerné.

La forte croissance de la production annuelle neuve de l'office, qui s'est établie à 127 logements en 2017 contre 56 en 2007, a placé le service sous tension avant que l'office ne procède à l'embauche, en octobre 2018, d'un nouvel agent. Ainsi, de mai 2007, date de son arrivée, jusqu'à octobre 2018, la responsable du service assurait seule la passation de l'ensemble des marchés de services et de travaux, Vefa incluses. Seule la transmission au contrôle de légalité et la diffusion des marchés aux services et personnes destinataires étaient pris en charge par la secrétaire de direction de l'office – tâches qui ont été rapatriées dans le service à la suite du recrutement opéré.

Quoique la production de l'office ait fortement augmenté sur la période, il a tardé à conforter des équipes dont la charge de travail ne leur permettait plus de garantir un suivi exhaustif et sécurisant des marchés en cours. Or, compte tenu de l'augmentation conséquente de la production, les tableaux de bord de suivi des marchés initialement mis en place en 2007 par la

responsable des marchés, n'ont plus été renseignés à partir de 2012 faute de temps. Ces tableaux sont de nouveau complétés depuis octobre 2018.

L'office n'a pas non plus procédé au recrutement d'un monteur d'opérations, préférant à la place reconduire une AMO financière depuis 2011(cf. § 2.2.1.2). Le travail réalisé par ce prestataire de services inclut des tâches administratives comme le montage des dossiers de subventions qui relève plus de la sous-traitance de moyens que de l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Compte tenu du coût cumulé de cette prestation de service (cf. § 2.2.1.2), l'office aurait pu recruter un monteur d'opération à plein temps. Celui-ci aurait, en plus des tâches réalisées par l'AMO, contribué à la structuration du service et à sa bonne articulation avec la DST. Le recrutement d'un monteur opération est désormais envisagé.

Le service ne dispose pas de logiciel dédié aux marchés. Cette absence pénalise d'autant plus le suivi des marchés passés qu'au-delà du seul service achat, d'autres services procèdent à des achats pour des montants annuels inférieurs à 25 k€ (cf. § 2.4.1.4).

En réponse aux observations provisoires, l'office confirme sa volonté de recruter un monteur d'opération pour internaliser le montage financier des opérations. L'office entend ainsi sécuriser son rythme de production en réduisant son recours aux Vefa dont l'activité est nettement plus tributaire des promoteurs et de la conjoncture économique.

2.4.1.2. Chaînage des responsabilités

Plusieurs personnes et services interviennent aux différentes étapes de la fonction achats, qui va de la détermination des besoins jusqu'au suivi de l'exécution du service en passant par la passation des marchés. Ce partage des responsabilités s'articule autour des instances collégiales en charge de rendre un avis et de décider.

En l'espèce, l'office dispose d'une commission d'appel d'offres (CAO) qui intervient conformément aux lois et règlements en vigueur. Il dispose également d'une commission technique qui rend un avis sur les marchés de travaux compris entre 20 et 150 k€, les marchés de fournitures et services compris entre 20 et 90 k€ ainsi que sur les marchés de maîtrise d'œuvre compris entre 20 et 50 k€ en vertu d'une disposition de la procédure interne approuvée par le CA en juin 2012. Cette commission est composée du DG, qui la préside, du directeur des services techniques, de la responsable des marchés ainsi que, si nécessaire, d'un ou deux membres à voix consultative choisis en fonction de l'objet du marché (architecte, expert, consultant)⁹⁹.

La responsable du service marché est membre de droit de la commission technique (CT) et assure par ailleurs le secrétariat des CAO. Le directeur des services techniques (DST) participe aux CAO et à la CT, qui sont toutes deux présidées par le DG conformément au guide des procédures de l'office. Ce dernier assiste en outre aux séances du CA et du bureau en vertu de l'article L. 421-18 du CCH. Le chargé de mission participe également à la CAO et au CT alors qu'aucun texte ou document interne à l'office ne le prévoit. En l'état, sa participation est donc irrégulière et peut être de nature à affecter la sécurité juridique des actes conclus dans ce cadre.

Schématiquement, le processus d'achat des marchés de travaux se déroule de la façon suivante. L'architecte retenu, estime le montant des travaux, sauf en cas de réhabilitation prise en charge par la direction des services techniques, auquel cas il revient à cette dernière d'élaborer le(s) cahier(s) des clauses techniques particulières (CCTP) et d'estimer le montant des travaux. La

⁹⁹ Source : délibération du 26 juin 2012 relative au procédures de passation des marchés.

responsable des marchés assure le suivi des prestations et atteste du service fait de la maîtrise d'œuvre ainsi que des contrôleurs et coordonnateurs technique ; tandis que le DST assure le contrôle du service fait des entreprises et des autres prestataires sans que le service des marchés n'intervienne. En cas de besoins complémentaires ou de modifications, la responsable des marchés et le directeur des services techniques étudient ensemble les modalités administratives à appliquer pour y répondre : les avenants conclus par l'office résultent donc de ce travail conjoint.

Dans le cas particulier des Vefa, la responsable des marchés est chargée de vérifier le bon déroulement du dossier tandis que le contrôle sur place est effectué, le plus souvent à sa demande, par la DST ou le chargé de mission du DG.

Pour les marchés de services, le service des marchés assure la gestion administrative de ceux supérieurs à 25 k€ tandis que, pour toutes les interventions portant sur l'entretien et la maintenance du patrimoine, le directeur des services techniques élabore l'estimation, assure le suivi et atteste du service fait. Pour les marchés d'entretien et de maintenance, l'office s'en remet aux locataires pour signaler l'absence ou un retard d'intervention des entreprises prestataires. En l'absence de réclamations, il présuppose que le service a été réalisé, ce qui n'est pas satisfaisant, ni pour l'office, ni pour les locataires.

La chambre invite l'office à mettre en place des contrôles ciblés sur les prestataires de services – qui pourraient prendre, par exemple, la forme d'un contact avec les locataires qui en ont bénéficié – dans le but à la fois d'améliorer le taux d'exécution du service, la satisfaction des locataires et la performance de la gestion de l'office.

En réponse aux observations provisoires, l'office s'engage à mieux contrôler la qualité des prestations sensibles, comme par exemple les interventions sur les installations de gaz, la VMC ou les équipements électriques, en exigeant de la part des fournisseurs une transmission périodique de leurs fichiers d'intervention en vue d'établir un contrôle et une cotation de l'intervenant par le locataire.

2.4.1.3. Procédures applicables

En application de la loi du 17 mai 2011, les marchés conclus par les organismes de logements sociaux étaient soumis, jusqu'au 30 mars 2016 à l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, sauf décision formelle de leur conseil d'administration ou de surveillance de relever dudit code. Depuis lors, ces organismes sont soumis, à l'instar des autres pouvoirs adjudicateurs, à l'ordonnance du 25 juillet 2015 relative aux marchés publics ainsi qu'à son décret d'application du 25 mars 2016.

L'office dispose d'une procédure interne formalisée de la politique de l'achat qui a été adoptée par son CA en juin 2012 et qui a été régulièrement actualisée depuis lors. Cette procédure est conforme à la réglementation en vigueur et prend en compte les modifications législatives et réglementations successives. En particulier, elle précise les seuils et les procédures de publicité et de consultation à mettre en place, ainsi que le rôle, la composition et les seuils de consultation des commissions.

En outre, cette procédure arrête des règles internes non fixées par les textes, dont en particulier la consultation de la CAO en dessous des seuils des marchés formalisés ainsi que la

mise en place d'une commission technique (cf. *supra*). Elle précise également les modalités de versement des garanties¹⁰⁰ et des pénalités de retard¹⁰¹.

En juin 2016, l'office a adapté ses procédures pour être en conformité avec le nouveau seuil de dispense fixé à 25 k€ HT. Pour ces marchés, l'office prévoit la consultation directe pour obtenir un à trois devis sans obligation de publicité. L'attribution d'un marché inférieur à 25 k€ peut donc être réalisée sur la base d'un unique devis formalisant la commande.

La procédure applicable aux marchés de moins de 25 k€ n'apparaît pas suffisamment sécurisée juridiquement. En effet, même en-dessous de ce seuil, la procédure librement définie n'affranchit pas le pouvoir adjudicateur de mise en concurrence sauf à ce qu'il soit en capacité de démontrer qu'il possède une connaissance suffisante du secteur économique. Dans ce cas, la charge de la preuve est inversée et il appartient à l'office de démontrer, par des moyens qui sont généralement la communication de devis récents de prestations similaires, qu'il pouvait s'affranchir d'une nouvelle consultation. Par conséquent, la chambre demande à l'office d'amender sa procédure afin de garantir que, même en-deçà du seuil de 25 k€, il est en capacité de démontrer qu'il a respecté le principe de mise en concurrence. En réponse aux observations provisoires, l'office fait part de sa volonté d'améliorer le suivi des marchés inférieurs à 25 k€, dont il précise avoir conscience qu'il est insuffisant.

2.4.1.4. Estimation des besoins

La responsable marchés vient en appui des services dans le déroulement des procédures. Cependant, à moins d'une sollicitation de leur part, elle n'intervient pas dans les achats qu'ils réalisent quand leur montant est inférieur à 25 k€ de sorte que les directions peuvent commander seules en deçà de ce seuil. Cette organisation est tout à fait recevable sous réserve que le service achats soit en capacité, en concertation avec l'ensemble des services acheteurs, d'anticiper le cumul des dépenses prévisionnelles et de suivre leur exécution effective par famille homogène d'achats afin notamment de s'assurer que le seuil de 25 k€, à partir duquel un formalisme particulier doit être respecté, n'est pas dépassé pour une même famille.

En effet, en vertu de l'article 30 de l'ordonnance de 2015, l'office est tenu de définir précisément la nature et l'étendue de ses besoins. L'évaluation des besoins répond aussi à un objectif de performance de la fonction achat, la détermination de l'offre économiquement la plus avantageuse dépendant en premier lieu de la bonne définition de son besoin par l'acheteur. Lorsque l'acheteur est composé de services distincts, il convient de prendre en compte la valeur totale estimée des marchés publics passés pour les besoins de l'ensemble des services et ce, quand bien même chaque service passerait son propre marché public.

En l'espèce, l'office n'a mis en place aucune procédure et ne dispose pas à ce jour d'outil pour compiler les achats de moins de 25 k€ réalisés par les services par famille homogène de sorte qu'il ne peut garantir leur régularité. Il ne peut donc pas fournir un état des marchés inférieurs à 25 k€ conclus annuellement. Même de façon rétrospective, il n'a pas été en mesure de produire un bilan de ces achats sur la période 2013-2018.

¹⁰⁰ Source : délibération du 26 juin 2012 : « L'ordonnance ne prévoit rien. L'OPH maintient la retenue de garantie, la garantie à première demande ou la caution solidaire. L'OPH a déterminé les modalités de versement de la retenue de garantie comme suit : si réception sans levée de réserves, 2,5% de la retenue de garantie seront immédiatement payés au titulaire ; les 2,5 % restants seront débloqués à la fin de l'année de parfaite achèvement ».

¹⁰¹ Source : délibération du 26 juin 2012 - Pénalités de retard dans le cadre des marchés de travaux : les conditions et montants des pénalités sont détaillés p. 6 et 7.

Pour prévenir les risques de dépassements, le service marchés doit bâtir des tableaux de suivi des marchés par fournisseurs et par familles homogènes, et en assurer le suivi conjointement avec le service finances et les services acheteurs pour prévenir les risques de franchissement des seuils opposables et bâtir une stratégie achats assise sur une évaluation plus juste des besoins. L'acquisition d'un logiciel pourrait faciliter le partage de ces informations.

2.4.1.5. Information du conseil d'administration

Au cours des années 2017 et 2018, 34 procédures formalisées ont été engagées par le service marchés, dont 13 en 2017 et 21 en 2018, pour un montant global de l'ordre de 16 M€ portant à hauteur de 88 % sur des travaux. En valeur, 86 % des achats réalisés ont fait l'objet d'une procédure de marché passée selon la procédure adaptée, dite MAPA, 5 % ont été conclus sous forme de marché de maîtrise d'œuvre et 9 % sous la forme d'appel d'offres, dont en particulier les marchés d'assurances.

La liste nominative des marchés réalisés, avenants inclus, est présentée chaque année aux membres du CA. En l'absence de site internet, l'office n'a cependant pas pu satisfaire à l'obligation de diffuser sur son site, la liste annuelle des marchés réalisés. Il l'a donc publiée dans la presse. En outre, cette liste ne concerne que les marchés supérieurs à 25 k€ HT, l'office ne disposant d'aucune visibilité sur les marchés passés en-deçà de ce seuil (cf. § 2.4.1.4).

L'office ne présente pas au CA des rapports d'exécution des marchés et contrats. Quoiqu'ils ne soient ni obligatoires, ni même courants, de tels rapports sont de nature à améliorer la performance de la fonction achat en accélérant et en formalisant les retours d'expérience. En outre, il est de bonne gouvernance que le CA puisse avoir connaissance de l'état des facturations des marchés autorisés, notamment ceux à bons de commandes conclus sur plusieurs années.

À la faveur du contrôle, l'office s'est engagé à remettre au CA, à compter de 2018, un rapport annuel incluant notamment la liste des marchés conclus dans l'année et leur taux d'exécution. La chambre invite l'office à honorer cet engagement. L'office a confirmé qu'il présente désormais à chaque conseil d'administration le détail des marchés négociés sur la période écoulée et qu'il présentera, dans le rapport annuel des marchés pour 2019, leur taux d'exécution en détaillant notamment les accords-cadres en cours et les nouveaux marchés conclus.

2.4.2. Contrôle des marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage financière

La chambre a procédé à l'examen des marchés de mission d'assistance économique à la maîtrise d'ouvrage, dont en particulier les deux marchés à bons de commandes conclus en 2013 et 2017. L'ensemble de ces marchés a été attribué à l'entreprise Anbor Développement dont l'un des deux gérants est le fils de l'ancien directeur général¹⁰². La chambre a également pris connaissance de marchés similaires qui ont été conclus en 2010 et 2011 avec le même prestataire – soit à une période antérieure à celle du présent contrôle – qui ont donné lieu à des lettres d'engagement jusqu'en 2013 inclus – exercice sur lequel le présent contrôle s'applique.

Ces marchés, dont le contenu est globalement similaire, recouvrent les prestations suivantes : étude de faisabilité financière, montage et suivi des financements, faisabilité technique relative aux réseaux (recollement des plans de raccordement auprès de tous les concessionnaires

¹⁰² Source : © 2006-2019 Scores & Décisions SAS.

et mise en place des conventions). Par conséquent, ils revêtent une dimension stratégique pour l'office dès lors que l'AMO ainsi retenu constitue, par le rôle d'aide à la décision qui lui revient, le principal garant de l'équilibre des opérations. Du reste, il intervient sur pratiquement toutes les opérations réalisées par l'office, qu'elles soient réalisées en maîtrise d'ouvrage directe ou en Vefa.

2.4.2.1. Marché à bon de commandes d'AMO financière conclu en 2011

Le marché n° 41-2011 notifié le 4 juillet 2011 a été conclu pour une durée de deux ans à compter de sa notification pour un montant maximal de 120 k€. 15 lettres de commande ont été signées dans le cadre de ce marché : les quatre premières, conclues en 2011, portent sur un montant cumulé de 35 k€ HT ; les cinquième à huitième lettres, conclues en 2012, portent sur un montant cumulé de 20 k€ HT ; les neuvième et dixième, conclues en janvier et février 2013, portent sur un montant cumulé de 17,5 k€ HT. Les cinq dernières lettres de commande ont été signées après le terme du marché, entre le 6 août 2013 et le 5 octobre 2013 pour un montant cumulé de 49 k€ HT et sont donc, sont assimilables à des commandes sans marché. Or, l'article 5 du décret du 30 décembre 2005 relatif aux marchés publics précise qu'« un marché public peut prévoir une ou plusieurs reconductions à condition que ses caractéristiques restent inchangées et que la mise en concurrence ait été réalisée en prenant en compte la durée totale du marché, période de reconduction comprise ». C'est donc à tort que l'office a estimé qu'il pouvait émettre des lettres de commande après le 4 juillet 2013.

En réponse aux observations provisoires, l'ancien DG impute l'irrégularité relevée à une erreur matérielle dans la lettre d'engagement, qui n'a été établie que pour un an alors que le marché aurait été conclu pour deux ans lors de la consultation, ce que la chambre réfute : le règlement de consultation et la publicité publiée mentionnaient bien une durée de deux ans.

Le coût annuel moyen des prestations facturées par Anbor s'est élevé, hors commandes postérieures à la fin du marché, à 27,5 k€ en 2012 et 2013. Si ce coût annuel moyen demeure inférieur au coût salarial annuel complet d'un monteur d'opérations, il apparaît toutefois élevé et peu cohérent avec les besoins de consolidation des compétences que l'office avait déjà compte tenu de la croissance soutenue de sa production prévue dans son plan de développement.

2.4.2.2. Marché à bon de commandes d'AMO financière conclu en 2013

Le marché n° 83-2013¹⁰³, notifié le 27 décembre 2013, a été conclu pour une durée de trois ans à compter de sa notification pour un montant maximal de 157 k€.

Les critères d'attribution retenus étaient pour moitié le prix, et pour moitié la valeur technique de l'offre, qui est toutefois appréciée, au cas d'espèce, en fonction de la méthodologie, l'organisation de l'équipe et le planning prévisionnel des tâches. La chambre relève que les modalités d'appréciation de la valeur technique sont mieux définies, mais qu'elles demeurent toutefois peu précises.

Le délai accordé aux soumissionnaires pour déposer leur offre était de 26 jours calendaires, ce qui est régulier quoiqu'un peu bref pour optimiser les conditions de mise en concurrence. Le nombre de dossiers de consultation retirés ne figure pas dans les archives produites par l'office et

¹⁰³ Procédure de passation : procédure librement choisie en application de l'ordonnance du 6 juin 2005, du décret du 30 décembre 2005 et de la loi du 17 mai 2011, conformément au règlement approuvé par le CA du 26 juin 2012.

n'est pas mentionné dans le procès-verbal de la CAO. De nouveau, une seule offre a été remise, par la société Anbor.

La commission technique qui, en vertu d'une disposition de la procédure interne approuvée par le CA de l'office en juin 2012, doit rendre un avis sur les marchés de fournitures et services compris entre 20 et 90 k€, ne s'est pas réunie. La CAO, à laquelle participaient notamment, le DG (avec voix délibérative), le DST (avec voix consultative) et la responsable des marchés (pour assurer le secrétariat de la commission), s'est réunie le 25 novembre 2013 et a retenu l'offre du candidat unique. Puis, lors de sa séance du 12 décembre 2013, le CA de l'office, auquel le DG a participé, a attribué le marché à la société Anbor.

Comme développé au § 2.2.1.2, les règles applicables aux conventions réglementées n'ont pas été respectées dès lors que le DG de l'office aurait dû avertir le CA de l'intérêt qu'il avait dans cette attribution et se déporter systématiquement de toutes les instances décisionnelles ayant participé, même à titre consultatif, au processus de sélection. En particulier, il n'aurait pas dû présider la CAO du 25 novembre 2013. Au surplus, il est intervenu au CA pour présenter le rapport d'analyse des offres.

2.4.2.3. Marché à bon de commandes d'AMO financière conclu en 2017

Le marché n° 03-2017, notifié le 10 janvier 2017, a été conclu pour une durée de trois ans pour un montant maximal de 200 k€.

Contrairement au marché de 2013, les critères d'attribution retenus étaient pour moitié le prix, et pour moitié la valeur technique de l'offre appréciée exclusivement « à la vue de la note écrite », sans davantage de précisions, ni définition de sous-critères. Si le recours à des sous-critères pour apprécier la valeur technique n'est pas exigée par la réglementation, ses modalités d'appréciation doivent être précises et objectives, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. La sécurité juridique de la procédure n'est donc pas garantie.

Le délai accordé aux soumissionnaires pour déposer leur offre était de 22 jours calendaires, ce qui est régulier quoiqu'un peu bref pour optimiser les conditions de mise en concurrence. Cette fois-ci, 12 entreprises ont retiré le dossier de consultation et 3 ont proposé une offre : Anbor, la SCET et Amo Conseil.

La CAO à laquelle participaient notamment, le DG (avec voix délibérative), le DST (avec voix consultative) et la responsable des marchés (pour assurer le secrétariat de la commission), s'est réunie le 13 décembre 2016. Après avoir pris acte de la complétude des dossiers administratifs remis et des compétences et références en matière de financement du logement social des trois candidats, elle a confié l'analyse des offres reçues au service marchés.

La commission technique qui, en vertu d'une disposition de la procédure interne approuvée par le CA de l'office en juin 2012, doit rendre un avis sur les marchés de fournitures et services compris entre 20 et 90 k€, s'est réunie le 14 décembre 2016, soit le lendemain de la CAO, sous la présidence du DG.

Aux termes du procès-verbal de la commission technique l'offre de la SCET a été écartée au motif qu'elle était anormalement basse. Sur ce motif, la commission technique a décidé de ne pas noter le prix.

La CT a attribué la note de 25/50 pour la valeur technique au motif que la SCET a « très peu de références dans le dossier de candidature en matière de prise en charge totale des études de faisabilité à recalculer en permanence, montage plan de financement, constitution des dossiers, présentation et dépôt et suivi ». Elle a aussi estimé que « les missions et compétences décrites [...] ne sont pas celles demandées ». Sur ce motif, elle a écarté l'offre de la SCET.

La chambre relève, sans toutefois se prononcer sur la valeur technique de l'offre en question, que la SCET, dont l'actionnaire principal est la Caisse des dépôts, est une société qui dispose de plus de 300 collaborateurs. À titre de comparaison, la société Anbor ne compte que deux personnes et l'office représentait 18 % de son CA en 2012, 29 % en 2013 et près de 42 % en 2014. Surtout, la chambre rappelle que la procédure applicable aux offres suspectées d'être anormalement basses par l'acheteur, est régie par l'article 60 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics. La fiche technique de la direction des affaires juridiques de l'État précise que « après avoir identifié les offres susceptibles d'être anormalement basses, l'acheteur a l'obligation de demander des explications à leurs auteurs et d'en apprécier la pertinence, afin de prendre une décision d'admission ou de rejet. Cette procédure contradictoire ne relève pas d'une simple faculté, mais constitue une obligation¹⁰⁴ ».

Or, au cas d'espèce, le CA de l'office a attribué, lors de sa séance du 21 décembre 2016, le marché à la société proposée par la commission technique sans que la procédure précitée n'ait été préalablement appliquée. Trois manquements ont en effet été relevés.

D'une part, en présence d'une offre anormalement basse, la commission technique aurait dû demander à l'office d'engager la procédure contradictoire prévue par les textes. Or, l'office n'a pas contacté la SCET de sorte que cette dernière n'a pas été en mesure de présenter ses observations.

D'autre part, s'il avait suivi son raisonnement aux termes duquel l'offre de la SCET était anormalement basse, la CT n'aurait pas dû noter l'offre de la SCET, y compris sur la valeur technique, mais l'écarter. De façon arbitraire, l'office a attribué à la SCET une note de 0 pour le prix au motif qu'il n'était pas significatif, et de 25 à raison de sa valeur technique, ce qui a eu pour effet de la classer en dernière position¹⁰⁵. Or, la chambre relève que, même avec une note technique de 25 seulement, laquelle semble particulièrement sévère, la SCET aurait été classée en première position si la procédure de notation avait été appliquée conformément à la méthodologie préconisée par le DAJ¹⁰⁶.

tableau 9 : Classement des offres du marché d'AMO financière

	SCET	AMO Conseil	Anbor
Prix en €	59 250	198 100	193 000
Notation du prix sur 50	50	14.95	15.35
+ Valeur technique sur 50	25	45	50
= Total	75,0	60,0	65,4
Classement	1^{er}	3^{ème}	2^{ème}

Source : dossier de marché archivé par l'office

¹⁰⁴ DAJ - Mise à jour 21/11/2016 : CJUE, 29 mars 2012, *SAG ELV Slovensko*, C-599/10.

¹⁰⁵ Au final, la commission technique a noté les trois offres comme suit : Anbor 100, Amo Conseil 90 et SCET 25. Elle a donc proposé de retenir l'offre d'Anbor.

¹⁰⁶ Dans son guide sur les prix, la DAJ conseille d'utiliser à cet effet la formule la plus répandue parmi les méthodes proportionnelles : Note sur 10 = (prix le plus bas/prix de l'offre examinée) x 10.

Elle considère que c'est la méthode la plus simple et la plus neutre. Cette méthode est dite « proportionnelle » ou plus exactement « inversement proportionnelle » car elle octroie à l'offre recevable la plus basse la meilleure note, les autres offres étant notées proportionnellement à celle-ci.

Dans ces conditions, le CA a écarté la SCET sur le fondement d'une notation erronée établie à partir d'un avis formulé de façon irrégulière par la CT. Enfin, par courrier du 3 janvier 2017, l'office a informé la SCET que son offre n'était pas retenue au motif que « l'offre n'était pas économiquement la plus avantageuse ». Ce courrier ne fait aucune mention du caractère anormalement bas de son offre alors que cette formalité substantielle, est prévue par les textes. La dissimulation du motif évoqué auprès des membres de la CAO et du CA est de nature à mettre en évidence que leurs auteurs devaient avoir connaissance des manquements commis à la procédure applicable à une offre anormalement basse et que, semble-t-il, c'est en toute connaissance qu'ils ont décidé de s'en écarter.

En définitive, le mélange de procédure opéré par l'office n'a pas permis au candidat évincé de faire valoir ses droits dans le cadre de la procédure contradictoire prévue par les textes et a conduit le CA à prendre une décision sur le fondement d'une notation erronée à l'issue d'une procédure entachée d'une succession d'irrégularités. Il en résulte une perte de chance pour le candidat évincé ainsi qu'un préjudice potentiel.

L'acte d'engagement a été notifié le 10 janvier 2017. Vingt-deux lettres de commande ont été signées du 5 janvier 2017 au 15 octobre 2018 (marché en cours) pour un montant total de 160,6 k€ HT : les quatorze premières conclues en 2017, portent sur un montant cumulé de 10,5 k€ ; tandis que les suivantes, conclues 1^{er} janvier au 15 octobre 2018, portent sur un montant cumulé de 56 k€.

La chambre relève que le formalisme applicable aux conventions réglementées n'a pas été respecté avec, pour particularité par rapport aux marchés précédents, le fait que le DG a de surcroît présidé la CT du 14 décembre 2016.

En réponse aux observations provisoires l'ancien DG fait valoir qu'il ne dispose pas « de l'expertise et des connaissances suffisantes pour juger de la conformité des procédures suivies et notamment du formalisme à respecter [...] et conteste formellement avoir [...], en toute conscience, décidé d'écarter l'offre de la SCET ». Il conteste avoir présidé cette commission technique, arguant qu'elle ne se serait pas réunie. La chambre relève pourtant que le compte-rendu de ladite réunion figure bien en annexe de la délibération du CA approuvant ce marché le 21 décembre 2016, l'ensemble ayant au demeurant été transmis au contrôle de légalité le 26 décembre 2016¹⁰⁷.

2.4.2.4. Autres marchés d'assistance attribués à Anbor

Anbor a été attributaire de trois autres marchés sur la même période. Ces marchés, dont le premier a été conclu le 30 décembre 2010 et dont le dernier a couru jusqu'en 2015, avaient pour objet des prestations similaires aux marchés à bon de commandes attribués précédemment.

Deux de ces marchés¹⁰⁸, dont les montants s'élèvent à 38,5 k€ HT pour le premier et 25 k€ HT pour le second (décomposé en trois lots de 5 k€, 10 k€ et 10 k€), ont fait l'objet d'une publication d'un avis d'appel public à la concurrence, avec un délai accordé aux soumissionnaires pour déposer leur offre qui est régulier quoiqu'insuffisant pour optimiser les conditions de mise en concurrence.

¹⁰⁷ La délibération du 21 décembre 2016 mentionne la réunion de la commission technique le 14 décembre 2016 : « la commission des procédures adaptées a examiné les offres le 13 décembre 2016 et en a confié l'analyse à la commission technique de l'office. Au terme du rapport d'analyse du 14 décembre 2016 [...] ».

¹⁰⁸ Le marché n° 201103 du 30 décembre 2010 et le marché portant les numéros 201122 lot 1, 21123 lot 2, non numéroté lot 3, du 18 mai 2011.

Ces marchés ont été notifiés à Anbor respectivement le 30 décembre 2010 et le 18 mai 2011, alors que le marché à bons de commande pour une durée de deux ans conclu avec Anbor a été notifié le 4 juillet 2011, soit 47 jours calendaires après seulement. Ces consultations réalisées sur un même semestre, pour des prestations similaires et pour lesquelles la même entreprise a été attributaire, s'apparentent à un fractionnement artificiel des commandes mais peuvent aussi bien s'expliquer par la montée en puissance de l'activité de production de l'office.

Le troisième marché, numéroté 201424, a fait l'objet de paiements à hauteur de 15 k€ au bénéfice d'Anbor au cours de l'exercice 2015. Par courriel du 4 avril 2019, Sète Thau Habitat, a informé la chambre que son service n'avait trouvé aucun courrier ou lettre de commande concernant ce marché.

Si le décret du 9 décembre 2011 fixait le seuil de publicité obligatoire pour les marchés supérieurs à 15 k€, il n'exonérait pas de la mise en place d'une consultation. En outre, le règlement interne de l'office approuvé le 26 juin 2012 prévoyait pour les marchés de fournitures et services entre 5 et 20 k€ HT, « deux devis »¹⁰⁹.

La chambre relève que plusieurs irrégularités ont été commises sur ce marché : le formalisme applicable aux conventions réglementées n'a pas été respecté ; les actes d'engagement ont été signés par une personne qui n'était pas compétente ; en s'abstenant d'effectuer une consultation pour l'achat de prestations à hauteur de 15 k€ HT, le règlement interne de l'office n'a pas été respecté.

En réponse aux observations provisoires, l'ancien DG soutient d'une part, que le marché 2011-03 conclu avec Anbor n'est pas un marché d'AMO financière mais un marché relatif à la conduite de la concertation des locataires en vue de valider un programme de travaux assorti de la mise en place d'un financement prévisionnel. Or, la chambre relève que les mandats visés par le service des marchés et par le comptable de l'office mentionnent clairement qu'il s'agit d'une mission d'AMO financière pour la réalisation de 23 logements en Vefa sur une opération distincte de celle alléguée par le DG dans sa réponse. D'autre part, il fait valoir que le deuxième marché susmentionné était motivé par l'urgence mais sans produire de justificatifs.

¹⁰⁹ Source : Délibération du 26 juin 2012.

tableau 10 : Synthèse des lettres d'engagement des différents marchés d'AMO conclus avec la société Anbor

N° de marché	Acte d'engagement	Durée	Montant engagé en € HT	Paielements constatés (mandats en €)									
				2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
201103	30.12.2010		38 500	7 700	25 025	5 775							38 500
201122	18.05.2011	Lot 1	5 000	4 000									4 000
201123	18.05.2011	Lot 2	10 000			3 000	7 000						10 000
Non numéroté	18.05.2011	Lot 3	10 000										0
201141	29.06.2011	2 ans	120 000	9 040	13 270	47 480	28 600	6 190	3 120	6 240	1 560		115 500
201383	27.12.2013	3 ans	157 000				33 900	46 580	49 220	19 270	5 240		154 210
201424	nd		15 000					15 000					15 000
201703	10.01.2017	3 ans	200 000							67 340	27 470	9 580	104 390
Total en €			555 500	20 740	38 295	56 255	69 500	67 770	52 340	92 850	34 270	9 580	441 600

Source : états récapitulatifs du comptable public

Les données signalées en gras et en italiques correspondent aux mandats postérieurs à la fin du marché

2.4.3. Autres marchés contrôlés

2.4.3.1. Mission d'accompagnement à l'élaboration de la convention d'utilité sociale

Le 1^{er} septembre 2016, le DG de l'office a adressé un courrier à deux cabinets spécialisés pour obtenir une proposition détaillée et chiffrée pour l'assistance à l'établissement de la CUS n° 2 (2017-2022). Ces deux courriers précisent le contexte, les phases de la mission, ainsi que le calendrier de travail et la date limite de remise des offres qui a été fixée au 30 septembre 2016. Aucun critère d'attribution n'est précisé.

Un premier cabinet a transmis une proposition datée du 28 septembre 2016 et un second une proposition datée du 24 octobre 2016, soit 25 jours calendaires après la date limite de remise des offres. Aux termes de l'article 43-IV du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, « les candidatures et les offres reçues hors délai sont éliminées »¹¹⁰. L'offre aurait donc dû être rejetée et l'office aurait dû informer par courrier le cabinet de l'élimination de son offre.

Or, l'office a poursuivi la procédure avec les deux cabinets de façon, selon toute vraisemblance, à stimuler une concurrence qu'il n'avait lui-même pas favorisé compte tenu des modalités de consultation retenues. Ainsi, plusieurs échanges de courriels sont intervenus entre le 4 et le 8 novembre 2016 entre le premier cabinet et le DG :

- courriel du 4 novembre 2016 du cabinet, dans lequel il fait état d'un échange téléphonique et auquel il joint une nouvelle proposition d'accompagnement intégrant une baisse tarifaire de 10% ;
- courriel du 5 novembre 2016 du DG remerciant pour cette nouvelle proposition « qui nous convient totalement » et qui précise que cette proposition doit être envoyée « avec la date

¹¹⁰ La cour administrative d'appel de Nancy a confirmé cette position à l'égard des MAPA (marchés à procédure adaptée), dans un arrêt du 18 novembre 2013 (CAA Nancy, 18 nov. 2013, n° 12NC01181) : « [...] qu'il incombe notamment à la personne responsable du marché d'informer les candidats évincés du rejet de leur candidature ou de leur offre et de respecter un délai raisonnable avant de signer le marché afin de permettre aux intéressés, éventuellement, de contester le rejet qui leur est opposé ».

initiale » ; il signale par ailleurs que « mon CA devrait valider cette étude le 21 décembre pour un démarrage en janvier » ;

- courriel du 8 novembre 2016 du cabinet, transmettant la proposition modifiée avec « la date initiale ».

Ces échanges de courriels mettent en évidence le choix des intéressés d'antidater l'offre d'Aatiko Conseils afin que le prix affiché soit conforme à l'accord conclu oralement en dehors de toute procédure, ce qui est irrégulier.

Pour autant, entre-temps, d'autres discussions ont été engagées en dehors de toute procédure avec un troisième prestataire, qui n'avait pas été sollicité initialement. En effet, par courrier du 16 décembre 2016, soit cinq jours avant le CA, le DG, a sollicité, la SCET – dont il avait été précédemment jugé, dans le marché en date du 5 janvier 2017¹¹¹ relatif à l'AMO financière qu'elle n'avait pas de références et ne disposait pas des compétences techniques appropriées –, pour établir une proposition détaillée et chiffrée pour la mission d'assistance à l'établissement de la CUS n° 2. Ce courrier, dont les deux premiers soumissionnaires n'ont pas été informés, rappelle le contexte, les phases de la mission, ainsi que le calendrier de travail, et fixe une nouvelle date limite de remise des offres pour le 15 janvier 2017, alors qu'elle avait été préalablement fixée au 30 septembre pour les deux autres candidats. La SCET a transmis une proposition le 10 janvier 2017, qui a été reçue le 13 par l'office.

Or, le principe d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures suppose que l'autorité qui attribue un marché public respecte les règles qu'elle s'est fixées lors de la consultation et notamment la date butoir de réception des offres¹¹². L'office ne pouvait donc pas reporter la procédure sans en informer les précédents soumissionnaires.

À l'issue de ce report, l'office disposait de trois offres dont les prix s'établissaient comme suit : 12 820 € et 9 800 € respectivement pour les deux premiers concurrents ; SCET : 23 250 € dont 18 750 € pour la mission de base et 4 500 € pour l'option rédaction de la CUS, étant entendu que l'office a toujours souhaité sous-traiter la rédaction de la CUS au prestataire retenu. Le 13 janvier 2017, le DG par intérim, a adressé un courrier à la SCET, dans lequel il accepte sa proposition de prix pour la solution de base, mais sollicite une remise pour la rédaction de la CUS.

S'agissant d'un marché dont le prix était inférieur à 25 k€, l'office n'avait pas, aux termes du protocole interne approuvé par le CA le 26 juin 2012, à réunir la CAO. En revanche, il était tenu de consulter la commission technique, le marché en question étant susceptible de dépasser le seuil des 20 k€. En l'absence de réunion du CT, la procédure présente une nouvelle irrégularité. En outre, aucune note d'analyse n'a été établie.

Lors de la séance du 10 mars 2017, le directeur des services techniques a présenté les trois propositions reçues, aux membres du CA en relevant que « la proposition [du premier concurrent] répond point par point aux demandes de l'OPH jusqu'à la rédaction du projet de la CUS et ce avec les détails du déroulement des différentes étapes »¹¹³. En revanche, le procès-verbal précise que « le directeur général par intérim tient à signaler une certaine déception sur le respect des engagements [du premier concurrent] ». À l'issue de cette présentation et des débats afférents, le

¹¹¹ La commission technique s'est réunie le 14 décembre 2016, le CA le 21 décembre 2016, l'acte d'engagement a été signé le 5 janvier 2017 et notifié le 10 janvier 2017 à Anbor. On considère donc qu'il s'agit d'un marché de 2017.

En vertu d'une jurisprudence constante, le report de la date butoir de remise des offres n'est en effet possible qu'à la condition qu'elle s'opère pour l'ensemble des candidats et que ce report n'ait pas pour effet de restreindre l'accès à la commande publique ou de rompre l'égalité entre les candidats (CAA de Bordeaux, 20 mars 2007, n° 04BX01097, *Société TCGM et autres c/ département de la Martinique*).

¹¹³ Extraits de la délibération du CA du 10 mars 2017.

CA a attribué la mission d'assistance à l'élaboration et à la rédaction de la convention d'utilité sociale n° 2 à la SCET.

La chambre relève que la consultation n'a pas respecté l'ordonnance du 23 juillet 2015 qui prévoit que « les marchés publics, quels que soient leurs montants ou leurs procédures, doivent respecter trois principes, la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures ».

En particulier, les irrégularités suivantes ont été relevées : la procédure ne comportait aucun critère d'attribution ; l'offre d'un candidat arrivée après la date de remise des offres a été reçue ; des échanges de courriels ont été conduits avec l'un des candidats pour qu'il réduise le prix de son offre en l'antidatant ; la date butoir de remise des offres a été reportée après la clôture et sans en avertir l'ensemble des candidats ; la commission technique n'a pas été réunie ; l'information produite au CA était contradictoire et non objectivée de sorte qu'il ne disposait pas des éléments nécessaires pour prendre une décision de façon éclairée.

En réponse aux observations provisoires, l'ancien DG met en avant l'urgence et le manque moyens et fait valoir que « en dépit des irrégularités relevées, il n'y a jamais eu le moindre lien entre l'éviction de la SCET et l'attribution du marché à bon de commande à la société Anbor en 2017 ». La chambre relève que, s'agissant d'un marché portant sur une AMO à la réalisation d'un document stratégique dont l'échéance était connue depuis longtemps, le motif de l'urgence ne peut être reçu. Il en va de même de l'insuffisance des moyens dès lors que celle-ci est imputable à l'ancien DG puisqu'elle résulte de sa décision de privilégier le recours au sous-traitant Anbor. La chambre précise par ailleurs qu'elle n'a pas établi n'établit pas de lien entre, d'une part, l'attribution du marché d'AMO financière en 2017 à Anbor après éviction de la SCET et, d'autre part, l'attribution du marché d'AMO pour la CUS n° 2 à la SCET quelques jours plus tard.

2.4.3.2. Autres marchés contrôlés

La chambre a procédé au contrôle d'un marché relatif à la conduite de surveillance et d'entretien des installations de chauffage collectifs des cités « Le Vallon », « Barbusse » et « l'Amandier », et d'un marché concernant l'entretien des installations de chauffage individuels, ballons d'eau chaudes et VMC, qui n'appellent pas d'observations sur la procédure mise en œuvre, l'égalité de traitement des candidats et le choix des attributaires. Les dossiers comportent l'ensemble des pièces réglementaires relatives à la consultation des entreprises, le règlement de consultation, les offres des soumissionnaires, les rapports d'analyse des offres, les avis d'attribution ainsi que les CCAP, CCTP et actes d'engagement. Le classement permet une bonne traçabilité des actes de procédure.

3. STRATÉGIE ET GESTION PATRIMONIALE

Sauf exceptions dument précisées, les données sur le patrimoine physique figurant dans ce chapitre sont issues du répertoire du parc locatif social (RPLS) au 1^{er} janvier 2017 que les organismes sont tenus de renseigner en vertu de l'article R. 411-3 du CCH ¹¹⁴.

3.1. Caractéristiques du parc

3.1.1. Taille du parc

L'agglomération Sète Agglopôle Méditerranée compte près de 6 900 logement sociaux au 1^{er} janvier 2016, détenus à hauteur de 80 % par les offices, dont 41 % par l'office intercommunal et 39 % par l'office départemental, avec une prépondérance de l'office intercommunal sur la ville de Sète et de l'office départemental sur Frontignan.

Au 1^{er} janvier 2017, Sète Thau Habitat possède un parc de 2 927 logements familiaux qui est composé à plus de 95 % de logements collectifs, quotité en légère progression suite à la vente de quelques pavillons. Son parc est entièrement conventionné, en dehors de quelques logements récemment acquis dans des immeubles privés qui seront conventionnés à l'issue de leur réhabilitation.

L'office est également propriétaire de 154 équivalents logements répartis dans cinq foyers gérés par des tiers ¹¹⁵. Il s'agit de petites structures de 5 à 22 logements, à l'exception de la résidence pour personnes âgées « Le Trémont » qui en compte 82. Enfin, l'office est propriétaire de 1 453 places de garages ou stationnement ainsi que de trente locaux commerciaux.

L'office était par ailleurs propriétaire du stade Maillol qui a été cédé en 2018 à la ville de Sète pour 1 317 k€, ainsi que du centre social Gabino, qui a également été cédé à la ville en 2019 pour 340 k€. Aucun de ces deux produits exceptionnels n'a été pris en compte dans la prévisionnelle financière.

3.1.2. Localisation du parc

3.1.2.1. Principales communes d'implantation

Depuis 2008, date à laquelle il a adopté le statut d'office public de l'habitat, l'organisme dispose d'une compétence géographique sur l'ensemble du territoire de Languedoc-Roussillon. Néanmoins, son patrimoine est demeuré très concentré : près de 96 % du parc familial est situé sur la CA du bassin de Thau. En dehors du périmètre intercommunal, l'office possède deux groupes totalisant 119 logements familiaux sur la commune d'Agde ¹¹⁶, dont l'intercommunalité ne dispose pas d'office de rattachement bien qu'elle soit délégataire à la pierre. La proximité géographique

¹¹⁴ Créé par l'article 112 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (Molle), ce répertoire recense l'ensemble des logements appartenant aux bailleurs sociaux. En vertu de l'article L. 411-10 du CCH, « le défaut de transmission à l'État des informations nécessaires à la tenue du répertoire ou la transmission d'informations manifestement erronées donne lieu, après mise en demeure restée infructueuse, à l'application d'une amende de 1 000 € par logement mentionné au premier alinéa, recouvrée au profit du Fonds national des aides à la pierre mentionné à l'article L. 435-1. »

¹¹⁵ Le décompte du nombre de logements inscrits à l'inventaire SRU du CHRS a été corrigé en fin d'année 2018 de sorte que le nombre total d'équivalent logements détenus par l'office est passé de 143 en 2017 à 154 en 2018.

¹¹⁶ Donnée au 1^{er} avril 2019. Au 1^{er} janvier 2017, le parc sur cette commune était de 88 logements.

de la commune d'Agde, dont le centre est situé à 25 km et à trente minutes de voiture environ de l'office, procure de réelles synergies en matière de gestion de proximité.

Pour son développement, l'office donne la priorité à une implantation dans les communes de l'intercommunalité de rattachement qui sont déficitaires aux termes de la loi SRU, y compris là où il ne disposait pas de parc antérieurement.

3.1.2.2. Quartiers prioritaires de la ville

À l'échelle de l'agglomération, tous bailleurs confondus, le parc social est implanté à hauteur d'un tiers dans les deux QPV de Sète (Ile de Thau et centre-ville) et des deux Pins à Frontignan. Si les trois QPV de l'EPCI sont confrontés à des difficultés socioéconomiques, celui de l'Ile de Thau, où l'office intercommunal dispose de plus de 750 logements et l'office départemental environ 490 logements, concentre les populations les plus vulnérables économiquement.

L'office intercommunal dispose de 985 logements en QPV, représentant un tiers de son parc, dont 752 sur le QPV de l'Ile de Thau et 233 sur le QPV du centre-ville de Sète. En revanche, l'office n'est pas présent sur le QPV des deux Pins situé à Frontignan, où le parc social est très majoritairement détenu par l'office départemental. Ce dernier possède également 490 logements sur le QPV de l'Ile de Thau où il se trouve dans une situation de duopole avec l'office Sète Thau Habitat.

L'ensemble du parc de l'office implanté dans le QPV de l'Ile de Thau¹¹⁷ a fait l'objet d'une intervention dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU). Dans un premier temps, 536 logements ont été réhabilités et 11 démolis puis reconstruits en 2006-2008 (groupes Lamparo, Chalut, Globe) ; puis, dans un second temps, 216 logements ont été réhabilités en 2012 et 2013. Selon les informations communiquées par l'ANRU, le prix de revient de l'opération s'est élevé à 6,4 M€ HT, financé par 1,5 M€ de subventions (23 %), 0,6 M€ de fonds propres (9 %) et 4,3 M€ d'emprunts (68 %)¹¹⁸.

Aucune opération patrimoniale d'envergure n'est prévue sur le parc de l'office intercommunal dans le cadre du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU)¹¹⁹. En revanche, l'office départemental, qui n'avait pas été partie prenante du PNRU, est fortement impliqué dans le NPNRU. Aux termes du projet retenu par le comité d'engagement de l'ANRU, l'opération de rénovation du QPV de l'Ile de Thau vise à transformer le quartier en pôle de centralité secondaire en procédant notamment à la démolition-reconstruction du centre commercial pour un coût total estimé à 28,9 M€ dont 8,7 à la charge de l'ANRU¹²⁰.

¹¹⁷ Le Chalut (136 logements), Le Lamparo (105 logements), l'Arcelière (48 logements), la Gangui (64 logements), le Bouliéchou (104 logements) et le Globe (295 logements).

¹¹⁸ Les données retenues sont celles de l'ANRU, car les informations communiquées par l'office ne portent que sur une partie de l'opération (4,1 M€).

¹¹⁹ L'office a néanmoins cédé à la ville le centre social « Gabino », situé sur l'Ile de Thau, afin de permettre la réalisation de l'opération de rénovation urbaine et la démolition du centre commercial.

¹²⁰ Source : délibération n° 2018-224 du conseil communautaire.

tableau 11 : Caractéristiques socioéconomiques des QPV de Sète

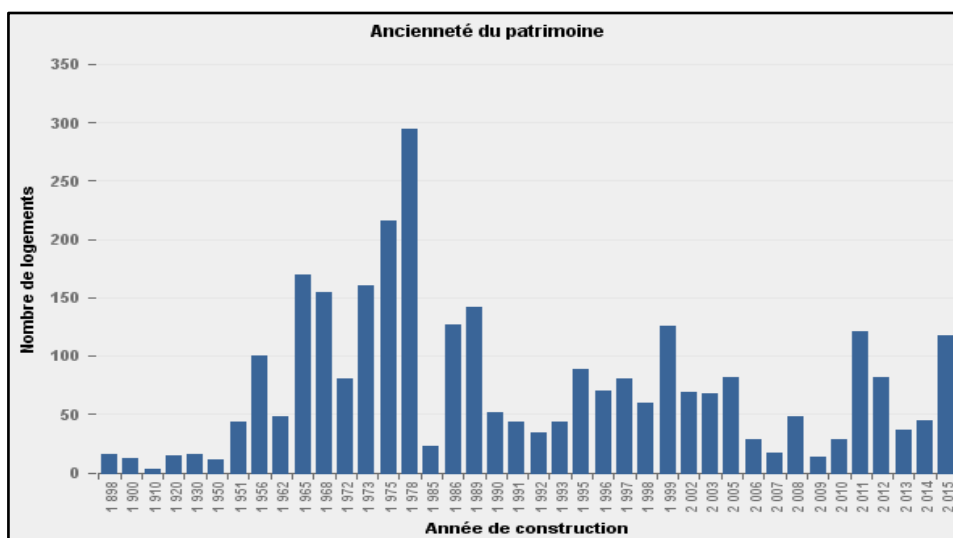
	QPV Les deux Pins	QPV Île de Thau	QPV Centre-ville	CA Bassin de Thau
Population	1 231	3 794	4 340	96 956
Dont nationalité étrangère	nc	17,4%	7,8%	4,0%
Dont famille monoparentale	28,6%	23,1%	9,7%	17,1%
Taux d'emploi de la population	40,4%	29,5%	48,0%	56,8%
Part des actifs occupant un emploi précaire	34,0%	22,2%	18,2%	12,6%
Part des ménages imposés en 2013	nc	11,8%	29,9%	49,6%
Taux de pauvreté	43,6%	60,5%	40,3%	19,8%
Revenu médian disponible par UC en €	12 644	11 172	13 469	18 091

Source : Insee, observatoire national des QPV. Certaines données ne sont pas communiquées pour des raisons de secret statistique
L'EPCI de référence est celui du bassin de Thau dit Thau aggro, avant la fusion avec la CCNBT

3.1.3. Caractéristiques techniques du parc

3.1.3.1. Ancienneté du parc

Le parc est relativement récent : l'âge moyen des logements familiaux est de 32 ans¹²¹ (supérieure à 40 pour la moyenne des offices) tandis que celui des foyers est de 13 ans¹²². Le pic historique de construction des logements familiaux date des années 1975 à 1978, comme illustré dans le graphique *infra*.

graphique 1

Source : RPLS au 1^{er} janvier 2017

3.1.3.2. Performances énergétiques

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV) fixe comme objectif « de disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes bâtiment basse consommation ou assimilées, à l'horizon 2050, en menant une politique de rénovation thermique des logements concernant majoritairement les

¹²¹ L'office annonce une ancienneté moyenne de 28 ans dans le dossier individuel de situation 2017 transmis à la Fédération des OPH, mais cette donnée ne correspond pas à celle figurant dans les états RPLS qu'il est tenu de remplir et dont les données lui sont opposables.

¹²² Source : Fédération nationale des offices publics de l'habitat, in « les offices en chiffres »

ménages aux revenus modestes »¹²³. Pour atteindre cet objectif, les organismes de logements sociaux sont invités à établir un diagnostic de leur parc ainsi qu'une stratégie de performance énergétique dont l'état d'avancement peut utilement faire l'objet d'une restitution périodique à leur CA.

En juin 2008, l'office a réalisé un diagnostic de performance énergétique de l'ensemble des 2 523 logements que comptait alors son parc et dont il est ressorti que près de 47 % d'entre eux relevaient des catégories E et F qui sont les plus énergivores. Cet audit, dit « sur plan », a été complété, en 2010 et 2011, par deux audits énergétiques complets de ces mêmes logements selon la méthode ThC-ex¹²⁴, jugée plus précise, aux termes desquels la performance énergétique globale apparaît nettement plus favorable : en effet, seuls 2,4 % du parc relèveraient de la catégorie E, 12,8 % de la catégorie D, 61,2 % de la catégorie C et 23,6 % de la catégorie B. Les données actualisées en 2017 figurant dans le dossier individuel de situation sont un peu meilleures.

La comparaison de la performance énergétique du parc avec celle des bailleurs de l'Hérault et de l'ancienne région Languedoc-Roussillon est difficile à établir compte tenu de l'incomplétude et de l'incertaine fiabilité des données figurant dans le répertoire du parc locatif social (RPLS). En effet, moins de 60 % des performances énergétiques du parc social du département et du Languedoc-Roussillon était renseigné en 2016. S'agissant de Sète Thau Habitat, les données figurant dans cette base indiquent que les logements relevant des étiquettes D et E représenteraient 35,2 % et 33,9 % du parc, soit des valeurs tout à fait différentes de celles qui ressortent tant des DPE réalisés en 2008 que des audits énergétiques effectués en 2010 et 2011. L'office doit donc s'attacher à fiabiliser les données figurant dans RPLS en veillant notamment à assurer une cohérence entre les informations transmises et les pièces justificatives dont il dispose en interne.

Les opérations de réhabilitation prennent en considération la performance énergétique du bâti et plusieurs groupes côtés E en 2012 ont, depuis lors, fait l'objet d'interventions permettant de rehausser leurs performances¹²⁵. Cependant, la stratégie d'amélioration de la performance énergétique du parc, de même que le suivi, manquent toutefois de formalisation. La chambre invite donc l'office à dépasser cette limite, qui peut pour partie s'expliquer par le renouvellement de la direction du service technique dans un contexte marqué par un gros effort d'investissement auquel les équipes ont eu du mal à faire face.

3.1.4. Adéquation du parc à la demande

Les logements de type 1 et 2 représentent près de 22 % du parc, contre près de 42 % pour ceux de type 3 et 36 % pour les plus grands logements. Quoiqu'élevée, la proportion du parc de grande taille (type 4 et davantage) est légèrement inférieure aux moyennes départementale (39 %) et nationale (38 %). En revanche, la surface médiane des logements familiaux de l'office, qui s'établit à 71 m², se révèle supérieure à la médiane nationale, qui est de 69 m².

Or, la moitié des demandeurs d'un logement social sur la ville de Sète sont des personnes isolées et la taille moyenne des ménages demandeurs sur le territoire intercommunal est de deux personnes, soit une proportion légèrement supérieure aux moyennes départementales (cf. tableau *infra*). Il en résulte une inadéquation de la typologie du parc de l'office avec la demande. Cette

¹²³ Article L. 100-4 du code de l'énergie.

¹²⁴ La méthode ThC-ex prend en compte l'enveloppe globale du bâtiment alors que les DPE sont réalisés par éléments. Cette méthode permet d'appréhender et de hiérarchiser les travaux à réaliser sur le parc existant tandis que les DPE servent davantage à informer les locataires ou acheteurs potentiels du logement.

¹²⁵ « La Saladelle », « Montmorencette », « le Laumon », « le Marché » et « l'Excelsior ». Une opération complémentaire est en cours en 2019 sur le groupe « La Cigalière ».

situation ne lui est pas spécifique mais concerne l'ensemble du parc social, ce dernier ayant été consacré prioritairement à la satisfaction de familles modestes avec enfants. Depuis plusieurs années, l'office s'efforce de rééquilibrer son offre en développant davantage de logements de taille modeste dans ses nouveaux programmes, mais ce rééquilibrage ne peut être que progressif compte tenu de l'inertie du stock existant.

L'inadéquation de la typologie du parc avec la demande emporte pour conséquence que les demandes de T3 et de T4 sont plus fréquemment satisfaites que celles de T1 et T2. Ainsi, selon l'observatoire départemental de l'habitat, la proportion de demandes satisfaites sur le territoire intercommunal en 2015 s'est limitée à 6 % pour les T1 et 7 % pour les T2, tandis qu'elle a atteint 19 % pour les T3, 18 % pour les T4 et 16 % pour les T5¹²⁶. Corrélativement, l'indice de pression est de 33,8 pour les T1 et de 17 pour les T2, alors qu'il n'est que de 5,5 pour les T3 et T4, mais de 10 pour les T5 et de 16 pour les T6 et plus¹²⁷.

La forte tension sur les logements de petite taille constitue un frein à la décohabitation et au maintien des jeunes sur le territoire. Or, cette difficulté contribue à l'accélération du vieillissement de la population ainsi qu'à la diminution du nombre d'actifs. Ainsi, le projet de PLH précise que la stabilisation des jeunes ménages avec enfants ou en situation d'en avoir, constitue un enjeu fort pour « garantir la bonne utilisation des équipements et services publics, notamment scolaires ». À l'échelle de l'agglomération, il préconise, sans toutefois décliner cet objectif par commune et en faire une contrainte opposable, que l'offre nouvelle soit composée de 30 % de T1 et T2, 35% de T3, 30 % de T4 et 5% de T5 et plus.

tableau 12 : Composition des ménages demandeurs de logement social

	Nbre demandeurs	dont 1 pers	2 pers	3 pers	4 pers	> 4 pers
Sète	1 570	51,0%	21,6%	13,5%	7,5%	6,4%
CA du Bassin de Thau	3 383	47,2%	24,1%	15,6%	7,7%	5,4%
Hérault	29 070	43,8%	24,6%	14,9%	8,9%	7,8%
Languedoc-Roussillon	54 871	43,9%	24,3%	15,1%	8,9%	7,7%
France	1 373 233	49,7%	22,3%	13,5%	8,2%	6,4%

Source : Système national d'enregistrement de la demande au 31 décembre 2017
<https://www.demande-logement-social.gouv.fr/statistiques>

3.1.5. Vacance et mobilité

Alors qu'il tend à progresser régulièrement en France, le taux de vacance diminue depuis une dizaine d'années à l'échelle de l'intercommunalité. En dehors de quelques poches de vacance dans les quartiers de la zone portuaire et de la gare de Sète et les centres villages anciens de Loupian, Gigan et Villeveyrac, ainsi que dans quelques ensembles sociaux de Mèze et Marseillan¹²⁸, les taux de vacance sont très faibles.

La vacance totale de l'office de Sète est particulièrement faible (< 1 %) sur l'ensemble de la période. En outre, la vacance commerciale de plus de trois mois est pratiquement nulle, les logements vacants étant le plus souvent inoccupés pour des raisons techniques ou frictionnelles,

¹²⁶ Source : SNE 2015, données citées dans la note n° 10 de mars 2017 de l'observatoire départemental de l'habitat.

¹²⁷ Source : SNE 2017, données citées dans le projet de PLH. A titre de comparaison, à l'échelle de région Languedoc-Roussillon en 2016, l'indice de pression était, hors demande de mutations, de 9,1 pour les T1, 6,2 pour les T2, 3,5 pour les T3 et inférieure à 3,2 pour les plus grands logements. Source : RPLS, cité dans le courrier du ministre à l'attention du préfet de région du 5 février 2016 pour la programmation 2016 des aides à la pierre.

¹²⁸ Source : projet de programme local de l'habitat pour 2019-2024.

le temps de réaliser des travaux de remise en état avant relocation ou parce qu'un ménage attributaire a finalement refusé le logement qui lui a été proposé. La vacance financière, qui inclut également les quelques logements mis à disposition à des associations ou des gardiens sans contrepartie financière, est évaluée par l'organisme à 8 700 € en 2017, ce qui est non significatif au regard de la masse des loyers¹²⁹.

Le taux de rotation, qui mesure la part des logements qui ont changé d'occupant dans l'année en-dehors de ceux nouvellement livrés¹³⁰, permet d'apprécier la fluidité des parcours résidentiels et la capacité du parc social à accueillir de nouveaux ménages. En 2016, ce taux s'est établi à 8 % tant dans le département de l'Hérault que sur l'agglomération du Bassin de Thau, ce qui est très faible, y compris au regard de la moyenne nationale des offices, qui est de 10,5 % en dépit de la très faible mobilité en Ile-de-France. Cette faible rotation est révélatrice de l'ampleur de la demande de logement social et de la difficulté des ménages à se loger.

À l'échelle de l'office, le taux s'élève à 7,1 % en 2017, contre 5,7 % en 2013 selon le dossier individuel de situation (DIS), ce qui est faible, mais cohérent avec la tension du marché. La rotation est plus élevée dans les logements récents, qui sont aussi les moins bon marché, puis elle décroît avec l'ancienneté du parc. La corrélation entre la rotation et l'âge du parc s'explique principalement par les différences de loyers, les logements les plus anciens étant les plus accessibles économiquement. Quoiqu'elle se retrouve chez la plupart des bailleurs¹³¹, cette corrélation est accentuée dans le cas de l'office par la non revalorisation des loyers à la relocation (cf. § 4.3.1.2).

3.2. Stratégie patrimoniale

3.2.1. Stratégie de regroupement dans le cadre de la loi ELAN

En vertu de l'article L. 423-2 du CCH tel que modifié par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite ELAN, les organismes de logements sociaux qui gèrent moins de 12 000 logements sociaux dont le siège est en métropole hors Corse, doivent, sauf exceptions limitativement énumérées, appartenir soit à un ensemble d'organismes de logement social contrôlés par une même entité au sens du code de commerce, soit à un ensemble d'organismes membres d'une société anonyme de coordination (SAC) dont les caractéristiques sont définies par la loi. Sète Thau Habitat ne relevant pas du champ des exceptions, devra rejoindre, au plus tard le 1^{er} janvier 2021, un groupe au sens de l'article L. 423-1-1 du CCH.

Le CA s'est prononcé sur la stratégie de regroupement à mettre en œuvre : par délibération du 2 octobre 2018, il a approuvé l'engagement des études et négociations préalables à un rapprochement avec les offices de Béziers et de l'Hérault dans le cadre d'une SAC. Le DG de l'office a été mandaté à cet effet et un groupement de commandes a été constitué avec les deux autres offices pour désigner un assistant à maîtrise d'ouvrage chargé de les accompagner.

¹²⁹ Source : états réglementaires.

¹³⁰ Le taux de rotation inclut les mutations internes, c'est-à-dire les locataires mutés dans le parc. Sans les mutations, il s'agit du taux de mobilité. Ce dernier s'établit à 4,4 % pour l'office en 2017, contre 3,5 % en 2013.

¹³¹ Source : RPLS 2016, repris notamment dans les notes du mois de mars 2017 de l'observatoire départemental de l'habitat.

3.2.2. Plan stratégique de patrimoine

3.2.2.1. Information du conseil d'administration

En vertu de l'article L. 411-9 du CCH, les organismes d'habitations à loyer modéré sont tenus d'élaborer un plan stratégique de patrimoine (PSP) dans lequel ils arrêtent la stratégie de développement et d'adaptation de leur offre de logements en tenant compte de la demande et des orientations fixées par les programmes locaux de l'habitat.

L'office ne disposait pas d'un PSP actualisé assorti d'une prévisionnelle financière jusqu'en 2016, exercice au cours duquel ces documents ont été réalisés avec l'aide d'un prestataire. En effet, le plan précédent, qui avait été élaboré en 2005, puis actualisé en 2010, était devenu obsolète compte tenu notamment de la croissance soutenue de l'organisme. De plus, ce plan ne répondait pas à l'ensemble des dispositions de l'article L. 411-9 du CCH faute de préciser l'évolution des composantes du parc, les arbitrages financiers et patrimoniaux et les investissements afférents.

Le nouveau PSP, dont la première version a été livrée en novembre 2016, a été actualisé une première fois en mai 2017, puis une seconde fois en novembre 2018. La présentation de ce plan au CA, qui était inscrite à l'ordre du jour de la séance du 2 octobre 2018, a été reportée au prochain CA « compte tenu de l'incidence de la loi ELAN »¹³². Lors de la séance du 21 décembre 2018, le CA a bien été informé du PSP et de la prévisionnelle sur lesquelles il a valablement délibéré.

L'état d'avancement de ces deux documents programmatiques – qui constituent, avec la CUS dont le PSP est un élément obligatoire, les deux principaux documents d'orientation stratégique de l'organisme –, doit faire l'objet d'une présentation actualisée au CA pour le placer en mesure d'exercer la plénitude de ses compétences, au nombre desquelles la définition des « orientations en matière [...] d'évolution du patrimoine » conformément à l'article R. 421-16 du CCH.

De même, le CA doit avoir connaissance des grandes orientations de la politique de vente arrêtées dans le PSP pour pouvoir ensuite délibérer annuellement sur les modalités de leur mise en œuvre conformément aux dispositions de l'article L. 443-7¹³³, ce qu'il ne fait pas formellement en l'espèce. La chambre recommande à l'office de profiter de la délibération annuelle obligatoire sur la mise en œuvre de la politique de cessions pour examiner, dans son ensemble, l'état d'avancement des différentes dispositions du PSP et procéder, le cas échéant, à son actualisation.

¹³² PV de CA du 2 octobre 2018. Les modifications apportées par la loi ELAN à l'environnement législatif dans lequel évolue l'office ne constituent toutefois pas une circonstance de nature à exonérer durablement la direction de cette présentation au CA. Ce dernier est en effet tenu, en vertu de l'article précité du CCH, de définir les grandes orientations de la politique patrimoniale de l'organisme quelles que soient les circonstances. La circulaire du 3 mai 2002 précise ainsi que « un plan stratégique de patrimoine n'a pas pour objet de fixer une programmation rigide et non évolutive [...] mais peut laisser ouverts un ou deux scénarios, comporter des variantes, l'important étant que soit garantie à chaque étape la cohérence entre les décisions prises et l'objectif à moyen terme. Le PSP étant un document évolutif traduisant une démarche s'inscrivant dans la durée, il est important qu'un dispositif d'actualisation des données permettant de reconsidérer éventuellement la stratégie en fonction des éléments nouveaux et d'évaluer le bien fondé des orientations décidées soit prévu. [...] Une délibération du conseil d'administration valide les grandes orientations stratégiques prises et adopte le PSP. Cette délibération permet de faire connaître aux représentants des locataires les premières orientations stratégiques de l'organisme. »

¹³³ En effet, le CA est tenu de délibérer « annuellement sur les orientations de sa politique de vente de logements » en fixant notamment « les objectifs à atteindre en nombre de logements vendus » au regard « des résultats obtenus l'année précédente [...] et du nombre de logements mis en commercialisation ». En l'espèce, le CA s'est prononcé sur la liste des biens mis à la vente, notamment en 2018, mais il ne délibère pas formellement chaque année sur la mise en œuvre de la politique de vente. Source : circulaire n° 2002-37/UHC/IUH2/14 du 3 mai 2002, dont les dispositions citées sont toujours en vigueur.

3.2.2.2. Contenu du plan stratégique

Le PSP actualisé à fin novembre 2018 comporte les principaux éléments requis à l'article L. 411-9 du CCH, aux termes duquel : « le plan comprend une analyse du parc de logements existants selon sa qualité, son attractivité et son positionnement sur les marchés locaux de l'habitat. Il définit l'évolution à moyen et long termes des différentes composantes de ce parc, ainsi que les choix d'investissement et de gestion qui en résultent. Il présente les perspectives de développement du patrimoine de l'organisme ».

Aux termes de ce plan, l'office prévoit de réaliser un très gros effort d'investissement. D'une part, il planifie la livraison de 1 456 logements sur dix ans, à raison de près de 200 par an en moyenne de 2018 à 2021, puis d'un peu plus d'une centaine par an en moyenne sur les années restantes¹³⁴. D'autre part, il prévoit de mener à bien le remplacement de 440 chaudières à partir de 2018¹³⁵ et la réhabilitation de plusieurs groupes dont ceux du « Mas Grenier » et la « Croix de Marcenac » à compter de 2019, ainsi que la réhabilitation du foyer « Le Trémont » en 2021. En revanche, aucune opération significative de réhabilitation n'est planifiée au-delà de 2021 bien que les dépenses par ailleurs budgétées en matière de maintenance, gros entretien et maintenance soient très faibles sur la période. Enfin, l'office anticipe la vente de 86 logements en dix ans susceptibles de générer un produit cumulé de cession de 12 152 k€¹³⁶.

Si les très ambitieux objectifs de production nouvelle retenus dans le PSP sont conformes aux besoins identifiés dans le PLH, lesquels sont évalués à 477 logements par an (cf. § 1.2.2.3), ils doivent toutefois être compatibles avec les capacités financières de l'office. Or, de l'analyse financière prévisionnelle réalisée au § 5.4.4.1, il ressort que ce n'est pas le cas. En outre, la production de nouveaux logements ne doit pas être réalisée aux dépens des investissements dans le parc existant, ce qui ne semble pas forcément toujours le cas à en juger par le faible niveau des dépenses de maintenance sur l'ensemble de la durée du plan et l'arrêt de toute réhabilitation à partir de 2022 (cf. § 5.4.2.2).

La chambre rappelle que, pour être utiles, les objectifs retenus dans le PSP doivent être réalistes et équilibrés entre l'offre nouvelle, les réhabilitations et la maintenance. Elle attire l'attention de la direction de l'office et de ses administrateurs sur la nécessité de procéder aux arbitrages nécessaires pour établir une planification stratégique soutenable qui n'expose pas l'office à des risques financiers et patrimoniaux mal maîtrisés.

En réponse aux observations provisoires, l'office indique avoir articulé son PSP autour de trois données : « les nouvelles contraintes budgétaires imposées aux bailleurs [...], la capacité de l'office à mobiliser son fonds de roulement » ainsi que les limites susceptibles d'être attendues des ventes de patrimoine. Il estime « sa responsabilité sociétale et institutionnelle dans l'effort de construction » à la moitié des objectifs figurant dans le PLH « sous réserve d'une stabilité de l'environnement réglementaire et fiscal ». Il précise que le PSP sera revu à l'aune des changements induits par la clause de revoyure afférente à la réduction de loyer de solidarité ainsi que par « les changements structurants en cours »¹³⁷.

¹³⁴ Source : Élaboration du PSP, rapport d'orientations patrimoniales, 30 novembre 2018, p.21.

¹³⁵ Le nombre de chaudières remplacées devrait être porté à 900 compte tenu de l'aide financière apportée en contrepartie.

¹³⁶ La prévisionnelle fait l'objet d'une analyse détaillée au § 5.4 du présent rapport.

¹³⁷ « Passage en comptabilité commerciale, coopération dans le cadre de la société anonyme de coopération, baisse de la fiscalité locale, refinancement de la caisse des dépôts, adaptation du temps de travail, etc. »

3.2.3. Évolution du parc

3.2.3.1. Évolution du parc social de logements familiaux

tableau 13 : Évolution du parc social de logements familiaux

	Parc au 1 ^{er} janvier	Construction	Vefa	Acquisition amélioration	Vente	Transformation d'usage	Parc au 31 décembre	Variation annuelle
2011	2 533	0	7	4	0	0	2 544	0,4%
2012	2 544	80	29	11	9	0	2 655	4,4%
2013	2 655	0	37	9	1	0	2 700	1,7%
2014	2 700	27	1	3	0	0	2 731	1,2%
2015	2 731	42	86	16	0	0	2 875	5,3%
2016	2 875	53	0	4	0	5	2 927	1,8%
2017	2 927	101	0	8	0	0	3 036	3,7%
Total		303	160	55	10	5		

Source : états réglementaires recoupées par les rapports annuels

En l'absence d'actualisation du PSP de 2010, les facteurs d'évolution du patrimoine sont comparés aux engagements chiffrés figurant dans la prévisionnelle 2012-2022, laquelle anticipait une hausse nette de 595 logements résultant de la construction de 669 logements neufs (soit 67 par an en moyenne), l'acquisition-amélioration de 18 logements (soit moins de deux par an en moyenne), ainsi que la cession de 92 logements (soit un peu plus de neuf logements par an en moyenne).

La production sur la période 2011-2017, qui s'établit à 463 logements, est conforme au rythme annuel moyen anticipé dans la prévisionnel. En revanche, l'accroissement de l'offre induit par les opérations d'acquisitions-améliorations (+ 55 logements) est nettement supérieur tandis qu'à l'inverse le volume des ventes reste symbolique (+ 5) et très en-deçà des objectifs affichés.

L'effort de production neuve arrêté dans la CUS de 2011 étant inférieur à celui retenu dans la prévisionnelle de l'office, les objectifs de la CUS ont été très nettement dépassés. Ainsi, l'office a déposé 705 dossiers de financement de LLS en six ans de 2011 à 2016, dont 29 % de PLAI, alors que la CUS avait retenu un objectif de 435, dont 23 % de PLAI¹³⁸.

Les difficultés d'accès au foncier conjuguées à la présence de servitudes d'urbanisme imposant une quotité de logements sociaux aux nouvelles opérations (cf. § 1.2.2.2) ont soutenu le développement de la croissance du parc par le biais des Vefa. Ces dernières ont représenté un tiers de l'offre nouvelle de 2015 et 2017, proportion qui progresse tendanciellement de sorte que la croissance du parc de l'office devient de plus en plus tributaire des promoteurs immobiliers.

3.2.3.2. Évolution de l'offre en foyers

Le nombre de foyers a fortement progressé en mai 2017 suite à l'acquisition de la résidence seniors de 82 équivalents logements¹³⁹ « Le Trémont », située à côté de l'hôpital, au prix de 3 800 k€, représentant un coût 46,3 k€ par logement. Toutefois, l'office a perçu du vendeur 218 k€ en numéraire correspondant à la provision pour gros entretien constituée jusqu'alors à partir des redevances versées par le gestionnaire. Cette somme sera totalement mobilisée dans les travaux de rénovation prévus en 2021 dont le montant prévisionnel, qui est fixé à 1 564 k€ dans la projection

¹³⁸ Il s'agit là d'un des rares indicateurs produits au titre du bilan de la CUS (cf. § 2.1.1.1).

¹³⁹ Incidemment, la chambre relève que l'acte de vente, en date du 19 mai 2017, a été signé à tort par le président de l'office en lieu et place du DG qui est compétent pour engager l'office sur délibération du CA.

financière, fait actuellement l'objet de discussions avec le gestionnaire. Suivant l'hypothèse haute retenue dans la prévisionnelle, laquelle, par prudence, écarte toute participation du gestionnaire, le coût total de cette opération de croissance externe pourrait atteindre jusqu'à 5 146 k€, ce qui représente 62,8 k€ par logement. Selon l'issue de la négociation en cours, une partie de cet investissement pourra toutefois être mise à la charge du gestionnaire du foyer.

L'analyse de l'équilibre économique prévisionnel de cette opération réalisée par l'assistant à maîtrise d'ouvrage financière de l'office, a consisté à vérifier, à partir de l'évaluation des Domaines, que la redevance annuelle de 238 k€¹⁴⁰ versée par le preneur du bail couvrirait bien l'annuité de la dette et les frais de gestion du propriétaire calculés au prorata du coût de revient de l'opération et majorés des assurances et des impôts locaux. Cette étude, au rendu standardisé et dont les éléments financiers tiennent sur une page recto verso, ne comporte aucune référence aux travaux qui devront être engagés. Or, en l'absence de ces éléments, elle ne permet pas d'apprécier l'équilibre économique et financier de cette opération.

La chambre relève qu'en dépit de l'assistance à maîtrise d'ouvrage dont il a bénéficié, l'office s'est engagé dans une opération majeure de croissance externe sans intégrer, dans ses calculs d'équilibre, les travaux qui devront être réalisés à brève échéance. Interrogée sur les raisons de cette décision, la direction a mis en avant des raisons patrimoniales (qualité de la résidence, emplacement) et stratégique (éviter l'arrivée d'un bailleur concurrent) qui, pour légitimes qu'elles puissent être, ne l'exonéraient toutefois pas de procéder aux études économiques préalables requises. Dans un souci tant de transparence que de retour d'expériences, la chambre lui recommande d'y procéder et d'en présenter les résultats au membres du CA dans un délai raisonnable.

3.2.4. Analyse d'opérations

3.2.4.1. Procédure d'engagement

En amont, le montage des opérations est réalisé par la responsable du service production et marchés publics en coordination avec le directeur général et avec l'appui de l'assistant à maîtrise d'ouvrage financière qui produit une étude de faisabilité automatisée à partir des hypothèses recueillies auprès des services. En aval, le service technique assure la maîtrise d'ouvrage interne à compter de l'ordre de service de démarrage des travaux.

L'office ne s'est pas doté d'un comité d'engagement, cette fonction étant implicitement assurée par le CA (ou de façon exceptionnelle par le bureau), bien que les administrateurs ne disposent pas forcément tous des compétences et du temps requis pour procéder à un contrôle systématique d'un grand nombre d'opérations. Il est ainsi arrivé que le CA délibère sur un projet d'achat en Vefa d'un unique logement¹⁴¹. Compte tenu de la petite taille des opérations et du dynamisme de la production, le CA est amené à examiner un grand nombre d'opérations. À titre d'exemple, lors de la séance du 14 novembre 2017, il a délibéré sur 13 opérations.

Le CA valide les projets, le plan de financement et la clôture des opérations. Les informations dont il dispose incluent le prix de revient, le plan de financement et d'amortissement ainsi que des explications sur certains écarts constatés entre le montant prévisionnel et le montant définitif. En revanche, il, il n'a pas connaissance des calculs d'équilibre des opérations et la

¹⁴⁰ Le gestionnaire a versé une redevance de 237 519 € en 2017 et de 238 505 € en 2018.

¹⁴¹ Comme par exemple lors de la séance du 14 novembre 2017, pour l'acquisition en Vefa d'un logement PLUS situé rue de Savoie à Sète, dans l'opération dite « Cœur de corniche ».

présentation du plan de financement des opérations qui lui est soumise pour validation n'est pas assortie d'une échéance prévisionnelle de livraison des programmes. En l'absence de ces deux éléments, le contrôle exercé demeure superficiel et ne saurait être assimilé à celui d'un comité d'engagement, ce que, au demeurant, semble confirmer les PV qui ne font généralement état d'aucun débat.

En définitive, il apparaît que le processus d'engagement des opérations de l'office apparaît encadré par deux principaux jalons dont aucun ne procure une garantie satisfaisante : l'étude économique produite par l'AMO financière d'une part, et la validation du CA d'autre part. La chambre recommande dès lors à l'office de revoir sa procédure de validation des opérations en mettant en place un comité d'engagement, qui peut être éventuellement le bureau sous réserve que ce dernier soit composé d'administrateurs disposant du temps, de l'appétence et de la formation requise pour accomplir cette mission.

3.2.4.2. Caractéristiques des opérations

De l'analyse des plans de financement disponibles sous Sisal, il ressort que la taille moyenne des opérations réalisées par l'office est très limitée : elle s'établit en effet à 13,6 logements sur la période 2015-2018. Cette petite taille ne facilite pas l'équilibre économique des opérations et alourdit la gestion administrative. En revanche, elle permet de répondre aux besoins de mixité sociale et de requalification urbaine (cf. § 1.2.4.2).

De cette même source, il ressort que le prix de revient par logement s'élève à 105,5 k€ en moyenne et qu'il oscille le plus souvent entre 90 et 110 k€. Il existe toutefois des cas particuliers. Par exemple, les opérations des « Maniguières » et de la « rue Saint Clair » à Sète, qui sont chacune composées de 16 logements exclusivement financés en PLS, ressortent avec un prix de revient de 206 k€ par logement, ce qui est élevé, même pour du PLS. À l'inverse, les opérations du « Carmel » et de la « rue Paul Valéry » à Sète, de respectivement 33 et 8 logements, dont un tiers de PLAI et deux tiers de PLUS environ, ressortent à des prix de revient de respectivement 83 et 87 k€, ce qui est limité.

Le prix de revient moyen des Vefa ne diffère pas significativement de celui des opérations en maîtrise d'ouvrage directe. En revanche, à l'instar de la maîtrise d'ouvrage directe, certaines opérations en Vefa apparaissent particulièrement onéreuses, comme par exemple l'opération menée à Poussan en 2018, qui porte sur la réalisation de 13 PLAI et de 27 PLUS, dont le prix de revient prévisionnel s'établit à 143,4 k€ par logement. L'équilibre économique de cette opération, dont le niveau de subvention prévisionnel est contenu (8,6 %) et la quotité de fonds propres limitée (3,5 %) justifierait un suivi particulier de la part du CA.

En moyenne, les aides publiques représentent 14 % du prix de revient, soit 15,9 k€, et les fonds propres 5,1 %, soit 5,7 k€. Néanmoins, l'office bénéficie, sur certaines opérations, d'un très haut niveau d'aides publiques. Par exemple, la part des subventions est de 37 % du prix de revient pour l'opération de 22 logements PLAI situés « rue Danton » à Sète, et de 26 % pour celle de 24 logements dont 7 PLAI localisés « rue Max Dormoy » située à Sète également. Dans ces deux cas, la commune a apporté une aide complémentaire à celle versée par l'EPCI. Sur les projets spécifiques, l'office est très fortement aidé : par exemple, pour l'extension du foyer habitat jeunes, il a bénéficié de plusieurs subventions publiques dont le cumul représente 61 % du prix de revient total.

La revue analytique des décomptes provisoires et définitifs des opérations présentées au CA pour approbation met en évidence une dispersion moins importante des prix de revient et des modalités de financement. Néanmoins, compte tenu de l'ampleur des diligences qu'elle a par ailleurs réalisées en matière de gouvernance et de gestion locative, la chambre n'a pas engagé le contrôle d'un échantillon représentatif d'opérations clôturées pour identifier les causes de ces écarts.

3.2.5. Interventions patrimoniales sur le parc

3.2.5.1. Réhabilitations

Aux termes du diagnostic établi par la direction, le parc de l'office ne comporte pas de défaut architectural significatif. En particulier, aucun des groupes ne relève de la réglementation applicable aux immeubles de grande hauteur et il n'y a pratiquement aucun parking ou *box* en sous-sol, lesquels posent souvent des problèmes de gestion, tant pour des raisons d'occupation et de sécurité que pour des raisons patrimoniales compte tenu du risque d'infiltration associé, qui est particulièrement élevé sur le territoire lagunaire du bassin de Thau. La bonne conception architecturale et urbanistique du parc, conjuguée à la faible mobilité des locataires et à la bonne réactivité de la régie, constitue un facteur clé de performance de l'office qui est notamment susceptible de se traduire par des frais de maintenance et de réhabilitation plus modérés sur la durée de vie des biens immobiliers.

Cependant, la qualité architecturale et patrimoniale dont se prévaut vraisemblablement à juste titre la direction ne l'exempte pas de procéder à des investissements réguliers. Or, aucune grande opération de réhabilitation n'a été réalisée de 2014 à 2018 alors même que les investissements en addition et remplacement de composants sont limités (cf. 3.2.5.2) et que les charges de maintenance d'exploitation sont nettement et durablement plus faibles que la médiane des organismes (cf. § 3.2.5.2).

Plusieurs réhabilitations ont en effet été retardées. En particulier, la réhabilitation lourde de la « Croix de Marcenac » et du « Mas grenier », dont le budget est évalué à 5,9 M€ dans la prévisionnelle financière, a été inscrite aux budgets 2016, 2017 puis 2018 pour finalement faire à chaque fois l'objet d'un report¹⁴². Elle est désormais inscrite pour 2019 et 2020 dans la prévisionnelle. Pour 2019, l'office prévoit un effort de réhabilitation de 3,8 M€ en 2019, dont 2 500 k€ pour « la Croix de Marcenac », 530 k€ pour des réhabilitations énergétiques et 340 k€ pour le remplacement de chaudières. S'il devait effectivement se réaliser, ce budget marquerait une rupture par rapport aux années antérieures.

De fait, après avoir procédé à une dernière grosse opération de réhabilitation livrée en 2013 dans le cadre du PNRU, l'office a fait le choix de donner la priorité à la production neuve sur les réhabilitations et cet arbitrage l'a conduit à s'écarter significativement de la trajectoire initialement envisagée. Cependant, cette stratégie, qui n'est ni formalisée, ni véritablement assumée, ne résulte pas tant d'une contrainte financière que d'une contrainte opérationnelle, l'office ne disposant manifestement pas de ressources humaines suffisantes pour réaliser conjointement l'important effort de production neuve et la poursuite des opérations de réhabilitation¹⁴³.

¹⁴² Source : CA du 17 mars 2016, 2 octobre 2018 et 21 mars 2018.

¹⁴³ Ce que tend à confirmer l'office dans une réponse au questionnaire de la chambre : « Compte tenu des priorités des services techniques sur la construction du nouveau siège, la conception des marchés à bons de commande arrivés à échéance et la réhabilitation des 218 logements du "Mas Grenier" et de la "Croix de Marcenac", le budget de RC et GE établi en février 2016 n'a pas fait l'objet d'une actualisation complète exceptés les travaux ajoutés au PSP : remplacement des menuiseries extérieurs [...] sur "le Chalut" et "Le Lamparo" ; remplacement des chaudières [...] »

Or, le patrimoine ne semble pas totalement exempt de fragilités techniques. Ainsi, dans son dernier rapport de février 2017, l'ANCOLS a relevé des épaufrures¹⁴⁴ importantes sur les façades et les balcons ainsi que des détériorations des systèmes de sécurité incendie¹⁴⁵. De même, aux termes du diagnostic technique figurant dans le PSP, des groupes présentent des performances techniques dégradées dont le traitement nécessiterait des investissements qui, sans être nécessairement urgents, doivent être planifiés. En particulier, les groupes « Barbusse », « Fortin », « Raphaël », « Pins parasols », « Capitelle », « Bulle marine », « Kiosque » et « Tivoli » ont une note technique dégradée (inférieure à 25 sur 100). Or, aux termes de la prévisionnelle, l'office n'a prévu aucune réhabilitation lourde alors même qu'il anticipe moins de 50 k€ de maintenance sur chacun d'eux d'ici 2020. En réponse l'office soutient que l'effort réalisé en matière de réhabilitation et de maintenance, en exploitation comme en investissement, est suffisant compte tenu des interventions lourdes réalisées antérieurement, notamment sur le QPV de l'île de Thau dans le cadre du PNRU. Il indique également qu'en dépit de l'appréciation négative portée dans son propre PSP sur la qualité technique des groupes susmentionnés, il n'a pas identifié de besoin spécifique. Il précise qu'à l'issue de la réhabilitation de « la Croix de Marcenac » et du « Mas Grenier » engagée en 2019 et qui va durablement mobiliser les équipes des services techniques, il ne restera que le groupe « Manutention » à réhabiliter. La direction admet toutefois que son analyse, et la programmation qui en résulte, est fortement orientée par les réclamations des locataires qui ne sont pas toujours représentatives des fragilités patrimoniales réelles. La chambre rappelle que ni le bon entretien courant, ni l'attractivité commerciale d'un parc ne sauraient préjuger de son état patrimonial, un parc bien tenu situé dans une zone tendue pouvant être commercialement attractif sans pour autant être dans un état satisfaisant.

De fait, en l'absence de tableau de suivi pluriannuel précis des opérations de réhabilitation, il s'avère difficile d'objectiver l'effort réalisé et d'apprécier l'impact cumulé de la faiblesse durable des dépenses de maintenance et des reports successifs des réhabilitations lourdes. Les informations produites au CA sur le contenu et le déroulé des réhabilitations sont succinctes, ce qui contraste avec les développements consacrés aux opérations neuves. Les projets lui sont présentés pour l'année à venir et leur report, fréquent depuis 2016, ne fait pas l'objet d'explications particulières.

Dans certains cas, les présentations produites par l'office entretiennent même une certaine confusion. Par exemple, les interventions sur les résidences « Le Trémont » et « Jean Moulin » ont été présentées, à la faveur du DOB pour 2019, comme des réhabilitations sur du patrimoine ancien alors qu'il s'agit bien davantage d'améliorations consécutives à une acquisition. Il serait plus juste de différencier les réhabilitations du parc ancien de l'office des opérations de croissance externe (« Le Trémont ») et de celles relevant d'une opération nouvelle sous forme d'acquisition-amélioration (« Jean Moulin »). De même, il peut être discutable d'assimiler la construction de garages sur le groupe le Globe, qui est budgétée à hauteur de 280 k€ en 2019, à une réhabilitation alors qu'il s'agit d'une adjonction à un patrimoine existant qui donnera lieu à des loyers accessoires complémentaires.

Les informations figurant dans le dossier individuel de situation (DIS) ne reflètent pas non plus la réalité des efforts réalisés en matière de réhabilitation. En effet, selon ces états, le nombre d'opérations serait passé de 148 en 2014 à 629 en 2017, ce qui n'est pas cohérent avec l'évolution tendancielle des dépenses.

¹⁴⁴ Acier mis à nu et fortement corrodé.

¹⁴⁵ La chambre n'a pas procédé à des visites de patrimoine compte tenu de la proximité temporelle de son contrôle avec celui de l'ANCOLS.

La chambre estime que le CA doit être davantage mis en capacité d'apprécier l'adéquation de l'effort réalisé dans le parc existant avec les besoins identifiés. Il doit également pouvoir suivre l'exécution du programme d'interventions qu'il est par ailleurs en devoir d'approuver dans le cadre du PSP. Au demeurant, il est paradoxal que, contrairement aux opérations neuves dont certaines peuvent ne compter qu'un nombre très limité de logements, le CA ne délibère pas sur les opérations à réaliser, ni sur leur report éventuel, alors qu'elles peuvent engager l'office dans des chantiers longs et complexes pour des montants financiers potentiellement très élevés. De même, la conduite de ces opérations devrait faire partie des critères d'évaluation du DG à l'instar de la production neuve, domaine dans lequel il est tenu d'atteindre une quantité annuelle cible de nouveaux logements. Il est enfin dommageable que les indicateurs CUS relatifs à l'entretien et la maintenance du patrimoine n'aient pas été renseignés, ni même demandés par les services de l'État (cf. § 2.1.1.1).

Recommandation

8. Construire, à partir d'un diagnostic du parc et conformément au plan pluriannuel d'entretien et de remplacement de composants, une projection détaillée de l'effort d'investissement à consentir sur le parc existant, sur laquelle le conseil d'administration délibèrera pour pouvoir en suivre périodiquement l'exécution. *Non mise en œuvre.*

En réponse aux observations provisoires, l'office s'engage à suivre la recommandation formulée par la chambre. Il explique ne pas l'avoir mise en œuvre à ce jour en raison des difficultés résultant de la conjonction du changement du directeur des services techniques avec la montée en charge des suivis de chantier.

3.2.5.2. Charges de maintenance

L'entretien du patrimoine est assuré pour partie en régie, principalement pour les petits travaux de réparation, et pour partie par des entreprises extérieures avec lesquelles ont été conclus des marchés à bons de commandes. Le gros entretien fait l'objet d'une programmation pluriannuelle à partir d'un plan qui a été élaboré en février 2016 et qui, depuis lors, a été prolongé sans toutefois être actualisé.

Les charges de maintenance d'exploitation (hors additions et remplacement de composants) se sont élevées à 1 283 k€ en 2017, dont 268 k€ au titre du gros entretien (21 %), 436 k€ au titre de l'entretien courant (34 %) et 579 k€ au titre des travaux en régie (45 %). Comparé à la médiane nationale des organismes HLM, l'effort de maintenance d'exploitation est limité : il représente 422 € par logement contre 610 € pour la médiane, et 9,5 % des loyers contre 13,6 % pour la médiane.

L'effort de maintenance porte principalement sur l'entretien courant (79 %). Il est, pour l'essentiel, réalisé en régie (45 %). En outre, il est surtout composé d'interventions courantes, le gros entretien représentant, en cumul sur la période 2013-2017, moins du quart des charges de maintenance¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Cumul des dépenses de GE (1 355 k€) / cumul des charges de maintenance (5 719) = 23,7 %.

tableau 14 : Charges de maintenance d'exploitation

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Entretien courant (EC) non récupérable	320 533	346 983	336 583	378 283	435 712	8,0%
+ Gros entretien (GE) non récupérable	341 805	207 054	423 446	114 344	267 922	-5,9%
+ Travaux en régie non récupérables	488 400	466 930	501 962	510 470	578 973	4,3%
= Charges de maintenance (exploitation)	1 150 739	1 020 966	1 261 991	1 003 096	1 282 607	2,7%
OPH Sète : en € par logt familial géré (B8)	426	374	439	343	422	
Médiane province B8, tous organismes	563	583	593	610	nc	
OPH Sète : en % des loyers (B8 bis)	9,9%	8,5%	10,2%	7,7%	9,5%	
Médiane province B8 bis, tous organismes	13,2%	13,2%	13,8%	13,6%	nc	

Source : états réglementaires traités par Anaafi OLS, médiane Boléro

Boléro = base d'observation des organismes études et référencement des organismes

Les charges de maintenance comptabilisées en investissement sont constituées des additions et remplacements de composants (RC). Leur montant est limité : en cumul sur la période 2014-2017, elles s'élèvent à 2,7 M€, soit 540 k€ par an en moyenne, et représentent 3 % de l'effort total d'investissement. À titre de comparaison, la CUS élaborée en 2011, date à laquelle le parc de l'office ne comportait que 2 544 logements, prévoyait un effort de remplacement de composants de 12 M€ en six ans, soit 2 M€ par an en moyenne, auquel s'ajoutait des dépenses de gros entretien et d'entretien courant de 7 M€ sur la même période, soit 1,2 M€ par an en moyenne.

tableau 15 : Charges totales de maintenance – exploitation et investissement

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges de maintenance (exploitation)	1 150 739	1 020 966	1 261 991	1 003 096	1 282 607	2,7%
+ Additions remplacements composants (inv.)	103 072	25 368	290 816	1 826 995	586 633	ns
= Charges totales de maintenance	1 253 810	1 046 334	1 552 807	2 830 092	1 869 240	-10,6%
<i>Moyenne</i>						
en € par logement en propriété, y c. foyers	456	377	531	951	588	586
en % des loyers	10,7%	8,7%	12,5%	21,8%	13,9%	12,0%

Source : états réglementaires traités par Anaafi OLS

Certes, le faible niveau des charges de maintenance (exploitation et investissement) peut en partie s'expliquer par les caractéristiques architecturales du parc, par sa faible ancienneté moyenne, par les efforts de réhabilitation antérieurement réalisés à la faveur notamment du PNRU ainsi que par un faible niveau de dégradation par les usagers à laquelle la qualité de la gestion urbaine de proximité mise en place par l'office n'est pas étrangère. Toutefois, l'écart constaté entre les charges de maintenance d'exploitation réalisée par l'office et la médiane nationale, conjugué au faible niveau d'investissement en matière d'additions et de remplacements de composants, notamment au regard de ce qui était initialement prévu dans la CUS, constitue un indicateur d'alerte dont la chambre a essayé d'apprécier la portée en analysant plus finement les modalités de détermination des dépenses de GE et de RC.

Les dépenses prévisionnelles au titre du gros entretien et des remplacements de composants ont été établies à partir d'une étude réalisée en février 2016 qui mériterait d'être actualisée. Cette actualisation aurait vraisemblablement pour effet de réviser les besoins d'investissement à la hausse dès lors que les opérations initiales sont bien identifiées tandis que celles qui sont les plus

lointaines le sont moins, de sorte que les montants de dépenses en fin de période sont plus faibles qu'à leur début.

Les dépenses consacrées au gros entretien et au remplacement des composants se sont révélées très nettement en deçà des prévisions initiales. Ainsi, en 2017, les dépenses effectivement engagées en matière de GE se sont élevées à 268 k€ et n'ont représenté que 57 % des 468 k€ prévus dans le plan. Corrélativement, le nombre d'opérations diminue fortement, passant de 42 et 44 en 2015 et 2016 à 19 en 2017, puis 15 en 2018 et 14 en 2019 et 2020¹⁴⁷. De même, les investissements effectivement engagés dans les remplacements de composants sont nettement inférieurs au montant prévisionnel figurant dans ladite étude : en 2017, par exemple, ils ne représentent que 12 % des 4 965 k€ figurant dans le plan.

De ces éléments, il ressort que les dépenses totales de maintenance sont faibles et vraisemblablement insuffisantes. La chambre attire l'attention de l'office sur le risque induit par le potentiel retard pris en matière de gros entretien et de remplacement de composants, qui pourrait, s'il devait se prolonger, se traduire par des besoins d'interventions plus complexes et plus onéreux sur le parc.

3.2.5.3. La régie

L'office dispose d'une régie composée de 14 personnes qui réalise principalement l'entretien des parties communes et des espaces verts ainsi que les remises en état des logements libérés. En complément, l'office recourt à des prestataires externes, dans le cadre d'accords-cadres, pour les interventions plus lourdes sur les parties communes et les logements – menuiseries extérieures, occultations, chaudières, etc.

La direction de l'office met en avant la réactivité de la régie et sa contribution à la propreté des abords et des parties communes ainsi que, plus généralement, sa contribution à la qualité de la gestion de proximité, notamment sur l'Ile de Thau. Elle concède toutefois que « cette bonne performance » est atteinte moyennant « un coût élevé »¹⁴⁸. De fait, les travaux en régie non récupérables se sont élevés à 579 k€ en 2017 et ont progressé de 4,3 % par an moyenne entre 2013 et 2017. L'office explique la hausse des autres charges liées à la régie par une plus grande dégradation des logements remis en fin de bail de sorte que les remises en état requièrent davantage de fournitures.

tableau 16 : Travaux en régie non récupérables

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Fais de personnel de la régie NR	357 091	325 377	356 466	351 262	393 475	2,5%
+ Autres charges liées à la régie NR	131 309	141 553	145 496	159 208	185 498	9,0%
= Travaux en régie non récupérables	488 400	466 930	501 962	510 470	578 973	4,3%

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS

La chambre relève que l'efficience de la régie ne peut être appréciée en l'absence de comptabilité analytique, même indicative, ou de coûts standards, même grossiers, des prestations réalisées. Elle constate toutefois que la taille de la régie est particulièrement importante au regard du parc de l'office et que la charge de travail des neuf agents affectés à la remise en état des

¹⁴⁷ Source : office, document de synthèse du 4 février 2016 relatif au PPE jusqu'en 2020.

¹⁴⁸ Source : réponse de l'office au questionnaire de la chambre.

logements est tributaire du taux de rotation, lequel tend à diminuer compte tenu de la pression exercée sur le parc social. Dès lors, il y a lieu de penser que la charge de travail de la régie n'est pas optimale.

Les fournitures sont toutes comptabilisées en charges au moment de leur commande, alors que certaines pourraient l'être sous forme de stocks. Elles sont entreposées dans un local sécurisé dont les conditions d'accès sont définies dans une procédure écrite qui n'appelle pas d'observation. Aucun inventaire physique, pas même annuel, n'est réalisé. Par conséquent, le risque de détournement d'usage apparaît significatif, même si sa portée doit être relativisée compte tenu de la valeur limitée des fournitures stockées.

La chambre recommande de mettre en place un inventaire physique et un suivi des stocks en anticipation du passage en comptabilité privée, qui sera obligatoire au plus tard au 1^{er} janvier 2021 en vertu de la loi ELAN. En réponse aux observations provisoires, l'office indique avoir réalisé un inventaire physique du stock et mis en place une procédure de formalisation des fournitures et matériaux sortis afin de préparer le passage en comptabilité commerciale.

3.2.6. Sécurité dans le parc

En l'absence de risques majeurs relevés dans le rapport de contrôle de l'ANCOLS de février 2017, au cours duquel plus de 60 % du parc a fait l'objet d'une visite, la chambre n'a pas planifié d'inspection technique complémentaire. Des diligences ont néanmoins été réalisées pour s'assurer de la complétude des diagnostics techniques obligatoires (amiante, plomb, chaudières individuelles au gaz, détecteurs autonomes avertisseurs de fumées et ascenseurs) et du respect de leurs préconisations le cas échéant.

3.2.6.1. Amiante

La réglementation amiante s'impose aux propriétaires d'immeubles bâtis dont le permis de construire a été délivré avant le 1^{er} juillet 1997. Le décret n° 2011-629 du 3 juin 2011 requiert :

- le repérage amiante avant travaux (RAAT) sur un échantillon d'immeubles afin de dresser une cartographie des matériaux et produits susceptibles de contenir de l'amiante en prévision des interventions en régie ou de prestataires externes ;
- la réalisation des dossiers techniques amiante (DTA) sur les parties communes, incluant un repérage des matériaux des listes A et B¹⁴⁹ ;
- la constitution des dossiers amiante en partie privative (DAPP) incluant le repérage des seuls matériaux figurant sur la liste A dans les parties privatives, par les propriétaires d'immeubles collectifs d'habitation construits avant le 1^{er} juillet 1997.

L'office a réalisé les diagnostics réglementaires requis en matière d'amiante en 2015 :

- des RAAT, il ressort que « la présence d'amiante n'est pas systématique et aléatoire » : elle se retrouve en effet principalement dans les colles de faïence, de plinthes ou dalles de sol, sans qu'une corrélation puisse être établie avec la date ou le type des bâtiments. Par conséquent, le diagnostiqueur préconise de « lancer une procédure de marché à bons de commande pour effectuer systématiquement une recherche avant travaux » ;

¹⁴⁹ La liste A comprend les flocages, calorifugeages et faux plafonds, la liste B concerne les parois verticales intérieures, planchers et plafonds, conduits et canalisations.

- de l'actualisation des DTA, qui avaient été préalablement réalisés en 2005, il ressort qu'un contrôle périodique et une information des intervenants sont suffisants en l'absence de dégradation¹⁵⁰ ;
- des DAPP réalisés sur 92 % du parc, il n'a pas été repéré de matériaux amiantés relevant de la liste A.

L'ensemble des techniciens et ouvriers de la régie en charge de la maintenance et de l'entretien ont été informés et ont bénéficié de la formation requise pour les travailleurs susceptibles d'être exposés à l'amiante, conformément aux articles R. 4141-13 et R. 4412-87 du code du travail et de l'arrêté du 23 février 2012. L'encadrement a également reçu une formation pour le sensibiliser aux risques liés à l'amiante. L'office a mis en place une procédure interne, dite de vigilance qui prévoit, selon les risques relevés dans le DTA, une externalisation des travaux auprès d'une entreprise spécialisée. En pratique, l'office précise que les situations problématiques sont rares.

3.2.6.2. Plomb

L'ANCOLS ayant relevé, dans son rapport de février 2017, que les constats réglementaires d'exposition au plomb ont été réalisés sur les dix ensembles immobiliers construits avant le 1^{er} janvier 1949, conformément aux dispositions de l'article L. 1334-6 du code de la santé publique, la chambre n'a pas procédé à ce contrôle. En revanche, elle s'est fait communiquer une attestation de diagnostic des biens acquis ou cédés depuis l'an 2000 sur lesquels une obligation de diagnostic s'applique.

3.2.6.3. Les chaudières individuelles au gaz naturel

Les chaudières individuelles au gaz doivent, aux termes de l'article R. 224-41-4 et suivants du code de l'environnement, faire l'objet d'un entretien annuel. Le bailleur est tenu de s'assurer de la mise en œuvre de ce contrôle annuel de sorte que, en cas d'accident impliquant un appareil à gaz mal entretenu, sa responsabilité ainsi que celle de ses dirigeants ne puisse pas être engagée.

Près des trois-quarts du parc de l'office est équipé d'installations individuelles de chauffage au gaz dont l'entretien est confié à un prestataire. Le taux d'équipements annuellement contrôlés, qui était de 76 % en 2015, a progressé pour s'établir entre 80 et 82 % en 2016 et 2017, puis 89 % en 2018. Cette amélioration, qui résulte principalement de la mise en place de courriers de relance, de prises de contacts téléphoniques ainsi que de la restriction de la plage horaire durant laquelle les locataires sont tenus d'être présents, doit être poursuivie. En particulier, l'office doit faire en sorte qu'un appareil non vérifié une année le soit l'année suivante. En réponse aux observations provisoires, l'office indique « faire siennes les observations de la chambre ».

¹⁵⁰ La dégradation du revêtement de sols de l'ancienne MJC du Vallon relevée par l'ANCOLS, et pour laquelle il était préconisé un désamiantage ou un encapsulage, a été traitée. Le bâtiment a en effet fait l'objet d'une restructuration totale de 322 k€ TTC, incluant un plan de retrait des matériaux amiantés, en foyer pour personnes âgées, qui s'est achevée le 2 août 2018. Le foyer est désormais loué au CCAS de Sète pour une durée de 20 ans pour un loyer annuel de 20 k€.

3.2.6.4. Détecteurs avertisseurs autonomes de fumée

Aux termes des articles L. 129-8 et R. 129-13 du CCH, l'installation des détecteurs avertisseurs autonomes de fumée (DAAF) relève de la responsabilité du bailleur tandis que leur entretien incombe au locataire. Tous les logements doivent être équipés depuis le 8 mars 2015.

L'office a mandaté un prestataire pour procéder à la pose des DAAF dans les logements. Aux termes des diligences effectuées en avril 2015, il restait, en l'absence des locataires, 65 logements à équiper, dont 17 sur l'Ile de Thau. L'office a distribué les DAAF correspondants aux 17 locataires de l'Ile de Thau, mais n'a pas engagé de démarches complémentaires auprès des autres locataires. La régie procède toutefois, à chaque départ de locataire, à la vérification de la présence et du bon fonctionnement des DAAF.

La chambre relève que, s'agissant d'une pièce de sécurité dont l'installation lui incombe, l'office est tenu de continuer à suivre les logements non équipés ainsi que ceux pour lesquels il n'a pas l'assurance que les DAAF ont été installés. L'office doit donc relancer périodiquement les locataires concernés. En réponse aux observations provisoires, l'office indique « faire siennes les observations de la chambre ».

3.2.6.5. Ascenseurs

À fin 2017, le parc de l'office comporte 85 ascenseurs. Selon le rapport de l'ANCOLS de février 2017, l'office a mis en œuvre les travaux de mise en sécurité des appareils existants pour atteindre les normes de sécurité fixées par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, dite loi sécurité des appareils existants (SAE), dans les délais légaux (2010 et 2014).

À en juger par le tableau de suivi et les dossiers transmis à la chambre, l'office a réalisé le contrôle quinquennal des ascenseurs, qui est obligatoire en vertu de l'article R. 125-2-4 du CCH. Les réserves émises à la faveur de ce contrôle, qui portaient principalement sur l'absence de certains dossiers techniques ainsi que sur quelques risques ciblés d'infiltration de fosses d'ascenseurs, ont toutes été levées en février 2016.

4. GESTION LOCATIVE

4.1. Moyens mis en œuvre

4.1.1. Organisation du service

A l'instar d'autres services, celui de la gestion locative a connu un changement de direction au cours des 12 derniers mois. Une nouvelle responsable a été nommée le 1^{er} août 2018, 15 mois après avoir été recrutée, en remplacement d'un agent qui a fait valoir ses droits à la retraite après 30 années de service en qualité de responsable de la gestion locative.

Le périmètre de compétences du service est très étroitement limité de sorte que les tâches relevant de la gestion locative sont éclatées. Ainsi, la responsable du service de gestion locative ne dispose d'aucune visibilité sur les charges et leurs modalités de recouvrement. Le recouvrement amiable et contentieux relève de la responsabilité du service comptable tandis que les augmentations de loyer appliquées dans le cadre de certains accords collectifs ont été mises en

œuvre directement par la direction des services techniques sans que le service ne soit associé. Les commissions d'attribution des logements (CAL) sont préparées par un agent de la gestion locative qui, bien que rattaché hiérarchiquement à la responsable du service dans l'organigramme, exécute ses fonctions sous la responsabilité de fait de l'ancien DG. Du reste, ce dernier assume également l'accueil du public, principalement les locataires qui ont déposé une demande de mutation dans le parc, tandis que la présidente de la CAL, qui est également administratrice au centre communal d'action sociale de la ville de Sète (CCAS), accueille chaque semaine, le jeudi après-midi, les demandeurs de logement social qui ne sont pas logés dans le parc de l'office.

Cette organisation très atypique réduit considérablement la portée du service en le privant de deux de ses principales missions – les attributions et le recouvrement –, ce qui ne favorise ni son efficacité, ni son efficience. Cette situation présente l'inconvénient majeur de ne pas permettre une prise en charge globale des locataires et des problématiques auxquelles ils sont confrontés. Elle rend beaucoup plus malaisée la compréhension des *process* internes, d'autant que ceux-ci sont, dans la plupart des cas, non formalisés. En outre, il existe une forte inertie dans la mise en place de solutions correctrices en l'absence de comité de direction pour les impulser et pour en assurer le suivi. Le déficit de transversalité aggrave la situation. À titre d'illustration, le directeur des services techniques n'était pas au courant, avant que la chambre ne le lui présente, de l'existence d'une enquête de satisfaction des locataires dont les résultats sont pourtant riches d'enseignement pour identifier et hiérarchiser les axes d'amélioration en matière de maintenance et d'intervention sur le patrimoine bâti.

Surtout, en rattachant directement le travail d'instruction et d'animation des CAL au chargé de mission du DG, cette organisation expose la direction générale dans son ensemble aux sollicitations des demandeurs de logements sociaux. Or, s'il appartient à la direction générale d'organiser l'accueil et le traitement des demandes et de définir les procédures de sélection applicables dans le respect des orientations arrêtées par le CA et des priorités définies par la convention intercommunale d'attribution (CIA), il ne lui revient pas de s'impliquer dans la gestion courante des attributions, que ce soit en instruisant les dossiers des candidats en amont des CAL ou en recevant du public.

Dans le cas de l'office, il apparaît d'autant plus important d'appliquer cette règle de subsidiarité que l'ancien DG, qui intervient désormais en qualité de chargé de mission, exerce par ailleurs des fonctions électives en qualité à la fois d'adjoint au maire de Sète et de vice-président de la communauté d'agglomération. Ces fonctions électives accroissent d'autant son exposition aux sollicitations individuelles des demandeurs qui, même s'il n'a pas été démontré qu'elles aient abouti, ont pour effet de pouvoir alimenter un doute, sinon une suspicion, sur l'objectivité, la transparence, voire la régularité, des modalités d'attribution des logements (cf. 4.2.5).

La chambre recommande donc à l'office de procéder à une réorganisation du service de gestion locative en retenant une acception plus large de ses missions et en arrêtant une ligne hiérarchique claire et unique, qui soit respectueuse du principe de subsidiarité. Elle préconise également de revoir à la fois les modalités d'accueil des demandeurs, d'instruction des dossiers et d'attribution des logements.

Recommandation

9. Restructurer l'ensemble de la procédure allant de l'accueil à l'attribution des logements et en confier la responsabilité à un service dédié organisé autour d'une ligne hiérarchique claire et unifiée. *Mise en œuvre en cours.*

En réponse aux observations provisoires, l'office indique souscrire à cette recommandation et avoir « entrepris ce vaste chantier » dont la mise en œuvre requiert « un renforcement des fonctions d'accueil, avec plus de suppléance et de subsidiarité dans le processus d'attribution et de gestion de la commission d'attribution des logements ». À cet effet, un premier recrutement a été réalisé en juillet 2019 sur un poste d'accueil et de gestion locative, qui sera suivi d'un second au cours du deuxième semestre 2019, en matière de gestion des attributions.

4.1.2. Système d'informations

Le service de gestion locative dispose d'un logiciel spécialisé qui a été déployé en fin d'année 2016 en remplacement du précédent. Normalement, cet outil devrait pouvoir livrer une information actualisée et fiable incluant, pour chacun des logements loués ou mis à la location, des informations relatives à ses caractéristiques physiques (typologie, surface, niveau, etc.) et administratives (modalité de financement, numéro de conventionnement, loyers plafonds et loyers pratiqués depuis l'origine, etc.). Parallèlement, le service de gestion locative devrait également disposer des qualifications requises pour exploiter ces données afin notamment de procéder aux attributions et aux augmentations de loyers dans le respect des règles applicables.

Or, il s'avère que les données administratives susmentionnées ne figurent pas, ou de façon très incomplète, dans le logiciel de gestion locative qui, par conséquent, est très largement sous-utilisé. De fait, l'office ne dispose pas, sous format numérique, d'informations indispensables à la gestion locative d'un parc conventionné telles que la liste numérique des logements réservés, les types de financement des logements (PLAI, PLUS, etc.) ou les loyers plafonds conventionnels. Selon l'office, ces informations, qui étaient encore disponibles au moment du dernier contrôle réalisé par l'ANCOLS en 2016, ont été perdues faute d'avoir été transférées lors du déploiement en fin d'année 2016, dans le nouvel applicatif informatique.

Pour comprendre les circonstances de cette perte, la chambre s'est fait communiquer les fiches d'émargement au cycle de formation de sept jours pleins qui ont accompagné le déploiement dudit logiciel, dont il ressort que le responsable de la gestion locative de l'époque, qui est depuis parti à la retraite, n'a participé qu'à la première demi-journée du cycle. Toutefois, le DG alors en fonction n'a identifié aucune responsabilité individuelle dans cette perte alors qu'une erreur aussi grossière et aussi pénalisante pour la gestion quotidienne de l'office est a priori constitutive d'une faute lourde.

Si ces informations sont encore disponibles dans les dossiers papier archivés par l'office, leur accessibilité et leur exploitation ne sont pas suffisantes pour répondre aux besoins du service dans des conditions satisfaisantes de qualité et de coût. L'alimentation de la base de données a été relancée à la faveur du contrôle diligenté par la chambre. Pour l'heure, elle est réalisée par la responsable du service qui a sollicité à cet effet la formation préalable qui lui faisait défaut.

En plus des éléments archivés, l'office dispose d'un tableur informatique des loyers plafonds conventionnels qui sont calculés en actualisant, pour chaque logement, le produit du loyer plafond conventionnel, qui est renseigné en € en m², avec la surface habitable. Cependant, ladite surface ne figure qu'à l'unité près alors qu'elle devrait être renseignée avec deux décimales. Du fait de cette imprécision, les loyers pratiqués peuvent, lorsqu'ils ont été calculés à partir d'une surface arrondie à l'unité supérieure, dépasser le loyer plafond opposable. Plusieurs irrégularités¹⁵¹

¹⁵¹ Deux groupes, comptant 77 logements, dépassaient les loyers maximums fixés dans les conventions APL. Il s'agissait du Garrigou 2 et de la Corniche 2, financés en PLA, dont les conventions ont été signées en mars et novembre 1982. L'office a, depuis lors, régularisé ces deux irrégularités.

ont ainsi été identifiées par l'ANCOLS dans son rapport de 2017. Si, depuis lors, l'office a corrigé par voie d'avenant les erreurs relevées par l'agence, il n'a pas traité les causes qui étaient à l'origine de ces irrégularités. Elles peuvent donc se reproduire.

La disparition de la base de données numériques rend impossible, dans des conditions temporelles et matérielles raisonnables, le travail de contrôle exhaustif du respect par l'office des plafonds de loyers et du montant des loyers pratiqués. Cette situation, qui n'est pas acceptable de la part d'un bailleur social, aussi petit soit-il, doit impérativement être corrigée dans les 18 mois. Il appartient à l'office de s'organiser en conséquence pour reconstituer sa base de données et restaurer l'accessibilité des informations relatives aux loyers qui devrait faire l'objet d'un contrôle périodique systématique et exhaustif. Ce travail, qui a été entamé à la faveur du contrôle, doit être mené à son terme.

Recommandation

10. Reconstituer, dans les 18 mois, la base des données indispensables aux obligations opposables aux bailleurs sociaux en matière de gestion locative. *Mise en œuvre en cours.*

En réponse aux observations provisoires, l'office précise que la mission prioritaire qui a été confiée à la responsable du service gestion locative est de reconstituer, dans les 18 mois, la base de données en question.

4.2. Service rendu aux locataires

4.2.1. Conseil de concertation locative

L'ANCOLS, dans son rapport de février 2017, avait relevé que l'office ne respectait pas l'obligation de réunir le conseil de concertation locative (CCL) tous les ans, comme prévu à l'article 44 ter de la loi du 23 décembre 1986. En l'absence de mesures correctrices, la chambre constate que ce manquement perdure. Elle demande donc à l'office d'y mettre fin sans délai.

4.2.2. Privatisation d'espaces communs

Dans son rapport de février 2017, l'ANCOLS avait relevé que des locataires de certains immeubles disposaient d'un accès privatisé à des locaux communs sans droit ni titre, en méconnaissance des conventions APL et de la loi du 6 juillet 1989 relative aux rapports locatifs.

En réponse à une question de la chambre, l'office a précisé, sans toutefois confirmer qu'il avait mis fin à l'irrégularité relevée, que l'occupation privée concernait surtout d'anciens locaux désaffectés situés dans le QPV de l'Île de Thau et qui avaient été « accordés à des locataires exemplaires au niveau social pour leur permettre de ranger des biens divers ». La chambre demande à l'office d'attester qu'il a bien mis fin aux occupations privatives irrégulières relevées par l'agence.

4.2.3. Baux et quittances de loyers

4.2.3.1. Baux locatifs

Les baux locatifs conclus par l'office étaient, jusqu'au milieu de l'année 2018, de droit privé relevant de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs alors que ceux du parc social sont régis par le CCH, lequel renvoie également à la loi du 1^{er} septembre 1948.

Ce manquement, qui traduit une méconnaissance des règles élémentaires applicables aux logements conventionnés, est d'autant plus surprenant de la part d'un bailleur social disposant d'un parc de cette ampleur qu'il est mentionné, dans les premières lignes des imprimés types des contrats de 1989 que « le présent contrat de location est applicable [...] à l'exception des locations de logements faisant l'objet d'une convention passée en application de l'article L. 351-2 ou de l'article L. 321-8 du CCH ; [ainsi que] des locations de logements appartenant à un organisme d'habitation à loyer modéré ne faisant pas l'objet d'une convention passée en application de l'article L. 351-2 précité ». Les baux ainsi conclus étant irréguliers, la chambre demande à l'office de les reprendre pour leur substituer les baux types applicables au parc conventionné.

Au cours de l'année 2018, un nouveau contrat type a été mis en place à l'initiative de la responsable de gestion locative nouvellement nommée. Si ce contrat permet de corriger un manquement majeur, il comporte toutefois quelques dispositions irrégulières. En particulier, le contrat stipule, d'une part que « la location est consentie pour une durée d'un an, renouvelable automatiquement par tacite reconduction », et d'autre part que « il pourra être donné congé à la volonté du locataire et de Sète Thau Habitat. Celui qui donne congé devra prévenir l'autre trois mois à l'avance ». Or, les locataires du parc social bénéficient du droit au maintien dans les lieux, sauf situations exceptionnelles liées à la nature du contrat (baux glissants ou sous-location)¹⁵², au manquement du locataire à ses obligations (décision judiciaire suite à un défaut de paiement par exemple), à son changement de situation (dépassement des plafonds de ressources, sur-occupation) ou à la démolition du bien dans le cas notamment d'une opération de renouvellement urbain. La durée du bail est donc indéterminée.

La chambre demande à l'office de modifier ses baux en ce sens. Compte tenu de la pression existant sur le territoire et l'attractivité touristique de certains biens, elle estime en outre que le bail type pourrait utilement rappeler quelques-unes des contreparties au droit au maintien dans les lieux, comme en particulier l'obligation de résider au moins huit mois par an dans le logement en vertu de l'article 10 de la loi 1^{er} septembre 1948, ou l'interdiction de sous-louer son logement conformément à l'article L. 442-8 CCH.

En réponse aux observations provisoires, l'office s'engage à mettre les baux en conformité avec la réglementation sans toutefois arrêter d'échéancier à cet effet.

4.2.3.2. Quittance et dossier technique

Le montant du loyer maximal applicable au logement n'est pas porté sur la quittance de chaque locataire, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 445-13 du CCH. Pour corriger ce manquement, l'office devra, avant même de se rapprocher de l'éditeur de son logiciel, reconstituer la base de données des loyers conventionnels plafonds et procéder à leur actualisation.

¹⁵² L'office a mis en place quelques baux glissants à la demande de l'EPCI qui subventionne le coût d'accompagnement social afférent.

Conjointement au bail, l'office doit remettre aux nouveaux locataires un dossier technique comprenant notamment le diagnostic de performance énergétique¹⁵³, le constat de risque d'exposition au plomb pour les immeubles construits avant le 1^{er} janvier 1949 ainsi que, depuis le 1^{er} juillet 2017, un état de l'installation intérieure d'électricité des locaux d'habitation comportant une installation intérieure d'électricité réalisée depuis plus de quinze ans¹⁵⁴. Le bailleur doit par ailleurs tenir à la disposition des locataires le dossier technique amiante (DTA) ainsi que le dossier amiante sur les parties privatives (DAPP) conformément aux articles R. 1334-29-4 et 5 du code de la santé publique.

Dans son rapport de février 2017, l'ANCOLS avait relevé que les baux n'étaient pas accompagnés de la totalité des annexes obligatoires. Depuis lors, la chambre a constaté que l'office a modifié sa procédure en prévoyant la remise aux nouveaux locataires d'un état de l'installation intérieure d'électricité et de gaz. Toutefois, cette formalité obligatoire n'était pas mise en œuvre pour les locataires en mutation dans le parc social. Ce manquement, qui a été identifié à la faveur du contrôle de la chambre, a été corrigé.

4.2.4. Qualité perçue par les locataires

L'office a réalisé, en 2004 et 2007, une enquête triennale de satisfaction, mais sa représentativité est incertaine compte tenu du taux de réponse (33 %, puis 24 %). De ces enquêtes, il ressort que les principaux axes d'amélioration résident dans la qualité et les délais de traitement des réclamations, l'hygiène et la propreté des parties annexes et des abords du bâtiment ainsi que dans la lutte contre le sentiment d'insécurité¹⁵⁵.

Une nouvelle enquête, finalisée en 2017, a été réalisée par un prestataire externe. De cette requête auto-administrée dont les résultats doivent également être interprétés avec prudence compte tenu d'un taux de retour encore plus limité (28 %), il ressort que la satisfaction globale a augmenté pour s'établir à près de 90 %. En particulier, la relation avec le bailleur et le traitement des réclamations techniques sont jugés très positivement avec un taux de satisfaction de 90 %. De même, l'entretien et le fonctionnement des logements ainsi que celui des équipements et des parties communes sont appréciés par 80 % des sondés, à l'exception toutefois du fonctionnement des portes de garages et de l'éclairage extérieur dont les locataires se plaignent davantage.

En revanche, l'appréciation portée sur les délais d'intervention des prestations de maintenance, quoiqu'en progrès par rapport à l'enquête précédente, demeure perfectible (66 % de satisfaction). Les principaux motifs d'insatisfaction portent principalement sur la qualité et la tranquillité de vie, notamment dans les QPV, où l'indice de satisfaction est de 62 %.

En général, les locataires situés en QPV se déclarent davantage satisfaits que les autres locataires, ce qui témoigne de l'impact de la gestion de proximité de l'antenne de l'Ile de Thau. En particulier, les items sur la propreté générale des parties communes, à la menuiserie et au fonctionnement des portes de garage hors QPV ne recueillent qu'entre 66 et 68 % de satisfaction

¹⁵³ Aux termes des articles L. 134-1 à 5 et R. 134-1 à 5, les organismes de logements sociaux sont tenus d'établir un diagnostic de performances énergétiques (DPE) dans les logements neufs, à l'occasion de la construction ou de l'extension de bâtiments, ainsi que dans les logements existants lors de leur mise en location ou de leur mise en vente. L'organisme est tenu de joindre le DPE à tout nouveau contrat de bail depuis le 1^{er} juillet 2007 ainsi qu'à toute cession depuis le 1^{er} novembre 2006.

¹⁵⁴ En vertu de l'article 3-3 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et de l'article premier du décret n° 2016-1105 du 11 août 2016, l'office est tenu de réaliser un état de l'installation intérieure d'électricité des locaux d'habitation comportant une installation intérieure d'électricité réalisée depuis plus de quinze ans. Depuis le 1^{er} juillet 2017, cet état doit être remis aux nouveaux locataires.

¹⁵⁵ Convention d'utilité sociale de 2011-2016.

des locataires. Le chauffage constitue l'un des rares items qui recueillent moins de satisfaction en QPV qu'en dehors, avec respectivement 84 et 72 %.

L'office précise que le vaste programme de remplacement des chaudières, qui était initialement prévu pour 440 d'entre elles mais qui devrait finalement en concerner 900 compte tenu des aides apportées, devrait conduire à une amélioration des taux de satisfaction dans ce domaine en plus de renforcer la sécurité des locataires en limitant encore les risques d'intoxication au monoxyde de carbone. De même, le nouveau contrat conclu en matière de robinetterie devrait se traduire par une amélioration du service rendu. La direction des services techniques a par ailleurs conscience que le suivi de l'exécution des marchés de prestation de services, qui n'est pas optimal à ce jour (cf. § 2.4.1.2), constitue un levier privilégié pour améliorer le degré de satisfaction des locataires.

La chambre attire l'attention de l'office sur le fait que les performances relativement moins bonnes constatées en matière de chauffage, menuiseries, portes de garage ainsi que de plomberie et robinetterie peuvent constituer des signaux d'alerte d'une fragilisation de composants anciens dont l'état pourrait justifier, sous réserve d'une analyse plus approfondie des services techniques, la programmation de travaux dans le plan pluriannuel d'entretien.

En dépit de l'intérêt qu'elle présente en terme de retour d'expériences, cette étude n'était pas connue des services techniques avant que la chambre ne la lui présente. Ce défaut de circularisation de l'information entre les services constitue une illustration à la fois de l'insuffisante transversalité au sein de l'office et de la saturation du plan de charges des services techniques.

4.2.5. Traitement des réclamations

Le traitement des réclamations constitue souvent un point sensible de la relation avec les locataires ainsi qu'une source précieuse d'informations pour identifier des besoins de maintenance ou des fragilités patrimoniales sur des composants. L'office a mis en place une procédure de gestion des réclamations et dispose à cet effet d'un système d'informations qui couvre l'ensemble du processus, de la prise de contact du locataire jusqu'à la clôture de la réclamation après intervention et réception de la facture afférente. Les modalités de fonctionnement de ce système correspondent aux standards professionnels attendus. Au demeurant, en dehors de délais d'intervention jugés trop longs, les retours des locataires tirés de l'enquête de satisfaction sont globalement favorables sur ce point.

Toutefois, l'office concède que la planification de ses opérations de maintenance dans le parc sont sans doute trop orientées par les retours des locataires. En d'autres termes, il s'inscrit davantage dans une logique curative que préventive. De fait, la direction technique a été fortement mobilisée par l'extension du siège social, puis par la réhabilitation du « Mas Grenier » et de la « Croix de Marcenac » de sorte qu'elle n'a, à ce jour, pas trouvé le temps d'élaborer un programme de maintenance préventive. En outre, en l'absence de référencement des composants et de l'historique des dysfonctionnements constatés sur chacun d'eux dans une base de données numériques, l'office ne dispose pas de tous les outils statistiques pour objectiver les risques patrimoniaux et anticiper les campagnes de renouvellement.

4.2.6. Gestion de proximité

En vertu des articles L. et R. 271-1 du code de la sécurité intérieure, les bailleurs sociaux sont tenus d'affecter aux fonctions de gardiennage ou de surveillance dans les ensembles d'immobilier locatif situés dans un QPV au moins une personne équivalent temps plein par tranche de cent logements sur l'ensemble de l'année.

L'office dispose de quatre gardiens sur le QPV du centre-ville ainsi que d'une forte présence sur le QPV de l'Ile de Thau, avec notamment 14 agents au sein de son antenne, dont un médiateur. Les obligations réglementaires en matière de gardiennage sont respectées tant sur le QPV de l'Ile de Thau que sur celui du centre-ville.

4.3. Politique de peuplement

4.3.1. Caractéristiques socio-économiques des locataires

Le caractère social de la population logée par l'office est avéré à en juger ne serait-ce que par la proportion de ménages bénéficiaires des aides au logement (64,1 % en 2017, contre 50,6 % pour l'ensemble des organismes de logements sociaux en France métropolitaine)¹⁵⁶.

Dans son rapport de février 2017, l'ANCOLS a relevé que l'office n'exigeait pas les pénalités applicables aux locataires n'ayant pas répondu aux enquêtes d'occupation du parc social (OPS) en méconnaissance de l'article L. 442-5 du CCH¹⁵⁷ de sorte qu'il « ne disposait pas de statistiques sur l'occupation sociale de l'ensemble de ses logements ». En effet, en l'absence de sanction, le taux de réponse à l'enquête OPS était trop faible (37 % en 2014) pour apprécier les caractéristiques socio-économiques des locataires, ce qui nuisait à l'objectivation de sa politique de peuplement et à l'évaluation de sa mission sociale.

L'office a corrigé cette lacune en appliquant, à l'enquête OPS réalisée en 2018, les pénalités prévues à cet effet. Le taux de réponse s'en est trouvé très considérablement amélioré : il ressort à près de 98,5 %. De cette enquête, dont les résultats ont été transmis à l'assistant de maîtrise d'ouvrage mandaté par l'office pour élaborer la CUS, la composition des ménages du parc de l'office ne se différencie pas significativement de celle du parc social du département et de la région. En particulier, les personnes isolées représentent 37 % des locataires¹⁵⁸ et les ménages composés de deux personnes seulement en représentent 29 %. Près de 16 % des titulaires du bail ont plus de 75 ans. Environ 24 % des locataires sont des familles monoparentales. Si la part des familles de trois enfants ou plus est globalement limitée à l'échelle du parc, elle est toutefois nettement plus élevée dans les QPV où elle s'élève à 8 %.

En revanche, les résultats de l'enquête mettent en évidence une vulnérabilité économique des locataires de l'office plus prononcée que la moyenne des locataires du parc social du département et de la région. En particulier, à peine plus d'un tiers des titulaires du bail sont en

¹⁵⁶ Source : enquête « occupation du parc social » (OPS) de 2012, dernière année pour laquelle la moyenne nationale est disponible.

¹⁵⁷ Cette enquête, qui va plus loin que l'enquête nationale sur les ressources menées auprès des locataires susceptibles d'être assujettis au supplément de loyer solidarité (SLS), est réalisée tous les deux ans par les bailleurs sociaux auprès de l'ensemble des locataires. Selon les dispositions applicables, « les locataires sont tenus de répondre dans le délai d'un mois. À défaut, le locataire défaillant est redevable à l'organisme d'habitations à loyer modéré d'une pénalité de 7,62 €, majorée de 7,62 € par mois entier de retard, sauf s'il est établi que des difficultés particulières n'ont pas permis au locataire de répondre. Dans ce cas, l'organisme d'habitations à loyer modéré met en œuvre les moyens adaptés pour que le locataire puisse s'acquitter de cette obligation ».

¹⁵⁸ Contre 1 % selon l'enquête réalisée en 2014, ce qui montre à quel point cette dernière était inexploitable.

activité (taux ramené à 27 % dans les QPV). Plus de la moitié des ménages (et jusqu'à 68 % en QPV) ont des revenus inférieurs de 40 % au plafond des revenus fiscaux de référence. Ces ratios sont de 28 % (et de 40 % en QPV) en deçà du seuil de 20 % des revenus fiscaux de référence. À l'inverse, seuls 7,2 % des ménages, représentant 104 ménages (dont huit seulement en QPV), le dépassent de plus de 10 %.

4.3.2. Politique de peuplement à l'échelle de l'EPCI

4.3.2.1. La priorisation des demandeurs par la convention intercommunale d'attribution

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite ALUR, dispose que les EPCI tenus de se doter d'un PLH ou ayant la compétence en matière d'habitat et dotés d'au moins un QPV doivent mettre en place une conférence intercommunale du logement (CIL) dont l'objectif est de définir, de manière concertée, la gouvernance de la gestion de la demande de logements sociaux ainsi que les orientations de la politique d'attribution¹⁵⁹. La CIL doit notamment contribuer à dégager, en fonction de la situation locale, la liste unique des critères de priorité des demandes de logement social dans le respect de l'article L. 441-1 du CCH. Ces critères sont opposables aux bailleurs.

La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, dite EC, précise que les orientations de la politique d'attribution arrêtées par la CIL doivent être déclinées par l'EPCI dans le cadre d'une convention intercommunale d'attribution (CIA) cosignée notamment par les bailleurs sociaux intervenant sur le territoire intercommunal et les titulaires de droits de réservation. Cette convention doit préciser les publics prioritaires qui feront l'objet d'un quart des attributions du parc social. Elle doit également décliner, sous la forme d'accords collectifs intercommunaux d'attribution (ACIA), des objectifs de mixité et d'équilibre par secteur géographique pour chacun des bailleurs présents sur le territoire intercommunal.

Sète Agglopôle Méditerranée a installé sa CIL le 5 décembre 2017 en retenant une organisation en trois collèges : collectivités locales, professionnels du logement, associations d'insertion. Les membres actuels de la CIL ont été désignés par arrêté conjoint du président de l'EPCI et du préfet le 31 août 2019. La CIA a été présentée à la première réunion de la CIL, qui s'est tenue le 18 octobre 2018, soit près d'un an après son installation officielle. En réponse aux observations provisoires, la communauté d'agglomération précise que la CIL, qui avait été installée dès juin 2016 à l'échelle de l'agglomération, a été réformée et réinstallée en décembre 2017 suite à la fusion des intercommunalités induites par la loi Notré.

Cette convention détermine les publics prioritaires dans la continuité des orientations précédemment retenues dans le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDAHLPD). Les catégories de ménages prioritaires retenus dans cette convention sont identiques à ceux précédemment définis dans ce plan, à savoir : priorité n° 1 : ménages retenus par la commission de médiation du droit au logement opposable (DALO) ; priorité n° 2 : ménages sortant d'hébergement ou relogés dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain ; priorité n° 3 : ménages reconnus par la commission des ménages en difficultés économiques et sociales (MDES)¹⁶⁰ en raison de leurs difficultés économiques (< 60 %

¹⁵⁹ Article L. 411-5 du CCH.

¹⁶⁰ Dans le département de l'Hérault, il existe depuis de nombreuses années une commission pour les ménages en difficultés économiques et sociales (MDES) gérée par l'union régionale des organismes d'habitat (URO) pour étudier collégialement les demandes de logement social des ménages qui cumulent des difficultés économiques et sociales. Cette commission est composée d'un représentant de chaque bailleur social du département, d'un représentant de l'État, d'un représentant de la CAF et d'un représentant du département.

du plafond de ressources applicable au PLUS) et de leur précarité sociale (sans logement, logement insalubre, situation d'expulsion, victimes de violences, sur-occupation, handicap, etc.) ; priorité de rang 4 : autres ménages relevant du PDAHLPD.

La convention précise toutefois qu'au sein de la dernière catégorie de demandeurs, elle souhaite privilégier cinq sous-catégories non priorisées de publics spécifiques : les jeunes sans logement en premier emploi ou en recherche active ; les personnes de plus de 65 ans ou en situation de handicap dans un logement inadapté ; les demandeurs hébergés chez des tiers ou en situation de cohabitation, notamment lorsque celle-ci occasionne des violences ; les ménages dont le loyer dépasse de plus de 60 % les revenus du foyer ainsi que ceux résidant dans un logement indécent.

La désignation de sous-catégories non hiérarchisées de publics spécifiques au sein de cette quatrième et dernière catégorie constitue la principale concrétisation des innovations législatives récentes visant à davantage territorialiser les politiques de peuplement. Compte tenu des moyens mobilisés par ces réformes législatives, ce résultat peut sembler des plus modestes.

En particulier, les changements institutionnels réalisés ne se sont traduits, pour l'heure, ni par une clarification des modalités de fonctionnement, ni par une homogénéisation des critères utilisés par les commissions d'attribution des logements (CAL) des bailleurs présents sur le territoire. Ils n'ont notamment pas eu d'impact significatif sur le fonctionnement de la CAL de Sète Thau Habitat qui demeure entaché de nombreux dysfonctionnements dont certains sont constitutifs d'irrégularités susceptibles d'engager la responsabilité de l'office, sinon celle des membres de la CAL (cf. § 4.2.6.2).

En réponse aux observations provisoires, la communauté d'agglomération précise que la CIA n'ayant été approuvée qu'en 2019, il est normal qu'elle n'ait eu, à ce stade, qu'un impact limité sur les modalités d'attribution de l'office intercommunal.

4.3.2.2. Le respect des quotas d'attribution introduits par la loi égalité citoyenneté

La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, dite EC, renforce les obligations opposables aux bailleurs intervenant dans les EPCI tenus de se doter d'un PLH ou ayant la compétence en matière d'habitat et doté au moins d'un QPV. Elle introduit trois seuils qui s'appliquent à l'ensemble du parc social intercommunal, y compris sur le parc réservé. D'une part, un quart des attributions, qu'elles soient suivies ou non de la conclusion de baux, doivent bénéficier aux ménages prioritaires tels que définis par la CIA. D'autre part, hors QPV, un quart des attributions suivies de baux doit bénéficier soit à des ménages relogés dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain ou de requalification des copropriétés dégradées, soit à des demandeurs dont les ressources sont inférieures au premier quartile de ressources des demandeurs. Enfin, dans les QPV, la moitié des attributions, qu'elles soient suivies ou non de baux, doivent bénéficier à des ménages dont les ressources sont supérieures au premier quartile de ressources des demandeurs.

Le seuil du premier quartile est constaté par arrêté préfectoral à partir des revenus N-2 déclarés par les demandeurs de logement social dans le recueil national éponyme après élimination des demandeurs dont le niveau de ressources n'est pas renseigné. Il est exprimé en unité de consommation¹⁶¹. Sur Sète Agglopôle Méditerranée, ce seuil est de 7 480 € par an en 2018.

¹⁶¹ Pour la définition des unités de consommation (UC), se reporter au § 1.1.

Selon les chiffres de la DDTM cités par l'EPCI¹⁶², la quotité d'attributions suivies de baux hors QPV à des ménages en-deçà du premier quartile serait de 23 % en 2017, soit un niveau très proche du seuil opposable. Dans les QPV, la quotité des attributions, suivies ou non de baux, à des ménages dont les ressources sont supérieures au premier quartile s'établirait à 63 %, soit à un niveau significativement supérieur au seuil de 50 % rendu obligatoire par la loi EC.

La chambre relève que ce taux de 63 % d'attribution à des ménages situés au-delà du 1^{er} quartile dans les QPV est particulièrement élevé au regard de la vulnérabilité socio-économique des demandeurs. Le risque d'éviction des demandeurs qui en ont le plus besoin est d'autant plus grand qu'il est à craindre, à l'avenir, que certains bailleurs ne se retranchent derrière le quota de 50 % introduit par la loi EC pour attribuer leurs logements situés en QPV à des ménages dont la situation socioéconomique plus favorable est a priori moins porteuse de risques d'impayés et d'accompagnement social. La chambre constate donc que cette disposition peut, dans des territoires en tension comme celui de Sète, donner lieu à des effets adverses qu'il est important de déceler pour concevoir et mettre en œuvre les mesures correctrices nécessaires.

Ces données doivent être interprétées avec prudence compte tenu des problèmes de fiabilité des données recueillies et de l'absence de mécanismes de contrôle. En effet, les modalités de calcul du seuil du premier quartile sont susceptibles d'être discutées compte tenu du caractère déclaratif des données du SNE prises pour référence. De même, les ressources tant des ménages demandeurs que des ménages nouvellement signataires de baux sont renseignées à partir des éléments déclaratifs produits et recueillis par les bailleurs selon des modalités qui ne procurent pas toujours une assurance de fiabilité raisonnable. Par exemple, les modalités de contrôle du respect du seuil du premier quartile mises en œuvre par Sète Thau Habitat ne sont pas sécurisées¹⁶³. Les statistiques relatives aux attributions qui ne sont pas nécessairement suivies de baux présentent un risque d'erreur encore plus élevé compte tenu du taux élevé de refus et en l'absence de pièce justificative systématique attestant du refus de l'attributaire.

Ce système déclaratif place les bailleurs dans une position d'autocontrôle et de conflit d'intérêts qui emporte un risque de fiabilité d'autant plus grand qu'aucun système de vérification n'a, à ce jour, été mis en place par l'État : les services déconcentrés ne disposent en effet ni des moyens, ni des compétences en matière d'audit des organisations et des systèmes d'information pour opérer une revue des procédures assortie de contrôles ciblés et inopinés ; tandis que le contrôle *a posteriori* exercé à titre principal par l'ANCOLS ne revêt pas non plus de rôle dissuasif, en l'absence de diligences spécifiques réalisées par l'agence sur ce point et de sanction administrative prononcée sur ce fondement à ce jour.

La mise en place d'un observatoire des attributions, incluant le suivi du reste-à-vivre par unité de consommation et du taux d'effort permettrait plus sûrement d'objectiver l'évolution des politiques de peuplement et de caractériser la mission sociale des organismes bailleurs intervenant sur le territoire de la communauté d'agglomération, serait de nature à faciliter la définition et le suivi de politiques de peuplement à son échelle.

En réponse aux observations provisoires, l'office indique avoir pour priorité « de sécuriser et fiabiliser les nombreuses données nécessaires à l'analyse statistique et informatisée de la politique de peuplement, comme la saisie systématique, préalable et vérifiée des informations des candidats (revenus, ressources, composition familiale, SLS, refus, identification du réservataire

¹⁶² Source : délibération du 21 décembre.

¹⁶³ En effet, le revenu des demandeurs est calculé manuellement en fonction de la déclaration de revenus n-2 ou, lorsque l'information est disponible, des revenus mensuels actualisés, des demandeurs. Le suivi de cette information est réalisé sur un tableur distinct du logiciel de gestion locative auquel ne sont pas reliées les pièces justificatives.

par logement, mise à jour du SNE, etc.) » notamment pour être en mesure de produire des « données fiables à l'EPCI en charge de la Conférence intercommunale du logement ».

L'EPCI estime, contrairement à la chambre, que « ne peut être critiquable et doit au contraire être perçu comme une réussite » au regard du principe de mixité sociale, le fait que les attributions réalisées par l'office intercommunal dans les QPV soient réalisées à des ménages ne relevant pas du premier quartile de ressources dans des proportions significativement plus élevées (63 %) que le seuil de 50 % imposé par la loi. En particulier, il justifie cette situation par la circonstance que, « dans le même temps, les populations situées en deçà de ce quartile ne sont pas oubliées dans les attributions mais plutôt fléchées vers des logements hors QPV ».

En droit, la chambre rappelle que la notion de « mixité sociale » ne saurait être excipée pour écarter les demandeurs de logements sociaux les plus modestes dans des proportions excessives au regard des seuils définis par le législateur, lequel est seul compétent pour arrêter des règles qui, en application de ce principe, peuvent avoir pour effet de plafonner le nombre d'attributions aux ménages les plus modestes. En gestion, elle relève en particulier que ni l'EPCI, ni l'office n'ont produit d'analyse territorialisée de l'offre locative proposée annuellement en euros par m² et par logement de nature à démontrer que l'office dispose, en dehors des QPV, du patrimoine adapté pour répondre aux demandeurs les plus modestes.

4.3.2.3. La mise en place d'un système de cotation

Dans le cadre de la mise en place du plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs (PPGDID) dont la responsabilité incombe aux EPCI dotés d'une obligation en matière de mixité sociale en application de l'article L. 441-2-8 du CCH, la communauté d'agglomération peut, si elle le souhaite, opposer aux bailleurs un système homogène de cotation de la demande, éventuellement assorti d'un mécanisme d'anonymisation des demandeurs, dans le but de prévenir tout risque de discriminations et d'éclairer le travail des CAL.

Pour l'heure, aucun système de cotation de la demande n'a pas été mis en œuvre, ni à l'initiative de l'office, ni à la demande de l'EPCI. L'office a indiqué que « compte tenu de [...] la priorité accordée au recrutement d'un nouveau responsable de la gestion locative et à la maîtrise du SNE [en mai 2017], l'office n'a pas souhaité s'engager dans un processus de cotation de la demande dans l'attente de connaître les orientations stratégiques en matière d'attribution de logements sociaux et de publics prioritaires à l'échelle intercommunale ». Cependant, aux termes de l'article 111 de la loi du 24 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite ELAN, codifié à l'article L. 441-2-8 du CCH, la mise en place d'un tel système sera obligatoire à compter du 31 décembre 2021 au plus tard.

La chambre estime que la mise en place, au sein de l'office, d'un système de cotation en anticipation de cette obligation procurerait une expérimentation riche d'enseignements de nature à faciliter le basculement de l'ensemble des bailleurs présents sur le territoire d'ici 2022. Il permettrait également de professionnaliser tant le processus d'instruction des demandes que le fonctionnement des CAL de l'office qui, pour l'heure, souffrent de nombreux dysfonctionnements (cf. § 4.2.6.2).

En réponse aux observations provisoires, l'EPCI indique que la mise en place d'un système de cotation constitue « une préoccupation de premier plan [qui] doit être traitée dès 2020 ». Il précise que les travaux initialement engagés en matière de stratégie d'équilibre social de l'habitat,

qui constituent un préalable au plan de gestion de la demande, ont été interrompus par le processus de fusion des deux EPCI (CABT et CCNBT).

4.3.2.4. La prévention des discriminations

Dans l'état actuel du droit, les EPCI ne disposent pas de compétences explicites leur permettant de déployer, à l'échelle de l'intercommunalité, une méthodologie homogène opposable aux bailleurs et assortie de mécanismes de contrôle pour garantir l'égalité de traitement des demandeurs et l'absence de discrimination. Néanmoins, le système de cotation de la demande, dont la mise en place leur incombe, procure des garanties raisonnables en permettant, d'une part, d'objectiver les décisions des CAL, et en les obligeant d'autre part à motiver leurs décisions quand elles s'écartent de l'ordre de priorité sociale tel qu'il ressort de la cotation.

De surcroît, il est loisible aux EPCI de mettre en place, en concertation avec les bailleurs présents sur leur territoire, un suivi du reste-à-vivre et du taux d'effort des demandeurs et des attributaires pour prévenir les discriminations et apprécier le degré d'urgence sociale des populations logées par les bailleurs ainsi que l'appétence de ces derniers à répondre à la mission sociale d'intérêt général qui est la leur au regard de l'accessibilité économique de leur parc. Enfin, s'agissant des organismes qui leur sont rattachés, au nombre desquels figurent les offices intercommunaux en vertu de la loi ALUR, rien ne s'oppose à ce qu'ils exigent que soient mises en place les procédures correspondant aux meilleures pratiques de la profession.

Sète Thau Habitat s'est engagé, en 2008, dans une démarche expérimentale de prévention des discriminations qui a donné lieu, en 2012, à l'adoption d'un document cadre approuvé par le CA. Si, lors de son déploiement, ce document s'est accompagné de plusieurs formations des personnels concernés, il ne semble avoir donné lieu à aucune nouvelle initiative depuis lors. En particulier, l'office n'a, à ce jour, jamais envisagé de mettre en place une procédure d'anonymisation des candidatures présentées en CAL.

4.3.3. Gestion des contingents

4.3.3.1. Rappel du droit applicable

Les réservations de logements constituent, en application de l'article L. 441-1 CCH, la contrepartie d'un apport de terrains, d'un financement ou d'une garantie financière. Le contingent de 25 % dont dispose l'État est affecté, à hauteur de 20 % aux ménages prioritaires et de 5 % à certains agents de la fonction publique. Dès qu'un logement réservé se libère, les organismes de logements sociaux doivent le signaler au réservataire qui, en application de l'article R. 441-3 CCH, est obligatoirement tenu de présenter trois candidats à la CAL de l'organisme. Par ailleurs, l'article L. 441-1 du CCH introduit par la loi Égalité et citoyenneté de janvier 2017 impose désormais aux réservataires et aux bailleurs d'attribuer au moins 25 % des logements aux ménages prioritaires.

Le cadre légal prévoit deux régimes : les réservations peuvent porter soit sur des logements identifiés (gestion des réservations dite « en stock »), soit sur un flux annuel de logements portant sur un ou plusieurs programmes (gestion dite « en flux »). Toutefois, aux termes de l'article 114 de la loi du 24 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite ELAN, codifié à l'article L. 441-1 du CCH, la mise en place d'une gestion en flux des

réservations va devenir obligatoire au plus tard trois ans après la promulgation de la loi, soit le 25 novembre 2021¹⁶⁴.

4.3.3.2. Exercice du droit de réservation

À fin 2017, près de 40 % du parc de l'office est réservé, dont 13 % par Action Logement, 25 % par l'État et 1 % par la ville d'Agde. L'office n'est pas délégataire du contingent préfectoral. Paradoxalement, le parc réservé par la ville de Sète est pratiquement nul alors qu'en qualité de garante de 62 % de l'encours de dettes à fin 2017, elle aurait pu exiger d'importants droits de réservation.

En réponse à ce constat, l'office indique que « la commune de Sète n'a effectivement jamais exercé son droit de réservation dans la mesure où le Président de la CAL a toujours été un élu municipal qui faisait donc le lien directement avec le CCAS et la ville ». Il précise également que, si la mairie de Sète ne dispose pas de contingent, l'orientation des demandeurs en vue de l'inscription de leur dossier en CAL est le plus souvent réalisée, pour le parc non contingenté situé sur la ville de Sète, par le CCAS de la ville de Sète, le cabinet du maire ou la présidente de la CAL¹⁶⁵. En d'autres termes, l'intégralité du parc libre de contingentement était en pratique gérée par la ville notamment par le biais de sa représentante qui préside la CAL. Cette municipalisation du parc libre de contingentement n'est pas conforme à l'esprit des règles applicables, lesquelles délimitent l'ampleur des contingents respectifs des réservataires et laissent à l'office, qui n'est pas supposé en déléguer la gestion, le parc libre de contingentement.

La communauté d'agglomération n'a pas encore demandé des droits de réservation alors qu'elle garantit un tiers de l'encours à la même date ainsi que l'ensemble des nouvelles opérations situées sur son territoire en lieu et place des communes depuis le 1^{er} janvier 2017. Pour l'avenir, toutefois, l'EPCI a indiqué qu'il envisageait de mettre en place de tels droits sans toutefois préciser leurs modalités de gestion. L'office précise pour sa part que l'EPCI n'a pas mis en place de contingent parce qu'il « n'a aucun contact avec les demandeurs de logements à ce jour et qu'il n'exerce par conséquent pas son droit sous réserve de satisfaction des communes ». La chambre relève que l'EPCI dispose d'une compétence propre en matière de politique de peuplement et qu'il peut user de son contingent pour satisfaire aux objectifs de cette politique sans qu'il lui soit pour autant nécessaire d'entretenir un lien direct avec les demandeurs.

En réponse aux observations provisoires, la communauté d'agglomération indique que c'est « de façon parfaitement assumée, [qu'elle] ne se positionne pas pour exercer cette possibilité de réservation » parce qu'elle « considère que la commune, ou son CCAS, est le seul échelon valable en l'état [...] pour traiter avec efficacité ce sujet ». La chambre relève que la loi lui a transféré cette compétence. Dès lors, si l'EPCI ne met pas en œuvre les droits de réservation auxquels il peut prétendre en contrepartie des garanties d'emprunt apportées aux bailleurs sociaux, il se prive d'un levier pour mettre en place une politique de peuplement dont il a pourtant la responsabilité sans que la commune, son CCAS ou toute autre personne publique ne puissent intervenir en substitution, même sur le fondement d'un constat de carence de l'EPCI.

¹⁶⁴ « IV. - Les conventions de réservation conclues entre les bailleurs et les réservataires en application de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation avant la publication de la présente loi et ne portant pas exclusivement sur un flux annuel de logements doivent être mises en conformité avec les dispositions du même article L. 441-1, dans sa rédaction résultant de la présente loi, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État et, au plus tard, dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi. »

¹⁶⁵ Attestations écrites produites à la chambre.

En réponse à ces mêmes observations, l'ancien DG indique que, jusqu'en 2017, « l'office étant alors communal, la CAL était directement en relation avec le CCAS de Sète pour les attributions sans passer par un véritable contingent réservataire au titre des garanties d'emprunt ». Pour autant, il ajoute que, depuis le rattachement de l'office à l'EPCI en 2018, cette pratique n'a pas été modifiée au motif que « nous avons estimé que pour répondre précisément aux attentes des demandeurs les plus concernés, [y compris] au-delà des contingents, il était préférable de travailler en amont de la CAL avec le CCAS de la ville concernée ». La chambre rappelle que, en-dehors de leur contingent respectif, les collectivités et leur groupement ne disposent d'aucun droit sur l'attribution des logements de l'office intercommunal. Elle demande donc aux parties concernées de cesser ces pratiques irrégulières.

4.3.3.3. Modalités de gestion des contingents

Compte tenu des lacunes du système d'information de l'office (cf. § 4.1.3), les logements réservés des résidences livrées depuis la fin de l'année 2018 sont identifiés à partir d'une liste papier, ce que l'office a confirmé : « le détail des contingents n'a jamais fait l'objet de saisie informatisée » mais il « figure sur chaque dossier locataire sous format papier »¹⁶⁶.

Une numérisation de l'ensemble des informations relatives au contingents apparaît indispensable tant pour sécuriser la procédure que pour améliorer la productivité du service. Ce travail a été initié à la faveur du contrôle réalisé par la chambre. L'office s'est en effet engagé à « reprendre [en 2019] la base informatisée pour indiquer, logement par logement, le réservataire ». Pour autant, la chambre a relevé que, même dans la base de données renseignée depuis la fin de l'année 2018, les logements non réservés étaient systématiquement désignés comme ceux de la ville d'implantation, moyennant la mention « mairie »¹⁶⁷. Ces données ont, depuis lors, été corrigées mais cette pratique est révélatrice des difficultés rencontrées à corriger des modes des dysfonctionnements anciens.

La chambre rappelle à cet égard qu'un droit de réservation n'est en aucun cas assimilable à un pouvoir discrétionnaire du réservataire de choisir l'attributaire d'un logement. Le réservataire, au même titre que l'office sur son parc libre de réservation, est soumis aux quotas établis dans la loi égalité citoyenneté. Il est tenu de présenter trois candidats dont la priorisation relève de la seule compétence de la CAL. Ces règles semblent méconnues à en croire les échanges intervenus entre l'office et certaines mairies réservataires en amont des commissions. Ainsi, en réponse à la demande insistante de l'office de présenter deux autres candidats, la commune de Mèze a consenti à produire un unique autre nom, tout en indiquant néanmoins que « M. le maire souhaite que ce logement soit attribué en priorité à la famille xx », ce qui a effectivement été le cas¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Source : office, en réponse au questionnaire de la chambre.

¹⁶⁷ Il s'agit en l'espèce des 44 logements de la résidence « L'air du temps » à Gigean et des 64 logements de la résidence « Le Mas du Padre » à Balaruc-les-Bains.

¹⁶⁸ Source : copie d'un échange de courriels du 3 juillet 2017 avec la mairie de Mèze figurant dans les dossiers de la CAL examinés par la chambre.

La chambre rappelle que l'office ainsi que ses dirigeants peuvent faire l'objet de sanctions administratives sur proposition de l'ANCOLS aux termes des articles L. 342-12 et 342-14 du CCH¹⁶⁹.

4.3.3.4. Modalités spécifiques de gestion du contingent préfectoral

Les logements réservés par l'État aux termes des conventions correspondent quasiment systématiquement aux premiers lots des groupes. Cette situation atypique résulte d'une affectation arbitraire, par les services de l'office, des premiers logements de chacun des groupes dans la limite du quota légal, pratique qui se serait instaurée, selon l'office, en l'absence de désignation, par les services de l'État, de logements spécifiques au titre de ses droits de réservation. En l'absence de numérisation des CAL, cette information a été reproduite à la main sur la page de garde de chacun des dossiers individuels des logements et c'est par cette mention que le service de la gestion locative est alerté sur l'existence d'un droit de réservation.

Les attributions réalisées à la demande de la préfecture, quoique relevant d'une logique de stock, sont effectuées selon une logique assimilable à celle des flux. En cas d'inadéquation des caractéristiques du logement avec celles de la famille désignée par le réservataire, l'office s'efforce de trouver dans son parc libre de contingent un logement adapté au bénéficiaire désigné au titre du contingent préfectoral. Si elle procure beaucoup de souplesse à la direction départementale de la cohésion sociale, qui peut ainsi désigner des ménages prioritaires sans se préoccuper de l'adéquation de leur composition familiale avec la typologie des logements réservés qui ont été libérés, elle ne correspond pas aux dispositions conventionnelles.

De cet état des lieux sommaire, il ressort que les méthodes de travail du service de la gestion locative ne procurent pas les garanties suffisantes au respect des droits et des devoirs de l'État lorsqu'il intervient en qualité de réservataire. L'office doit, en concertation avec les services de l'État, identifier les logements réservés par ce dernier, et arrêter des modalités de fonctionnement conformes aux dispositions conventionnelles.

4.3.4. Politique de peuplement à l'échelle de l'office

4.3.4.1. Orientations générales

Le CA n'a pas formellement délibéré les orientations applicables à l'attribution des logements conventionnés au sens de l'article R. 441-9 IV du CCH, mais il a arrêté des critères de priorité qui peuvent en tenir lieu. Ces priorités sont les demandes de mutation¹⁷⁰, les demandes éligibles aux critères de priorité du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), et l'ancienneté de la demande.

¹⁶⁹ En application de ces dispositions, sont passibles de sanctions l'ensemble des faits relevés par l'ANCOLS qui constituent des manquements aux dispositions législatives et réglementaires qui sont applicables à l'organisme, des irrégularités dans l'emploi des fonds de la participation à l'effort de construction ou des subventions, prêts ou avantages consentis par l'État ou par ses établissements publics et par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics, une faute grave de gestion, une carence dans la réalisation de l'objet social ou un non-respect des conditions d'agrément. Le cas échéant, les sanctions sont prises par le ministre chargé du logement, sur proposition du CA de l'agence, après examen du rapport par son comité du contrôle et des suites et après que l'organisme ait été mis en demeure de procéder à la rectification des irrégularités relevées ou mis en mesure de présenter ses observations sur les irrégularités identifiées et les propositions de sanctions envisagées.

¹⁷⁰ En particulier des personnes en situation de sous ou sur-occupation, souhaitant changer de quartier, dont les ressources sont inadaptées au loyer, en situation de handicap rendant nécessaire le changement de logement.

L'office se montre très soucieux de répondre aux demandes de mutation « pour favoriser les parcours résidentiels et notamment du QPV de l'Ile de Thau vers les autres quartiers ». De fait, si les mutations représentent en effet une part importante des attributions – entre 22 et 23 % en 2016 et 2017 –, cette proportion est néanmoins similaire à la moyenne départementale des organismes de logements sociaux¹⁷¹.

En l'absence de site internet, l'office n'a pas été en mesure de satisfaire à l'obligation qui lui est faite en vertu de l'article R. 441-9 IV du CCH¹⁷² de mettre ces orientations en ligne. Selon l'office, « compte tenu [...] de la priorité accordée au développement patrimonial et à l'adaptation nécessaire des locaux techniques du siège social, la conception d'un site internet a été programmée sur le second semestre 2019 en coordination avec le service communication de Sète Agglopôle Méditerranée ». Dans cette attente, la chambre l'invite à répondre à l'obligation de mise en ligne en postant, sur un espace dédié du site internet de l'EPCI, les orientations de sa politique de peuplement – ainsi que le règlement intérieur de sa CAL, qui est soumise à des dispositions de publicité similaires.

En réponse aux observations provisoires, l'office s'engage à réaliser, en 2020, un site internet dans lequel figureront notamment les informations relatives au parc et aux modalités d'attribution nécessaires aux demandeurs et aux locataires. Cet outil, qui permettra également de payer en ligne et de consulter les étapes d'avancement des appels à candidature et marchés de l'office, sera réalisé dans le cadre de la société anonyme de coordination (SAC) mise en place avec les deux autres offices du département.

4.3.4.2. Dérogations aux plafonds de ressources

Dans le cadre de la CUS conclue en 2011, l'office dispose d'une dérogation aux plafonds de ressources (+ 20 %) pour les demandeurs de logement social dans les résidences situées en zones urbaines sensibles (ZUS)¹⁷³, dans les résidences financées en PLS ainsi que dans plusieurs autres résidences relevant d'autres financements. Pour mémoire, ce type de dérogation ne peut être que temporaire et motivé par une ou plusieurs des raisons définies à l'article R. 441-1-1 du CCH¹⁷⁴.

L'office n'ayant pas été sollicité pour dresser un bilan de la CUS par les services de l'État (cf. § 2.1.1.1), il n'a pas établi de bilan des attributions effectuées en application de cette dérogation. Puis, dans le cadre du présent contrôle, l'office a indiqué qu'en l'absence d'informatisation des CAL, il n'était pas en mesure de chiffrer le nombre de ménages attributaires qui ont bénéficié de cette dérogation au cours des trois dernières années. Ce faisant, l'office s'est retranché derrière une considération technique alors qu'il est tenu de suivre cette information sous quelque forme que ce soit. Il y a lieu de penser, au regard du fonctionnement de la CAL et à la lecture de ses procès-verbaux (cf. § 4.2.6), qu'en réalité, cette information n'a jamais fait l'objet d'un suivi y compris au moment de l'attribution.

¹⁷¹ Source : fichier SNE 2017, repris dans les notes du mois de juin 2018 de l'observatoire départemental de l'habitat.

¹⁷² « Ces orientations sont rendues publiques, selon des modalités incluant leur mise en ligne. »

¹⁷³ Suite à la modification de la géographie prioritaire par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, les ZUS ont été remplacés les QPV.

¹⁷⁴ « Pour résoudre des problèmes graves de vacance de logements, faciliter les échanges de logements dans l'intérêt des familles [...] ainsi que pour favoriser la mixité sociale dans les grands ensembles et les QPV [...], le préfet peut fixer par arrêté des règles dérogeant localement et temporairement aux conditions de ressources [...]. Il désigne les immeubles ou les secteurs qui font l'objet de la dérogation ainsi que la durée de celle-ci. Dans les mêmes conditions, les dérogations aux plafonds de ressources peuvent être accordées, en dehors des grands ensembles et des QPV [...], pour les logements d'un même immeuble ou ensemble immobilier lorsque ceux-ci sont occupés à plus de 65 % par des ménages bénéficiant de l'APL [...]. »

La chambre relève qu'en l'absence de bilan, la reconduction de cette dérogation dans la prochaine CUS ne peut être sérieusement défendue.

4.3.5. Gestion des attributions

4.3.5.1. Composition de la CAL

La loi ELAN du 23 novembre 2018 a modifié la composition et la mission des CAL ainsi que leurs attributions. Désormais, dans les zones tendues, ces commissions sont aussi chargées de réexaminer la situation des locataires tous les trois ans à compter de la date de signature du bail au regard de certains critères, dont en particulier l'existence d'une sur et sous-occupation, de l'adaptation du logement et du respect du plafond de de ressources. Par conséquent, leur nom a changé : elles s'appellent à présent commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL).

L'office disposait d'une CAL – et désormais d'une CALEOL – centralisée unique. Le CA de l'office a délibéré en mars 2019 sur la composition de la CALEOL conformément à l'article L. 441-2 du CCH. En pratique, les membres de la CAL ont tous été reconduits dans leurs fonctions au sein de la CALEOL et sa présidente réélue.

4.3.5.2. Périodicité des CAL et assiduité de leurs membres

La CAL se réunissait plus d'une dizaine de fois par an, ce qui est conforme à la réglementation, sous la présidence de de représentante de la ville de Sète, par ailleurs administratrice du centre communal d'action sociale (CCAS).

L'assiduité des membres de la CAL était satisfaisante à l'exception toutefois de deux de ses membres dont le taux de participation aux 26 CAL qui se sont déroulées en 2017 et 2018 s'est limité à 31 et de 38 % seulement.

4.3.5.3. Règlement intérieur de la CAL

La CAL disposait, jusqu'en mars 2019, d'un règlement intérieur conclu en février 2013 qui, faute d'avoir été actualisé, ne prenait pas en compte les dispositions de la loi EC. En outre, il comportait les deux dispositions irrégulières suivantes : d'une part, les demandeurs non satisfaits ne recevaient aucune notification du rejet de leur demande ; et d'autre part, les membres de la commission pouvaient présenter en CAL d'autres candidats dont les dossiers n'avaient pas été examinés, ni sélectionnés par les services instructeurs.

La chambre rappelle que, si la CAL décide souverainement de l'attributaire du logement parmi les candidats qui lui sont présentés, elle exerce sa mission dans le cadre des lois et règlements applicables et conformément aux orientations arrêtées par le CA et les accords collectifs après vérification de la validité de la candidature des demandeurs par les services instructeurs. La présentation de candidats sans instruction préalable des services ne permettant pas d'apprécier la situation des demandeurs, ni de garantir l'égalité de traitement des candidats, elle ne peut être considérée comme régulière aux termes de l'article L. 411 du CCH¹⁷⁵.

¹⁷⁵ En réponse aux questions de la chambre, l'office a indiqué que « qu'il veille [désormais] rigoureusement à ce que les membres des CAL ne présentent plus de dossiers sans instruction préalable ».

Par ailleurs, sans être irrégulières, certaines dispositions du règlement intérieur ne correspondaient pas aux pratiques attendues d'un bailleur social. En particulier, ledit règlement prévoyait que le DG assistait aux séances de la CAL, ce qui n'était pas en adéquation avec les principes de subsidiarité et de bonne gestion (cf. § 4.1.2). De même, il était précisé qu'il validait les propositions des services instructeurs. Cette disposition met en évidence que le DG alors en exercice pilotait directement l'ensemble du processus d'attribution, de l'accueil des demandeurs, qu'il assurait directement, jusqu'à la décision d'attribution, à laquelle il assistait, en passant par la phase d'instruction, qu'il supervisait et validait. Cette organisation n'apportait pas les garanties requises de transparence et d'équité de traitement des demandeurs.

Les dispositions du règlement relatives aux vérifications préalables et aux critères de refus n'étaient pas non plus satisfaisantes. Par exemple, pour les demandes de mutation, le service instructeur n'était tenu de vérifier que les quatre items suivants : « le motif de la demande de mutation, l'ancienneté¹⁷⁶, le type de logement occupé, la situation financière du locataire vis-à-vis de l'office ». Étant entendu que, pour être valable, une demande de logement social ne doit comporter qu'une pièce d'identité et la déclaration de revenus de l'année N-2, la CAL pouvait, en vertu de son règlement, statuer sans disposer ni des ressources actuelles du demandeur, ni de la composition familiale du ménage, ni de son taux d'effort, ni de son reste-à-vivre, soit autant d'éléments indispensables pour apprécier la situation des demandeurs.

Le règlement comportait également des critères de priorisation des demandeurs qui, faute d'être discriminants et hiérarchisés, n'orientaient pas les décisions de la CAL. Au nombre de ces critères, figuraient notamment, pour les mutations, « les souhaits de mobilité vers un autre quartier ou secteur de la ville » dont l'appréciation était au demeurant mise sur le même plan que « le handicap rendant nécessaire le changement de logement » ou « les situations de sur-occupation ». Cette très grande latitude conférée à la CAL ne permettait pas de prévenir le risque de subjectivité au moment de l'attribution. Le contrôle sur pièces réalisé par la chambre (cf. § 4.2.6.2) a conduit à constater que ce risque s'est réalisé de façon répétée tout au long des exercices 2017 et 2018.

4.3.5.4. Règlement intérieur de la CALEOL

En même temps qu'il a procédé à la nomination des membres de la CALEOL, le CA a adopté un nouveau règlement intérieur qui est conforme à l'article R. 441-9-IV du CCH si ce n'est qu'il n'a toujours pas été mis en ligne en l'absence de site internet (cf. § 4.2.5.1)¹⁷⁷. Ce faisant, le CA a permis de purger les deux irrégularités précédemment relevées (absence d'actualisation au regard de la loi EC et faculté offerte aux membres de la CAL d'introduire un nouveau candidat) et de prendre en compte les dispositions de la loi ELAN, dont en particulier la gestion en flux des nouveaux logements réservés.

Ce règlement a également mis fin aux limites du précédent. D'un point de vue organisationnel, il écarte le DG et son chargé de mission du processus d'attribution et restitue au service de gestion locative le rôle d'instruction et d'animation de la CALEOL qui lui incombe. Il précise les critères utilisés pour instruire les demandes en intégrant notamment le taux d'effort, le reste-à-vivre et l'adéquation du logement à la composition familiale. Il procède à plusieurs rappels, parmi lesquels le fait que la CALEOL doit fonder sa décision en conformité avec l'article R. 441-3

¹⁷⁶ Sans qu'il soit précisé s'il s'agit de l'ancienneté dans le parc ou de la demande.

¹⁷⁷ « Le conseil de d'administration ou de surveillance établit le règlement intérieur de la commission, qui fixe les règles d'organisation et de fonctionnement de la commission et précise, notamment, les règles de quorum qui régissent ses délibérations. Ce règlement est rendu public, selon des modalités incluant sa mise en ligne. »

du CCH en s'appuyant sur les dispositions légales, réglementaires et conventionnelles en vigueur. La procédure est également formalisée : elle instaure notamment une périodicité, qui n'existait pas précédemment, ainsi qu'une feuille d'émargement, qui n'avait pas été mise en place jusqu'en 2017.

La chambre relève les progrès très significatifs réalisés par l'office. Ce nouveau règlement doit désormais se traduire au quotidien par un changement de pratiques tant du service instructeur que de la CALEOL.

La chambre a toutefois identifié un axe d'amélioration résiduel. Le règlement stipule en effet que « en cas de présentation d'un seul candidat par le quota réservataire faute d'insuffisance de dossier, la société¹⁷⁸ peut compléter le nombre de dossiers ». Outre le fait qu'il s'agit d'un office, et non d'une société, l'office est tenu de compléter le nombre de dossiers y compris en présence de logements réservés, *a fortiori* depuis que des quotas leur sont opposables en vertu de la loi EC. Il ne s'agit donc pas d'une faculté, mais d'une obligation. La chambre demande donc à l'office de modifier cette disposition du règlement de sa CALEOL. En réponse aux observations provisoires, l'office indique avoir corrigé cette erreur.

4.3.5.5. Procédures applicables aux services instructeurs

Le fonctionnement des services instructeurs n'était régi, jusqu'au 27 mars 2017, par aucune autre note de procédure. L'objet de cette dernière est très limitée : en effet, elle vise exclusivement à améliorer les procès-verbaux de la CAL afin de rendre compte de son activité au CA conformément aux recommandations émises par l'ANCOLS quelques mois plus tôt. Cette note rappelle, sur une page recto-verso, les dispositions de la loi EC ainsi que celles figurant dans le règlement intérieur de la CAL. Elle n'a donc pas pour propos de corriger les dysfonctionnements du processus d'attribution.

À la suite du changement de DG, des améliorations significatives ont été apportées. En particulier, la note de service du 10 décembre 2018 rappelle l'ensemble des pièces réglementaires requises pour procéder à l'instruction des demandes de logement, les modalités d'étude et d'enregistrement des dossiers, le formalisme applicable aux CAL ainsi que les modalités de classement et d'archivage.

En complément de cette procédure, le personnel concerné a bénéficié de formations sur la réglementation des attributions. En réponse aux questions de la chambre, l'office a indiqué que « la priorité a été mise sur la complétude des dossiers nouveaux pour le passage en CAL, sur le nouvel archivage des dossiers locataires plus sécurisés grâce à de nouvelles rotatives [...] ainsi que sur la vérification de la base de données informatisées en commençant par le flux nouveau de résidences mises en location ». Les CAL ne sont en effet pas informatisées : les données sont exclusivement archivées sous forme papier dans des dossiers à l'archivage défaillant (cf. § 4.1.3) qui sont supposés regrouper, pour chacune des CAL, l'ensemble des demandes examinées.

Après avoir mis en place un archivage plus sécurisé et modernisé des dossiers locataires, puis adopté un nouveau règlement d'attribution conforme à la réglementation, l'office indique avoir installé de nouveaux outils pour objectiver les demandes en instance. Les indicateurs utilisés (taux d'effort, composition familiale, reste à vivre, quartiles prioritaires, mutations économiques, etc.) « doivent désormais être assimilés et maîtrisés par les collaborateurs concernés [...] mais aussi par les membres de la CALEOL, qui bénéficieront d'une formation adaptée ».

¹⁷⁸ Il s'agit d'une erreur de plume en l'espèce, le règlement intérieur portant sur un office, et non une société.

4.3.5.6. Restitution de l'activité de la CAL

Dans son rapport de février 2017, l'ANCOLS a relevé que l'obligation faite à la CAL de rendre compte annuellement de son activité mentionnée à l'article R. 441-9 IV du CCH n'était pas respectée en l'absence de certaines informations prévues à son règlement intérieur, comme par exemple l'état des motifs de refus et la répartition par secteur et par résidence des attributions refusées. L'office ayant complété son règlement intérieur le 27 mars 2017 avant de procéder à sa refonte en mars 2019, le manquement relevé est purgé.

Sur l'exercice 2017, la CAL a examiné 650 dossiers, dont 70 % de demandes externes et 30 % de demandes de mutation, pour procéder à l'attribution de 214 logements libérés (auxquels se sont ajoutés 125 livraisons nouvelles). Elle a enregistré 128 refus après attribution, dont les trois-quarts de demandeurs externes, ce qui est considérable compte tenu de la tension existant sur le marché locatif. Si le principal motif des refus est la localisation (28 %), principalement sur le QPV de l'Ile de Thau, une part importante des refus demeure liée à la typologie du logement proposé (23 %) ou à son accessibilité (21 %), deux motifs qui doivent pouvoir être minorés moyennant une meilleure connaissance des demandeurs. De fait, le nombre élevé et la typologie des refus mettent en évidence une mauvaise adéquation de l'offre à la demande qui pourrait être améliorée par un travail d'instruction plus professionnel en amont des CAL assorti, au besoin, de la visite du logement libéré par les candidats avant le passage en CAL. Quoiqu'elle soit désormais devenue courante chez les bailleurs, cette pratique n'a encore jamais été mise en œuvre par Sète Thau Habitat.

Le bilan de la CAL constitue une opportunité pour identifier les besoins des demandeurs et des locataires et en tirer des conséquences en matière de politique patrimoniale et de gestion locative. Par exemple, le rapport d'activité de la CAL pour l'exercice 2015 a mis en évidence la part importante de demandes émanant de personnes âgées, soit parce qu'elles connaissaient une baisse de revenus à la suite d'un départ à la retraite ou du décès du conjoint, soit parce qu'elles rencontraient des besoins d'adaptation de leur logement liés à leurs capacités physiques.

Pourtant, si les données relatives aux attributions et aux refus sont communiquées au CA, elles ne font pas l'objet d'une analyse approfondie débouchant sur des propositions d'amélioration de la gestion locative ou d'adaptation de la politique patrimoniale. La revue analytique de ces données permet pourtant de faire ressortir des groupes, comme « L'Herbil » et « La bulle marine », qui cumulent à la fois un taux de rotation et un nombre de refus élevés (supérieurs respectivement à 25 % et trois refus pour un même logement), dont il serait souhaitable de connaître les causes. La chambre invite donc l'office à davantage tirer les enseignements de ces retours d'expériences et d'en partager les résultats dans le cadre d'un comité de direction réunissant notamment le service de la gestion locative et la direction des services techniques.

4.3.6. Analyse des attributions des exercices 2017 et 2018

4.3.6.1. Périmètre et axes de contrôle

En complément de cette analyse, la chambre a procédé à une série d'entretiens, en particulier avec le DG, le chargé de mission du DG, la responsable de la gestion locative ainsi que la personne en charge de l'instruction et de la préparation des CAL qui, bien que hiérarchiquement

rattachée à la responsable de la gestion locative, intervient de fait sous la responsabilité du chargé de mission du DG¹⁷⁹.

De ce contrôle, il ressort que le processus d'attribution est marqué par de nombreuses irrégularités conduisant à de multiples présomptions d'attributions irrégulières qui sont susceptibles de faire l'objet de sanctions administratives sur proposition de l'ANCOLS, sans préjudice des responsabilités individuelles qui sont par ailleurs susceptibles d'être engagées en cas de manquements intentionnels.

4.3.6.2. Relevé d'observations

En premier lieu, la chambre a constaté que, même en faisant abstraction du calcul du taux d'effort et du reste-à-vivre, qui ne sont pas calculés, la CAL ne dispose jamais, en dehors de quelques cas exceptionnels, de l'intégralité des pièces requises pour procéder à l'examen des situations individuelles et décider de l'affectation des logements à partir des éléments d'objectivation nécessaires. En effet :

- l'intégralité des attributions en 2017 et 2018 l'ont été « sous réserve des pièces justificatives » selon la formule utilisée dans les PV, ce qui, en pratique, signifie qu'elle ne disposait pas des pièces justificatives nécessaires au moment où elle a statué et que le travail d'instruction, s'il existe, n'a pu être réalisé que postérieurement à la CAL ;
- si les pièces d'identité et les avis d'imposition sur le revenus N-2 sont pratiquement tout le temps archivés, les attestations de revenus de moins de trois mois des demandeurs ne le sont pas systématiquement tandis que celles des autres membres du ménage, de même que les justificatifs de la composition familiale, ne le sont qu'occasionnellement.

Or, en l'absence des données relatives à la composition familiale et des revenus dont peut bénéficier le ménage au-delà du seul demandeur, ni la CAL, ni l'office ne peuvent s'assurer que les attributaires disposent de ressources inférieures aux plafonds au moment de leur attribution.

Le processus est focalisé sur la récupération des pièces légales à partir des candidats proposés, pour le parc non réservé, soit par le chargé de mission du DG, soit par l'un de membres de la CAL, en général sa présidente. Il n'a en revanche pas été question de contrôle postérieur à la CAL en dépit de la mention « sous réserve des pièces justificatives » figurant sur les PV de CAL.

En deuxième lieu, la chambre relève que l'archivage est incomplet et confus. Dans son rapport de février 2017, l'ANCOLS avait relevé que les pièces obligatoires et justificatives de situations particulières n'avaient pas été systématiquement trouvées dans les dossiers contrôlés, ce qui « témoignait d'un manque de rigueur dans l'instruction des demandes et un défaut d'archivage ». Ce constat perdure. Sur l'ensemble des attributions réalisées en 2017 et 2018 que la chambre a demandé à consulter, seulement deux tiers des dossiers afférents lui ont été produits¹⁸⁰. De plus, au sein même des dossiers de chacune des CAL, il n'y a pas de cotation, ni même de listes des pièces archivées. Les pièces ne sont pas correctement classées. Il peut également arriver que des pièces justificatives de personnes qui n'ont pas été présentées parmi les candidats à un logement figurent à tort dans le dossier de la CAL examinée.

¹⁷⁹ L'absence de CAL informatisée, conjuguée à l'absence de procédures et aux insuffisances de l'archivage a conduit à la chambre à engager le contrôle sur place de l'ensemble des dossiers d'attribution archivés sur les exercices de 2017 et 2018.

¹⁸⁰ À titre d'exemple, le dossier de la CAL du 19 novembre 2018 ne comptait que six dossiers d'attributions alors qu'aux termes du PV de cette même CAL, 19 attributions ont été effectuées. Ces chiffres sont respectivement de 8 et 14 pour la CAL du 17 juillet 2018, de 9 et 16 pour celle du 11 janvier 2018, etc.

En troisième lieu, la consultation croisée des PV de CAL et des dossiers afférents a permis d'établir que la durée des CAL excède rarement une heure, ce qui, compte tenu du nombre de dossiers examinés qui oscille entre 10 et 20, détermine un temps moyen d'examen de trois à six minutes maximum par attribution, étant entendu que l'examen est parfois plus rapide encore¹⁸¹. La CAL étant supposée examiner au moins trois candidats pour chaque attribution, le temps moyen d'examen consacré au dossier de chaque candidat oscille donc entre une et deux minutes. Ce relevé permet d'attester que la CAL, dans sa formation officielle, constitue une simple chambre d'enregistrement de décisions déjà prises.

Cette célérité n'est pas étrangère au fait que les décisions de la CAL aient systématiquement été conformes à l'ordre de priorité qui lui a été proposé – à deux exceptions près, qui sont par ailleurs constitutives d'une irrégularité puisque la CAL a, dans ces deux cas, introduit de nouveaux candidats qui n'avaient pas été proposés par les services instructeurs¹⁸². Quand elle doit statuer sur le contingent réservé, la CAL ne procède à aucun examen et retient automatiquement le candidat choisi en priorité par le réservataire ; tandis que quand elle doit statuer sur des logements libres de réservation, l'office tend, à tort, à considérer qu'il relève du contingent de la commune sur lequel il a été construit (cf. § 4.2.3.2).

La CAL ne motive pas ses décisions et se contente de reprendre le motif attaché à chaque demandeur tel qu'il figure dans la liste produite par les services. Ce motif, qui tient en un seul mot, est le plus souvent sibyllin, comme par exemple « loyer élevé » ou « mutation », et pas fondé juridiquement, comme par exemple « fin de bail », « divorce », « séparation » ou « décohabitation ».

L'inintelligibilité des critères retenus est encore plus marquante quand il y a plusieurs candidats à une mutation car, dans ce cas, toutes les mutations sont présentées sans autre motif de différenciation que « mutation ». De même, pour les réservations d'Action Logement, le motif affiché est confondu avec le nom de l'employeur : « Auchan », « Thermes », « Car postal », etc. Pour les réservations des communes, le motif est uniformément « Mairie de xx », ce qui ne constitue pas non plus un facteur de différenciation puisque les trois candidats du logement réservé répondent nécessairement à ce même motif. De surcroît, l'urgence sociale qui se dégage des motifs affichés apparaît, dans la grande majorité des cas, dé-corrélée des choix finalement effectués par la CAL. Ainsi, un candidat présenté sous le motif « loyer élevé » peut être privilégié à un candidat présenté comme « hébergé ». De même, une « mutation » peut être priorisée à un candidat considéré comme vivant dans un « logement indécents »¹⁸³ ; tandis qu'un ménage dont la demande date de 2013 a été préféré à un demandeur relevant du premier quartile dont la demande date de 2011¹⁸⁴. Il n'est au demeurant pas rare qu'un seul candidat sur les trois apparaisse sans aucun critère et que ce soit justement lui qui soit finalement attributaire du logement aux dépens des autres. La priorisation des mutations sur des ménages en urgence sociale avérée (MDES ou PDALHPD)¹⁸⁵ est également récurrente. Cette politique particulière justifierait d'engager une réflexion approfondie à l'échelle du CA pour déterminer dans quelles conditions la politique de mutation doit primer sur l'urgence sociale.

¹⁸¹ Ainsi, à titre d'exemple, la CAL du 17 juillet 2018, au cours de laquelle 14 attributions ont été effectuées, a duré 30 minutes, soit à peine plus de deux minutes par attribution en moyenne. De même, celle du 6 avril 2017 a duré 1h00 pour effectuer 17 attributions, soit trois minutes et 30 secondes par attribution ; tandis que celle du 25 septembre 2017 a duré 1h30 pour effectuer 30 attributions, soit trois minutes par attribution ; celle du 31 janvier 2017 a duré 30 minutes pour effectuer 15 attributions, soit deux minutes par attribution. La CAL étant supposée examiner au moins trois candidats pour chaque attribution, le temps moyen d'examen consacré au dossier de chaque candidat représente le tiers du temps moyen mentionné.

¹⁸² CAL du 31 janvier 2017 (attributions n° 7 et 11).

¹⁸³ CAL du 7 mars 2017 par exemple, cas n° 3 et 12 respectivement.

¹⁸⁴ CAL du 6 avril 2017, cas n° 4.

¹⁸⁵ CAL du 25 octobre 2018 par exemple, cas n° 10 et 11.

Quelques irrégularités avérées ont également été relevées, notamment en présence d'un ou de deux candidats seulement dans des logements situés en zone tendue¹⁸⁶ en méconnaissance de l'article R. 441-3 du CCH. Cette irrégularité, qui avait déjà été relevée par l'ANCOLS, n'est, du reste, pas contestée par l'office qui tend toutefois à en relativiser la portée : « l'obligation de présenter trois candidats est beaucoup mieux respectée qu'avant 2017, même s'il y a parfois quelques cas à deux candidats seulement »¹⁸⁷. La chambre a aussi identifié quelques cas où le numéro unique de demandeur (NUD) est délivré postérieurement au passage en CAL. Enfin, par exception, deux logements ont été attribués à des personnes morales, vraisemblablement sur le fondement d'une dérogation, mais que l'office n'a pas justifiée¹⁸⁸.

Interrogé sur les modalités de fonctionnement du processus d'attribution, le chargé de mission du DG a mis en exergue la connaissance personnelle que lui-même et la présidente de la CAL avaient de la situation des demandeurs. La chambre relève en effet qu'un nombre non négligeable d'attributaires sont des agents de l'office ou ont des liens de parenté avec des agents de l'office. Elle a également trouvé, dans les dossiers papiers, un courrier d'une personne manifestement proche du chargé de mission du DG, qui lui demande « comme il l'avait invitée à le faire », à solliciter sa bienveillance pour examiner le dossier de sa petite-fille, courrier sur lequel la mention manuscrite « ok » a été rapportée.

La chambre rappelle que la connaissance des ménages dont le DG et les membres de la CAL semblent se prévaloir ne saurait en aucun cas se substituer à l'objectivation des situations socio-économiques des demandeurs à partir des pièces justificatives requises et en s'appuyant, au besoin, sur un diagnostic social établi par un travailleur social. La chambre recommande à l'office de procéder à une formation des membres de la CALEOL et des services instructeurs afin que leurs pratiques se rapprochent des standards déontologiques et professionnels attendus.

En réponse aux observations provisoires, l'ancien DG justifie l'accueil des demandeurs par lui-même et par la présidente de la CAL par l'identification, à la faveur d'une enquête initiée par l'État en 2006 et 2007 à laquelle l'office était volontaire, « de discriminations douces selon l'origine des demandeurs dans l'accès au logement social ». Pour autant il admet « il ne faut pas nier que les réceptions peuvent créer une certaine subjectivité au niveau des décisions de la CAL mais elle est limitée et répond à des besoins très marqués », sans toutefois préciser auxquels il fait référence.

La chambre relève que l'accueil du public par des élus locaux contribue à entretenir une ambiguïté et un lien de redevabilité avec les demandeurs qui peuvent contribuer à expliquer la permanence de très nombreux dysfonctionnements dans le processus d'attribution. La lutte contre les discriminations, de quelque nature qu'elles soient, passe par la formalisation de procédures conformes à la réglementation dont la bonne application doit être garantie par un(e) responsable de la gestion locative dont c'est le métier, appuyé(e) au besoin par un conseiller en économie social et familial disposant de la formation adéquate.

L'ancien DG met en avant les qualités professionnelles des membres de la CAL et justifie la brièveté du temps consacré à l'examen des candidatures (trois à six minutes en moyenne) par leur « la fine connaissance des dossiers. » La chambre estime toutefois que l'efficacité dont il se

¹⁸⁶ Comme par exemple lors de la CAL du 21 juillet 2017 (cas n° 3), où deux candidats seulement sont proposés, dont l'une sans critère.

¹⁸⁷ Source : office, réponse au questionnaire de la chambre.

¹⁸⁸ Les deux personnes morales bénéficiaires sont l'Arpavie et Solidarité urgence sétoise (source : liste des locataires nouvellement entrants). En particulier, l'office n'a pas démontré que le bail conclu avec l'association Solidarité urgence sétoise était bien un bail glissant ou temporaire, lesquels sont autorisés.

prévaut ne saurait justifier l'absence de débat au sein de la CAL, pas plus que l'irrégularité des procédures appliquées et l'insuffisance des informations communiquées à ses membres.

4.3.6.3. Synthèse des observations

L'office s'est totalement dessaisi du processus d'attribution et la CAL fonctionne comme une chambre d'enregistrement de décisions qui ont été prises ailleurs, le plus souvent par les réservataires pour le parc contingenté et par les mairies pour le parc qui ne l'est pas. Dans ce processus de décision, deux personnes semblent jouer un rôle déterminant : la présidente de la CAL, qui assure un accueil hebdomadaire des demandeurs, et le chargé de mission du DG, qui assure à la fois l'accueil des locataires en demande de mutation, la supervision du service en charge de l'instruction et la présentation des dossiers en CAL. Cette gestion contestable des attributions jette une présomption d'inégalité de traitement sur l'ensemble de la procédure d'attribution qui est de nature à porter atteinte à la notoriété de l'office.

La CUS élaborée en 2011 relevait que l'office devra « établir des protocoles justifiés et fiables depuis la réception des demandes jusqu'à la politique d'attribution, de mutation, avec comme base la mixité sociale et le logement des ménages en difficultés économiques et sociales. [...] L'office s'engage pour les années à venir une procédure de clarification et de transparence des règles d'attribution afin de garantir l'égalité d'accès au logement social »¹⁸⁹. Force est de constater que cet objectif, qui n'a pas fait l'objet de suivi de la part des services de l'État, n'a pas été atteint avant l'arrivée à échéance de la CUS.

Compte tenu de l'inertie constatée dans l'évolution des pratiques, la chambre demande à l'office d'adopter des mesures d'urgence à caractère exceptionnel en reportant les attributions de logements tant que la procédure ne présentera pas toutes les garanties de fiabilité et de sécurité requises, étant entendu que le coût économique et social de la vacance susceptible d'être engendrée par cette mesure est d'une moindre portée que le risque que fait peser la poursuite d'un dysfonctionnement généralisé du processus mis en évidence par la chambre tout au long des exercices 2017 et 2018.

En réponse aux observations provisoires, l'office met en avant les mesures prises pour rétablir la régularité du fonctionnement de la CALEOL : « adoption d'un nouveau règlement ; création, à l'attention de ses membres, d'un tableau de bord préalablement rempli par les services de l'office, avec les données requises ; ordre de priorité des candidats examinés et arrêté par les membres de la CALEOL ; prise en charge directe de l'instruction des attributions sur les opérations neuves par la responsable du service de la gestion locative. » Compte tenu des corrections apportées, l'office s'estime désormais en ordre de marche pour répondre aux principes de transparence et de non-discrimination, conformément à la réglementation en vigueur. La chambre relève néanmoins que l'instruction des attributions n'a été confiée à la responsable de la gestion locative que pour les opérations neuves, ce qui semble indiquer que certaines des pratiques antérieures perdurent avec l'ensemble des risques qui y sont attachés.

¹⁸⁹ Convention d'utilité sociale 2011-2016, p. 39 et 46.

4.4. Accessibilité économique du parc

4.4.1. Structure des loyers

4.4.1.1. Typologie du parc selon sa structure de financement

Le parc de l'office a été financé, dans sa majorité, par d'anciens financements dont les loyers plafonds sont les plus faibles. Selon les données tirées de la base RPLS au 1^{er} janvier 2017, il a été financé à 43 % par des prêts aidés antérieurs à la réforme de 1977 dont le niveau de subventionnement était plus élevé, 18 % par des prêts de type PLAI, qui sont actuellement les plus sociaux, 26 % par des prêts de type PLA (assimilable aux PLUS) et 12 % par des prêts de type PLUS, qui constituent la référence de base pour la détermination des différents plafonds applicables au logement social¹⁹⁰.

L'office a très peu de logements familiaux financés en PLS, ce mode de financement étant en revanche plus couramment utilisé pour les foyers dédiés à des publics spécifiques (jeunes, seniors ou personnes handicapées principalement).

4.4.1.2. Politique de loyers

Pour les constructions neuves, les loyers pratiqués sont systématiquement fixés aux plafonds des conventions conclues avec l'État. En revanche, sur les logements anciens, l'office n'appliquant pas, à de très rares exceptions¹⁹¹, de hausses de tarifs à la relocation (cf. 4.3.1.3), une partie de son parc dispose de loyers très accessibles. Hors accords collectifs (cf. § 4.3.4), les hausses de loyers sont donc homogènes.

Cette politique de loyers emporte deux conséquences. D'une part, les niveaux de loyers au m² de surface corrigée ou utile sont identiques par type de financement au sein d'un même groupe en l'absence de réévaluation à la relocation. D'autre part, l'accessibilité économique des logements est fortement corrélée à leur âge et à leur mode de financement, indépendamment des travaux de remise en état réalisés à la relocation, y compris dans les groupes qui ont fait l'objet d'une réhabilitation. Il en résulte donc une grande dispersion des loyers¹⁹².

L'office justifie cette politique assise à la fois sur la fixation du loyer sur le plafond conventionnel autorisé pour les nouveaux logements et sur l'absence de revalorisation des logements anciens à la relocation, d'une part par les contraintes d'équilibre qui pèsent sur les nouvelles opérations et d'autre part par la nécessité de conserver un patrimoine à bas loyers pour répondre aux ménages les plus vulnérables économiquement. En particulier, il souligne que le maintien de loyers bas dans les logements les plus anciens lui permet « de favoriser les parcours résidentiels, notamment de l'Ile de Thau vers les autres quartiers »¹⁹³. Cette politique, qui résulte implicitement d'un raisonnement économique d'équilibre à l'opération – plutôt que global, à l'échelle du parc –, présente également l'avantage de simplifier la gestion. En matière de gestion locative notamment, elle limite le risque de dépassement des loyers plafonds conventionnels du fait de leur méconnaissance (cf. § 4.3.1.3).

¹⁹⁰ Les ménages éligibles aux logements sociaux financés avec des PLAI ont des revenus inférieurs à 60 % au plafond applicable aux PLUS, tandis que ceux éligibles aux logements financés avec des prêts locatifs sociaux PLS peuvent avoir des revenus allant jusqu'à 130 % du plafond PLUS. Les PLA sont des prêts assimilables aux PLUS distribués de 1977 à 1996.

¹⁹¹ Lesdites exceptions, si elles existent, n'ont pas été identifiées par la chambre, le service de gestion locative ne les connaissant pas non plus, cette mission échappant paradoxalement à ses prérogatives.

¹⁹² En particulier, l'intervalle interquartiles est supérieur aux références départementale et nationale.

¹⁹³ Source : réponse de l'office au questionnaire de la chambre.

Néanmoins, elle comporte une limite : l'homogénéité des loyers qui en résulte ne rend pas compte de la diversité de l'attractivité des résidences¹⁹⁴, au risque de placer les locataires dans des situations d'inégalité de traitement. Cette limite pourrait être corrigée moyennant la mise en place d'une démarche de remise en ordre des loyers¹⁹⁵. Avant de s'engager dans cette voie, l'office devra toutefois procéder à l'actualisation des loyers plafonds conventionnels pour s'assurer qu'il ne les dépasse pas. Compte tenu de l'état de son système d'information, de telles diligences, appliquées à un grand nombre de logements, ne sont en effet pas envisageables pour l'heure eu égard au temps qu'elles mobiliseraient (cf. § 4.1.3).

4.4.1.3. Marge sur loyers plafonds

Sur les logements les plus anciens, l'office n'avait pas appliqué les loyers conventionnels plafonds de sorte qu'il existe un écart important avec les loyers pratiqués, qui est également appelé « marge sur loyers » dans la mesure où il représente la hausse potentiellement applicable à la masse des loyers. Si, pour l'heure, en l'absence de revalorisation des loyers à la relocation, l'office n'a pas mobilisé ce levier, cette différence procure une marge de manœuvre que l'office doit pouvoir utiliser en cas de difficulté financière.

Aux termes des documents disponibles, la marge sur loyers plafond est, à l'échelle de l'ensemble du parc, de 13 %, avec toutefois d'importants écarts selon l'âge du parc¹⁹⁶. Ainsi, sur les 884 logements les plus anciens, la marge peut aller jusqu'à 20 %¹⁹⁷. De surcroît, en l'absence de revalorisation des loyers à la relocation, cette marge tend à s'accroître au fil du temps. Cet écart inhabituellement élevé, notamment dans une zone tendue, constitue également une opportunité pour mettre en œuvre, dans le cadre de la prochaine CUS, une remise en ordre des loyers en fonction de l'attractivité des groupes et de son peuplement. Néanmoins, comme indiqué supra, l'office n'est pas en capacité de s'engager immédiatement dans une telle démarche compte tenu de l'état de son système d'information (cf. 4.1.3).

4.4.1.4. Loyers pratiqués

Le loyer médian pratiqué par l'organisme s'établit à 316 €. Les trois-quarts de l'offre locative de l'office ont des loyers mensuels compris entre 200 et 400 €. Le loyer mensuel moyen des logements situés sur la seule commune de Balaruc-les-Bains est plus faible (289 €) en raison principalement d'une surface moyenne plus petite (51 m²).

¹⁹⁴ L'attractivité des résidences est appréciée selon un panel de critères prenant en compte leur localisation, leur état patrimonial et leur conception architecturale. L'ensemble des résidences ont ainsi été notées dans le cadre du PSP élaboré par l'office avec l'aide d'un assistant à maîtrise d'ouvrage. La note d'attractivité des résidences est généralement croisée avec la note technique par ailleurs attribuée pour dégager une typologie du parc.

¹⁹⁵ Initiée pour la première fois en 1998 puis relancé par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite Molle, la remise en ordre des loyers permet aux bailleurs d'ajuster les loyers de leur parc en fonction d'une segmentation de la valeur locative des logements appréciée en fonction de la qualité du bâti et de l'environnement, sous réserve de respecter le plafond global antérieur des loyers autorisés et de ménager une quote-part de loyers inférieurs au maximum PLAI.

¹⁹⁶ Écart calculé à partir du tableur produit par l'office dont la fiabilité n'a pas pu être vérifiée.

¹⁹⁷ Par exemple, elle est de plus de 20 % sur les résidences « Le Globe » et « Les Salines II », de plus de 19 % sur « La Citadelle » et « Le Mas Ravier », de plus de 18 % sur « Le Chalut » et « Le Lamparo », l'ensemble de ces groupes totalisant 707 logements. Source : tableur communiqué par l'office.

tableau 17 : Loyer mensuel en m² de surface utile

	Nbre de logements loués	1 ^{er} quartile	Médiane	3 ^{ème} quartile	Moyenne
OPH Sète	2 757	3,7	4,9	5,7	4,8
Languedoc-Roussillon	130 514	4,7	5,4	6,2	5,8
France métropolitaine	4 410 998	4,8	5,6	6,5	5,9

Source : RPLS 1^{er} janvier 2017, logements conventionnés (hors loyers nuls)

Rapporté au m², le loyer médian est de 4,9 € en 2017, dont 3,5 en QPV et 5,4 hors QPV. Il est comparable au loyer médian pratiqué par l'ensemble des bailleurs sur l'agglomération (4,96 €), mais significativement inférieur à ceux de l'ancienne région Languedoc-Roussillon (5,4 €) et de la France métropolitaine (5,6 €).

4.4.2. Hausse des loyers

4.4.2.1. Hausses de loyers votées par le conseil d'administration

Conformément à l'article L. 442-1 et suivants du CCH, le CA délibère sur les hausses de loyer applicables annuellement dans la limite de l'augmentation maximale autorisée et des plafonds autorisés aux termes des conventions APL. À l'exception de quelques résidences en 2012 et 2013, les loyers sont systématiquement augmentés du niveau maximal autorisé par la loi.

tableau 18 : Hausses de loyers

en %	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Hausse annuelle maxi votée par le CA	1,90	1,50	0,90	0,47	0,00	0,00	0,00	1,25
Hausse annuelle moyenne pratiquée	1,76	1,48	0,90	0,47	0,47	0,00	0,00	1,25
Augmentation maximale autorisée*	1,90	2,15	0,90	0,47	0,02	0,00	0,00	1,25

* Loi de finances pour 2011 du 29 décembre 2010 modifiée par la loi Alur du 24 mars 2014

Toutefois, en l'absence de disponibilité de l'information sur les loyers plafonds sous format numérique, l'office n'est pas en capacité de vérifier aisément, lorsqu'il procède à des augmentations des loyers pratiqués conformément à la délibération prise annuellement par le CA, si le loyer revalorisé demeure bien en-deçà du loyer conventionnel plafond dont les mécanismes de revalorisation répondent à des règles distinctes. À titre d'illustration, la hausse des loyers pratiqués était plafonnée à 1,10 % en 2011 alors que celle des loyers plafonds était de 0,57 % seulement.

4.4.2.2. Hausses opérées dans le cadre d'accords collectifs

L'office a négocié directement avec les locataires des deux résidences du « Mas Grenier » (170 logements) et de la « Croix de Marcenac » (48 logements), la réalisation de travaux dans le cadre d'un accord collectif donnant lieu à une participation financière des locataires par le biais d'une « troisième ligne » ajoutée à leur quittance. Les locataires ont été directement consultés sur l'accord afférent à cette réhabilitation lourde, qui inclut notamment la réfection complète de l'électricité et des pièces humides, la sécurisation des entrées et la reprise de l'éclairage, ainsi que l'isolation des planchers hauts et des pignons. Aux termes des éléments transmis par l'office, 63 % des locataires se sont prononcés en faveur de l'accord collectif, ce qui signifie qu'ils consentent à

payer un complément de loyer, dit troisième ligne, d'un montant annuel de 5 % à compter de la date de livraison des travaux.

Parallèlement, l'office a obtenu l'accord de sept des neuf locataires de la résidence « L'Empyrée II », soit 78 %, pour une hausse de loyer temporaire de 24 mois correspondant à la moitié du coût de l'installation de climatiseurs réversibles. Aux termes de l'accord conclu à cet effet le 13 février 2019, ladite hausse est de 41 € par mois et par logement sur 24 mois appliquée de façon uniforme à l'ensemble des locataires¹⁹⁸.

En droit, un bailleur peut, à défaut d'accord avec les représentants des locataires, négocier directement avec les locataires un accord collectif qui leur est collectivement opposable¹⁹⁹ sous réserve qu'il soit approuvé par écrit par une majorité d'entre eux dans un délai de deux mois après la notification de la proposition du bailleur et sous réserve qu'au moins un quart des locataires se soit exprimé.

Or, au cas d'espèce, l'office n'a pas établi qu'il avait proposé aux associations de locataires de conclure un accord avant d'engager la négociation directement avec les locataires. Cette diligence préalable constituant une formalité substantielle aux termes de la loi du 13 décembre 2000, les accords susmentionnés ne peuvent donc être opposés aux locataires non signataires. L'office doit donc reprendre la consultation réalisée.

En outre, les hausses de loyer appliquées en vertu des accords collectifs ne peuvent déroger à l'article L. 442.1 du CCH en vertu duquel « en aucun cas, ces augmentations ne devront entraîner, d'un semestre par rapport au semestre précédent, une hausse supérieure à 10 % ». Or, dans le cas de « l'Empyrée II », l'office a appliqué les hausses en une seule fois en méconnaissance de la règle des paliers d'augmentation semestrielle à laquelle il ne pouvait pas déroger. Au cas d'espèce toutefois, il n'y a que trois locataires dont le loyer est inférieur à 410 € – et dont la hausse de 41 € ne peut donc pas être appliquée d'un seul coup. Pour ces locataires, l'office doit prévoir un étalement dans le temps par avenant à l'accord conclu.

Enfin, la chambre rappelle que, pour être opposables, les accords collectifs doivent obligatoirement être annexés aux contrats locatifs, y compris à la relocation. En réponse aux observations provisoires, l'office s'engage, pour l'avenir, à consulter le conseil de concertation locative préalablement à tout projet d'accord avec les locataires directement concernés.

4.4.3. Supplément de loyer solidarité (SLS)

4.4.3.1. Procédure appliquée et moyens mobilisés

L'office applique le barème national du SLS. En l'absence de réponse à l'enquête annuelle auprès des personnes susceptibles d'être concernées par le SLS, il applique, après mise en demeure restée infructueuse, un montant forfaitaire conformément aux dispositions en vigueur. À titre d'illustration, en 2014, 95 locataires ont été concernés. Ils ont, pour la plupart, régularisé leur situation.

¹⁹⁸ Cette estimation inclut le coût de fonctionnement individuel dont l'office s'engage à prendre en charge la moitié pendant les 12 premiers mois.

¹⁹⁹ Un accord collectif est opposable aux locataires dès lors qu'il a été conclu et approuvé dans le respect des règles prévues dans le deuxième alinéa de l'article 42 de la loi du 23 décembre 1986. Ces règles comprennent notamment la représentativité des associations de locataires, la notification de l'accord et la réponse des locataires.

Les modalités de suivi des ménages susceptibles d'être assujettis au SLS comportent plusieurs opérations manuelles qui sont potentiellement source d'erreurs. En effet, plutôt que d'utiliser l'appliquet informatique prévu pour procéder aux calculs de liquidation et à la gestion du SLS, le service utilise deux tableurs informatiques non reliés l'un à l'autre dont la trame est dupliquée chaque année sans reprise de l'historique, dans lesquels sont calculés, d'une part, les dépassements de ressources susceptibles de déclencher les pénalités, et d'autre part le montant des pénalités applicables aux seuls locataires en situation de dépassement. Aucun lien numérique n'existe avec les pièces justificatives afférentes de sorte que les possibilités de contrôle s'en trouvent considérablement limitées et le risque d'erreurs accru. De surcroît, les données sources utilisées pour remplir à la main ces tableurs sont issues d'une enquête dont l'archivage ne présente pas toutes les garanties requises de traçabilité.

L'office doit fiabiliser ses processus en utilisant la fonctionnalité de son logiciel de gestion locative prévue à cet effet.

4.4.3.2. Locataires assujettis et montants recouvrés

Les locataires de l'office sont relativement peu concernés par le dispositif SLS prévu à l'article L. 441-3 et suivants du CCH : seuls 18 ménages y ont été assujettis en 2017, un nombre stable depuis 2014. Le montant encaissé au titre du SLS s'est élevé à 6,6 k€ en 2017, ce qui représente en moyenne 31 € par mois par locataire assujetti.

tableau 19 : Produit du supplément de loyer solidarité

	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de locataires assujettis	23	17	16	15	18
Montant mensuel du SLS encaissé en €	830 €	790 €	629 €	330 €	551 €
Montant mensuel moyen du SLS / locataire assujetti	36 €	46 €	39 €	22 €	31 €
en % du loyer hors charges des locataires assujettis	13 %	12 %	10 %	11 %	11 %

Source : données communiquées par l'office, à l'appui des quittances afférentes

4.4.4. Charges locatives

4.4.4.1. Nature des charges faisant l'objet d'une récupération

En vertu de l'article 23 de la loi du 6 juillet 1989, les charges locatives récupérables comprennent, comme pour le parc non conventionné, « 1° Des services rendus liés à l'usage des différents éléments de la chose louée ; 2° Des dépenses d'entretien courant et des menues réparations sur les éléments d'usage commun de la chose louée. Sont notamment récupérables à ce titre les dépenses engagées par le bailleur dans le cadre d'un contrat d'entretien relatif aux ascenseurs [...] ; 3° Des impositions qui correspondent à des services dont le locataire profite directement. La liste de ces charges est fixée par décret en Conseil d'État. [...] ».

Le taux de récupération des charges de personnel est défini par le décret du 19 décembre 2008, à savoir : « 75 % lorsque les responsables d'immeubles réalisent à la fois l'entretien des parties communes et l'élimination des rejets ou 40 % s'ils n'effectuent qu'une seule des deux tâches, et 100 % pour les tâches de nettoyage effectuées par les gestionnaires d'immeubles. Pour les responsables de secteurs chargés de l'encadrement de ces agents de proximité, la récupération intervient à hauteur de 10 % ».

L'office récupère l'intégralité des charges salariales des gardiens au taux plafond de 75 % alors que, sur le QPV de l'Ile de Thau, ils ne réalisent plus l'élimination des rejets depuis que des containers enterrés ont été installés au pied des résidences il y a quelques années. Par conséquent, il ne peut plus récupérer les charges afférentes qu'à hauteur de 40 %.

Interrogée sur ce point, la direction de l'office a confirmé que les ordures ménagères sont désormais collectées sur le quartier de l'Ile de Thau à partir de containers enterrés ; cependant, elle met en avant le fait que les gardiens s'occupent des encombrants et procèdent au ramassage des déchets trouvés sur les parties communes et les abords, à raison d'une collecte bihebdomadaire. Toutefois, la chambre relève que le nettoyage des abords et l'enlèvement des encombrants ne sauraient être assimilés à l'élimination des rejets tels que définis dans le décret du 19 décembre 1982. L'office doit donc ajuster sans délai ses provisions pour charges sous peine de se voir ultérieurement tenu de rembourser les locataires du trop-perçu.

En réponse aux observations provisoires, l'office assure qu'il est en droit de récupérer les charges des gardiens affectés aux résidences « le Chalut », « le Globe », « le Gangui » et « le Lamparo », qui sont équipées de 40 containers, au motif qu'ils « pallient les incivilités en traitant les déchets et encombrants laissés en jachère » et qu'ils « gèrent l'élimination des déchets des containers installés dans nos résidences ». Cependant, la chambre relève, sous réserve de l'appréciation du juge compétent, que ces tâches ne sont pas de nature à justifier une récupération à 75 % aux termes du décret applicable. Elle réitère donc sa recommandation.

En outre, l'office procède à une affectation des charges de personnel par résidence en fonction d'un prorata de logements (pour les gardiens) ou de surface habitable (pour les agents d'entretien), ce qui n'est pas conforme à l'article L. 442-3 du CCH. En effet, aux termes de cet article, l'office doit, à chaque fois que cela est possible, individualiser les charges locatives récupérables exigibles en contrepartie « des services rendus liés à l'usage des différents éléments de la chose louée, des dépenses d'entretien courant et des menues réparations sur les éléments d'usage commun de la chose louée ». Une simple proratisation des charges à partir d'une clé de répartition unique n'est pas toujours suffisante. L'office doit donc adapter les modalités de répartition des charges de personnel.

4.4.4.2. Politique de maîtrise des charges

L'office n'a pas mis en place de politique visant à contenir le niveau des charges. En particulier, il ne dispose pas d'observatoire, ni même de tableaux de bord, et il n'a pas procédé, même ponctuellement, à une analyse du niveau et de la nature des charges par groupe. Certes, les interventions sur le parc prennent en compte la performance énergétique des bâtiments et des actions ont été entreprises pour limiter la consommation des fluides à la faveur notamment de la mise en place de la télé-relève. Mais ces mesures ponctuelles ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une politique générale de maîtrise des charges élaborée à partir d'un état des lieux par résidences. Un diagnostic précis, groupe par groupe, apparaît d'autant plus nécessaire que, dans le cas de l'office, le parc comporte une part croissante de logements familiaux diffus acquis en Vefa sur lesquels il dispose de moins de leviers d'actions.

Cette lacune résulte pour partie de l'organisation mise en place aux termes de laquelle aucun service n'est formellement chargé de piloter les charges locatives. Le service de la gestion locative, à qui incombe usuellement cette fonction, ne dispose pas d'outils adaptés et n'intervient pas, sinon très marginalement, dans la définition de la politique de réhabilitation et de maintenance

du parc. En pratique, c'est le service comptable qui apparaît comme le principal responsable de cette question pourtant clé pour l'accessibilité économique du parc²⁰⁰. Un pilotage conjoint par le service de la gestion locative et la direction des services techniques semblerait plus pertinent.

En réponse aux observations provisoires, l'office indique vouloir laisser au service comptable la responsabilité de la gestion des charges locatives au motif que, « dans le cadre du projet organisationnel retenu pour le passage en comptabilité commerciale », il dispose « des meilleures compétences pour constituer un observatoire des charges autonome doté d'outils lui permettant une analyse plus détaillée par résidence ». La chambre prend acte de cette organisation, mais attire l'attention sur le besoin d'améliorer la transversalité au sein de l'office (cf. § 2.3.2.1) ainsi que la communication entre les services. Si ces lacunes s'expliquent en partie par l'importante charge de travail des équipes, elles demeurent en effet avant tout imputables à l'absence de comité de direction.

4.4.4.3. Montant des charges récupérées

En 2017, le montant des charges récupérables s'est établi à 3,7 M€, ce qui représente près de 22 % des montants quittancés et 1 226 € par logement familial en propriété. Si la part des charges récupérables par logement est restée stable jusqu'en 2016, elle a progressé en 2017, principalement sous l'effet de la hausse des achats (+ 230 k€) et des charges de personnel (+ 85 k€) sans que l'office ne puisse en expliciter les raisons (cf. § 2.3.1.4).

Les principaux postes de charges locatives sont les achats (42 % des charges), les redevances (23 %), au nombre desquelles la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), et les charges de personnel de proximité et assimilées (19 %).

À quelques rares exceptions près, parmi lesquelles les résidences « Jean Moulin » à Sète et « Mas du Prade » à Balaruc-les-Bains, le ménage est réalisé en régie. Le coût des charges de personnel de ménage récupérées est de 11,05 € par mois par logement en 2017, contre 9,75 € en 2016. L'office estime que ce coût, quoiqu'en hausse, est faible au regard du coût d'un prestataire externe.

tableau 20 : Charges locatives récupérables

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges récupérables	3 107 815	3 043 491	3 319 675	3 381 857	3 721 134	4,6%
<i>dont Achats</i>	1 204 174	1 210 967	1 356 055	1 345 030	1 575 402	6,9%
<i>dont Taxes hors taxes sur rémunérations</i>	740 950	757 434	771 715	812 372	841 134	3,2%
<i>dont Charges de personnel y c. taxes sur rémunérations</i>	627 601	551 654	623 665	624 378	709 449	3,1%
<i>dont Services ext. (assurance, hono., relations publiques, déplacements ...)</i>	120 704	96 233	123 781	137 401	146 508	5,0%
en % du quittance	21,0%	20,0%	21,1%	20,3%	21,8%	
en € par logt familial en propriété	1 151	1 114	1 155	1 155	1 226	
Var en base 100	100	97,9	106,8	108,8	119,7	

Source : états réglementaires traités par Anaft OLS

²⁰⁰ Au demeurant, dans le cadre du présent contrôle, l'office a désigné le service comptable pour répondre aux questions de la chambre relatives aux charges locatives.

4.4.4.4. Régularisation des charges locatives

À l'analyse des tableaux de suivi des charges locatives, l'ANCOLS a estimé, dans son rapport de février 2017, que les provisions étaient correctement ajustées, avec un surprovisionnement annuel limité à 4,7 % par rapport aux charges constatées en 2015. Les contrôles de cohérence réalisés par la chambre sur les exercices 2017 et 2018 confirment ce diagnostic : les provisions de charges sont globalement bien ajustées. En 2018, en particulier, elles se sont établies à 51 k€ seulement.

En revanche, la chambre a relevé que les régularisations de charges réalisées en année N n'étaient pas rattachées à l'exercice comptable N-1 ce qui donnait lieu à des données comptables absurdes, le montant des charges locatives récupérées étant systématiquement supérieur à celui des charges récupérables de 2013 à 2016 inclus. Les indicateurs de parangonnage usuellement utilisés par la profession ne sont donc pas exploitables²⁰¹. L'office a corrigé cette erreur comptable en début d'année 2019 où, pour la première fois, la régularisation de charges a été correctement rattachée à l'exercice précédent.

4.5. Recouvrement des créances locatives

4.5.1. Procédure de recouvrement et organisation du service

L'office étant en comptabilité publique, le recouvrement relève d'une responsabilité partagée avec le comptable public, avec lequel une convention de partenariat a été conclue en 2007 pour définir les grands axes de la politique de recouvrement. Au sein de l'office, le recouvrement est assuré par une équipe de trois personnes rattachées à la responsable du service comptable : le régisseur, le médiateur social²⁰² et le responsable du recouvrement amiable. L'office ne dispose pas de conseiller en économie social et familial (CESF) de sorte que l'accompagnement social des ménages repose entièrement sur les travailleurs sociaux, selon les cas, du département, du CCAS ou des associations intervenant sur le territoire.

À la faveur du passage en comptabilité privée (cf. § 5.5.1), l'office prévoit de créer un service recouvrement distinct du service comptable, incluant le recouvrement amiable et contentieux. L'embauche d'une personne supplémentaire est prévue à cet effet.

En réponse aux observations provisoires, l'office précise que le passage en comptabilité commerciale et la perte de la coopération avec le Trésor Public (qui bénéficie de privilèges en matière de recouvrement) aura des impacts organisationnels et financiers qui sont toutefois difficilement quantifiables à ce stade. Il prévoit la création d'un service autonome « recouvrement-contentieux » doté de trois collaborateurs chargés de recouvrer le quittance jusqu'à la gestion contentieuse des locataires, y compris devant les juridictions compétentes.

Un peu plus de 30 % du quittance de l'office est solvabilisé par les aides au logement. Par ailleurs, plus de la moitié des locataires paient par prélèvement. La part des ménages payant directement en liquide demeure néanmoins significative. L'office dispose d'une régie de recettes pour le recouvrement des loyers hors prélèvements automatiques et APL. Le régisseur recouvre

²⁰¹ Indicateur B18 de la base d'observation, d'études et de référencement des organismes de logements sociaux du ministère, dite Boléro.

²⁰² Le médiateur intervient en cas de conflit de voisinage ou d'occupation « anormale » des logements (absence prolongée, sur-occupation, occupation du logement par un tiers non titulaire du bail, etc.). Il supplée le régisseur en cas d'absence de ce dernier.

les loyers payés en numéraire, en chèques ou en carte bleue, la régie étant dotée de deux terminaux. La régie de recettes de l'office a fait l'objet d'une vérification en janvier 2016 et octobre 2013 dont il ressort que la comptabilité est tenue sous format papier, de façon manuelle, sans que les opérations fassent l'objet d'une consignation dans un grand livre. En outre, il était recommandé de renforcer la sécurité en mettant en place un système anti-intrusion. Aucune de ces recommandations n'a été mise en œuvre. La chambre invite donc l'office à le faire.

Les agents de l'office s'appuient sur les états d'impayés transmis par le comptable public pour identifier les locataires défaillants et entrer en contact avec eux, au besoin en les convoquant, pour proposer des mesures adaptées. Des visites à domicile peuvent être pratiquées en l'absence de réponse. L'office précise que, face au risque d'impayés, « la réactivité est très souvent gage de résolution des problèmes » et qu'il tient compte du parcours du locataire en mobilisant notamment les collaborateurs de proximité ou techniques ainsi que les assistantes sociales de secteur.

Le suivi des actions précontentieuses met en évidence l'importance des relances et des plans de résorption de la dette mis en place. Ainsi, en 2017, environ 3 000 lettres de rappel ont été envoyées en 2017 et près de 200 plans d'apurement amiables ont été conclus, soit avec près de 7 % des locataires du parc. En moyenne sur la période sous revue, environ 78 dossiers sont retenus chaque année par le fonds de solidarité logement (FSL) pour un montant global de 66 k€ par an.

tableau 21 : Action amiables ou négociées mises en œuvre

	2013	2014	2015	2015	2017
Lettres de rappel	2 700	2 640	2 760	2 880	3 000
Plans d'apurement amiables	62	75	170	180	195
Dossiers retenus par le FSL	77	111	72	66	62
montant en € des aides FSL	73 751	67 172	59 047	71 879	56 651

Source : données transmises par l'office

Le recouvrement contentieux est effectué par le comptable public. Le trésorier procède à l'envoi des commandements de payer et engage les poursuites au moyen de la procédure d'opposition à tiers détenteur qui permet d'appréhender directement, pour le compte du débiteur, les sommes détenues par un tiers – banque, employeur, caisse d'allocations familiales, organismes de retraite, etc. Les coordonnées bancaires du débiteur figurent notamment dans les fichiers CAF. L'office n'externalise pas son recouvrement et n'a, en dehors des huissiers, pas recours à des prestataires spécialisés dans le recouvrement, y compris sur les locataires partis.

Dès la notification d'un commandement de payer, la commission de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX), à laquelle l'office siège deux fois par mois, est saisie conformément aux dispositions de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite ALUR. L'office porte une appréciation positive sur le rôle de prévention tenu par cette commission.

En moyenne au cours de la période sous revue, l'office a adressé 29 commandements de quitter les lieux et procédé à 11 expulsions par an. Ce sont donc près de 4 % des ménages qui font l'objet d'une expulsion chaque année. S'il n'existe pas de données de parangonnage en la matière, ce ratio apparaît élevé et préoccupant. Il y a lieu de penser qu'en l'absence de CESF et de pôle en charge du recouvrement indépendant du service comptable, l'office dispose de marges de progrès significatives pour réduire le nombre annuel d'expulsions.

La chambre invite l'office à structurer davantage la phase amont du recouvrement à la faveur de la mise en œuvre de la restructuration du service de gestion locative préconisée au §

4.1.1. Une action plus vigoureuse en matière de prévention et de rétablissement amiable est aussi attendue.

tableau 22 : Action amiables ou négociées mises en œuvre

	2013	2014	2015	2015	2017
Commandements de payer	75	80	84	90	95
Assignations	32	60	59	63	66
Jugements en résiliation de bail	19	30	36	40	40
Commandements de quitter les lieux	19	30	36	35	25
Demandes de concours de la force publique	25	20	20	30	23
Concours de la force publique accordés	9	12	12	18	15
Expulsions effectives	9	10	16	10	10

Source : données transmises par l'office

4.5.2. Créances locatives non recouvrées

Les créances locatives s'établissent à 1 630 k€ en 2017, dont 928 k€ au titre du quittancement du mois de décembre qui n'est pas exigible à la clôture de l'exercice, 62 k€ au titre des créances non dépréciées, 456 k€ au titre des créances de plus d'un an qui doivent être totalement dépréciées, et 186 k€ au titre des créances sur locataires partis qui doivent également être dépréciées. Les modalités de dépréciation des créances locatives font l'objet d'une observation de fiabilité au § 5.1.15 relatif à la tenue des comptes.

Les propositions d'admission en non-valeur (ANV) ne concernent que les locataires partis, lorsque les recours sont épuisés. Elles sont présentées au CA sur proposition du comptable public à raison d'au moins deux fois par an selon les termes de la convention de partenariat conclue en 2007 avec la trésorerie municipale (cf. § 4.4.1). Elles n'ont toutefois été présentées qu'une seule fois pour chacun des exercices 2017 et 2018. Les délibérations du CA visent les créanciers concernés.

Le volume de ces apurements a régulièrement augmenté depuis 2014 pour atteindre 91 k€ en 2017. Selon l'office, les ANV ne résultent pas tant de la croissance du parc que de la dégradation de la situation socioéconomique des ménages même s'il « n'existe pas de corrélation entre bas revenus et impayés ». En particulier, les procédures de surendettement ont augmenté, de même que le nombre de décisions juridiques d'insolvabilité personnelle. L'impact comptable de ces procédures sur lesquelles l'office ne dispose d'aucune marge de manœuvre s'est élevé à 48 k€ en 2017.

tableau 23 : Créances locatives majorées des admissions en non-valeur

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Créances brutes sur locataires présents	1 537 891	1 702 910	1 680 979	1 290 709	1 445 126	-1,5%
+ Créances exigibles sur locataires partis	168 379	121 567	133 561	222 933	185 757	2,5%
= Créances locatives totales	1 706 270	1 824 477	1 814 540	1 513 642	1 630 883	-1,1%
+ Admissions en non-valeur	143 223	50 896	62 633	67 856	91 021	-10,7%
= Créances locatives majorées des ANV	1 849 493	1 875 373	1 877 173	1 581 497	1 721 904	-1,8%
Créances locatives hors quittance à terme échu, ANV incluses, en % du quittance	17,7%	7,1%	6,5%	4,2%	4,6%	
Rythme d'apurement des créances locatives douteuses par les ANV en nombre d'années	1,7	5,2	4,7	9,3	7,0	

Source : états réglementaires traités par Anaafi OLS

ANV = admission en non-valeur

Majorées des admissions en non-valeur, les créances locatives impayées représentent 4,6% du quittance de l'année. Le niveau des impayés reste limité au regard de la performance des autres offices : à méthode homogène (indicateur B14 de Boléro), le taux de créances non recouvrées rapporté au quittance est inférieur de quatre points, comme indiqué dans le tableau *infra*.

tableau 24 : Taux de créances locatives

en %	2013	2014	2015	2016	2017
OPH Sète : Créances locatives / quittance	12,5%	12,3%	11,9%	9,5%	10,1%
<i>Médiane province B14, tous organismes</i>	13,1%	13,4%	13,8%	14,1%	nc

Source : états réglementaires traités par Anaafi OLS, médiane Boléro

5. SITUATION FINANCIÈRE

Les tableaux d'analyse financière ont été bâtis à partir des états réglementaires déposés par l'organisme dans Harmonia en application de l'article R. 423-78 du CCH, à l'exception des données relatives aux emprunts, qui ont été extraites du logiciel de gestion de la dette utilisé par l'organisme. Les retraitements opérés ont pour effet de modifier, à la marge, le calcul de l'autofinancement net HLM.

Sauf exceptions dument mentionnées, les ratios de parangonnage utilisés sont les données médianes 2016 des organismes HLM de province tirées de la base d'observation, d'études et de référencement des organismes de logements sociaux du ministère, dite Boléro. Les tableaux détaillés de réconciliation des indicateurs utilisés dans la présente analyse avec les médianes Boléro figurent en annexe.

5.1. Performances d'exploitation

5.1.1. Produit total

tableau 25 : Formation du produit total

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Loyers	11 668 763	11 990 704	12 388 703	12 989 750	13 482 349	3,7%
dont Logements familiaux conventionnés	10 333 557	10 624 261	10 995 185	11 528 766	11 831 909	3,4%
dont Foyers	435 222	437 960	440 319	441 275	592 747	8,0%
dont Autres loyers (garages, commerces...)	899 983	928 482	953 199	1 019 709	1 057 692	4,1%
+ Produits des activités annexes	3 097	3 304	2 728	2 682	3 070	-0,2%
= Chiffre d'affaires	11 671 860	11 994 008	12 391 431	12 992 432	13 485 419	3,7%
+ Subventions d'exploitation hors travaux	1 399	15 939	191 100	200	31 650	118,1%
+ Production immobilisée	52 311	18 748	116 770	3 935	72 937	8,7%
= Produit total	11 725 570	12 028 695	12 699 301	12 996 567	13 590 006	3,8%

Source : états réglementaires traités par Anaafi OLS

Le chiffre d'affaires de l'organisme, qui s'élève à 13,5 M€ en 2017, a connu une croissance régulière de 3,7 % par an en moyenne sur la période sous revue. En dehors de quelques rares produits annexes au montant non significatif, qui correspondent principalement à la location de la salle du Mas Grenier, le chiffre d'affaires est composé des loyers des logements familiaux (11,8 M€), des redevances perçues sur les foyers (0,6 M€) ainsi que des loyers des garages, des commerces et des indemnités d'occupation²⁰³ (1,1 M€). Le produit locatif n'est pas affecté par la vacance, qui est très faible (cf. § 3.1.5). L'office a par ailleurs bénéficié, en 2015, de 191 k€ de prime à la construction de la Caisse des dépôts dans le cadre du plan national de relance de la construction.

En dépit de loyers modérés et généralement inférieurs aux médianes départementale et nationale, l'office dispose d'un rendement locatif proche, sinon similaire à la médiane des organismes de logements sociaux de province, comme illustré dans le tableau *infra*. Ce bon rendement s'explique entièrement par l'absence de vacance locative et concourt de façon déterminante à la bonne performance d'exploitation de l'office (cf. § 4.3.1.4).

tableau 26 : Rendement locatif

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moy.
OPH Sète : rendement locatif moyen apparent des logements familiaux gérés (B9 Boléro)	3 827	3 890	3 824	3 939	3 897	0,5%
Médiane B9 province, tous organismes	3 838	3 854	3 890	xx	nc	ns

Source : états réglementaires traités par Anaafi OLS, médiane Boléro

Le produit total permet de prendre en compte l'ensemble des activités de l'organisme, dont en particulier la production stockée, qui peut être sensible en présence de promotion immobilière, et la production immobilisée, qui peut donner lieu à la neutralisation de coûts internes de maîtrise d'ouvrage significatifs en présence d'un important effort d'investissement.

²⁰³ Les indemnités d'occupation concernent les gardiens les locataires qui occupent leur logement en dépit d'une résiliation de leur bail par le juge. Dans ce dernier cas, les indemnités sont calculées en fonction du loyer correspondant majoré d'une pénalité (165 k€ en 2017).

Au cas d'espèce, l'activité de l'organisme est de nature quasiment exclusivement locative de sorte que le produit total est très proche de son chiffre d'affaires. L'office a toutefois immobilisé 117 k€ en 2015, correspondant pour l'essentiel à des intérêts de préfinancement et des coûts liés à la conduite d'opérations en interne.

5.1.2. Excédent brut d'exploitation

tableau 27 : Formation de l'excédent brut d'exploitation

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Produit total	11 725 571	12 028 694	12 699 301	12 996 567	13 590 007	3,8%
- Frais de maintenance NR (régie incluse)	1 150 739	1 020 966	1 261 991	1 003 096	1 282 607	2,7%
- Charges de personnel NR, hors régie ²⁰⁴	1 177 607	1 314 070	1 325 703	1 514 065	1 527 869	6,7%
- Frais généraux bruts NR, hors régie	668 346	754 597	840 139	1 081 966	1 331 432	18,8%
- Taxes foncières sur propriétés bâties NR	1 828 342	1 906 307	2 019 520	2 228 740	2 292 725	5,8%
- Autres taxes diverses	9 503	7 780	7 079	12 372	5 382	-13,3%
- Pertes pour défaut de récupération des charges locatives	52 729	-146 569	57 945	-174 821	266 319	49,9%
+ Autres produits d'exploitation	24 976	203 707	179 430	76 144	272 057	81,7%
- Pertes sur créances irrécouvrables	143 223	50 896	62 633	67 856	91 021	-10,7%
= Excédent Brut d'exploitation (PCG)	6 720 058	7 324 354	7 303 721	7 339 437	7 064 709	1,3%
<i>en % du produit total</i>	<i>57,3%</i>	<i>60,9%</i>	<i>57,5%</i>	<i>56,5%</i>	<i>52,0%</i>	

Source : états réglementaires traités par Anafti OLS ; NR = non récupérable

L'excédent brut d'exploitation (EBE) calculé selon les règles du plan comptable général (PCG) constitue le premier indicateur de la performance d'exploitation d'un organisme. Il est calculé en retranchant du produit total les flux réels d'exploitation, dont en particulier les coûts de gestion, la maintenance du patrimoine, la fiscalité, les dépenses de la production stockée et le coût des impayés. Son montant exprimé en pourcentage du produit total étant fortement corrélé à l'âge du parc, sa comparaison avec la médiane nationale doit être interprétée avec prudence.

L'excédent brut d'exploitation s'élève à 7,1 M€ en 2017 et représente 52 % du produit total, soit un niveau significativement supérieur à la médiane des offices de France métropolitaine (43 % du produit total²⁰⁵). Il a cependant fléchi en 2017 (- 275 k€, soit - 3,7 %) sous l'effet principalement de la hausse des frais généraux, dont l'essentiel est imputable à l'augmentation des cotisations versées à la CGLLS et des charges de mutualisation (cf. *infra*).

Cependant, l'office a bénéficié, en 2017, d'un produit extraordinaire de 218 289 € correspondant à l'encaissement de la provision pour gros entretien (PGE) de la résidence spécialisée de 82 logements « Le Trémont », que l'office a acquise au mois de mai de la même année à l'entreprise sociale de l'habitat FDI. Cette acquisition, d'un montant de 3 800 k€²⁰⁶, s'est en effet accompagnée du transfert à l'office de la PGE afférente, qui avait été constituée par l'ancien propriétaire conformément aux dispositions contractuelles du bail, en « prélevant » une

²⁰⁴ À la différence de la présentation qui en est faite au § 2.3.1.5, les charges de personnel présentées dans le tableau supra incluent les impôts et taxes sur rémunérations, à savoir respectivement 163 497 € en 2013, 134 092 € en 2014, 145 716 € en 2015, 159 142 € en 2016 et 166 634 € en 2017.

²⁰⁵ Source : ANCOLS.

²⁰⁶ Le montant décaissé par l'office pour acquérir cette résidence s'est donc élevé, en 2017, à 3 582 k€ (3 800 - 218), auquel il convient d'ajouter le montant des travaux à réaliser, qui sont évalués à 1 564 k€ dans la prévisionnelle financière, dont 1 100 k€ financés par emprunts et 264 k€ par subventions. Le coût prévisionnel total de cette opération d'amélioration-acquisition s'établit donc à 5 146 k€, ce qui représente 62,8 k€ par logement.

partie des redevances versées par le gestionnaire de la résidence afin de permettre la remise en état future du bien immobilier. Or, l'office a enregistré cette provision comme un produit d'exploitation sans contrepartie alors qu'il aurait dû constater simultanément une provision d'un montant équivalent. En procédant ainsi, l'office a artificiellement conforté le résultat de l'exercice alors que cette opération aurait dû être neutre²⁰⁷.

5.1.3. Efficience de la gestion

5.1.3.1. Coûts de gestion

tableau 28 : Coûts nets de gestion

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Frais généraux bruts NR, hors régie	668 346	754 597	840 139	1 081 966	1 331 432	18,8%
- Cotisations CGLLS	0	28 912	157 641	267 568	302 156	ns
- Charges brutes de mutualisation HLM	0	0	0	0	214 631	ns
= Frais généraux nets	668 346	725 685	682 498	814 398	814 645	5,1%
dont Primes d'assurance	153 317	176 760	170 206	203 159	227 309	10,3%
dont Intermédiaires et honoraires	69 960	101 876	82 555	132 966	112 049	12,5%
+ Frais de personnel et assimilés, hors régie	1 177 607	1 314 070	1 325 703	1 514 065	1 527 869	6,7%
- Coûts internes de maîtrise d'ouvrage	27 217	18 748	42 591	3 935	58 890	21,3%
= Coûts de gestion nets	1 818 736	2 021 007	1 965 610	2 324 528	2 283 624	5,9%
en % du produit total	15,5%	16,8%	15,5%	17,9%	16,8%	
en € par logement familial en propriété	674	740	684	794	752	

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS

En 2017, les coûts de gestion nets s'élèvent à 2,3 M€ : ils représentent 16,8 % du produit total et 752 € par logement familial en propriété. Calculés selon la méthodologie Boléro, ils se révèlent très nettement inférieurs aux ratios médians des organismes HLM de province (sept points d'écart par rapport aux loyers et 200 € par logement, comme indiqué dans le tableau *infra*)²⁰⁸. Toutefois, l'écart tend à se resserrer compte tenu de leur croissance annuelle moyenne soutenue (+ 5,9 %) qui est imputable tant à la hausse des frais généraux nets (+ 5,1 %) qu'à celle des frais de personnel, (+ 6,7 %).

tableau 29 : Coûts de gestion comparés

Indicateurs Boléro B6 (bis)	2013	2014	2015	2016	2017
OPH Sète : Coûts de gestion / loyers	15,3%	15,7%	16,7%	17,9%	21,5%
Médiane province B6 bis, tous organismes	25,9%	26,8%	27,8%	28,5%	nc
OPH Sète : Coûts de gestion / logt géré en €	662	688	720	790	954
Médiane province B6, tous organismes	1 026	1 074	1 112	1 155	nc

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS, médiane Boléro

²⁰⁷ La constatation de ce produit doit obligatoirement avoir pour contrepartie la constatation d'une dotation aux provisions d'un même montant, sauf à ce qu'elle ne soit directement enregistrée au bilan de l'office en provision.

²⁰⁸ Cette dernière comparaison a été établie à partir des ratios Boléro à méthode homogène. Outre les frais généraux et les coûts salariaux, les ratios Boléro retiennent dans le calcul des coûts de gestion, les pertes sur récupération de charges et les divers impôts et taxes. Des tableaux de réconciliation avec les indicateurs Boléro sont produits en annexe.

5.1.3.2. Frais généraux

Les frais généraux nets comprennent principalement des achats et des services extérieurs tels que les travaux d'entretien, les charges de sous-traitance, les primes d'assurance, les frais de déplacements et de publicité ou les honoraires et rémunérations d'intermédiaires. Ils s'élèvent à 815 k€ en 2017 et représentent 35 % du coût net de gestion. Les postes qui ont connu les augmentations les plus sensibles tant en valeur qu'en pourcentage sont :

- les primes d'assurance (+ 74 k€, soit + 10,3 %), dont plus de la moitié de la hausse est imputable aux assurances statutaires dont l'évolution est corrélée aux indemnités versées pour longue maladie ;
- les honoraires et frais d'actes et contentieux (+ 42 k€, soit + 12,5 % de taux de croissance annuel moyen) ;
- la sous-traitance (+ 43 k€, soit + 6,5 %), sous l'effet principalement de la hausse des charges de services de chauffage et de nettoyage.

5.1.3.3. Charges de personnel

Les charges de personnel non récupérables et assimilées²⁰⁹ s'élèvent à 1 528 k€ en 2017 et représentent 65 % du coût net de gestion. Elles progressent à un rythme particulièrement soutenu de 6,7 % par an en moyenne qui, s'il devait se poursuivre dans le temps, aurait pour effet d'affecter la capacité d'investissement de l'organisme. Comme indiqué au § 2.3.1, cette évolution est imputable à la fois à l'augmentation des effectifs et à la hausse du coût salarial moyen.

Calculées selon la méthodologie Boléro, les charges de personnel demeurent encore inférieures aux ratios médians, mais s'en rapprochent rapidement, comme illustré dans le tableau infra :

tableau 30 : Frais généraux comparés

Indicateurs Boléro B17 (bis)	2013	2014	2015	2016	2017
OPH Sète : Frais de personnel / loyers	13,2%	13,7%	13,6%	14,4%	14,3%
<i>Médiane province B17 bis, pour les offices</i>	18,8%	18,8%	19,0%	18,9%	nc
OPH Sète : Frais de personnel / logt géré en €	568	600	585	637	633
<i>Médiane province B17, pour les offices</i>	744	760	770	774	nc

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS, médiane Boléro

5.1.3.4. Autres postes de charges

Cotisations CGLLS et charges nettes de mutualisation

L'organisme a payé 517 k€ au titre de la CGLLS et du dispositif de mutualisation. Ces charges exogènes, sur lesquelles l'office ne dispose pratiquement pas de marges de manœuvre, ont fortement augmenté.

²⁰⁹ Y compris participation des salariés et impôts & taxes sur rémunérations.

Les cotisations à la CGLLS, dont la part additionnelle est indexée sur l'autofinancement locatif, s'élèvent à 302 k€ en 2017, contre 157 k€ en 2015, 29 k€ en 2014 et 9 k€ en 2013. La charge nette de mutualisation s'établit à 215 k€ en 2017 alors que l'organisme avait perçu un produit les années antérieures de 85 k€ en 2015 et de 22 k€ en 2016.

Pour mémoire, l'office a été soumis au prélèvement sur le potentiel financier à hauteur de 533 k€ en 2011 et de 660 k€ en 2012. Ce dispositif a été supprimé en 2013.

Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

L'office acquitte un montant important de taxes foncières sur les propriétés non bâties (TFPB) : cette charge exogène a atteint 2 293 k€ en 2017, contre 1 828 k€ en 2014, ce qui représente une hausse annuelle moyenne de 5,8 %.

Calculée selon la méthodologie appliquée par Boléro, la charge de la TFPB supportée par l'office apparaît nettement supérieure à la valeur médiane des autres organismes : l'écart est de 5,1 points de pourcentage par rapport aux loyers et de 280 € par logement (cf. tableau *infra*).

tableau 31 : Taxes foncières comparées

Indicateurs Boléro B5 (bis)	2013	2014	2015	2016	2017
OPH Sète : TFPB / loyers	15,8%	16,0%	16,4%	17,3%	17,0%
<i>Médiane province B5 bis, tous organismes</i>	11,9%	11,9%	12,0%	11,9%	<i>nc</i>
OPH Sète : TFPB / logt géré en €	681	701	705	766	757
<i>Médiane province B5, tous organismes</i>	471	473	484	477	<i>nc</i>

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS, médiane Boléro

L'ampleur de la TFPB acquittée par l'office est directement imputable au taux élevé appliqué par la commune de Sète, qui s'établit à 66,48 % contre 54,25 % pour les communes de même strate²¹⁰. Cependant, la baisse de 10 % de ce taux décidée par le conseil municipal de Sète en début d'année 2019 devrait se traduire, selon l'estimation communiquée par l'office, par une économie annuelle de 260 k€.

La proportion du parc assujetti à la TFPB, qui était de 72 % en 2016, va croître dans les années à venir sous l'effet de l'arrivée à échéance de la période d'exemption dont bénéficie une partie du patrimoine. Toutefois, l'office demeure éligible à un abattement complémentaire de 30 % sur son parc situé dans le QPV de l'Ile de Thau en vertu de la convention de gestion urbaine de proximité conclue avec la ville dans le cadre de l'article 1388 bis du code général des impôts. L'économie procurée par cet abattement représente 246 k€ en 2017.

²¹⁰ Source : Bercy, www.impots.gouv.fr/cll/zf1/communegfp/flux.ex?_flowExecutionKey=e1s5&_eventId=fiscalite

5.1.4. Capacité d'autofinancement brute

5.1.4.1. La formation de la CAF brute

tableau 32 : Formation de la capacité d'autofinancement brute

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Excédent brut d'exploitation (PCG)	6 720 058	7 324 355	7 303 720	7 339 438	7 064 708	1,3%
+ Résultat financier (réel uniquement)	-1 915 212	-1 535 455	-1 472 353	-1 289 766	-1 189 466	11,2%
+ Résultat exceptionnel (réel uniquement)	19 869	43 508	512 178	-52 894	-942	ns
<i>dont Produits exceptionnels réels</i>	109 882	177 448	639 417	110 203	139 858	6,2%
<i>dont Charges exceptionnelles réelles</i>	90 014	133 940	127 239	163 096	140 800	11,8%
- Dotations aux amortissements des charges (différées) d'intérêts compensateurs à répartir	114 842	150 716	139 000	136 000	80 023	-8,6%
= Capacité d'autofinancement brute <i>retraitée des intérêts compensateurs</i>	4 709 873	5 681 692	6 204 545	5 860 778	5 794 277	5,3%
<i>en % du produit total</i>	40,2%	47,2%	48,9%	45,1%	42,6%	

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS

La capacité d'autofinancement brute (CAF) telle que définie par le PCG après retraitement des intérêts compensateurs, permet d'apprécier le flux de trésorerie dégagé par l'exploitation avant le remboursement des emprunts. Elle rend compte de la performance d'exploitation après prise en compte des flux financiers et exceptionnels réels, à l'exclusion des opérations d'ordre telles que les amortissements, provisions et plus-values de cessions. Pour les organismes de logement social, elle est retraitée des intérêts compensateurs en vue de neutraliser la différence de calcul selon l'option retenue pour leur mode de comptabilisation.

La CAF ressort à 5,8 M€ en 2017, soit 42,6 % du produit total, ce qui est nettement supérieur au niveau médian constaté en 2016 des offices de France métropolitaine (36 %). Cette bonne performance s'explique principalement par le très faible niveau de la vacance et par des coûts de gestion encore relativement contenus. Toutefois, elle s'inscrit dans une tendance baissière prononcée depuis le point haut atteint en 2015. En effet, en dépit de la contraction régulière des frais financiers, la CAF a pâti du recul de l'EBE et de la dégradation du résultat exceptionnel, lequel s'était révélé particulièrement élevé en 2015 (cf. *infra*). Le maintien d'un niveau satisfaisant de CAF étant déterminant pour préserver la capacité d'investissement de l'organisme, une vigilance particulière doit être apportée à cet indicateur.

Après neutralisation du produit exceptionnel de 218 k€ relatif à la PGE de la résidence du « Trémont », la CAF brute 2017 s'établit à 5 576 k€, ce qui correspond à 41 % du produit total.

5.1.4.2. Les produits et les charges exceptionnels réels

Les charges exceptionnelles réelles comprennent notamment les sinistres et les admissions en non-valeur dont le montant n'appelle pas d'observations particulières. Ces dernières, qui font l'objet d'un développement complémentaire au § 4.4.2, sont approuvées par le CA conformément aux règles applicables en comptabilité publique. En 2016, l'office a fait l'objet d'un redressement fiscal de 38,8 k€ suite à une erreur de calcul de la réduction patronale « Fillon » applicable aux agents relevant de la fonction publique territoriale.

Les produits exceptionnels réels comprennent notamment les pénalités appliquées aux fournisseurs, les indemnités d'assurance pour sinistre et les dégrèvements de TFPB obtenus en contrepartie des travaux engagés en matière d'accessibilité et d'économie d'énergie. À cet égard, l'office a perçu un montant particulièrement élevé de 117,5 k€²¹¹ au titre de ces dégrèvements de TFPB ainsi qu'un remboursement pour trop versé sur la taxe salaire de 43,8 k€.

Jusqu'en 2019, l'office comptabilisait en produit exceptionnel la régularisation des charges de l'année précédente à défaut de les rattacher correctement à l'exercice. Cette pratique, qui n'était pas conforme à l'instruction comptable M31 (cf. § 4.3.6.4), a notamment donné lieu, en 2015 à un produit inhabituellement élevé de 76 k€.

Au cours de ce même exercice, l'office a également constaté un produit exceptionnel de 377 k€ correspondant à l'annulation d'un mandat de paiement émis en 2012 correspondant à l'achat d'un terrain utilisé pour réaliser deux opérations distinctes, de part et d'autre d'une route – « La maison Possenti », qui compte quatre logements, et « L'esplanade », qui en compte 21. Le terrain ayant été à tort affecté exclusivement à la deuxième opération, l'office a repris le mandat correspondant en constatant, en 2015, un produit exceptionnel de 377 k€ au compte 7731 « Annulation de mandat sur exercices antérieurs », donnant lieu, en contrepartie, à la « disparition » du terrain d'assiette au bilan. Puis, en 2018, soit trois années plus tard, l'office a émis deux nouveaux mandats d'un même montant cumulé qui ont été comptabilisés au compte 6788 « Autres charges exceptionnelles sur opération de gestion », pour rétablir les comptes de bilan en réintégrant les deux terrains d'assiette.

Les écritures passées par l'office soulèvent deux observations. D'une part, le choix de retenir les comptes 7731 et 6788 pour procéder à la re-ventilation d'un même compte d'immobilisation n'apparaît ni opportun, ni justifié : un simple certificat administratif aurait été suffisant pour affecter chacun des terrains à leur opération respective sans modifier des écritures comptables dont la régularité n'était pas en cause. D'autre part, la modification en deux temps, à trois années d'écart, a pour conséquence de majorer artificiellement le résultat net de 377 k€ en 2015, puis de minorer d'un même montant – et tout aussi artificiellement – celui de 2018. Incidemment, les immobilisations inscrites au bilan de 2015 à 2017 ont aussi à tort été réduites d'un même montant.

En l'absence de cette écriture, le résultat net de l'exercice se serait établi à 2 070 k€, soit à un montant inférieur de 15 % à celui présenté dans les comptes, ce qui est suffisamment significatif pour être de nature à en affecter la sincérité.

²¹¹ Contre 28,3 k€ en 2013, 14,1 k€ en 2014, 3,5 k€ en 2016 et 64,4 k€ en 2017. En dehors de l'exercice 2015, les abattements et dégrèvements obtenus en contrepartie des travaux engagés en matière d'accessibilité et d'économie d'énergie demeurent relativement limités au regard de la politique d'optimisation fiscale pratiquée par d'autres organismes.

5.1.5. Résultat net

5.1.5.1. La formation du résultat net

tableau 33 : Formation du résultat net

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Capacité d'autofinancement brute (PCG)	4 824 714	5 832 408	6 343 545	5 996 778	5 874 300	5,0%
- Dotations aux amortissements	5 171 025	4 434 278	4 531 637	4 885 388	4 940 229	-1,1%
- Dot. nettes aux provisions et dépréciations	-857 823	116 114	90 366	134 006	230 120	ns
<i>dont provisions pour Gros Entretien (PGE)</i>	<i>-86 600</i>	<i>116 114</i>	<i>9 999</i>	<i>51 862</i>	<i>173 783</i>	<i>ns</i>
<i>dont créances locataires</i>	<i>6 777</i>	<i>0</i>	<i>65 367</i>	<i>82 144</i>	<i>58 979</i>	<i>71,8%</i>
<i>dont provisions réglementées</i>	<i>-778 000</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>100%</i>
+ Plus ou moins-value de cessions	118 244	-4 750	-27 695	589 811	47	Ns
+ Quote-part des subv. d'inv. virées au résultat	1 153 493	778 618	753 092	752 296	821 585	-8,1%
= Résultat net	1 783 249	2 055 884	2 446 939	2 319 491	1 525 583	-3,8%
<i>en % du produit total</i>	<i>15,2%</i>	<i>17,1%</i>	<i>19,3%</i>	<i>17,8%</i>	<i>11,2%</i>	

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS

Le résultat net, quoiqu'en retrait en 2017 sous l'effet conjugué de la contraction de la CAF et de l'absence de plus-value de cessions, demeure à un niveau satisfaisant : à 1,5 M€, il représente 11,2% du produit total.

5.1.5.2. Dotations nettes et dépréciations

Les dotations nettes aux provisions et dépréciations ont oscillé entre 90 et 230 k€ depuis 2014 sous l'effet d'un flux récurrent significatif de dépréciations des créances locataires et d'une dotation nette importante en 2014, 2016 et 2017 pour gros entretien (PGE). L'important produit constaté en 2013 s'explique par la reprise des provisions réglementées d'un montant de 778 k€.

Le volume global de la PGE au 31 décembre a fortement progressé, notamment en fin de période : il est ainsi passé de 434 k€ en 2013 à 550 et 560 en 2014 et 2015, puis à 612 en 2016, 786 k€ en 2017 et 931 k€ en 2018. Cette hausse n'apparaît pas justifiée au regard du plan pluriannuel d'entretien (PPE) qui fait au contraire état d'une baisse drastique des dépenses engagées à ce titre (cf. § 3.2.5.2). Or, l'office a continué à doter annuellement la PGE de 350 k€ sans tenir compte de la baisse réelle et prévisionnelle de ses dépenses de sorte que le montant de la PGE au 31 décembre 2017 représente 6,4 fois les dépenses constatées au titre du GE en 2017. L'office doit donc résorber l'excès de provisions qu'il a constitué et calibrer ses dotations en fonction d'un PPE actualisé.

tableau 34 : Dépenses et provisions pour gros entretien

En k€	Dépenses de GE	Dotations	Reprises	PGE au 31 décembre
2015	414,8	313,0	303,0	560,5
2016	124,0	350,0	298,1	612,4
2017	267,9	350,0	176,2	786,2
2018	145,0	300,0	155,0	931,2

Source : états réglementaires croisés avec les tableaux de suivi de la PGE communiqués par l'office, notamment pour 2018

5.1.5.3. Plus ou moins-values de cessions

tableau 35 : Plus ou moins-values de cessions

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Produits de cession	144 367	0	3 300	621 686	2 800	-62,7%
en % du financement propre disponible	9,0%	0,0%	0,1%	26,5%	0,0%	ns
en % des investissements locatifs	1,6%	0,0%	0,0%	5,7%	0,0%	ns
- Valeur nette comptable des sorties d'immo.	26 122	4 750	30 995	31 875	2 753	-43,0%
= Plus ou moins-values sur cessions	118 245	-4 750	-27 695	589 811	47	-85,9%
+/- Values en % de la VNC des sorties d'immo.	453%	-100%	-89%	1 850%	2%	-75,2%

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS

L'organisme a cédé un unique logement en 2013, qui a généré un produit de cession de 144 k€ et une plus-value comptable limitée à 26 k€. En 2016, il a procédé à la cession, aux locataires en place, de cinq pavillons à un prix conforme à l'estimation des Domaines. Ces cessions ont généré un produit de 622 k€ ainsi qu'une plus-value comptable de près de 590 k€.

Le capital restant dû (CRD) des emprunts contractés pour financer ces biens, dont certains couraient jusqu'en 2024, a, à une exception près, fait l'objet d'un remboursement anticipé conformément aux dispositions contractuelles et aux règles prudentielles applicables. L'unique non remboursement de CRD porte sur la vente d'un pavillon d'un ensemble de 49 villas du programme « Les Métairies ». La faiblesse du montant concerné (27 k€) ne justifiait pas, au cas d'espèce, de réaliser un remboursement partiel sur des emprunts globalisés à l'échelle d'une opération beaucoup plus vaste.

En mars 2018, l'office a cédé un pavillon supplémentaire. En outre, il a également vendu à la ville de Sète, pour un montant de 1 317 k€ conforme à l'estimation des Domaines²¹², le stade Maillol dont il était propriétaire mais dont il concédait la jouissance à la ville en vertu d'un emphytéotique en date du 17 juillet 2000 donnant lieu à un loyer annuel de 83 k€. La valeur nette comptable de ce bien étant pratiquement nulle, l'office a constaté une importante plus-value. Il convient toutefois de relever que, suite au classement de ce terrain en zone non constructible en 2014, sa valeur vénale est passée de 2,5 à 1,3 M€.

En procédant à cette transaction, l'office a mis fin à une irrégularité relevée à deux reprises dans les contrôles antérieurs de la MIILOS et de l'ANCOLS et qui avait donné lieu, en mars 2014, à une mise en demeure de vendre du préfet. De fait, aux termes de l'article L. 421-1 du CCH confirmé par une jurisprudence constante du Conseil d'État,²¹³ cette activité n'entraîne pas dans l'objet social de l'office. L'office précise que le retard pris dans la régularisation de cette situation s'explique principalement par l'insuffisance des ressources financières de la ville les années précédentes.

²¹² Source : délibération du CA du 17 novembre 2017.

²¹³ Dans son avis n° 35-6089 du 7 juillet 1994, le Conseil d'État, section des travaux publics, précise que : « le principe de spécialité qui s'applique à un établissement public (...) signifie que la personne morale, dont la création a été justifiée par la mission qui lui a été confiée, n'a pas de compétence générale au-delà de cette mission. Il n'appartient pas à l'établissement d'entreprendre des activités extérieures à cette mission ou de s'immiscer dans de telles activités ». Les compétences des offices publics de l'habitat sont par conséquent limitativement énumérées par l'article précité du CCH.

5.2. Modalités de financement des investissements

5.2.1. Autofinancement net HLM

tableau 36 : Formation de l'autofinancement net HLM

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul
Excédent brut d'exploitation (PCG)	6 720 058	7 324 355	7 303 720	7 339 438	7 064 708	35 752 279
- Annuités locatives (intérêts et capital)	5 253 882	5 263 973	5 444 131	5 646 316	4 468 167	26 076 469
+ Produits financiers nets réels	133 347	88 547	101 410	88 288	79 135	490 727
+ Produits exceptionnels nets réels	19 869	43 508	512 178	-52 894	-942	521 719
= Autofinancement net HLM	1 619 392	2 192 437	2 473 177	1 728 516	2 674 734	10 688 256
<i>en % du produit total</i>	<i>13,8%</i>	<i>18,2%</i>	<i>19,5%</i>	<i>13,3%</i>	<i>19,7%</i>	<i>17,0%</i>

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS

L'autofinancement net HLM correspond à l'ensemble des ressources réelles dégagées par l'exploitation après remboursement des emprunts liés à l'activité locative (à l'exclusion des remboursements anticipés), y compris ceux relatifs à des sorties d'actif immobilisé (consécutivement à des démolitions, ventes ou sorties de composants). Son calcul résulte de la définition de l'article R. 423-1-4 du CCH applicable à compter de l'exercice comptable 2014.

Après avoir un point bas en 2016 à 13,3 % du produit total, l'autofinancement net HLM s'est fortement redressé en 2017 pour atteindre son meilleur niveau sur la période sous revue : à 2,7 M€, il représente 19,7 % du produit total. Cette amélioration spectaculaire, qui intervient à contre-courant de la dégradation de la performance d'exploitation, est exclusivement attribuable à la très nette contraction de l'annuité locative consécutive au refinancement par anticipation d'une partie de l'encours réalisé cette année-là (cf. § 5.3.1). Elle n'est donc pas récurrente, l'annuité repartant fortement à la hausse dès 2018.

Depuis octobre 2014, des ratios prudentiels ont été définis à l'article R. 423-9 du CCH, comparant annuellement et sur une période glissante triennale, l'autofinancement net HLM à la masse du chiffre d'affaires majoré des produits financiers réels. Pour l'office de Sète, ceux-ci ressortent largement au-dessus des niveaux d'alerte réglementaires fixés respectivement à 0 % et 3 %, à respectivement 19,7 % et 19,6 % à fin 2017.

5.2.2. Capacité d'autofinancement disponible

tableau 37 : Formation de la capacité d'autofinancement net disponible

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul
Autofinancement net HLM	1 619 391	2 192 438	2 473 177	1 728 516	2 674 734	10 688 256
- Remboursements par anticipation d'emprunts	156 204	0	0	0	15 373 745	15 529 949
<i>dont Emprunts locatifs sur actifs démolis ou cédés</i>	0	0	0	0	109 624	109 624
<i>dont Autres emprunts locatifs</i>	156 204	0	0	0	15 264 121	15 420 325
= Capacité d'autofinancement (CAF) disponible	1 463 187	2 192 438	2 473 177	1 728 516	-12 699 011	-4 841 693
<i>en % du produit total</i>	12,5%	18,2%	19,5%	13,3%	-93,4%	-7,7%

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS

La capacité d'autofinancement disponible est obtenue en retranchant de l'autofinancement net HLM les annuités d'emprunt non locatives, afférentes le plus souvent aux emprunts contractés pour financer des travaux sur des bâtiments administratifs non productifs de revenus (siège social et agences notamment). S'agissant d'un flux annuel et récurrent de trésorerie libre d'emploi, la CAF disponible doit normalement constituer la principale source de fonds propres utilisés par l'organisme pour financer ses opérations d'investissement.

Alors que, de 2013 à 2016, la CAF disponible a oscillé entre 1,5 et 2,5 M€, elle s'établit à - 12,7 M€ en 2017, mais cette évolution défavorable est entièrement imputable au réaménagement de 15,4 M€ d'emprunts locatifs (cf. § 5.3.1). Corrigée de cet élément extraordinaire, la CAF disponible ressort à un niveau très satisfaisant, d'un montant similaire à celui de l'autofinancement net HLM.

5.2.3. Annuités locatives

tableau 38 : Annuités locatives

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Annuités locatives	5 253 882	5 263 973	5 444 131	5 646 316	4 468 167	26 076 469
<i>dont Part en capital</i>	3 090 481	3 489 255	3 731 368	4 132 262	3 119 543	17 562 908
<i>dont Part des intérêts</i>	2 163 401	1 774 718	1 712 763	1 514 054	1 348 625	8 513 560
<i>Var annuelle en %</i>		0,2%	3,4%	3,7%	-20,9%	-4,0%

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS

Les annuités d'emprunts locatifs (remboursement en capital majoré des intérêts) s'établissent à 4,5 M€ et représentent 33 % des loyers en 2017, contre 44,8 % en 2013. Leur forte baisse s'explique par le refinancement des emprunts, à la suite duquel l'amortissement de la dette locative représente 54 % de la CAF en 2017, contre près de 66 % en 2014, ce qui, à contexte fiscal inchangé, est de nature à procurer à l'organisme un surcroît de capacité d'investissement.

En 2017, le montant de l'annuité se situe conjoncturellement en-deçà des ratios médians des organismes HLM de province, tant en comparaison avec la masse des loyers (6,1 points d'écart) qu'avec le patrimoine en gestion (environ 260 € d'écart par logement), comme indiqué dans le tableau *infra* :

tableau 39 : Annuités locatives comparées

Indicateurs Boléro B7 (bis)	2013	2014	2015	2016	2017
OPH Sète : Annuité / loyers	44,8%	43,7%	43,7%	43,3%	33,0%
Médiane province B7 bis, tous organismes	41,3%	39,8%	39,1%	39,1%	nc
OPH Sète : TFPB / logt géré en €	1 937	1 918	1 885	1 920	1 463
Médiane province B7, tous organismes	1 746	1 694	1 718	1 722	nc

Source : états réglementaires traités par Anafti OLS, médiane Boléro

5.2.4. Les investissements réalisés

tableau 40 : Tableau des flux

en €	2014	2015	2016	2017	Cumul
CAF disponible	2 192 438	2 473 177	1 728 516	-12 699 011	-6 304 880
+ Produits de cessions d'éléments d'actif immobilisé	0	3 300	621 686	2 800	627 786
= Financement propre disponible (a)	2 192 438	2 476 477	2 350 202	-12 696 211	-5 677 094
Subventions d'investissement	1 440 730	886 125	4 068 976	1 204 683	7 600 513
+ Nouveaux emprunts locatifs nets des primes	10 277 566	9 010 283	9 761 418	30 342 730	59 391 997
- Dépenses d'investissements locatifs	12 161 631	11 507 999	10 948 826	19 411 428	54 029 884
= Flux financiers relatifs aux inv. locatifs (b)	-443 336	-1 611 591	2 881 568	12 135 985	12 962 626
- Dépenses d'inv. autres que locatif (c)	68 531	131 366	36 413	28 785	265 095
+ Var nette des dépôts et cautionnement reçus (d)	18 986	65 036	33 524	50 888	168 434
- Dotations nettes des reprises sur dépréciation d'actif circulant (stocks, créances douteuses et VMP) (e)	0	65 367	82 144	58 979	206 491
= Var. du Fonds de Roulement Net Global (a+b-c+d-e)	1 699 557	733 188	5 146 737	-597 102	6 982 380
- Var. du Besoin de Fonds de Roulement (BFR)	328 573	355 395	1 838 956	-1 431 202	1 091 723
= Variation de la trésorerie nette	1 370 985	377 794	3 307 781	834 100	5 890 657

Source : états réglementaires traités par Anafti OLS

L'office a réalisé un effort d'investissement significatif et croissant, d'un montant cumulé de 54 M€ en quatre ans. Ces investissements se répartissent entre l'offre nouvelle, foncier inclus (51,3 M€, soit 97 %) et les additions et remplacements de composants (2,7 M€, soit 3 %) ²¹⁴. Comme indiqué au § 3.2.5.2, l'effort d'investissement consenti en matière d'additions et remplacements de composants est faible tant en proportion qu'en valeur absolue. Cette situation, si elle devait se prolonger, comporte des risques sur le patrimoine ainsi que sur les finances de l'organisme. En effet, les retards étant cumulatif, l'effort de rattrapage peut en effet se révéler difficile à financer à terme.

5.2.5. Modalités de financement des investissements

Pour faire face à ces 54 M€ d'investissements, l'office a levé 44 M€ d'emprunts nouveaux nets des remboursements anticipés ²¹⁵ auxquels s'ajoutent 7,6 M€ de subventions, de sorte que son

²¹⁴ Les dépenses sur travaux en cours relatifs aux locaux administratifs n'étant pas isolées dans les états réglementaires, ils sont abusivement assimilés à des investissements locatifs. En revanche, les dépenses sur des travaux terminés relatifs à des locaux administratifs sont bien isolés car identifiées sur une ligne distincte de l'annexe réglementaire.

²¹⁵ Les nouveaux emprunts, d'un montant total de 59,4 M€, sont minorés des remboursements anticipés d'emprunt, qui s'élèvent à 15,4 M€ sur la période 2014-2017.

apport en fonds propres s'est limité seulement à 2,4 M€ représentant 4,4 % de l'effort d'investissement. L'office ayant dégagé 9,7 M€ de financement disponible après neutralisation des remboursements anticipés, son fonds de roulement net global (FRNG) s'est accru de près de 7 M€ sur la période après prise en compte des autres flux (- 0,3 M€) principalement constitués d'investissements non locatifs dans les locaux administratifs²¹⁶.

La politique d'investissement déployée par l'organisme à ce jour est soutenable. En effet, de la structure de financement des investissements sur la période 2014-2017, il ressort que :

- l'office bénéficie d'un haut niveau de soutien public par voie de subventions : ces dernières représentent en effet 14 % des dépenses cumulées d'investissement locatif sur quatre ans ;
- la CAF disponible après neutralisation des remboursements anticipés d'emprunt (6,3 M€) couvre 11,7 % des dépenses d'investissement locatif, ce qui est satisfaisant au regard notamment de la faible quotité de fonds propres investis dans les opérations ;
- en revanche, les produits de cession n'ont contribué que de façon marginale aux dépenses d'investissement, dont ils représentent que 1,2 % en cumul.

Quoique déjà très importante en début de période (cf. § 5.3.2.3), la trésorerie a fortement augmenté entre 2014 et 2017 : sa progression de 5,9 M€ est néanmoins légèrement plus faible que celle du fonds de roulement (+ 7 M€) en raison de la hausse de 1,1 M€ du besoin en fonds de roulement (BFR)²¹⁷.

Compte tenu de la solidité du bilan et de l'abondance de la trésorerie, un surcroît d'investissement aurait pu être recommandé à environnement législatif et fiscal inchangé – c'est-à-dire avant la mise en œuvre des dispositions de la loi des Finances pour 2018 applicables aux organismes de logements sociaux au nombre desquelles figure notamment la réduction de loyer solidarité (RLS). Cependant, dans le cas de l'office, la contrainte majeure à l'accroissement de l'effort d'investissement n'est pas tant financière qu'humaine et opérationnelle (cf. § 2.3.2.1).

5.3. Situation bilancielle

5.3.1. Encours de dettes net de la trésorerie

5.3.1.1. Montant et caractéristiques de l'encours

tableau 41 : Encours de dettes net de la trésorerie

en € au 31 décembre	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Encours total de dettes	74 263 186	81 051 497	86 330 412	91 959 569	103 809 011	8,7%
- Trésorerie nette	9 906 568	11 277 552	11 655 394	15 003 861	15 832 236	12,4%
= Encours de dettes net de la trésorerie	64 356 618	69 773 945	74 675 018	76 955 708	87 976 775	8,1%
Taux apparent de la dette	2,91%	2,19%	1,98%	1,65%	1,30%	

Source : états réglementaires traités par Anafig OLS

²¹⁶ Soit 9,7 (financement propre disponible après neutralisation des remboursements anticipés) - 2,4 (fonds propres investis dans les opérations locatives) - 0,3 (autres flux) = 7 M€ (var du FRNG).

²¹⁷ Le besoin en fonds de roulement correspond à l'écart entre les actifs circulants et les dettes à court terme et traduit les décalages de trésorerie liés au cycle d'exploitation. Lorsqu'il est positif, il mobilise de la trésorerie. Lorsqu'il est négatif, il constitue une ressource.

L'encours de la dette net de la trésorerie s'élève à 88 M€ au 31 décembre 2017, en hausse de 18,2 M€ (+ 26,2 %) par rapport à fin 2014. Quoique très importante en valeur, cette évolution est cohérente avec l'effort d'investissement plus soutenu réalisé par l'office en fin de période et n'affecte pas la solidité de son bilan (cf. § 5.2.3.4).

En 2017, l'office a réaménagé une partie de son encours en procédant au remboursement anticipé de 15 374 k€ d'emprunts contractés auprès de la Caisse des dépôts, dont les taux étaient compris entre 1,55 et 1,95 %. Cet encours a été refinancé par deux prêts d'un montant équivalent contractés auprès du Crédit foncier dont les taux sont compris entre 1,15 et 1,20 %. Cette opération, qui s'est traduite par une diminution de l'annuité locative, est sans impact significatif sur la maturité moyenne des emprunts. En outre, l'indemnité de sortie forfaitaire acquittée est minimale²¹⁸. Cette opération n'a été possible que dans la mesure où les contrats de prêts alors conclus avec la Caisse ne prévoyaient pas de disposition contractuelle obligeant l'emprunteur à rembourser les intérêts actuariels en cas de remboursement anticipé, ce qui n'est désormais plus le cas sur les emprunts plus récents.

Par ailleurs, l'office a souscrit, en 2017 et 2018, plusieurs prêts de haut de bilan bonifié (PHBB) d'un montant cumulé de 840 k€. Ces emprunts très particuliers comportent deux phases : la première, constituée d'un différé d'emprunt sans frais financiers, est suivie d'une phase d'amortissement dans des conditions très attractives de taux. Pour les emprunts octroyés pour financer l'offre nouvelle, les deux phases sont d'une durée identique de 20 ans. Le taux effectif global de ces emprunts ressort à 0,44 % sur 40 ans, ce qui est exceptionnellement attractif. Si les emprunts sont distribués par la Caisse, la bonification est cofinancée par la Caisse et par la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) dont Action Logement assure la collecte.

Ces emprunts présentent toutefois une contrepartie : en effet, aux termes de la convention-cadre conclue à cet effet, « tout remboursement anticipé volontaire sur l'encours de dette de l'emprunteur détenu par la Caisse des dépôts sera prioritairement fléché sur le PHBB ». Dès lors, les PHBB octroyés par la Caisse lui permettent, moyennant la mobilisation de fonds publics issus de la PEEC, de sécuriser son encours en prévenant le refinancement par un établissement bancaire concurrent des emprunts de la Caisse qui ne comportaient pas de clause contractuelle imposant le paiement des intérêts actuariels. En réponse aux observations provisoires, la Caisse précise que cette disposition contractuelle permet de « flécher [le PHBB] uniquement vers l'effort d'accélération de l'investissement » et d'éviter que les bénéficiaires n'arbitrent entre le très faible taux du PHBB et les taux plus élevés des anciens emprunts contractés par la Caisse, qui sont peu compétitifs au regard des conditions actuelles de financement.

Quoique la perspective de remboursement dans 40 ans constitue une échéance lointaine, l'office doit rester vigilant sur la gestion d'emprunts dont l'amortissement est assumé sur une période allant de 10 à 20 ans après une période de différé d'une durée similaire. En effet, à l'issue de la période de différé, l'organisme va se trouver en situation de rembourser un emprunt sur une durée relativement ramassée alors que, d'une part, l'actif que le PHBB aura servi à financer requerra d'engager les premiers gros investissements de maintenance, et que, d'autre part, l'exonération de taxe foncière applicable à ce bien arrivera à échéance. Pour éviter de se trouver face à un risque de solvabilité, voire de liquidité, à l'échéance du différé, l'office doit anticiper la situation de déséquilibre prévisionnel qui surviendra lors du démarrage de la phase d'amortissement des PHBB, laquelle interviendra concomitamment à l'arrivée de nouvelles charges (taxe foncière et maintenance).

²¹⁸ Une pénalité de 117,7 k€ seulement a été versée au cas d'espèce.

À plus court terme, l'office doit anticiper le remboursement, courant 2019, d'un prêt Gaïa de 1 258 k€ contracté pour assurer l'acquisition de la résidence « Jean Moulin ». Cet emprunt doit faire l'objet d'un refinancement de long terme à la faveur de la réhabilitation de l'actif sous-jacent. La chambre estime que le recours à des financements *in fine* ou assortis de longue période de différé doit rester très ciblé et faire l'objet d'un suivi approprié. Elle attire l'attention de l'office sur l'intérêt, en cas de recours plus fréquents à ce type d'emprunts, de mettre en place une procédure spécifique d'information périodique du CA en vue de prévenir les risques particuliers de liquidité inhérents à ce type d'emprunts.

L'encours de la dette ne présente pas de risque majeur. En particulier, il ne comporte aucun emprunt structuré et l'organisme n'a pas souscrit de contrat d'échange de taux. Au 31 décembre 2018, l'encours se compose de 119,8 M€, dont 94 % est indexé sur le Livret A et 6 % est à taux fixe. Avec plus de 84 % de l'encours détenu, la Caisse des dépôts est, de loin, le principal prêteur. Elle est suivie par le Crédit Foncier, qui en détient près de 12 %, et d'Action Logement, pour le solde. L'encours est garanti dans sa totalité, dont 62 % par la ville de Sète et 33 % par la communauté d'agglomération.

La durée résiduelle moyenne est légèrement inférieure à 30 ans et la vie moyenne résiduelle est de 16 ans, ce qui est élevé dans les deux cas, même pour un organisme de logement social situé en zone tendue²¹⁹. Le profil d'amortissement de la dette ne présente pas de risques majeurs, mais pourrait néanmoins être davantage lissé, le tableau prévisionnel d'amortissement présentant deux à-coups en 2017 et 2031. Une renégociation ciblée de la dette visant à éliminer ces à-coups est susceptible de procurer à l'office des marges de manœuvre financières supplémentaires à court terme en réduisant marginalement l'annuité.

En revanche, l'office dispose de peu de marges de progrès sur les taux, le taux moyen de la dette étant de 1,24 %, ce qui est une bonne performance. Le taux apparent de la dette²²⁰ est limité à 1,30 % en 2017, en net repli par rapport à 2014 où il s'établissait à 2,91%. Les conditions favorables d'emprunt ont contribué à diminuer la part des intérêts, qui a été en partie compensée par la hausse des remboursements en capital conformément au mécanisme de double révisabilité applicable à la plupart des emprunts conclus avec la Caisse.

En réponse aux observations provisoires, l'office indique avoir « initié une demande de réaménagement de son encours de dettes auprès de la Caisse des dépôts afin de lisser et adapter le profil de remboursement en capital des emprunts à la durée d'amortissement des investissements réalisés ». Il indique également être en phase de montage du financement définitif qui viendra en substitution du prêt Gaïa mobilisé pour acquérir les logements de la résidence « Jean Moulin ». Parallèlement, la Caisse indique, dans ses réponses à l'extrait de rapport qui lui a été adressé, qu'elle « va se rapprocher de l'office pour explorer l'optimisation du profil de la dette, notamment le lissage des échéances 2017 et 2031 ».

5.3.1.2. Risque de solvabilité

La capacité de désendettement permet d'apprécier la capacité de l'organisme à rembourser l'ensemble de sa dette en calculant le nombre d'années qu'il lui faudrait, en théorie, pour se désendetter s'il consacrait l'intégralité de sa CAF à cet unique objectif. Au cas d'espèce, elle

²¹⁹ Ces données sont toutes extraites du logiciel de gestion de la dette de l'office.

²²⁰ Le taux est dit apparent parce qu'il rapporte un flux annuel d'intérêt à un stock de dettes au 31 décembre. Il est utilisé à des fins de pré-diagnostic et de comparaison par voie de parangonage. Le taux effectif global (TEG) représente le vrai coût complet de la dette.

s'élève à 15,2 années en 2017, soit un niveau nettement inférieur à la médiane nationale des organismes de logement social (17 ans)²²¹. Rapportée aux capitaux propres, la dette nette s'élève à 174 % à la même date. Si l'effort d'investissement plus soutenu réalisé en fin de période a eu pour effet d'allonger la capacité de désendettement de deux années, le ratio de structure, qui rapporte la dette nette aux capitaux propres est restée remarquablement stable sur l'ensemble de la période²²². L'ensemble de ces ratios met en évidence un risque de solvabilité limité.

tableau 42 : Ratios de solvabilité

	2014	2015	2016	2017	Moyenne
Encours dettes net / CAF brute retraitée en années	12,3	12,0	13,1	15,2	13,2
Encours de dettes net de la trésorerie / Fonds propres en %	363%	344%	321%	345%	347%
Encours de dettes net / Capitaux propres retraités en %	178%	179%	162%	179%	175%

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS

5.3.1.3. Risque de liquidité

Les ratios de liquidité permettent d'apprécier la capacité d'un organisme à faire face à l'ensemble des dettes immédiatement exigibles. Fin 2017, la part des dettes financières à moins d'un an représentait seulement 4,4 % du total, ce qui est très limité. À cette date, le risque de liquidité apparaissait quasi nul, la dette exigible à moins d'un an ne représentant que 29 % de l'abondante trésorerie dont dispose l'office.

Cependant, en 2016, la dette à moins d'un an a représenté 20 % de l'encours total, ce qui a placé l'office face à une contrainte de refinancement qui, dans la conjoncture financière de taux très bas et de liquidités abondantes, a pu être gérée sans difficultés. Cette situation traduit une insuffisante anticipation de la part de l'organisme, qui aurait dû s'efforcer de lisser le profil d'amortissement de son encours de dettes pour éviter de se trouver face à une situation qui aurait pu se révéler inconfortable en présence d'une conjoncture moins favorable. Une situation similaire va se présenter en 2019 avec l'arrivée à échéance de l'emprunt in fine contracté pour financer l'acquisition de la résidence « Jean Moulin ».

Pour l'avenir, l'office est invité à davantage anticiper les à-coups dans le remboursement de sa dette en procédant de façon précoce aux refinancements et renégociations d'emprunts requis.

tableau 43 : Ratios de liquidité

	2014	2015	2016	2017	Moyenne
Montant de la dette financière exigible à moins d'un an	3 723 332	4 079 135	18 490 512	4 594 328	6 678 606
Part de la dette financière exigible à moins d'un an en %	4,6%	4,7%	20,1%	4,4%	7,6%
Dette exigible à moins d'un an / Trésorerie active	33,0%	35,0%	123,2%	29,0%	52,4%
Dette exigible à moins d'un an / Autofi. net en années	1,70	1,69	10,12	1,72	ns

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS

²²¹ Calcul réalisé à partir des états réglementaires de l'ensemble des organismes HLM.

²²² La même tendance est constatée par rapport aux fonds propres, c'est à dire hors subventions d'investissement.

5.3.2. Bilan fonctionnel

5.3.2.1. Fonds de roulement net global

tableau 44 : Fonds de roulement net global

en €	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds propres	17 173 718	19 229 602	21 676 541	23 996 032	25 521 615
+ Subventions nettes d'investissement	19 255 093	19 917 204	20 050 237	23 366 916	23 750 015
= Capitaux propres retraités	36 428 811	39 146 806	41 726 778	47 362 948	49 271 630
+ Encours de dette locative	74 263 186	81 051 497	86 330 412	91 959 569	103 809 011
+ Dépôts et cautionnements	774 879	793 865	858 901	892 425	943 313
- Immobilisations nettes	100 352 063	108 293 913	115 509 646	121 713 622	136 290 876
- Charges à répartir (hors IC) et primes de remboursement	-14 802	-14 801	-14 851	-55 537	-49 812
+ Provisions pour risques et charges	434 430	550 544	575 543	627 405	798 546
= Fonds de Roulement Net Global (FRNG)	11 564 045	13 263 600	13 996 839	19 184 262	18 581 436
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>596</i>	<i>741</i>	<i>715</i>	<i>985</i>	<i>841</i>
OPH Sète <i>en nombre de mois de dépenses (B2 Boléro)</i>	<i>6,1</i>	<i>6,1</i>	<i>6,4</i>	<i>8,7</i>	<i>6,5</i>
<i>Médiane nationale B2, pour les offices</i>	<i>3,9</i>	<i>4,3</i>	<i>4,4</i>	<i>4,7</i>	<i>nc</i>

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS, médiane Boléro

Le fonds de roulement net global (FRNG) s'élève à 18,6 M€ fin 2017. Il représente 841 jours de charges courantes et 6,5 mois de dépenses (contre 4,7 mois pour la médiane des offices de province en 2016). Ce niveau très confortable, qui se traduit par une trésorerie abondante (cf. *infra*), génère des frais financiers inutiles. Une gestion davantage optimisée de la trésorerie au moyen d'un meilleur cadencement de la mobilisation des emprunts permettrait d'améliorer la performance d'exploitation, certes de façon marginale, mais sans prise de risque.

Sur l'ensemble de la période sous revue, le FRNG s'est raffermi (+ 7 M€), la hausse de 35,9 M€ des immobilisations nettes ayant été plus que compensée par celle de l'encours de dettes (+ 29,5 M€), des capitaux propres (+ 12,8 M€) et plus accessoirement des provisions pour risques et charges (+ 0,4 M€), lesquelles sont quasiment exclusivement constituées de provisions pour gros entretien (PGE). Le montant de cette dernière est arrêté en fonction des travaux de gros entretien identifiés dans le plan triennal, prend en compte, à partir de 2016, les nouvelles dispositions résultant du règlement ANC n° 2015-04 du 4 juin 2015.

Au 31 décembre 2017, la PGE représente près de 260 € par logement en 2017, soit un niveau légèrement inférieur à la médiane nationale des organismes, qui s'établit à 360 € en 2015 – indicateur B12 Boléro.

L'office ne dispose pas de réserves foncières dans son bilan. Néanmoins, aux termes de la présentation effectuée aux administrateurs lors du débat d'orientation budgétaire, l'office a dégagé une enveloppe de 700 k€ pour la constitution de réserves foncières.

5.3.2.2. Besoin en fonds de roulement

tableau 45 : Besoin en fonds de roulement

en €	2013	2014	2015	2016	2017
Besoin en Fonds de Roulement	1 657 476	1 986 049	2 341 444	4 180 401	2 749 199

(a) charges à payer, créances et produits à recevoir, comptes d'attente, créances sur cession d'immo, etc.

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS

Le besoin en fonds de roulement (BFR) correspond à l'écart entre les actifs circulants et les dettes à court terme et traduit les décalages de trésorerie liés au cycle d'exploitation. Lorsqu'il est positif, il mobilise de la trésorerie tandis que lorsqu'il est négatif, il constitue une ressource.

Le BFR de gestion est principalement constitué, en emplois, de subventions à recevoir (dont le montant s'établit à 2 588 k€ en 2017) et de créances sur les locataires (1 630 k€). En ressources, il est avant tout constitué des dépréciations sur créances d'exploitation (641 k€) et de dettes sur fournisseurs (772 k€). Le BFR total s'élève à 2 749 k€ au 31 décembre 2017, ce qui représente un besoin de financement cohérent avec l'activité de l'office, contrairement à l'année précédente où il avait été affecté par des éléments à caractère exceptionnel.

5.3.2.3. Trésorerie nette

tableau 46 : Trésorerie nette

en €	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds de Roulement Net Global (FRNG)	11 564 045	13 263 601	13 996 839	19 184 262	18 581 435
- Besoin en Fonds de Roulement	1 657 476	1 986 049	2 341 444	4 180 401	2 749 199
= Trésorerie nette	9 906 569	11 277 552	11 655 395	15 003 861	15 832 236
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>511</i>	<i>630</i>	<i>595</i>	<i>770</i>	<i>716</i>
OPH Sète <i>en nombre de mois de dépenses (B4 Boléro)</i>	<i>5,2</i>	<i>5,2</i>	<i>5,4</i>	<i>6,8</i>	<i>5,5</i>
<i>Médiane nationale B4, pour les offices</i>	<i>3,2</i>	<i>3,6</i>	<i>3,7</i>	<i>4,4</i>	<i>nc</i>

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS, médiane Boléro

L'office dispose d'une trésorerie abondante qui n'a cessé de se consolider tout au long de la période sous revue. À fin 2017, elle s'élève à 15,8 M€ ce qui représente 716 jours de charges courantes et 5,5 mois de dépenses (contre 4,4 mois pour la médiane des offices de province en 2016). L'office n'a pas de titres immobilisés, ni de trésorerie passive.

5.3.2.4. Fonds disponibles à terminaison des opérations

tableau 47 : Fonds disponibles à terminaison

en €	2017
Fonds de Roulement Net Global au 31 décembre	18 581 435
+ Impact de la situation à terminaison (avant retraitements)	-6 704 990
+ Neutralisation du coût du portage des réserves foncières	528 359
- Neutralisation des provisions pour R&C (hors PGE et réserves)	12 358
- Amortissements courus non échus (ACNE)	2 973 209
= Fonds disponibles à terminaison	9 419 237
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	426
<i>en € par logement familial en propriété</i>	3 103
<i>en % du FRNG</i>	50,7%

Source : états réglementaires traités par Anaafi OLS

À terminaison des opérations engagées, l'office dispose, à fin 2017, de 9,4 M€ de fonds disponibles, représentant l'équivalent de 426 jours de charges courantes et 3 103 € par logement familial en propriété. Ces fonds disponibles constituent la moitié du FRNG constaté au bilan fin 2017 en raison, pour une large part, de la prise en considération des restes à comptabiliser sur les opérations locatives engagées. Ces ratios sont particulièrement robustes.

5.4. Prospective financière

5.4.1. Information du conseil d'administration

Lors de son dernier contrôle, l'ANCOLS avait relevé que l'office ne disposait pas d'une analyse prévisionnelle actualisée, la dernière en date ayant été élaborée en 2011 sans, au demeurant, avoir fait l'objet d'une présentation suivie d'un vote au CA. En l'absence d'actualisation, cette prévisionnelle était obsolète de sorte que l'office ne disposait pas d'un outil de pilotage adapté pour éclairer les choix de gestion de la direction et de la gouvernance.

L'office a, depuis lors, pris les mesures requises en recourant, en 2017, à un prestataire de services pour réaliser, à la suite du plan stratégique de patrimoine, une prévisionnelle financière sur dix ans. Cette prévisionnelle a été actualisée en novembre 2018 et a fait l'objet d'une présentation au CA en décembre 2018.

La chambre recommande à l'office de présenter chaque année au CA une actualisation de sa prévision financière afin qu'il puisse se prononcer en connaissance de cause sur les grandes orientations stratégiques et procéder, ainsi, aux arbitrages financiers, notamment en matière d'investissement.

5.4.2. Hypothèses retenues

5.4.2.1. L'impact des dispositions de la loi des Finances pour 2018

La prévisionnelle financière produite par l'office prend en compte les dispositions fiscales de la loi des finances pour 2018 qui modifient substantiellement l'environnement dans lequel

interviennent les bailleurs sociaux. En particulier, la loi introduit une réduction de loyer solidarité (RLS) venant compenser la baisse des aides personnelles aux logements des locataires du parc social qui en bénéficient et dont le montant dépend de la composition familiale, du zonage géographique et des ressources de locataires. La RLS est assortie d'un mécanisme de modulation, par le biais des cotisations CGLLS, afin d'homogénéiser son impact financier sur les bailleurs en neutralisant les différences de taux de ménages bénéficiant de l'APL. Cette même loi rehausse de 5,5 à 10 % le taux de TVA sur les opérations de construction et de réhabilitation – hors accession sociale à la propriété en PSLA et opérations en QPV dans le cadre de l'ANRU. Une taxe de 10 % est de surcroît appliquée sur les plus-values réalisées sur les ventes HLM.

Selon les hypothèses retenues dans la prévisionnelle financière, les effets de la RLS après application du mécanisme de modulation des cotisations CGLLS devraient avoir pour effet de soustraire 520 k€ par an en moyenne sur dix ans. Cette estimation est forcément forfaitaire compte tenu des incertitudes entourant tant l'ampleur de la réduction qui sera appliquée aux loyers à compter de 2020 et au-delà que du devenir des autres mesures mises en place en 2018, dont en particulier la majoration du taux de TVA. Quoique prudentielle, l'hypothèse retenue par l'office d'un surcoût de 520 k€ par an est cohérente avec le degré d'incertitude actuel.

Pour la seule année 2018, toutefois, l'impact sera moindre compte tenu la montée en puissance progressive de la RLS. Sur cet exercice, l'office évalue l'impact de la RLS « brute » à 654 k€, montant ramené à 264 k€ après minoration des cotisations CGLLS destinée à répartir l'effort financier entre les bailleurs indépendamment du nombre de ménages bénéficiaires des APL. Ce surcoût de 264 k€ sera pour partie compensé par la hausse de 1,25 % des loyers en 2019 (contre 0 % de 2016 à 2018), dont il est attendu 164 k€ de recettes supplémentaires. Dès lors, l'impact net des mesures fiscales récemment adoptées sur l'exercice 2019 devrait se limiter à un surcoût légèrement supérieur à 100 k€²²³, ce qui, compte tenu de l'autofinancement net HLM prévisionnel de 1,5 M€, n'est pas de nature à remettre en cause l'équilibre économique de l'office.

L'effet de la RLS, apprécié au seul regard de son impact sur les comptes de l'office, apparaît donc, pour l'heure, limité. Ainsi, l'économie d'APL réalisée par l'État, qui est de 264 k€ à l'échelle des locataires de l'office après homogénéisation avec les autres bailleurs sociaux, a été payée à hauteur de 100 k€ par l'office (soit 27 %) et de 164 k€ par les locataires (soit 73 %) sous l'effet du dégel de la hausse des loyers. Pour l'avenir, toutefois, une ponction nettement plus importante pourrait intervenir compte tenu de l'objectif de 1,5 Md€ d'économies annoncé par le gouvernement et du montant maximal de la RLS arrêté dans la loi de finances pour 2018.

Les mesures mises en place, dont en particulier le surcoût de TVA sur les constructions neuves, dont le coût est estimé à 550 k€ pour Sète Thau Habitat, auront pour effet de réduire d'autant les fonds propres disponibles à conditions d'équilibre inchangées. Par conséquent, il existe bien un risque que l'office ne soit contraint, à terme, d'adapter son programme d'investissement à la baisse.

5.4.2.2. Les hypothèses retenues par l'office

Les hypothèses macroéconomiques retenues par l'office sont de 1,4 % pour le taux d'inflation et l'indice du coût de la construction (ICC) sur l'ensemble de la période. Les hypothèses

²²³ 654 (perte de loyers imputable à la RLS) - 264 (minoration des cotisations CGLLS) - 164 (surcoût de loyers) = 100 k€. Ce calcul a été réalisé sur l'exercice 2018 en anticipant le surcoût de loyers imputable à la hausse attendue en 2019. Cette méthodologie a été privilégiée par défaut parce que l'estimation réalisée par l'office d'une RLS de 720 k€ assortie de cotisations CGLLS de 206 k€ en 2019 (contre une restitution de 88 k€ en 2018) semble excessivement prudentielle. Elle a donc été écartée par la chambre.

retenues pour l'indice de référence des loyers (IRL) sont de 0 % en 2018 et 2019, puis de 1,6 % au-delà. Pour le taux de référence du Livret A, elles sont de 0,75 % en 2018 et 2019 puis de 1,6 % au-delà. Enfin, pour le taux de rémunération de la trésorerie, elles sont de 0,75 % en 2018 et 2019, puis de 1,6 % au-delà.

Sans être irréalistes, ces hypothèses apparaissent globalement optimistes. En effet, l'ICC connaît généralement des amplitudes plus importantes que l'inflation, de sorte qu'il serait raisonnable d'anticiper une hausse plus forte qui aurait pour effet de renchérir les dépenses d'investissement et, par conséquent, le montant des fonds propres mobilisés et l'ampleur du prélèvement opéré sur le potentiel financier. De même, en appliquant un IRL prévisionnel systématiquement supérieur de 0,2 point à l'inflation à compter de 2020, l'office retient une évolution très favorable à contre-courant des évolutions constatées au cours des dernières années. Or, le gel des loyers a un impact cumulatif d'autant plus important qu'il intervient en début de période. Un changement en apparence modeste de cette hypothèse peut avoir un effet significatif sur les conditions d'équilibre de long terme qu'il convient d'anticiper.

De même, la chambre relève que les dépenses de maintenance et de gros entretien, qui incluent la régie, demeurent structurellement faibles tout au long de la période en dépit du vieillissement du parc et du niveau très bas des dépenses réalisées en la matière en 2017, qui constitue l'année de référence pour bâtir la prévisionnelle. En moyenne sur dix ans, ces dépenses ne représentent que 1 731 k€ par an, ce qui, rapporté à un parc qui devrait atteindre 4 316 logements en 2027, semble nettement insuffisant. Ainsi, ces dépenses passeraient de 530 € par logement en 2018 à 430 € par logement en 2027. À titre de comparaison, la médiane des charges de maintenance des organismes de province s'élevait à 610 € par logement en 2016.

En revanche, les hypothèses d'évolution des autres charges opérationnelles se révèlent recevables. Ainsi, les hypothèses de vacance et d'impayés, quoique ambitieuses²²⁴, sont cohérentes avec les performances passées de l'office. De même, si l'hypothèse d'évolution des frais de personnel et des autres frais de gestion peut sembler limitée au regard des besoins de structuration de certains services de l'office qui fonctionnent de façon dégradée, des économies d'échelle et des synergies peuvent en revanche être attendues à moyen terme dans le cadre du rapprochement avec les offices de l'Hérault et de Béziers. Une évolution plus rapide en début de période, puis plus modeste par la suite, permettrait néanmoins de mieux rendre compte de cette situation.

La prévisionnelle ne prend pas en compte la baisse de 10 % de la TFPB votée par la commune de Sète en 2019 et qui, selon l'estimation de l'office, devrait lui permettre de réaliser une économie annuelle de l'ordre de 260 k€ (cf. § 5.4.2). De même, elle n'intègre pas la cession à la ville de Sète du centre social Gabino dans le cadre de la rénovation urbaine du quartier de l'Ile de Thau. Cette transaction pourrait rapporter un produit de cession de 340 k€ en 2019.

En dépit de ces recettes qui ne pouvaient être anticipées de façon certaine lors de l'élaboration de la prévisionnelle, la chambre estime que certaines des hypothèses sont insuffisamment conservatrices et font peser un doute sur la faisabilité de la prévisionnelle financière. Elle recommande donc à l'office de présenter au CA des scénarios alternatifs permettant d'apprécier l'impact d'hypothèses moins favorables, et non moins réalistes, sur sa situation financière prévisionnelle. Dans ce cadre, elle recommande à l'office d'étayer les hypothèses retenues en matière de dépenses de maintenance et de gros entretien.

²²⁴ Par exemple, en dépit de loyers fixés au plafond conventionnel, l'office anticipe une vacance nulle sur les logements neufs, sauf pour les loyers annexes, où elle est fixée à 5 %.

5.4.3. La capacité prévisionnelle de l'office à dégager des ressources

5.4.3.1. La CAF disponible prévisionnelle

Aux termes de la projection produite par l'office à partir des hypothèses susmentionnées, la CAF disponible se révèle insuffisante dès 2021 pour soutenir un effort d'investissement soutenu et devient même structurellement négative à compter de 2022. En cumul sur la période, la CAF disponible génère un besoin de financement de 1 230 k€.

Cette situation très dégradée, qui traduit une forte et rapide dégradation de la performance économique et financière de l'office, est imputable principalement, sinon exclusivement, au niveau très élevé de l'annuité locative qui, après prise en compte du surcroît d'emprunts mobilisés pour financer les investissements, représenterait 60 % des loyers en fin de période, contre 50 % en 2018.

tableau 48 : Annuité d'emprunt prévisionnelle

en k€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Cumul
Loyers y c nvx lgts	12 233	13 222	14 384	15 274	16 144	16 927	17 777	18 531	19 251	19 998	163 741
Annuité locative, y c. nvx emprunts	6 057	7 155	7 599	8 596	9 502	10 035	10 609	11 094	11 520	11 950	94 117
Annuité / Loyers	49,5%	54,1%	52,8%	56,3%	58,9%	59,3%	59,7%	59,9%	59,8%	59,8%	57,5%

Source : office, rapport d'orientations patrimoniales réalisé par un assistant à maîtrise d'ouvrage

5.4.3.2. Les produits de cession tirés des ventes HLM

L'office prévoit d'encaisser 12 152 k€ de produits de cession, montant correspondant, selon lui, à un prix moyen de cession de 130 k€ actualisé de 86 logements sur dix ans. En l'absence de précision, il convient de supposer que tous les biens cédés sont libres d'emprunts.

Les hypothèses de ventes retenues dans ce document apparaissent improbables, tant en raison du nombre de ventes attendues que du prix moyen et de l'encaisse escomptés.

En volume, les objectifs de cession affichés dans ce plan marquent une rupture avec le rythme de cessions constaté jusqu'à présent. L'office n'a en effet cédé que huit logements sur la période 2013-2018, ce qui met en évidence le chemin à parcourir pour atteindre la cible de neuf logements par an en moyenne. En outre, le nombre de logements mis en vente n'est pas cohérent avec les objectifs annoncés : jusqu'en 2017, l'office n'avait mis en vente que 210 logements et, au terme de la projection financière, il ne prévoyait d'accroître cette liste que de 27 logements à compter de 2020 seulement. À l'évidence, le nombre de mises en vente n'est pas suffisant pour atteindre l'objectif affiché.

En valeur, l'office risque de rencontrer des difficultés à trouver des acquéreurs aux prix escomptés. Les biens cédés jusqu'à présent sont exclusivement des pavillons dont le prix a été fixé entre 117 et 133 k€. Or, pour accroître le nombre de ventes, l'office va être contraint d'élargir le type de biens mis en vente, en proposant des logements collectifs qui ne sont pas nécessairement libres d'emprunts, ce qui aura pour effet de réduire l'encaisse moyenne nette de cession, le capital restant dû des emprunts devant être remboursé en cas de vente du bien. L'intérêt économique des ventes risque de s'en trouver significativement affecté.

Parallèlement l'objectif d'accroissement des ventes va se heurter aux obligations de rattrapage auxquelles les communes entrant dans le champ de la loi SRU sont soumises²²⁵. Or, les maires de ces communes conservent, y compris à l'issue de la loi ELAN, un avis conforme sur les ventes de logements locatifs sociaux²²⁶.

Quoiqu'il ait conscience de ces difficultés, l'office a manifestement arrêté un objectif de vente ambitieux dans le souci premier de contenir le déséquilibre financier de sa prévisionnelle financière, ce qu'il admet implicitement dans le débat d'orientation budgétaire pour 2019 : « Nous devons maintenir un niveau important de cession de patrimoine [libre d'emprunt] pour reconstituer nos fonds propres. [...] Nous connaissons les difficultés qui pèsent sur la politique de vente car l'office n'a pas réussi à concrétiser ses objectifs de vente depuis 10 ans. À ce jour, bien que ce soient des pavillons avec des prix inférieurs au prix du marché, nous n'avons vendu que 24 sur 94 logements individuels mis à la vente], soit 25 %. L'obstacle principal de la vente réside dans la quasi-impossibilité de nos locataires, souvent dépourvus d'apport personnel, de se financer auprès des banques, et comme l'office n'a pas de logements vacants, il est obligé de vendre aux locataires occupants ou leurs ayants droits ».

S'il tient à accroître le volume de ses cessions, l'office devra impérativement élargir significativement le nombre de logements mis à la vente, concéder des remises sur l'estimation émise par les Domaines, et élargir, dans le respect des priorités fixées au III de l'article L. 443-11 du CCH²²⁷, le panel des candidats à l'achat à des ménages qui ne sont pas forcément logés dans son parc, ni même dans le parc social. Sous ces réserves, l'office peut envisager de se rapprocher de l'objectif quantitatif de ventes affiché mais ce n'est pas pour autant qu'il atteindra l'objectif financier annoncé dès lors que, en élargissant le panel des biens mis à la vente et en diminuant le prix moyen de vente, l'office va considérablement diminuer son encaisse nette. Ce sera particulièrement vrai pour les logements récemment acquis en Vefa dans le diffus, sur lesquels subsiste un volume important d'emprunts.

Pour l'ensemble de ces raisons, les produits attendus des cessions figurant dans la prévisionnelle financière apparaissent irréalistes. La chambre demande donc à l'office de reprendre cette hypothèse pour définir un objectif de produits cohérent avec le plan de mises en vente qui doit par ailleurs être approuvé par le CA en vertu de l'article L. 443-7 du CCH²²⁸.

5.4.3.3. Le financement propre disponible

Les pertes cumulées au niveau de la CAF sont compensées par les produits de cession de sorte que le financement propre disponible ressort à près de 11 M€ en cumul sur l'ensemble de la

²²⁵ À titre d'exemple, la ville de Sète a, aux termes du décompte SRU de 2018, franchi de six logements seulement le seuil de 20 % au-delà duquel, en qualité de commune éligible à la dotation de solidarité urbaine, elle n'est pas assujettie au prélèvement SRU.

²²⁶ Article L. 445-1 du CCH : « L'organisme est tenu de consulter la commune d'implantation ainsi que les collectivités et leurs groupements qui ont accordé un financement ou leurs garanties aux emprunts contractés pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration des logements concernés. La commune émet son avis dans un délai de deux mois à compter du jour où le maire a reçu la consultation. Faute d'avis de la commune à l'issue de ce délai, celui-ci est réputé favorable. En cas d'opposition de la commune qui n'a pas atteint le taux de logements sociaux mentionné à l'article L. 302-5 ou en cas d'opposition de la commune à une cession de logements sociaux qui ne lui permettrait plus d'atteindre le taux précité, la vente n'est pas autorisée ».

²²⁷ « Les logements vacants des organismes HLM peuvent être vendus, dans l'ordre décroissant de priorité :
- à toute personne physique remplissant les conditions auxquelles doivent satisfaire les bénéficiaires des opérations d'accèsion à la propriété, mentionnées à l'article L. 443-1, parmi lesquels l'ensemble des locataires de logements appartenant aux bailleurs sociaux disposant de patrimoine dans le département, ainsi que les gardiens d'immeuble qu'ils emploient sont prioritaires ;
- à une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales ;
- à toute autre personne physique. »

²²⁸ « La convention d'utilité sociale [...] vaut autorisation de vendre pour les logements mentionnés dans le plan de mise en vente de la convention [...] pour la durée de la convention. »

période. Cette projection doit toutefois être considérée avec prudence compte tenu des réserves émises sur la qualité des prévisions des produits de cession.

tableau 49 : Financement propre disponible prévisionnel

en k€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Cumul
CAF disponible	991	449	658	143	-404	-473	-598	-606	-646	-743	-1 229
+ Pdt de cessions	520	660	1 074	1 227	1 247	1 267	1 144	1 743	1 771	1 500	12 153
= Fi propre dispo	1 511	1 109	1 732	1 370	843	794	546	1 137	1 125	757	10 924

Source : office, rapport d'orientations patrimoniales réalisé par un assistant à maîtrise d'ouvrage

5.4.4. La soutenabilité de la politique prévisionnelle d'investissement

5.4.4.1. Les investissements envisagés

L'office a arrêté, dans sa prévisionnelle financière, un volume d'investissement cumulé de 113 M€. Cet effort d'investissement est légèrement supérieur à celui de la période écoulée (cf. § 3.2.3.1), mais nettement mieux équilibré entre la production neuve (59 %, contre 97 % préalablement) et les réhabilitations (41 %, contre 3 %). Dans le neuf, l'office prévoit de produire 100 logements par an en moyenne à un coût de revient moyen de 1 800 € par m², financés à hauteur de 8 % sur fonds propres, de 17 % par subventions et de 75 % par emprunts.

En matière de réhabilitation, la prévisionnelle ne porte que sur les exercices 2018-2021, de sorte qu'aucune opération n'est prévue au cours des six années suivantes, ce qui semble peu réaliste. Dans le détail, l'office prévoit de remplacer 440 chaudières en 2018 et 2019 pour un coût brut de 418 k€ qui sera en grande partie compensé par une prime de 366 k€ perçue au titre des certificats d'économie d'énergie (CEE). Il envisage également de réhabiliter le foyer « Le Trémont » en 2021 pour un montant de 1 564 k€, et d'intervenir sur plusieurs ensembles immobiliers, dont en particulier celui de la « Croix de Marcenac » et du « Mas Grenier » à compter de 2019, pour un montant total de 7 486 k€. Cette dernière opération devrait s'accompagner d'une hausse de loyers d'un montant prévisionnel de 830 k€. Enfin, des investissements d'un montant de 2 175 k€ seront consacrés aux réhabilitations thermiques des trois ensembles du Val de Thau, de « la Maison Baille » et de « la Manutention ». Comme pour les autres réhabilitations, ces investissements s'accompagnent de hausses de loyers dont le montant ne pourra toutefois être arrêté sans une actualisation de la base de gestion locative des loyers plafonds conventionnels.

5.4.4.2. Les modalités de financement des investissements

Les conditions de financement de l'ensemble de ces investissements sont rendues particulièrement délicates par la faiblesse de la CAF disponible. En effet, en dépit de produits de cession surévalués, le financement disponible s'établit à 10,9 M€ sur dix ans, ce qui représente moins de 10 % des investissements prévisionnels. Compte tenu de la modicité du financement propre disponible, l'effort d'investissement génère un besoin de financement de 102,1 M€ sur dix ans, auquel l'office entend faire face en levant 94,1 M€ d'emprunts nouveaux et en mobilisant son fonds de roulement à hauteur de 7,9 M€.

En d'autres termes, l'office prévoit de mobiliser une grosse partie de ses réserves pour financer sa croissance qui ne peut être immédiatement rentable compte tenu du poids que représente le remboursement de sa dette. Cette stratégie de croissance par ponction du fonds de

roulement pourrait être recevable sous réserve qu'à l'issue de la période, en 2027, l'office ait renoué avec une CAF disponible durablement positive. Or, ce n'est pas le cas en l'espèce, bien au contraire : la CAF disponible ne cesse de se dégrader sur l'ensemble de la période au point d'atteindre 743 k€ en 2027.

Dès lors, même en faisant abstraction des réserves émises sur les hypothèses retenues (cf. § 5.2.6), la prévisionnelle financière n'apparaît pas soutenable. La mobilisation excessive du fonds de roulement, sans que la CAF disponible ne se redresse simultanément, expose l'office à un risque de liquidité dont la portée peut se révéler très grave, notamment en cas de restriction des conditions d'accès au crédit, laquelle est au demeurant vraisemblable d'ici dix ans²²⁹.

Lors du débat d'orientation budgétaire pour 2019, la direction de l'office a admis, que la réalisation du plan d'investissement était difficile à réaliser : « le fonds de roulement structurel de l'office n'étant pas extensible, nous ne pourrions pas y puiser indéfiniment, surtout si le doublement de la RLS telle qu'envisagée dans la loi de Finances 2018 venait à être mise en œuvre en 2020 et si les taux d'intérêts, dont celui du Livret A, venaient à remonter significativement. À moyen terme, l'office serait donc conduit [...] à baisser le niveau de ses investissements pour ne pas se retrouver en difficulté financière ». Un diagnostic plus explicite du caractère non soutenable du plan tel qu'il apparaît dans l'état des hypothèses actuelles serait souhaitable pour aider les administrateurs à opérer les arbitrages stratégiques qui s'imposent.

²²⁹ Les conditions d'accès au crédit bancaire sont étroitement corrélées à la politique des banques centrales. Or, depuis la crise financière de 2008, la banque centrale européenne, à la suite de la Réserve fédérale américaine et à l'instar d'autres grandes banques centrales, a mis en œuvre une politique de taux faibles assortie de programmes de rachats d'actifs, dits « quantitative easing », destinés à fluidifier les marchés. Ces mesures exceptionnelles ont toutefois un caractère transitoire en raison des risques d'inflation et de bulles financières qu'ils engendrent dans la durée. Une normalisation de la politique de la BCE est donc attendue à brève échéance. Elle devrait se traduire par un renchérissement du crédit.

tableau 50 : Situation financière prévisionnelle

en k€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Cumul
Fi propre dispo	1 511	1 109	1 732	1 370	843	794	546	1 137	1 125	757	10 924
- Inv. Locatifs (a)	7 200	10 148	9 626	11 912	10 911	11 910	12 239	12 563	13 008	13 459	112 976
= Besoin de fi	-5 689	-9 039	-7 894	-10 542	-10 068	-11 116	-11 693	-11 426	-11 883	-12 702	-102 052
Var du FdR	368	-1 884	-295	-1 946	-566	-1 081	-1 084	-332	-363	-752	-7 935
Nvx emprunts (b)	6 057	7 155	7 599	8 596	9 502	10 035	10 609	11 094	11 520	11 950	94 117
Fonds propres inv. (a-b)	1 143	2 993	2 027	3 316	1 409	1 875	1 630	1 469	1 488	1 509	18 859
dont offre nouvelle	725	1 435	1 174	1 649	880	1 339	1 086	918	929	942	11 077
dont réhabilitations	418	1 558	853	1 667	529	536	544	551	559	567	7 782
dont offre nouvelle	63,4%	47,9%	57,9%	49,7%	62,5%	71,4%	66,6%	62,5%	62,4%	62,4%	58,7%
dont réhabilitations	36,6%	52,1%	42,1%	50,3%	37,5%	28,6%	33,4%	37,5%	37,6%	37,6%	41,3%
Potentiel financier	16 403	14 519	14 224	12 278	11 712	10 631	9 547	9 215	8 852	8 100	
Nbre de logements	3 036	3 210	3 399	3 615	3 796	3 887	4 028	4 140	4 228	4 316	
Potentiel Fi / logement	5,4	4,5	4,2	3,4	3,1	2,7	2,4	2,2	2,1	1,9	
Modalités de financement des investissements											
Emprunts	84,1%	70,5%	78,9%	72,2%	87,1%	84,3%	86,7%	88,3%	88,6%	88,8%	83,3%
Fonds propres	15,9%	29,5%	21,1%	27,8%	12,9%	15,7%	13,3%	11,7%	11,4%	11,2%	16,7%
Fi propre dispo / Inv.	21,0%	10,9%	18,0%	11,5%	7,7%	6,7%	4,5%	9,1%	8,6%	5,6%	9,7%

Source : office, rapport d'orientations patrimoniales réalisé par un assistant à maîtrise d'ouvrage

Recommandation

11. Présenter annuellement au conseil d'administration une prévisionnelle financière actualisée comportant plusieurs scénarios pour lui permettre de procéder aux arbitrages financiers, notamment en matière d'investissement. *Non mise en œuvre.*

En réponse aux observations provisoires, l'office soutient que sa prévisionnelle a été construite de façon prudente, en raison notamment de la non-prise en compte de facteurs favorables, au nombre desquels la baisse de 10 % du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties, la renégociation du profil d'amortissement de la dette locative avec la Caisse, la baisse de la TVA à 5,5 % sur les logements financés en PLAI, la revalorisation des loyers après travaux prévue dans les accords collectifs, l'optimisation du temps de travail, la mutualisation de moyens dans le cadre de la SAC ainsi que les marges sur loyers plafonds. La chambre relève que, sauf à ce que ce dernier levier soit mobilisé, lequel aurait en effet un impact immédiat et significatif sur sa situation financière, les éléments susmentionnés ne sont pas de nature à rétablir l'équilibre d'exploitation de l'office en fin de période. Dès lors, il appartient à l'office de mettre en évidence leur effet cumulé, moyennant une projection assise sur des économies ou des surcroûts de recettes précisément identifiées.

L'office s'engage à « procéder, dès le prochain débat d'orientation budgétaire et courant 2020, à une nouvelle projection comportant trois scénarios (ambitieux, au fil de l'eau et pessimiste) » une fois que seront notamment connus les dispositions de la loi des finances pour 2020. Il reconnaît néanmoins que, « la vente de patrimoine ne peut rester durablement la condition sine qua non de mise en œuvre du développement patrimonial de l'office » et qu'elle fera par conséquent l'objet d'une délibération du conseil d'administration.

5.5. Qualité de l'information comptable et financière

5.5.1. Normes comptables applicables

L'office relevant encore à ce jour du régime de la comptabilité publique, l'instruction budgétaire et comptable M31 lui est applicable. En vertu des dispositions introduites par la loi portant sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, les offices publics de l'habitat doivent adopter le régime de la comptabilité privée au plus tard le 1^{er} janvier 2021. L'office prévoit d'anticiper cette échéance en basculant, dès le 1^{er} janvier 2020, en comptabilité privée.

En anticipation de changement, l'office avait prévu de mandater une mission d'expertise en avril 2019 à la suite de laquelle il arrêtera une organisation cible et précisera les ressources complémentaires nécessaires. Pour l'heure, toutefois, l'office estime que « aux vues des compétences et de l'expérience acquises par les collaborateurs en place, [...], il n'est pas prévu de modification de postes sur la partie comptabilité et fiscalité. [Seule] la partie recouvrement contentieux nécessitera le renforcement des compétences avec un ETP supplémentaire pur tenir compte de l'accroissement des tâches et du patrimoine géré ». La chambre relève toutefois que les ressources aujourd'hui mobilisées par le Trésor public pour le compte de l'office sont estimées à 1,5 ETP.

Par délibération en date du 21 mars 2018, le CA a décidé d'allonger de 40 à 45 ans la durée d'amortissement du composant « structure » qui représente plus de 90 % du coût de revient d'une opération en plus encore des immobilisations nettes comptabilisées du bilan. Cette modification, qui se justifie au regard de la durée de vie effective de ce composant, aura pour effet de diminuer de près de 800 k€ le montant total des dotations annuelles aux amortissements et d'augmenter d'autant le résultat net. En revanche, contrairement à ce qui a été indiqué aux administrateurs, cet ajustement n'a aucun impact sur la capacité d'autofinancement de l'organisme²³⁰.

5.5.2. Moyens mis en œuvre

5.5.2.1. Organisation du service

Le service comptable et financier s'articule autour de deux pôles : un pôle « comptabilité », qui comporte quatre personnes dont l'une est dédiée au quittancement et aux charges locatives, et un pôle « contentieux locatifs » qui comprend trois personnes.

Le service dispose de procédures écrites²³¹ à l'exception toutefois de la gestion de la dette et des immobilisations, ce qui n'est pas conforme à l'article 911-2 du règlement de l'Autorité des normes comptables (ANC) n° 2014-03-03 relatif au plan comptable général²³². L'office doit formaliser sans tarder les procédures manquantes.

²³⁰ Source : selon les propos de l'ancien DG tels que retranscrits dans le PV du 21 mars 2018 : « Il faut cependant relever que cette baisse, si elle permet de conforter un résultat de fonctionnement créditeur, entraîne quand même une diminution sensible de notre capacité d'autofinancement. »

²³¹ Pour la TVA, le mandatement, le quittancement, le recouvrement, la paie, le remboursement des cautions et la répartition analytique des charges.

²³² « Une documentation décrivant les procédures et l'organisation comptables doit être établie en vue de permettre la compréhension et le contrôle du système de traitement ; cette documentation doit être conservée aussi longtemps qu'est exigée la présentation des documents comptables auxquels elle se rapporte. »

5.5.2.2. Relations avec le comptable public

L'office a conclu, en janvier 2007, une convention de partenariat avec la trésorerie municipale de Sète aux termes de laquelle une série d'actions assortie d'indicateurs doit être mise en œuvre afin d'améliorer la qualité comptable, de garantir la régularité de la dépense et la rapidité de son règlement, de maîtriser les procédures de quittance et de conforter les résultats du recouvrement.

En pratique, toutefois, l'ensemble des mesures de suivi inscrites dans cette convention ne sont plus appliquées. En particulier, il n'existe pas de réunion formalisée sur la « valorisation de l'information budgétaire et comptable », c'est-à-dire d'exploitation et d'interprétation des données financières par le comptable pour le compte de l'office.

Parallèlement, l'office a conclu, en décembre 2008, une convention de dématérialisation du bordereau de quittance avec la trésorerie municipale de Sète, dont le contenu n'appelle pas d'observations de la part de la chambre.

5.5.3. Tenue de la comptabilité

5.5.3.1. Indice de qualité comptable

L'indice de qualité comptable établi par la direction des finances publiques à partir de 34 points de contrôle portant sur les informations de haut de bilan, les comptes de tiers, les opérations complexes et les délais, fait état d'une dégradation de la situation. En effet, alors que cet indice a oscillé entre 18,8 et 19,1 de 2013 à 2017, il a été ramené à 16,9 en 2017. Cet indice n'était pas encore disponible pour l'exercice 2018 à la clôture de l'instruction du présent contrôle.

Les anomalies notées en 2017 portent principalement sur des opérations relevant de la responsabilité du comptable (transferts des subventions au compte de résultat, l'apurement des subventions totalement amorties et contre-passation des intérêts courus non échus). En outre, la présence de soldes anormaux est signalée sans plus de précision.

5.5.3.2. Corrections apportées à des dysfonctionnements antérieurs

Dans son rapport de février 2017, l'ANCOLS avait relevé une anomalie comptable majeure dont elle estimait, aux termes de son analyse, qu'elle n'était toutefois pas de nature « à remettre en cause la sincérité des comptes ». En l'espèce, les frais engagés pour réaliser les diagnostics techniques, les enquêtes de satisfaction et d'occupation, ainsi que les plans de formation et le contrôle des ascenseurs étaient immobilisés et amortis sur une période de trois ou quatre ans comme s'il s'agissait de frais d'études préalables à la réalisation d'une opération investissement. Les montants annuels ainsi immobilisés jusqu'en 2014 se sont élevés à 72 k€ en 2010, 35 k€ en 2011, 14 k€ en 2012, 3 k€ en 2013 et 6 k€ en 2014, ce qui représente respectivement 7,4 %, 5,4 %, 8,8 %, 1,7 % et 0,3 % du résultat net comptable de l'exercice.

La chambre observe que, si l'impact de ces erreurs sur le résultat net peut être considéré comme non significatif à compter de 2013, ce n'était pas le cas antérieurement. En outre, elle relève que si l'office a mis fin à cette pratique en 2015, ce n'est qu'en janvier 2019 qu'il a procédé

à l'apurement des immobilisations résiduelles non amorties, dont le montant était encore de 119 k€.

Par ailleurs, la chambre a pris note que l'apurement des charges récupérables a été, pour la première fois en 2019, rattaché à l'exercice antérieur 2018, ce qui vient corriger un manquement récurrent. Elle constate également que l'office a régularisé, à la clôture de ce même exercice, les modalités de calcul des indemnités pour départ à la retraite. Désormais, une mise à jour annuelle est effectuée en fonction des risques objectivement évaluables.

5.5.3.3. Respect des délais de paiement

Le délai global de paiement (DGP) des collectivités et établissements publics locaux est fixé à 30 jours, dont 20 jours pour l'ordonnateur pour assurer l'ensemble des tâches administratives relatives à la réception et l'enregistrement de la facture ainsi qu'à son envoi à la chaîne aval de paiement, et 10 jours pour le comptable pour vérifier la régularité des pièces justificatives et la validité de la créance, puis déclencher le règlement bancaire. Les dernières adaptations réglementaires apportées par le décret du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique n'ont pas modifié ce plafond qui s'applique depuis le 1^{er} janvier 2010.

L'office respecte le délai global de paiement : il règle en moyenne ses fournisseurs entre 13 et 18 jours, sachant que les délais de la trésorerie oscillent de 1 à 4 jours sauf exceptions. Le respect du délai maximal de paiement se révèle toutefois plus difficile à respecter au mois de juillet. En juillet 2017, notamment il s'est élevé à 57 jours, mais il s'est rétabli à 19 jours en juillet 2018.

5.5.3.4. Anomalies comptables et financières

En dehors de l'analyse des mesures correctives apportées aux dysfonctionnements relevés dans le rapport de l'ANCOLS de février 2017, la chambre n'a pas opéré de diligences spécifiques en matière de fiabilité des comptes dans le cadre du présent contrôle. Néanmoins, elle a relevé, à la faveur de la revue analytique des comptes réalisée dans le cadre de l'analyse financière, quelques erreurs.

D'une part, les provisions pour gros entretien sont très largement surévaluées au regard du plan pluriannuel dont le montant ne donne, au demeurant, pas lieu à une exécution conforme aux prévisions (cf. § 5.4.4.1). À l'inverse, l'office n'a comptabilisé aucune provision pour risques et charges sur les cinq contentieux sur des opérations en cours. Cette anomalie, qui avait déjà été relevée par l'ANCOLS dans son rapport de février 2017, n'a pas été corrigée. La chambre demande à l'office de procéder à une revue de ces provisions.

D'autre part, les dépréciations des créances locatives ne sont pas calculées conformément à la règle. En effet, en principe, les créances sur les locataires présents sont dépréciées à hauteur de 25 % quand elles sont âgées de trois à six mois, de 50 % quand elles sont âgées de 6 à 12 mois, puis à hauteur de 100 % au-delà ; tandis que les créances sur les locataires partis sont systématiquement dépréciées à 100 %. Or, en pratique, l'office constate un montant forfaitaire de dépréciation de l'ordre de 150 k€ qui est supérieur au surcroît de dépréciation nette de l'année ; puis, à l'issue de plusieurs années, un correctif est apporté moyennant une année blanche au cours de laquelle aucune dépréciation supplémentaire n'est constatée. C'est ce qui s'est passé en 2018 où le comptable a décidé de ne procéder à aucune dotation complémentaire compte tenu du volume

excessif de dépréciations figurant à ce titre au 31 décembre 2017. En effet, le solde des dépréciations au 31 décembre est de 829 k€ alors que, selon les modalités de calcul rappelées supra, il devrait s'établir à 643 k€. L'écart de 187 k€ représente 12,3 % du résultat net comptable de l'exercice, ce qui suffisamment significatif pour en donner une image insincère, notamment en 2018.

tableau 51 : Dépréciations et admissions en non-valeur

Dépréciation en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Au 1er janvier	615 595	622 372	622 372	687 739	769 884	828 863
+ Dépréciation	150 000	150 000	128 000	150 000	150 000	0
- Reprise	143 223	150 000	62 633	67 856	91 021	40 261
= Au 31 décembre	622 372	622 372	687 739	769 884	828 863	788 602
Dépréciation sur RAR	573 838	625 951	644 681	629 338	642 180	780 099
Sur (+) ou sous (-) évaluation du montant de la dépréciation	48 534	-3 579	43 059	140 546	186 683	8 503
Pour mémoire ANV de l'année	143 223	50 896	62 633	67 856	91 021	nc

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS

Par ailleurs, l'annulation d'un mandat de paiement de 377 k€ en 2015 enregistré au compte 7731 « Mandats annulés sur exercices antérieurs », a conduit à une majoration d'un même montant du résultat net de cet exercice et du report à nouveau constaté au bilan des deux exercices suivants en l'absence d'enregistrement d'une écriture contraire avant 2018. Le mode opératoire suivi pour annuler ce mandat exposé au § 5.1.12 qui, selon l'office, aurait été préconisé par la trésorerie municipale, a créé une importante distorsion dans les comptes alors que la régularisation initialement visée portait sur un aspect secondaire.

Plus marginalement, la chambre a, à la faveur de l'instruction, attiré l'attention de l'office sur quelques erreurs sans grande conséquence dans les états réglementaires²³³.

²³³ Par exemple, l'évolution du nombre de locaux commerciaux est mal renseignée.

ANNEXES

annexe 1 : Éclairage sur l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation	153
annexe 2 : Éclairage sur le plan local de l'habitat.....	154
annexe 3 : Éclairage sur les objectifs de production du projet de PLH 2019-2014	155
annexe 4 : Éclairage sur les opérations de logements conventionnés sur le territoire intercommunal	156
annexe 5 : Tableaux de réconciliation avec les indicateurs Boléro.....	157

annexe 1 : Éclairage sur l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation

L'article L. 302-5 du CCH impose, pour les communes d'au moins 3 500 habitants appartenant à un EPCI ou comprise dans une aire urbaine de plus de 50 000 habitants et comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, un taux de logement social de 20 ou 25 % des résidences principales d'ici 2025. Cette obligation, qui trouve son origine dans l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000, a connu plusieurs modifications législatives, dont en particulier celles introduites par la loi égalité citoyenneté (EC) du 27 janvier 2017, qui renforce le dispositif initial.

Depuis son entrée en vigueur, les 43 communes de l'Hérault entrant dans le champ d'application de la loi sont tenues d'atteindre, d'ici 2015, le seuil de 25 %, contre 20 % précédemment. L'Hérault est le seul département d'Occitanie à être entièrement concerné par le relèvement de ce seuil qui a pour effet de porter le déficit de logements sociaux à l'échelle du département de l'ordre de 15 000 à 30 000.

Les communes héraultaises qui sont à la fois soumises à la loi SRU et déficitaires faute d'atteindre le taux légal qui leur est opposable, font l'objet d'un prélèvement sur leurs ressources fiscales, qui est calculé annuellement en fonction de l'ampleur de leur déficit et des objectifs de rattrapage qui leur sont assignés. Ces objectifs et prélèvements sont calculés par période triennale afin d'aboutir, à fin 2025, au taux légal applicable. En pratique, toutefois, les communes de l'Hérault qui ont atteint le seuil de 20 % depuis l'entrée en vigueur de la loi EC (contre 15 % auparavant sauf sur la métropole de Montpellier où le seuil de 20 % était déjà applicable) ne font pas l'objet d'un prélèvement.

Depuis la loi EC, ces objectifs sont à la fois quantitatifs et qualitatifs en incluant, en règle générale, un seuil minimal de logements très sociaux (PLAI) et un seuil maximal de logements conventionnés les moins accessibles économiquement (PLS), le solde étant en logements sociaux « de droit commun » (PLUS). Ces seuils s'apprécient à l'issue de la période triennale et non pas par programme.

Si une commune ne remplit pas ses objectifs triennaux, elle peut être placée en « carence » par le préfet qui peut alors appliquer des sanctions majorées et qui dispose d'un droit de substitution dans l'exercice de certaines prérogatives communales comme le droit de préemption. À l'issue de la période triennale 2011-2013, 13 communes du département de l'Hérault ont été déclarées en état de carence pour une période de trois ans. Certaines de ces communes ont conclu avec l'État un contrat de mixité sociale pour identifier de façon concertée les difficultés rencontrées, mettre en œuvre les outils fonciers, d'urbanisme ou financier nécessaires et identifier les opérations et les volumes de logements sociaux à programmer sur la période suivante.

annexe 2 : Éclairage sur le plan local de l'habitat

Le programme local de l'habitat (PLH) est un document de programmation établi par les EPCI qui couvre l'ensemble des composantes de l'habitat, à savoir : le logement, qu'il soit conventionné ou non, en location ou en accession, la construction neuve ainsi que le traitement du parc existant, de même que les structures d'hébergement.

En vertu de l'article L. 302-1 du CCH, « Le programme local de l'habitat définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logement et en hébergement, à favoriser la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. [...] Il comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique [...] comprenant : le nombre et les types de logements à réaliser ; le nombre et les types de logements locatives privés à mobiliser [...] ; les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ; l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement des opérations d'aménagement de compétences communautaires [...]. »

Si le PLH n'est pas opposable aux tiers, il doit toutefois être compatible avec le schéma de cohérence territorial défini à l'article L. 122-1-15 du code de l'urbanisme, lequel a été approuvé le 4 février 2014 par le syndicat mixte du Bassin de Thau. Le PLH s'impose aux plans locaux d'urbanisme prévu à l'article L. 123-1-9 du code de l'urbanisme, sous réserve toutefois qu'il soit suffisamment territorialisé pour faire l'objet d'une traduction réglementaire dans les PLU communaux ou, le cas échéant, dans le PLU intercommunal.

Le PLH doit prendre en compte les objectifs du plan de déplacement urbain (PDU), des contrats de ville établis en faveur des quartiers prioritaires, du plan climat énergie territorial (PCET) ainsi que le schéma d'accueil départemental des gens du voyage et le plan départemental d'accès au logement et à l'hébergement des personnes défavorisées (PDAHLPD).

annexe 3 : Éclairage sur les objectifs de production du projet de PLH 2019-2014

	Objectif de production				dont locatif social			Communes soumises à l'article 55 de la loi SRU
	Sur 6 ans	Par an	Sur 6 ans	Par an	% LLS	Dont neuf par an	Dont AA et conv. parc privé / an	
Sète	2 148	358	695	116	32%	97	19	OUI
Frontignan	885	147	510	85	58%	71	14	OUI
Balaruc-Les-Bains	689	115	315	53	46%	47	5	OUI
Balaruc-Le-Vieux	59	10	6	1	10%	1	0	NON
Total triangle urbain central	3 780	630	1 526	40%	216	38		
Marseillan	1 370	228	466	78	34%	70	8	OUI
Mèze	535	89	225	38	42%	34	4	OUI
Loupian	116	19	45	8	39%	7	1	NON
Bouzigues	96	16	8	1	8%	1	0	NON
Total Thau Nord	2 117	353	744	124	35%	112	12	
Gigean	389	65	218	36	56%	33	4	OUI
Poussan	421	70	172	29	41%	26	3	OUI
Villeveyrac	146	24	71	12	49%	11	1	NON
Montbazin	89	15	23	4	26%	3	0	NON
Total Vene Moure	1 046	174	484	81	46%	73	8	
Mireval	83	14	41	7	49%	6	1	NON
Vic-La-Gardiole	175	29	68	11	39%	10	1	NON
Total Etangs Gardiole	258	43	109	18	42%	16	2	
Total EPCI	7 201	1 200	2 863	477	40%	417	60	

Source : projet de PLH à fin novembre 2018

Aux termes du projet de PLH communiqué à la chambre et sous réserve des modifications qui pourraient être apportées avant son adoption par l'assemblée délibérante, la production prévisionnelle est de 1 200 logements par an, dont 40 % de logements sociaux, soit 477. Les principales villes concernées par la production de logements sociaux sont Sète (116 par an), Frontignan (85) et Marseillan (78).

Pour les communes carencées (Frontignan, Gigean, Marseillan et Poussan), les objectifs retenus dans le PLH correspondent à ceux fixés dans les conventions de mixité sociale. Le cumul des objectifs de production de ces quatre communes représente un peu plus de la moitié de la totalité de la production des logements locatifs sociaux programmée sur le territoire intercommunal.

annexe 4 : Éclairage sur les opérations de logements conventionnés sur le territoire intercommunal

En nombre de logements locatifs sociaux	2015	2016	2017	2018	Cumul
Programmation annuelle	317	284	317	591	1 454
dont Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)	93	73	57	150	355
dont Prêt locatif aidé d'intégration structure	19	15	21	23	78
dont Prêt locatif à usage social (PLUS)	168	177	123	320	788
dont Prêt locatif social (PLS)	0	19	12	98	129
dont Prêt social location accession (PSLA)			44	0	44
Réalisation	116	294	233	306	949
dont Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)	36	101	66	87	290
dont Prêt locatif aidé d'intégration structure	0	0	0	24	24
dont Prêt locatif à usage social (PLUS)	80	193	139	169	581
dont Prêt locatif social (PLS)	0	0	28	26	54
Dont OPH intercommunal	28	216	189	108	541
dont Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)	8	77	55	29	169
dont Prêt locatif aidé d'intégration structure	0	0	0	22	22
dont Prêt locatif à usage social (PLUS)	20	139	118	57	334
dont Prêt locatif social (PLS)	0	0	16	0	16
Dont OPH interco en %	24%	73%	81%	35%	57%
dont Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)	22%	76%	83%	33%	58%
dont Prêt locatif aidé d'intégration structure				92%	92%
dont Prêt locatif à usage social (PLUS)	25%	72%	85%	34%	57%
dont Prêt locatif social (PLS)			57%	0%	30%

Source : réponse conjointe de l'office et de l'EPCI au questionnaire de la chambre en demande de précision au regard des montants relevés dans les délibérations afférentes (n° 2015-202 du 17 décembre 2015 ; 2015-27 du 28 avril 2015 ; 2016-107 du 16 juin 2016 ; 2017-085 du 23 mars 2017 ; 2017-271 du 30 novembre 2017 ; 2018-055 du 17 mai 2018)

annexe 5 : Tableaux de réconciliation avec les indicateurs Boléro

Charges de maintenance d'exploitation : réconciliation avec les indicateurs B8 et B8 bis de Boléro

en €	2013	2014	2015	2016	2017
Entretien courant non récupérable	320 533	346 983	336 583	378 283	435 712
+ Gros entretien non récupérable	341 805	207 054	423 446	114 344	267 922
+ Travaux en régie non récupérables	488 400	466 930	501 962	510 470	578 973
= Charges de maintenance (exploitation)	1 150 738	1 020 967	1 261 991	1 003 097	1 282 607
OPH Sète : en € par logt familial géré (B8)	426	374	439	343	422
<i>Médiane province B8, tous organismes</i>	563	583	593	610	nc
OPH Sète : en % des loyers (B8 bis)	9,9%	8,5%	10,2%	7,7%	9,5%
<i>Médiane province B8 bis, tous organismes</i>	13,2%	13,2%	13,8%	13,6%	nc

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS, médiane Boléro (base d'observation des organismes études et référencement des organismes)

Taux de récupération des charges récupérables : réconciliation avec l'indicateur B18 de Boléro

en €	2013	2014	2015	2016	2017
Charges récupérées	3 138 725	3 214 627	3 372 390	3 643 442	3 626 003
Charges récupérables	3 107 815	3 043 491	3 319 675	3 381 857	3 721 134
OPH Sète : taux de récup. des charges (B18)	101,0%	105,6%	101,6%	107,7%	97,4%
<i>Médiane province B18, tous organismes</i>	96,6%	96,3%	96,0%	96,0%	nc

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS, médiane Boléro

Créances locatives : réconciliation avec l'indicateur B14 de Boléro

en €	2013	2014	2015	2016	2017
Créances brutes sur locataires présents	1 537 891	1 702 910	1 680 979	1 290 709	1 445 126
+ Créances exigibles sur locataires partis	168 379	121 567	133 561	222 933	185 757
= Créances locatives totales	1 706 270	1 824 477	1 814 540	1 513 642	1 630 883
+ Admissions en non-valeur	143 223	50 896	62 633	67 856	91 021
= Créances locatives majorées des ANV	1 849 493	1 875 373	1 877 173	1 581 497	1 721 904
OPH Sète : Créances locatives / quittancement	12,5%	12,3%	11,9%	9,5%	10,1%
<i>Médiane province B14, tous organismes</i>	13,1%	13,4%	13,8%	14,1%	nc

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS, médiane Boléro

Rendement locatif apparent : réconciliation avec l'indicateur B9 de Boléro

en €	2013	2014	2015	2016	2017
OPH Sète : rendement locatif moyen apparent des logements familiaux gérés (B9 Boléro)	3 827	3 890	3 824	3 939	3 897
<i>Médiane B9 province, tous organismes</i>	3 838	3 854	3 902	3 937	nc

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS, médiane Boléro

Coûts de gestion : réconciliation avec les indicateurs B6 et B6 bis de Boléro

en €	2013	2014	2015	2016	2017
Coûts de gestion nets	1 818 736	2 049 919	1 965 610	2 324 527	2 283 624
+ Cotis. CGLLS et charges brutes de mutualisation	0	0	157 641	267 568	516 787
+ Pertes pour défaut de récup. charges locatives	-30 909	-171 136	-52 715	-261 584	95 131
- Participation NR	0	0	0	0	0
= Coûts de gestion ratio B6 Boléro pour les offices	1 787 827	1 878 783	2 070 536	2 330 511	2 895 542
<hr/>					
OPH Sète : coût de gestion Boléro / loyers	15,3%	15,7%	16,7%	17,9%	21,5%
<i>Médiane province B6 bis, tous organismes</i>	25,9%	26,8%	27,8%	28,5%	nc
<hr/>					
OPH Sète : coût gestion Boléro / logt géré €	662	688	720	796	954
<i>Médiane province B6, tous organismes</i>	1 026	1 074	1 112	1 155	nc

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS, médiane Boléro

Charges de personnel : réconciliation avec les indicateurs B17 et B17 bis de Boléro

en €	2013	2014	2015	2016	2017
Charges de personnel NR totales	1 534 698	1 639 447	1 682 169	1 865 327	1 921 344
- Participation non récupérable (omise du calcul du ratio dans Bolero pour les offices)	0	0	0	0	0
= Charges de personnel non récupérables hors participation non récupérable ratio B17 offices	1 534 698	1 639 447	1 682 169	1 865 327	1 921 344
<hr/>					
OPH Sète : frais personnel Boléro / loyers	13,2%	13,7%	13,6%	14,4%	14,3%
<i>Médiane province B17 bis, tous organismes</i>	18,8%	18,8%	19,0%	18,9%	nc
<hr/>					
OPH Sète : frais personnel Boléro / logt géré en €	568	600	585	637	633
<i>Médiane province B17, tous organismes</i>	744	760	770	774	nc

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS, médiane Boléro

Taxe foncière sur les propriétés bâties : réconciliation avec les indicateurs B5 et B5 bis de Boléro

en k€	2013	2014	2015	2016	2017
Taxe foncière sur les propriétés bâties	1 828 342	1 906 307	2 019 520	2 228 740	2 292 725
+ Impôts et taxes (hors impôts sur rémunérations)	9 503	7 780	7 079	12 372	5 382
= TFPB du ratio B5 de Boléro pour les offices	1 837 845	1 914 087	2 026 599	2 241 112	2 298 107
<hr/>					
OPH Sète : TFPB Boléro / loyers	15,8%	16,0%	16,4%	17,3%	17,0%
<i>Médiane province B5 bis, tous organismes</i>	11,9%	11,9%	12,0%	11,9%	nc
<hr/>					
OPH Sète : TFPB Boléro / logement géré en €	681	701	705	766	757
<i>Médiane B5 province, tous organismes</i>	471	473	484	477	nc

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS, médiane Boléro

Annuités locatives : réconciliation avec les indicateurs B7 et B7 bis de Boléro

en k€	2013	2014	2015	2016	2017
Annuités d'emprunts locatives	5 253 882	5 263 973	5 444 131	5 646 316	4 468 167
+ Remboursement à l'échéance des emprunts locatifs - Crédits relais et avances	0	0	0	0	0
- Remboursement à l'échéance des emprunts locatifs - Opérations locatives démolies ou cédées et sorties de composants	25 230	25 230	25 230	25 230	25 320
- Intérêts compensateurs payés - si option charge directe	0	0	0	0	0
= Annuités locatives au sens de Boléro	5 228 652	5 238 743	5 418 901	5 621 086	4 442 847
<hr/>					
OPH Sète : annuités locatives Boléro / loyers	44,8%	43,7%	43,7%	43,3%	33,0%
<i>Médiane province B7 bis, tous organismes</i>	41,3%	39,8%	39,1%	39,1%	nc
<hr/>					
OPH Sète : annuités locatives / logt familial géré	1 937	1 918	1 885	1 920	1 463
<i>Médiane province B7, tous organismes</i>	1 746	1 694	1 718	1 722	nc

Source : états réglementaires traités par Anafi OLS, médiane Boléro

GLOSSAIRE

ALUR	loi du 24 mars 2017 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
AMO	assistance à maîtrise d'ouvrage
ANAH	agence nationale de l'habitat
ANC	Autorité des normes comptables
ANCOLS	agence nationale de contrôle du logement social
ANV	admission en non-valeur
APL	aide personnalisée au logement
AT	accident du travail
CA	communauté d'agglomération
CA	conseil d'administration
CAA	cour administrative d'appel
CABT	communauté d'agglomération du bassin de Thau
CAF	capacité d'autofinancement
CAL	commission d'attribution des logements
CAO	commission d'appel d'offres
CCAP	cahier des clauses administratives particulières
CCAS	centre communal d'action sociale
CCH	code de la construction et de l'habitation
CCNBT	communauté de communes nord du bassin de Thau
CCTP	cahier des clauses techniques particulières
CGLLS	caisse de garantie du logement locatif social
CHRS	centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CNRACL	caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales
CRC	chambre régionale des comptes
CT	commission technique
DAJ	directeur des affaires juridiques
DDTM	direction départementale des territoires et de la mer
DG	directeur général
DGS	directeur général des services
DOB	débat d'orientations budgétaires
DST	directeur/direction des services techniques
EBE	excédent brut d'exploitation
EC	loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté
ELAN	loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
EPF	établissement public foncier
ETP	équivalent temps plein
GE	gros entretien
HT	hors taxes
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
LLS	logements locatifs sociaux
M€	million d'euros
Md€	milliard d'euros
MDES	ménage en difficulté économique et sociale
MILOS	mission interministérielle d'inspection du logement social
MJC	maison des jeunes et de la culture

MP	maladie professionnelle
Notré	loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OPAH	opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPH	office public de l'habitat
PCG	plan comptable général
PGE	provision pour gros entretien
PHBB	prêt de haut de bilan bonifié
PLAI	prêt locatif aidé d'intégration
PLH	programme local de l'habitat
PLS	prêt locatif social
PLUI	plan local d'urbanisme intercommunal
PLUS	prêt locatif à usage social
PPE	programmation pluriannuelle de l'énergie
PRI	périmètre de restauration immobilière
PSLA	prêt social location accession
PSP	plan stratégique de patrimoine
PV	procès-verbal
QPV	quartier prioritaire de la ville
RC	remplacement de composants
RH	ressources humaines
RLS	réduction de loyer solidarité
SCET	société « Services, conseil, expertises et territoires »
SDCI	schéma départemental de coopération intercommunale
SLS	supplément de loyer solidarité
SNE	système national d'enregistrement
SRU	loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
TFPB	taxe foncière sur les propriétés bâties
TTC	toutes taxes comprises
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
Vefa	vente en l'état futur d'achèvement
VMC	ventilation mécanique contrôlée

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

Trois réponses enregistrées :

- Réponse du 13 novembre 2019 de M. Jean-Paul Giral, directeur général de Sète Thau Habitat
- Réponse du 13 novembre 2019 de M. Émile Anfosso, précédent directeur général de Sète Thau Habitat
- Réponse du 13 novembre 2019 de M. Laurent Droulez, précédent directeur général de Sète Thau 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