



**2017** RAPPORT  
PUBLIC  
ANNUEL DE  
CONTÔLE



# SOMMAIRE

LE MOT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL .....	7
SYNTHÈSE .....	9
I. ORGANISATION ET BILAN DES CONTRÔLES RÉALISÉS.....	13
1    Organisation du contrôle et des suites .....	15
2    Bilan annuel 2017 de contrôle des organismes de logement social.....	17
3    Bilan global 2015-2017 de contrôle des organismes de logement social.....	19
II. FOCUS INDIVIDUELS .....	23
4    Meurthe et Moselle Habitat (54) : une dynamique d'amélioration continue au service de l'accueil des ménages aux revenus modestes .....	25
4.1    L'affirmation du rôle social d'un office départemental .....	25
4.1.1    Loyers modérés et occupation sociale du parc.....	25
4.1.2    Adaptation des logements aux personnes à mobilité réduite et démarche d'amélioration de la performance énergétique.....	26
4.1.3    Politique active de traitement des impayés.....	27
4.2    Une dynamique d'amélioration continue.....	28
4.2.1    Organisation et management .....	28
4.2.2    Vacance .....	29
4.2.3    Niveau des charges locatives.....	29
5    Metz Habitat Territoire (57) : un contrôle déclencheur d'une prise de conscience au sein de l'organisme.....	31
5.1    Absence de stratégie de réhabilitation imparfaitement compensée par une politique d'entretien onéreuse et inefficace .....	31
5.2    Importants dysfonctionnements dans la mise en œuvre de la commande publique .....	31
5.3    Contrôle insuffisant des conditions dans lesquelles sont commandées, réalisées et payées les prestations des fournisseurs .....	32
6    Manche Habitat (50) : un modèle économique efficient au service du locataire.....	35
6.1    Un marché local globalement peu tendu.....	35
6.2    Une politique de bas loyers ne remettant pas en cause les équilibres financiers de l'organisme .....	35
6.3    Des coûts de gestion contenus .....	36
6.4    Une politique patrimoniale en phase avec les particularités du territoire d'intervention de l'organisme .....	37
7    Logévie SA d'HLM (33) : une société bordelaise spécialisée dans le logement des personnes âgées .....	39
7.1    Des modalités de gestion et un cadre réglementaire qui impliquent une organisation spécifique...	39
7.1.1    Un mode de gestion dit « partagé ».....	39
7.1.2    Des problématiques de gestion locatives analogues à celles du logement familial .....	40
7.2    Une gestion déléguée classique mais ajustée .....	41
7.3    Une stratégie patrimoniale qui répond aux besoins des personnes âgées.....	42
7.4    Un effort de recomposition du parc pour sa mise en conformité et son attractivité .....	42

7.5	Une approche financière cohérente avec les enjeux patrimoniaux et de gestion locative .....	43
7.6	Une volonté de se positionner comme un bailleur de référence sur son domaine .....	43
8	Fusion des bailleurs sociaux publics de Chambéry (73) : une démarche de préservation des fonds publics au bénéfice du logement social .....	45
8.1	Le territoire d'intervention des organismes impliqués dans l'opération de fusion .....	45
8.2	Les organismes objet du rapprochement.....	46
8.2.1	L'OPH Chambéry Alpes Habitat.....	46
8.2.2	La société anonyme immobilière d'économie mixte de Chambéry.....	46
8.2.3	Le groupement d'intérêt économique Cristal Services.....	47
8.3	Un rapprochement souhaitable dans le contexte territorial de l'agglomération chambérienne.....	48
8.4	Les modalités juridiques, financières et sociales de ce rapprochement .....	49
8.4.1	Le cadre juridique applicable.....	49
8.4.2	Les modalités pratiques appliquées au cas d'espèce.....	50
8.4.3	Les effets capitalistiques de cette opération .....	51
8.4.4	Les conséquences sociales de l'opération .....	51
8.5	Conclusion : une bonne pratique dont la mise en œuvre requiert une convergence de vue de la ville et de l'établissement public de coopération intercommunale .....	52
9	SA d'HLM Domicil : un opérateur dont la gestion doit progresser.....	53
9.1	Des GIE dont le caractère auxiliaire n'est pas établi.....	54
9.2	Des coûts de gestion anormalement élevés .....	54
9.3	Une situation financière qui se dégrade .....	55
9.4	Des perspectives positives depuis le contrôle de l'Agence.....	55
<b>III.</b>	<b>FOCUS TERRITORIAUX.....</b>	<b>57</b>
10	Bassin minier des Hauts-de-France : des bailleurs confrontés à d'exceptionnels enjeux de réhabilitation .....	59
10.1	Un territoire caractérisé par des conditions économiques peu favorables .....	60
10.2	Trois opérateurs majeurs d'origine différente .....	60
10.3	Des enjeux particuliers, liés à la structure du patrimoine .....	62
10.4	Un patrimoine nécessitant d'importantes réhabilitations.....	63
10.5	Une nécessaire adaptation du parc .....	64
10.5.1	Pour s'adapter à l'occupation.....	64
10.5.2	Pour s'adapter à la demande exprimée.....	65
10.5.3	Pour faire face à des enjeux variables de vacance.....	66
10.6	Des stratégies à moyen et long terme divergentes .....	66
10.6.1	SIA, le maintien du cap suivi jusqu'à présent.....	67
10.6.2	Pas-de-Calais Habitat, un recentrage sur le patrimoine existant.....	67
10.6.3	M&C, une stratégie ambitieuse de conservation du parc minier.....	68
10.7	Une indispensable coordination pour l'amélioration du logement social dans le bassin minier .....	68
10.7.1	Un traitement spécifique des cités minières.....	68
10.7.2	Une vision plus globale à faire émerger .....	69
11	Métropole de Saint-Étienne : des bailleurs sociaux exposés collectivement à une impasse stratégique .....	71
11.1	Un territoire fragilisé marqué par des déséquilibres importants .....	71
11.1.1	Une longue période de déprise démographique.....	71

11.1.2	Un marché locatif détenu caractérisé par une forte concentration de l'offre sociale.....	72
11.1.3	Une spécialisation socioéconomique croissante du territoire.....	73
11.1.4	Une très nette surévaluation quantitative des besoins.....	74
11.1.5	Des interventions complémentaires ciblées de plusieurs opérateurs publics de l'État.....	75
11.2	<b>Des bailleurs sociaux qui doivent relever d'importants défis avec de faibles leviers.....</b>	<b>77</b>
11.2.1	La juxtaposition de quatre bailleurs métropolitains .....	77
11.2.2	Une offre insuffisamment concentrée au regard de la tension du marché .....	79
11.2.3	Des performances d'exploitation contrastées qui ne s'expliquent pas, sauf exception, par une différence d'efficience de la gestion .....	80
11.2.4	Des marges de manœuvre limitées en dépit des situations bilancielles globalement saines .....	81
11.2.5	Une aide financière significative mais trop exclusivement ciblée sur les quartiers prioritaires de la ville .....	82
11.3	<b>Conclusion : une nécessaire rationalisation de la gouvernance et de l'organisation des offices métropolitains .....</b>	<b>84</b>
	<b>IV. FOCUS THÉMATIQUES .....</b>	<b>85</b>
12	<b>Modalités de pilotage des opérateurs contrôlés par les métropoles : cas de la métropole de Lyon.....</b>	<b>87</b>
12.1	<b>Un territoire dynamique .....</b>	<b>87</b>
12.1.1	Une métropole aux compétences étendues .....	87
12.1.2	Un territoire de petite taille, dont la croissance démographique est soutenue, générant un important besoin de nouveaux logements.....	88
12.1.3	Un marché locatif tendu, qui présente toutefois d'importantes disparités, et dans lequel le parc social joue un rôle clé pour sécuriser l'accès au logement des ménages modestes.....	89
12.1.4	Un parc locatif social en voie de rééquilibrage .....	92
12.2	<b>Des bailleurs sociaux en bonne situation financière malgré l'intensité concurrentielle .....</b>	<b>94</b>
12.2.1	Un nombre important de bailleurs sociaux exposés à une concurrence intense.....	94
12.2.2	Un effet d'entrainement procuré par les trois offices métropolitains encore imparfaitement mobilisé.....	95
12.2.3	Des bailleurs sociaux disposant de situations financières globalement saines malgré des investissements importants.....	97
12.2.4	Une efficience de gestion globalement faible, voire insuffisante .....	98
12.3	<b>Des modalités de pilotage encore relativement récentes et par conséquent perfectibles des offices métropolitains .....</b>	<b>99</b>
12.3.1	Les contrats de plan pluriannuel d'objectifs et de moyens : une bonne pratique à conforter .....	99
12.3.2	Une exigence d'efficience et une qualité de pilotage à renforcer .....	102
12.3.3	Des synergies susceptibles d'être attendues d'une plus grande intégration des services fonctionnels des offices .....	104
12.3.4	Un possible rôle des sociétés communales de logements sociaux dans la consolidation prévisible de l'offre .....	105
12.4	<b>Des axes d'amélioration dans le pilotage des opérateurs rattachés à la métropole .....</b>	<b>105</b>
13	<b>Politique des OLS en direction des personnes âgées.....</b>	<b>107</b>
13.1	Le vieillissement de la population, un enjeu fort pour le logement social .....	107
13.2	Quelles démarches de recensement et de connaissance ? .....	108
13.3	Quels objectifs d'adaptation ? .....	109
13.4	Des démarches ciblées d'innovation.....	110
13.4.1	Des services innovants comme la « e-santé » .....	110



13.4.2	De nouvelles formules d'habitat séniors dans le parc social.....	111
<b>14</b>	<b>Efficience et coût de gestion des OPH et des SA d'HLM : une nouvelle approche méthodologique .....</b>	<b>113</b>
14.1	Une nouvelle définition du coût de gestion.....	113
14.2	Une vue globale du niveau des coûts de gestion des OPH et des SA d'HLM .....	114
14.2.1	Une nette variabilité des coûts de gestion.....	114
14.2.2	Un poids prépondérant du coût salarial.....	117
14.3	Une démarche d'objectivation des facteurs explicatifs des écarts de coût de gestion entre organismes.....	119
14.4	Une approche de comparaison renouvelée et synthétisée par un indice d'efficience relative ou comparative.....	121
14.5	Une classification typologique des OPH et des SA d'HLM selon les coûts de gestion et l'efficience .....	125
<b>V.</b>	<b>SUITES DES CONTRÔLES RÉALISÉS .....</b>	<b>129</b>
15	Suites consécutives aux contrôles .....	131
16	Propositions de sanctions.....	135
<b>DROITS DE RÉPONSE.....</b>	<b>137</b>	
R.01	Union sociale pour l'habitat.....	140
R.02	Fédération des offices publics de l'habitat.....	143
R.03	Fédération des sociétés coopératives d'HLM .....	144
R.04	Fédération des entreprises sociales pour l'habitat.....	145
R.05	Metz Habitat territoire .....	148
R.06	OPH Manche Habitat .....	149
R.07	SA d'HLM DOMICIL.....	150
R.08	Maisons & Cités .....	151
R.09	Pas-de-Calais Habitat.....	154
R.10	Métropole Habitat Saint-Étienne .....	156
R.11	OPH Gier-Pilat Habitat.....	158
R.12	OPH de Firminy.....	162
R.13	EST Métropole Habitat .....	163

## LE MOT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL

En application de l'article L.342-10 du code de la construction et de l'habitation, l'Agence nationale de contrôle du logement social adresse au ministre chargé du logement un rapport public annuel dans lequel elle expose les principales conclusions de ses contrôles. Préalablement, l'Agence informe l'Union sociale pour l'habitat regroupant les fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré, les fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré ainsi que les organismes ayant fait l'objet des contrôles des observations qu'elle envisage d'y insérer et les invite à lui faire part de leurs réponses. Ces réponses sont jointes audit rapport dont la présente édition en est la première distincte du rapport annuel de l'ensemble des activités de l'Agence. L'Agence a souhaité, à l'occasion de cette première édition individualisée, présenter sous différents aspects complémentaires les travaux réalisés dans le cadre de sa mission de contrôle. Ce rapport dresse ainsi un bilan quantitatif global des contrôles effectués depuis la création de l'Agence, puis développe différents focus :

- ▶ individuels sur des situations sélectionnées pour leur caractère exemplaire ou illustratif ;
- ▶ territoriaux sur deux territoires (bassin minier des Hauts-de-France, Métropole de Saint-Étienne) confrontés à de forts enjeux d'adaptation de l'offre en logement social hérités de leur histoire économique et industrielle ;
- ▶ thématiques comme la revue du pilotage des organismes à l'échelle de la Métropole de Lyon et l'analyse de l'efficience en coût de gestion des OPH et des SA d'HLM.

Cette dernière analyse, effectuée à l'échelle des deux familles d'organismes que sont les OPH et les SA d'HLM, marque une évolution méthodologique forte. Elle se démarque des approches classiques de référence à des ratios moyens ou médians qui conduisent à comparer entre eux des organismes confrontés à des situations et des enjeux non comparables. À l'inverse, l'analyse exposée dans le présent rapport se fonde sur un raisonnement à l'échelle de groupes homogènes de 6 à 7 organismes en moyenne, constitués à partir d'une méthode statistique robuste faisant appel à une dizaine de critères objectifs (taille du parc, part du parc en quartier prioritaire de la politique de la ville, part du parc en logement individuel, concentration géographique du parc, âge moyen du parc, vacance, ...). Elle permet :

- ▶ de projeter, au sein de chaque groupe homogène, les résultats en termes d'efficience de gestion de l'organisme le plus performant sur les autres organismes du groupe ;
- ▶ et d'en déduire une estimation des gisements en efficience de gestion, à l'échelle de chaque organisme et à l'échelle des familles d'organismes.

Enfin, ce rapport donne des éléments détaillés sur les suites aux rapports de contrôle arrêtées par le comité de contrôle et des suites présidé depuis début 2017 par Madame Anne BOLLIET.

Je souhaite que ce rapport puisse contribuer, en complément de la publication systématique des rapports individuels de contrôle, à l'utilisation des travaux de notre mission de contrôle pour une meilleure connaissance du fonctionnement du secteur, tant ses pistes de progrès que ses situations d'exemplarité.

Le directeur général,  
Pascal MARTIN-GOUSSET



## SYNTHÈSE

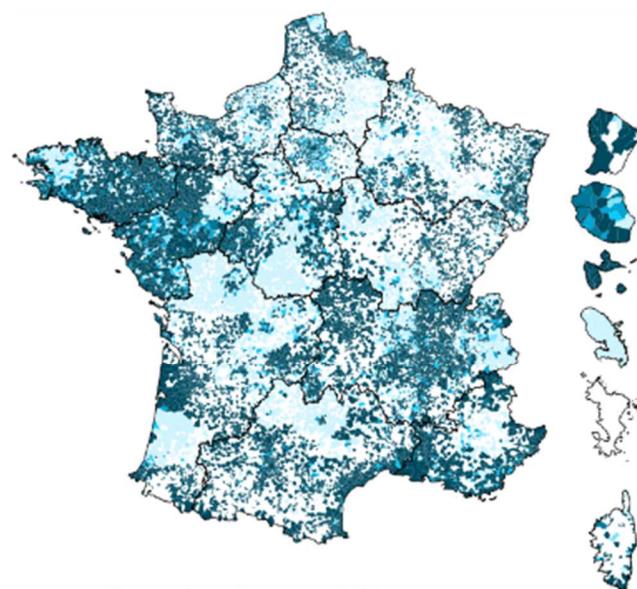
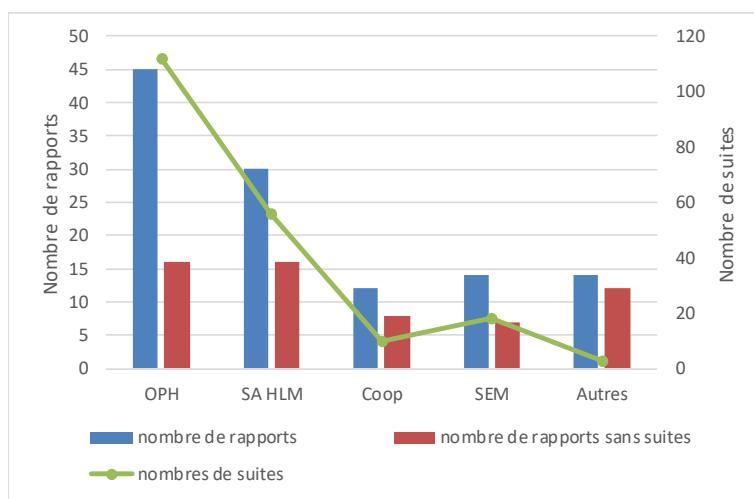
En application de l'article L.342-10 du code de la construction et de l'habitation (CCH), l'Ancols établit un rapport public annuel de contrôle approuvé par son conseil d'administration selon les dispositions du 13° du I de l'article R.342-2 du CCH. Ce rapport expose les principales conclusions des contrôles de l'Agence et est structuré en cinq chapitres : organisation et bilan des contrôles réalisés, focus individuels, focus territoriaux, focus thématiques et suites des contrôles réalisés

Conformément aux dispositions de l'article L.342-10 cité ci-dessus, les organisations professionnelles et les organismes mentionnés dans la présente édition ont été invités à exercer leurs droits de réponses qui figurent en pages 137 et suivantes.

Depuis sa création en 2015, l'Agence a contrôlé 356 organismes représentant 2,8 millions de logements locatifs, soit un taux de contrôle de 49 % des organismes et de 59 % du parc. L'analyse à l'échelle de la commune permet une lecture plus affinée du taux de contrôle du parc avec une amplitude allant de 0 % à 100 %, et une médiane de 79 % qui est tirée vers le haut par le nombre de petites communes avec très peu de logements sociaux. L'examen de la carte permet de visualiser des déséquilibres relatifs en termes d'intensité de contrôle qui seront résorbés au cours des prochaines années.

Au cours de l'année 2017, le comité du contrôle et des suites (pages 131 et suivantes) s'est réuni dix fois et a examiné 115 dossiers, dont 56 avec des suites administratives et 59 sans suite administrative. Les 56

dossiers précités ont fait l'objet de 199 suites administratives. Le graphique suivant montre la répartition des dossiers examinés par le CCS. Une analyse détaillée des constats et observations figurant dans les 115 dossiers examinés en CCS montre que 1 474 constats ont été relevés :



Pourcentage de parc contrôlé par commune géographie en vigueur au 1er janvier 2017

■ Moins de 10% ■ de 10 à 20% ■ de 20 à 30%  
■ de 30 à 40% ■ de 40 à 50% ■ Plus de 50%

- ▶ les problèmes relevés ont été corrigés à l'issue du contrôle pour 203 cas ;
- ▶ les organismes se sont engagés à mettre en œuvre des actions correctives pour 608 constats ;
- ▶ 199 constats font l'objet de suites administratives ;
- ▶ aucune suite n'est proposée pour 422 constats et 44 constats ont été levés entre les phases provisoire et définitive.

Consécutivement à l'examen des dossiers en CCS, le conseil d'administration de l'ANCOLS, a proposé en 2017, des sanctions pécuniaires pour quatre organismes au ministre chargé du logement. Ces propositions se font suite à une analyse fine au cas par cas, dans un souci de traiter les situations avec cohérence et pondération selon les enjeux, la présence ou non d'erreurs matérielles ainsi que l'intentionnalité. Toutes les propositions de sanctions faites depuis 2015, soit 24 en tout, ont été suivies d'effet par des décisions ministrielles. Elles concernent 13 OPH, 6 SA HLM, 3 SEM, 1 SCP HLM et 1 SCIC. Le motif le plus récurrent est le dépassement des plafonds de ressource des ménages demandeurs, les autres motifs récurrents étant des attributions hors CAL, le non-respect du contingent préfectoral, l'absence de numéro unique et la non-application du SLS. Le produit de ces sanctions est versé à la CGLLS. Leur ordre de grandeur est généralement de quelques dizaines de milliers d'euros mais trois dépassent cent mille euros.

Parmi les contrôles réalisés au cours de l'année 2017, quelques-uns sont cités dans ce rapport pour leur caractère exemplaire ou illustratif.

S'agissant de Meurthe et Moselle Habitat (pages 25 et suivantes), il s'agit d'un organisme qui se caractérise notamment par une dynamique d'amélioration continue de sa gestion, une maîtrise de sa vacance, une démarche d'adaptation de son parc aux personnes à mobilité réduite et des niveaux maîtrisés de loyers et charges locatives permettant un accueil de ménages aux revenus modestes. Bien qu'intervenant sur un marché globalement peu tendu, Manche Habitat (pages 35 et suivantes) présente un profil comparable avec des coûts de gestion particulièrement contenus, une politique de bas loyers qui ne remet pas en cause les grands équilibres de l'organisme et une politique patrimoniale en phase avec les particularités de son territoire d'intervention.

À l'inverse, le contrôle de Metz Habitat Territoire (pages 31 et suivantes) a permis une prise de conscience de l'organisme pour initier des actions visant à faire face à d'importants dysfonctionnements en matière de commande publique et à une absence de stratégie de réhabilitation, pourtant nécessaire. Dans un registre comparable, le contrôle de la SA d'HLM Domicil (pages 53 et suivantes) a mis en évidence des coûts de gestion anormalement élevés et une situation financière en dégradation. Conséutivement au contrôle, des mesures ont pu être prises et les perspectives de la société s'améliorent depuis.

L'enjeu de l'accueil des personnes à mobilité réduite et des personnes âgées nous conduit à citer le cas de LOGÉVIE SA d'HLM (pages 39 et suivantes) qui développe une importante activité d'accueil des personnes âgées. Cette dynamique passe par une stratégie patrimoniale idoine avec un effort de recomposition du parc pour sa mise en conformité et son attractivité pour les personnes âgées et par des modes de gestion adaptés permettant de répondre aux attentes des locataires. Pour élargir le sujet de l'accueil des personnes âgées un focus thématique spécifique (pages 107) est consacré à cette question qui fera l'objet d'une mise en perspective plus globale dans la prochaine édition du rapport public annuel de contrôle. Ce premier focus montre une pluralité des approches que développent les bailleurs pour répondre à l'enjeu d'accueil des personnes âgées. Les contrôles de l'année 2018 permettront à l'Agence de disposer de données plus complètes et plus informatives sur l'effectivité des différents dispositifs et sur leur efficacité.

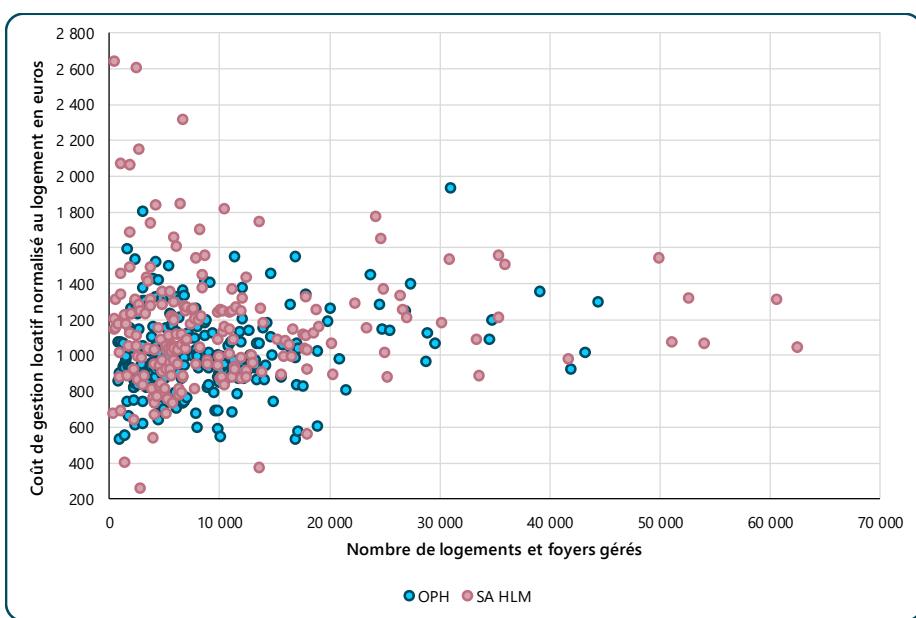
Dans un contexte d'accroissement du rythme de regroupement d'organismes, la fusion des bailleurs sociaux publics de Chambéry (pages 45 et suivantes) illustre un exemple atypique d'absorption d'un OPH par une SEM, avec des modalités de mise en œuvre qui ont permis de préserver les fonds publics et de maintenir leur affectation au financement du logement social.

En complément des approches individuelles évoquées ci-dessus, le présent rapport comporte deux synthèses portant sur des territoires avec un important passé minier. Les bailleurs du bassin minier des Hauts-de-France (pages 59 et suivantes) sont confrontés à d'exceptionnels enjeux de réhabilitation mais disposent d'importants

leviers pour y faire face. À l'inverse, les bailleurs sociaux de la métropole stéphanoise (pages 71 et suivantes), en nombre trop important, interviennent sur un territoire fragilisé marqué par d'importants déséquilibres et sont collectivement confrontés à une impasse eu égard à la faiblesse de leurs marges de manœuvre individuelles. Une démarche de consolidation avec des regroupements d'organismes pour réduire le nombre d'opérateurs sur le territoire s'avère de ce fait indispensable.

Hormis la politique des OLS en direction des personnes âgées évoquée supra, les approches thématiques exposées dans le présent rapport portent sur les modalités de pilotage des opérateurs rattachés aux métropoles et sur l'analyse de l'efficience de gestion des bailleurs. L'examen des modalités de pilotage des opérateurs contrôlés par les métropoles s'appuie sur le cas de la métropole de Lyon. Intervenant sur un territoire dynamique et bénéficiant d'un soutien prononcé de la part de la métropole, les bailleurs contrôlés par cette dernière bénéficient d'une situation financière favorable. Les conclusions issues de nos contrôles et de notre analyse montrent une démarche vertueuse de professionnalisation du pilotage des opérateurs et de contractualisation avec ceux-ci. Toutefois, il subsiste des axes d'amélioration, notamment en matière d'objectivation de la mission sociale des bailleurs, de recherche de synergies entre les bailleurs et de maîtrise des coûts de gestion qui constituent le troisième sujet analysé dans les approches thématiques du présent rapport.

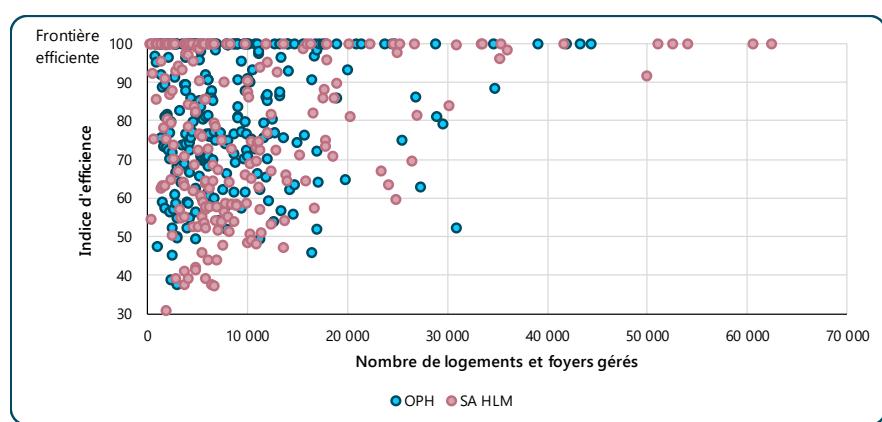
Dans une perspective d'évolution des méthodes de contrôle de l'Agence, le coût de gestion est appréhendé comme un coût de gestion à condition normale d'exploitation, c'est-à-dire qu'il comprend les charges d'exploitation non récupérables et les impôts et taxes. En revanche, ne sont pas retenues les dépenses de maintenance, les écarts de récupération de charges, les charges de



mutualisation et les cotisations CGLLS. Ce coût de gestion locatif normalisé (CGLN) moyen au logement s'établit à 1 083 euros en 2016 (pour une médiane de 1 037 euros), soit 1 026 euros pour les OPH (pour une médiane de 988 euros) et 1 151 euros pour les SA d'HLM (pour une médiane de 1 096 euros). Le graphique ci-contre montre une importante dispersion du coût de gestion locatif normalisé par logement en fonction du parc géré, sans que ne soit visible une nette corrélation positive ou négative, ce qui est confirmé par un coefficient de corrélation de 0,13. L'utilisation des coûts de gestion par tranche de tailles d'organismes comme référentiels de comparaison manque donc de robustesse et d'autres facteurs doivent être associés à la taille des organismes pour construire des référentiels de comparaison. L'Agence introduit donc une évolution méthodologique utilisant un raisonnement à l'échelle de groupes homogènes dont la taille maximale est de 12 organismes (avec une moyenne de 6 organismes et une médiane de 7 organismes), constitués à partir d'une méthode statistique robuste faisant appel à une dizaine de critères objectifs (taille du parc, part du parc en quartier prioritaire de la politique de la ville, part du parc en logement individuel, concentration géographique du parc, âge moyen du parc, vacance, ...).



Sur la base des groupes homogènes de comparaison susmentionnés, l'efficience moyenne obtenue en 2016 est de 79% du coût de gestion observé, soit 81% pour les OPH et 77% pour les SA d'HLM. 27 % des OPH et 26 % des SA d'HLM se situent sur la frontière efficiente (leur efficience relative est de 100%).



Par rapport aux organismes présents sur la frontière d'efficience relative, la marge potentielle en gain global de coûts de gestion s'élève sur la base des chiffres 2016 à 1 068 millions d'euros, soit 456 millions d'euros pour les OPH et 612 millions d'euros pour les SA d'HLM. Le potentiel global est donc d'environ un milliard d'euros, mais la concrétisation d'un tel potentiel implique nécessairement des actions dans la durée et des évolutions structurelles internes aux organismes, sachant que la marge sur les coûts salariaux représente 651 millions d'euros soit 61% de la marge globale. Ces marges sont estimées dans une stricte logique de comparaison interne, donc sans référence d'efficience absolue, et sans prendre en considération les gains potentiels liés à une restructuration ou une réorganisation sectorielle. De plus, l'approche minore le potentiel global d'économies car elle exclut *de facto* certains organismes qui, compte tenu de leurs spécificités, n'ont pas de points de comparaison possibles et sont donc artificiellement identifiés comme efficents (en langage simple, ils sont bons puisqu'ils se comparent à eux-mêmes). C'est en particulier le cas pour les organismes de taille importante qui compte tenu de leur position relative n'ont pas de points de comparaison permettant d'apprécier leur performance de gestion.

I.

## ORGANISATION ET BILAN DES CONTRÔLES RÉALISÉS



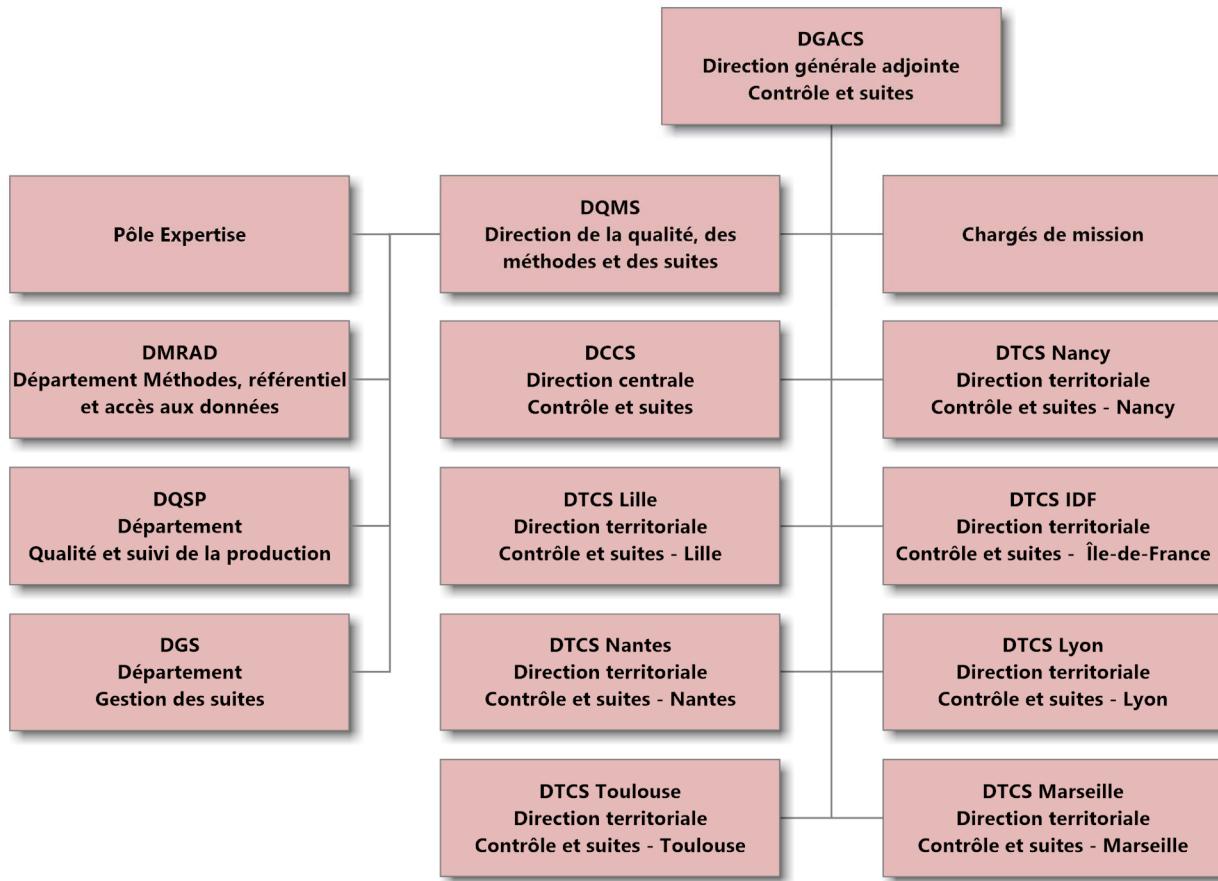
# 1

# ORGANISATION DU CONTRÔLE ET DES SUITES

Au sein de l'agence, les missions opérationnelles de contrôle et des suites sont assumées par la direction générale adjointe du contrôle et des suites (DGA-CS) qui comporte :

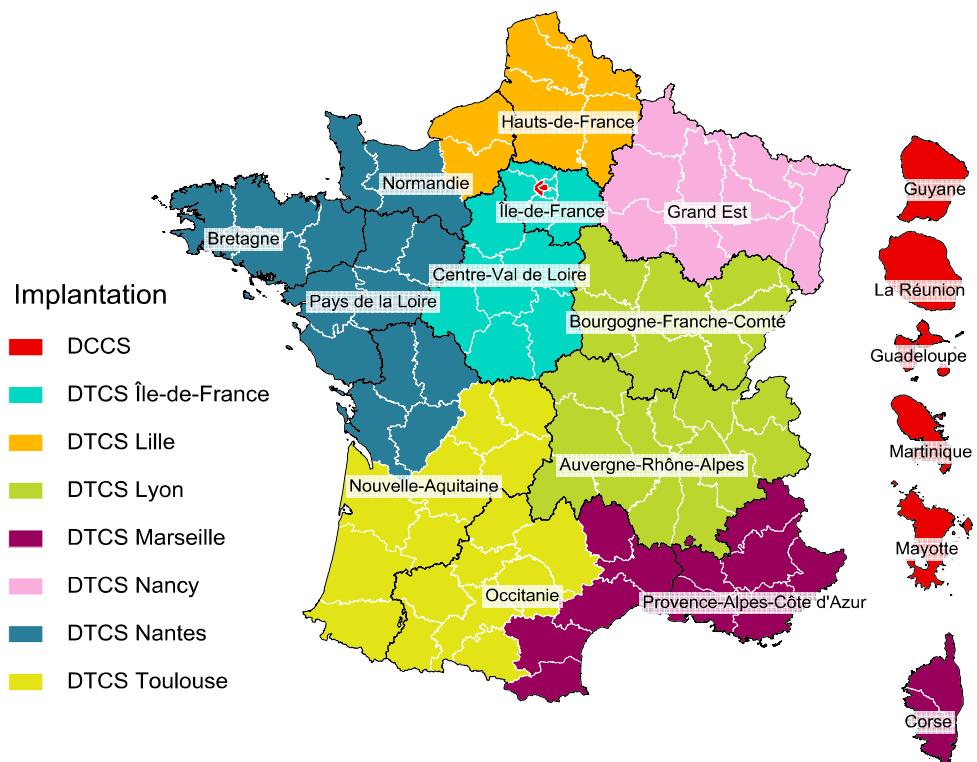
- ▶ une direction qualité, méthodes et suites,
- ▶ une direction centrale du contrôle et des suites,
- ▶ et sept directions territoriales du contrôle et des suites.

Figure 1.1 : Organigramme de la DGA-CS au 31 décembre 2017



Chacune des directions opérationnelles (direction centrale et directions territoriales du contrôle et des suites) intervient sur un ressort déterminé selon le découpage géographique ci-après, étant entendu que la direction centrale du contrôle et des suites est par ailleurs compétente pour le contrôle du groupe Action Logement (en association avec les DTCS) et pour la coordination des contrôles des groupes nationaux.

Carte 1.1 : Organisation territoriale de la DGA-CS



## 2

# BILAN ANNUEL 2017 DE CONTRÔLE DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

L'établissement de la programmation des contrôles de l'agence se fait par référence à plusieurs critères :

- ▶ un critère de périodicité, apprécié de manière différenciée selon la taille des organismes et la nature des constats dressés lors des contrôles précédents ;
- ▶ l'intérêt de contrôler concomitamment ou successivement les organismes appartenant à un même groupe ;
- ▶ les signalements et informations des services territoriaux de l'État chargés de la politique du logement social et en particulier du contrôle permanent des organismes ;
- ▶ les signalements et informations d'autres interlocuteurs du secteur, notamment la CGLLS pour les organismes en difficulté financière ou sous surveillance ;
- ▶ une coordination avec les autres corps de contrôle, qu'il s'agisse des chambres régionales des comptes, de la Cour des comptes ou encore de l'Inspection générale des finances.

En intégrant les inscriptions complémentaires intervenues en cours d'années, la programmation 2017 comporte 180 organismes (dont 134 en liste principale et 46 en liste complémentaire).

Au cours de l'année 2017, 118 lettres d'ouvertures de contrôle ont été en fait émises, dont deux correspondant à un décalage relatif au programme de l'année 2016. Par rapport au nombre d'organismes inscrits en liste principale, le taux d'ouverture s'établit ainsi à près de 90 % (118 ouvertures pour 134 en liste principale).

Tableau 2.1 : Évolution des envois de lettres d'ouverture

Année de programmation initiale	Année de lettre d'ouverture		
	2015	2016	2017
2014	9		
2015	110		
2016	6	104	2
2017			116
Total	125	104	118

Pour l'année 2017, 117 nouveaux contrôles ont été effectivement démarrés (soit ayant fait l'objet d'une réunion d'ouverture), dont 16 pour des ouvertures intervenues au titre de la programmation 2016.

Tableau 2.2 : Évolution des tenues de réunions d'ouverture

Année de programmation initiale	Année de réunion d'ouverture		
	2015	2016	2017
2014	19		
2015	104	12	
2016		95	16
2017			101
Total	123	107	117

Le nombre de rapports provisoires finalisés sur l'année 2017 est de 77, dont cinq au titre de la programmation 2017 et deux correspondant à la programmation 2015.

**Tableau 2.3 : Évolution du nombre de rapports provisoires produits**

Année de programmation initiale	Année de rapport provisoire		
	2015	2016	2017
2013	2		
2014	63	23	
2015	16	96	2
2016		22	70
2017			5
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>141</b>	<b>77</b>

Enfin, 121 rapports définitifs ont été diffusés, dont deux pour des contrôles au titre de la programmation 2014 (avant donc la création de l'ANCOLS) et 44 au titre de la programmation 2015.

**Tableau 2.4 : Évolution du nombre de rapports définitifs produits**

Année de programmation initiale	Année de rapport définitif		
	2015	2016	2017
2013	10	2	
2014	79	40	2
2015	9	60	44
2016		4	73
2017			2
<b>Total</b>	<b>98</b>	<b>106</b>	<b>121</b>

# 3

## BILAN GLOBAL 2015-2017 DE CONTRÔLE DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

Sur le champ des organismes de logement social, les contrôles de l'Agence sur la période 2015-2017 (rapports produits ou contrôles ouverts) ont porté sur 356 organismes, soit 2,8 millions de logements locatifs.

Les quatre tableaux qui suivent détaillent cette activité par famille d'organismes, par région d'implantation du siège des organismes, par tranches de nombre de logements locatifs, et par direction de rattachement.

Tableau 3.1 : Bilan global 2015-2017 par famille d'organismes

Catégories	Organismes contrôlés		Organismes non contrôlés		Total	
	Nombre	Parc	Nombre	Parc	Nombre	Parc
Associations et fondations	8	2 258	57	7 241	65	9 499
Autres personnes morales			8	1 586	8	1 586
Autres sociétés immobilières	4	4 442	4	14 268	8	18 710
Collectivités territoriales			1	46	1	46
Coopératives HLM	15	30 370	14	10 631	29	41 001
OPH	154	1 410 308	100	858 338	254	2 268 646
SA HLM	114	1 145 670	104	1 016 658	218	2 162 328
SEM de logements sociaux	58	223 287	79	82 422	137	305 709
Sociétés civiles	3	358	1	90	4	448
<b>Total</b>	<b>356</b>	<b>2 816 693</b>	<b>368</b>	<b>1 991 280</b>	<b>724</b>	<b>4 807 973</b>

Source : RPLS 2016 et suivi ANCOLS

Tableau 3.2 : Bilan global 2015-2017 par région

Régions	Organismes contrôlés		Organismes non contrôlés		Total	
	Nombre	Parc	Nombre	Parc	Nombre	Parc
Auvergne-Rhône-Alpes	56	383 403	35	152 044	91	535 447
Bourgogne-Franche-Comté	16	101 596	10	89 034	26	190 630
Bretagne	13	109 504	12	59 931	25	169 435
Centre-Val de Loire	13	99 677	18	103 346	31	203 023
Corse	3	4 986	0	0	3	4 986
Grand-Est	32	245 775	50	183 348	82	429 123
Hauts-de-France	20	301 700	33	266 048	53	567 748
Île-de-France	70	657 159	81	576 351	151	1 233 510
Normandie	16	148 758	29	137 750	45	286 508
Nouvelle-Aquitaine	29	190 211	29	76 333	58	266 544
Pays de la Loire	17	129 657	15	87 160	32	216 817
Occitanie	32	169 524	18	76 193	50	245 717
Provence-Alpes-Côte d'Azur	30	197 951	30	111 485	60	309 436
Guadeloupe	4	35 379	1	2 276	5	37 655
Guyane	1	8 197	1	5 162	2	13 359
Martinique	0	0	3	30 598	3	30 598
Mayotte						
La Réunion	4	33 216	3	34 221	7	67 437
<b>Total</b>	<b>356</b>	<b>2 816 693</b>	<b>368</b>	<b>1 991 280</b>	<b>724</b>	<b>4 807 973</b>

Source : RPLS 2016 et suivi ANCOLS

**Tableau 3.3 : Bilan global 2015-2017 par nombre de logements**

Catégories	Organismes contrôlés		Organismes non contrôlés		Total	
	Nombre	Parc	Nombre	Parc	Nombre	Parc
Moins de 500 logements	36	6 831	128	15 670	164	22 501
500 à 1500 logements	33	31 279	43	40 631	76	71 910
1500 à 3000 logements	48	107 737	42	94 205	90	201 942
3000 à 10000 logements	149	889 654	100	611 667	249	1 501 321
10000 à 15000 logements	42	502 118	26	314 947	68	817 065
15000 à 50000 logements	45	1 032 470	27	737 816	72	1 770 286
Plus de 50000 logements	3	246 604	2	176 344	5	422 948
<b>Total</b>	<b>356</b>	<b>2 816 693</b>	<b>368</b>	<b>1 991 280</b>	<b>724</b>	<b>4 807 973</b>

Source : RPLS 2016 et suivi ANCOLS

**Tableau 3.4 : Bilan global 2015-2017 par direction de rattachement**

	OPH	SA HLM	Coopératives HLM	SEM de logements sociaux	Total
Direction centrale	16	39	4	35	94
Île de France	56	26	6	23	111
Lille	19	38	18	10	85
Lyon	47	31	17	22	117
Marseille	23	23	4	26	76
Nancy	28	19	9	23	79
Nantes	42	32	10	12	96
Toulouse	30	17	10	9	66
<b>Total</b>	<b>261</b>	<b>225</b>	<b>78</b>	<b>160</b>	<b>724</b>

Source : Suivi ANCOLS (malgré la coïncidence du nombre total, le périmètre n'est pas strictement identique à celui des trois tableaux précédents car sont ici inclus des organismes ne déclarant pas leurs données sur RPLS et ne sont pas intégrés toutes les familles)

Le contrôle sur la période 2015 à 2017 de 356 organismes représentant 2,8 millions de logements locatifs conduit à un taux de contrôle de 49 % des organismes et de 59% du parc comme l'illustre les tableaux qui suivent et qui détaillent ce taux de contrôle par famille d'organismes, par région d'implantation du siège des organismes, par tranches de nombre de logements locatifs, et par direction de rattachement.

**Tableau 3.5 : Bilan global 2015-2017 par famille d'organismes (taux de contrôle)**

Catégories	Organismes contrôlés		Organismes non contrôlés		Total	
	Nombre	Parc	Nombre	Parc	Nombre	Parc
Associations et fondations	12%	24%	88%	76%	100%	100%
Autres personnes morales	0%	0%	100%	100%	100%	100%
Autres sociétés immobilières	50%	24%	50%	76%	100%	100%
Collectivités territoriales	0%	0%	100%	100%	100%	100%
Coopératives HLM	52%	74%	48%	26%	100%	100%
OPH	61%	62%	39%	38%	100%	100%
SA HLM	52%	53%	48%	47%	100%	100%
SEM de logements sociaux	42%	73%	58%	27%	100%	100%
Sociétés civiles	75%	80%	25%	20%	100%	100%
<b>Total</b>	<b>49%</b>	<b>59%</b>	<b>51%</b>	<b>41%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Source : RPLS 2016 et suivi ANCOLS

Tableau 3.6 : Bilan global 2015-2017 par région (taux de contrôle)

Régions	Organismes contrôlés		Organismes non contrôlés		Total	
	Nombre	Parc	Nombre	Parc	Nombre	Parc
Auvergne-Rhône-Alpes	62%	72%	38%	28%	100%	100%
Bourgogne-Franche-Comté	62%	53%	38%	47%	100%	100%
Bretagne	52%	65%	48%	35%	100%	100%
Centre-Val de Loire	42%	49%	58%	51%	100%	100%
Corse	100%	100%	0%	0%	100%	100%
Grand-Est	39%	57%	61%	43%	100%	100%
Hauts-de-France	38%	53%	62%	47%	100%	100%
Île-de-France	46%	53%	54%	47%	100%	100%
Normandie	36%	52%	64%	48%	100%	100%
Nouvelle-Aquitaine	50%	71%	50%	29%	100%	100%
Pays de la Loire	53%	60%	47%	40%	100%	100%
Occitanie	64%	69%	36%	31%	100%	100%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	50%	64%	50%	36%	100%	100%
Guadeloupe	80%	94%	20%	6%	100%	100%
Guyane	50%	61%	50%	39%	100%	100%
Martinique	0%	0%	100%	100%	100%	100%
Mayotte						
La Réunion	57%	49%	43%	51%	100%	100%
<b>Total</b>	<b>49%</b>	<b>59%</b>	<b>51%</b>	<b>41%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Source : RPLS 2016 et suivi ANCOLS

Tableau 3.7 : Bilan global 2015-2017 par nombre de logements (taux de contrôle)

Catégories	Organismes contrôlés		Organismes non contrôlés		Total	
	Nombre	Parc	Nombre	Parc	Nombre	Parc
Moins de 500 logements	22%	30%	78%	70%	100%	100%
500 à 1500 logements	43%	43%	57%	57%	100%	100%
1500 à 3000 logements	53%	53%	47%	47%	100%	100%
3000 à 10000 logements	60%	59%	40%	41%	100%	100%
10000 à 15000 logements	62%	61%	38%	39%	100%	100%
15000 à 50000 logements	63%	58%	38%	42%	100%	100%
Plus de 50000 logements	60%	58%	40%	42%	100%	100%
<b>Total</b>	<b>49%</b>	<b>59%</b>	<b>51%</b>	<b>41%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Source : RPLS 2016 et suivi ANCOLS

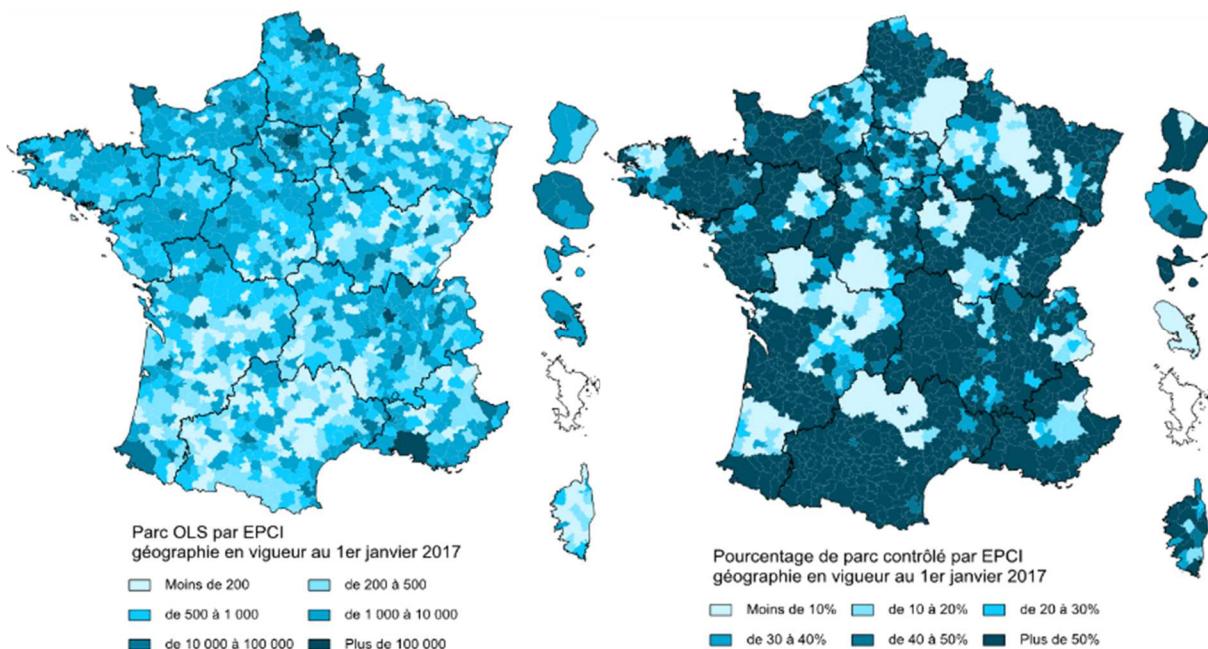
Tableau 3.8 : Bilan global 2015-2017 par direction de rattachement (taux de contrôle)

	OPH	SA HLM	Coopératives HLM	SEM de logements sociaux	Total
Direction centrale	38%	51%	25%	46%	46%
Île de France	54%	31%	17%	26%	41%
Lille	32%	42%	6%	0%	27%
Lyon	70%	61%	24%	55%	58%
Marseille	87%	52%	50%	42%	59%
Nancy	43%	53%	22%	26%	38%
Nantes	64%	47%	20%	25%	49%
Toulouse	67%	82%	20%	44%	61%
<b>Total</b>	<b>59%</b>	<b>51%</b>	<b>19%</b>	<b>36%</b>	<b>47%</b>

Source : Suivi ANCOLS (le périmètre n'est pas strictement identique à celui des trois tableaux précédents car sont ici inclus des organismes ne déclarant pas leurs données sur RPLS et ne sont pas intégrés toutes les familles)

À l'échelle des EPCI, le pourcentage de contrôle varie de 0 % à 100 % avec une sous-représentativité de quelques régions et une médiane de 67 %.

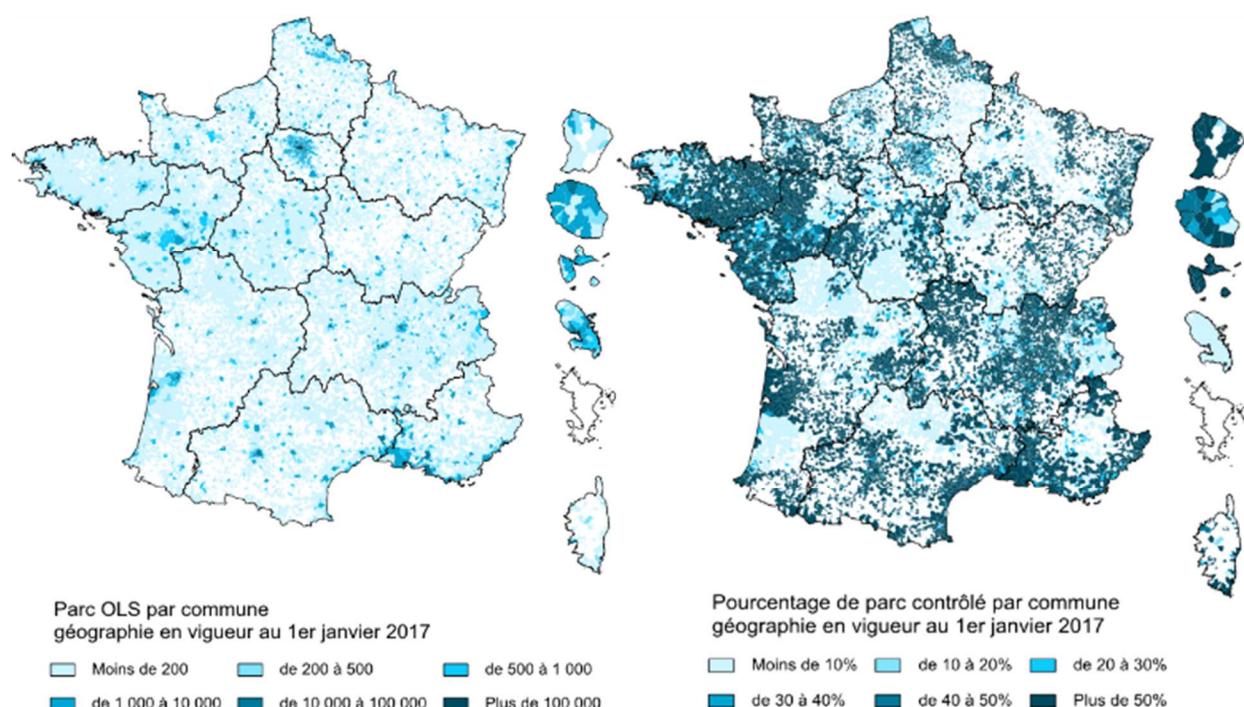
**Carte 3.1 : Bilan global 2015-2017 par EPCI (parc total comparé au taux de contrôle)**



Source : RPLS 2016 et suivi ANCOLS

L'analyse à l'échelle de la commune permet une lecture plus affinée du taux de contrôle du parc avec une amplitude allant de 0% à 100%, et une médiane de 79 % qui est tirée vers le haut par le nombre de petites communes avec très peu de logements sociaux.

**Carte 3.2 : Bilan global 2015-2017 par commune (parc total comparé au taux de contrôle)**



Source : RPLS 2016 et suivi ANCOLS

**II.**

**FOCUS INDIVIDUELS**



## 4

# MEURTHE ET MOSELLE HABITAT (54) : UNE DYNAMIQUE D'AMÉLIORATION CONTINUE AU SERVICE DE L'ACCUEIL DES MÉNAGES AUX REVENUS MODESTES

Meurthe et Moselle Habitat (mmH) a fait l'objet d'un contrôle de l'Ancols dont le rapport a été diffusé à l'organisme le 19 septembre 2017 et publié sur le site Internet de l'Agence le 26 janvier 2018.

Office départemental de 13 500 logements, mmH est présent dans le quart des presque 600 communes de Meurthe-et-Moselle et possède le quart des logements sociaux du département dont 6 000 sur la métropole du Grand Nancy et 3 000 dans le Pays Haut. Son parc comporte plus de 5 880 logements sociaux situés au sein de 11 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Son patrimoine est assez ancien, avec une dispersion relativement équilibrée entre QPV, zones plus tendues et zones en déprise par rapport aux statistiques nationales ou régionales. Il joue pleinement son rôle social en accueillant les ménages les plus modestes, il construit et rénove son parc sans mettre en péril sa situation financière.

Cet équilibre suppose un travail permanent pour ajuster l'organisation, une mobilisation des personnels au travers du travail collectif, une culture qualité intégrée et des dispositifs d'amélioration continue.

## 4.1 L'AFFIRMATION DU RÔLE SOCIAL D'UN OFFICE DÉPARTEMENTAL

### 4.1.1 Loyers modérés et occupation sociale du parc

Le patrimoine de la société apparaît relativement accessible aux populations modestes. Les augmentations annuelles des loyers pratiqués respectent les maximums autorisés par la réglementation. L'office ne pratique pas d'augmentation lors des relocations. Rapportés au m<sup>2</sup> de surface habitable, les loyers pratiqués par mmH sont, en moyenne, inférieurs de 3 % à la moyenne des bailleurs sociaux de Meurthe-et-Moselle. Sur le territoire de la métropole du Grand Nancy, cet écart s'élève à 7 %. En outre, la répartition des loyers révèle que mmH dispose de logements présentant des loyers modérés par rapport aux références territoriales.

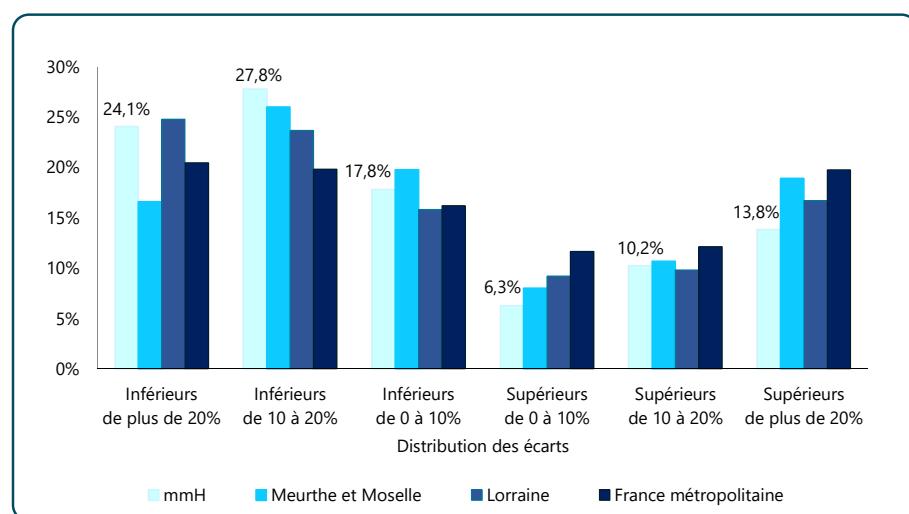
Tableau 4.1 : Loyers pratiqués

Bailleur	Nombre de logements conventionnés loués	Loyer mensuel au 1/1/2015 en € par m <sup>2</sup> de surface habitable		
		1 <sup>er</sup> quartile	Médiane	3 <sup>ème</sup> quartile
mmH – patrimoine en Meurthe-et-Moselle	13 212	5	5	6
Référence 2015 - Meurthe-et-Moselle	44 212	4,7	5,3	6
mmH – patrimoine Métropole du Grand Nancy	5 939	5	5	6
Référence 2015 - Métropole du Grand Nancy	26 394	4,9	5,5	6,3

La comparaison des niveaux de loyers avec les loyers maximums théoriques de l'APL<sup>1</sup> corrobore ce constat de loyers modérés : 70 % du patrimoine de mmH présente un loyer inférieur au plafond APL alors que la référence départementale se situe à 62 % et la référence nationale à 57 %.

<sup>1</sup> Les loyers maximums théoriques pris en compte dans le calcul de l'APL sont déterminés à partir de la typologie des logements à laquelle correspond une occupation type (une personne dans un T1 ; un couple dans un T2, un ménage avec une personne à charge dans un T3, ...).

## Graphique 4.1 : Comparaison des loyers pratiqués avec les loyers plafonds des aides à la personne pour le patrimoine étudié et pour l'ensemble des organismes locaux et de France métropolitaine



Cette relative modicité des loyers impacte directement la typologie des populations logées dans le parc de mmH. Ainsi, en 2012, mmH logeait une part plus importante de familles nombreuses et familles monoparentales que la moyenne des bailleurs du département. La typologie des logements du parc de mmH justifie cette situation. La proportion de ménages avec des revenus inférieurs à 20 % des plafonds était moins importante que la moyenne départementale. Cette part a toutefois progressé en 2014.

Tableau 4.2 : Populations logées

	Personnes isolées	Ménages 3 enfants et +	Familles mono-parentales	Revenu < 20% *	Revenu < 60% *	Revenu >100%*	Bénéficiaires d'APL+AL	en pourcentage
Enquête OPS[1] 2012	40	10	21	22	63,2	9	n. r.	
Enquête OPS 2014	40	10	21,5	24,6	64,8	8	60,9	
Réf 2012 Département	41	7	17	23	60,4	10	52	
Réf 2012 Région	41	6,9	17,1	22,3	61,7	10	51,2	

\* revenus des locataires en comparaison du plafond de ressources Plus pour l'accès au logement social.

Le CA a défini en 2010 une politique d'attribution qui complète les critères définis par le CCH, en vue notamment d'accueillir et maintenir les populations les plus fragiles, favoriser la mixité sociale et le parcours résidentiel des locataires.

L'évolution des conditions d'occupation du parc est suivie grâce à un observatoire mis en place en 2010 ; les membres de la Cal prennent connaissance chaque année d'une synthèse par quartier, dans le but de veiller à ce que les attributions n'aggravent pas la fragilité socio-économique de certains sites.

Une charte d'attribution des logements, validée par le CA et dont une version synthétique est remise à chaque demandeur, rappelle les engagements contractuels de mmH en termes d'information, d'égalité des demandeurs et de transparence des procédures.

### 4.1.2 Adaptation des logements aux personnes à mobilité réduite et démarche d'amélioration de la performance énergétique

L'office développe une politique pragmatique d'adaptation des logements aux personnes à mobilité réduite et d'amélioration de la performance énergétique de son parc à travers des opérations de réhabilitations.

mmH a ainsi mis en place en 2010 une commission interne qui étudie, avec transparence et objectivité, les demandes d'adaptation des logements aux personnes à mobilité réduite. Composée notamment de travailleurs sociaux, de techniciens et de responsables d'agence, elle valide la recevabilité de la demande en fonction de critères validés par le CA (logement non destiné à la démolition, niveau d'accessibilité du logement suffisant...) ou propose une solution adaptée comme, par exemple, le changement de logement. En moyenne annuelle sur la période 2012/2015, des travaux d'aménagement ont été réalisés dans 58 logements, pour un coût moyen au logement de 2 350 €.

En matière d'actions tendant à la réduction de la consommation énergétique de son parc, l'amélioration des performances thermiques de la quasi-totalité du patrimoine le plus énergivore, soit 3 000 logements possédant une étiquette E, F ou G, est programmée avant fin 2020. Les réhabilitations incluent, si nécessaire, des interventions sur les autres composants (mise aux normes électriques, remplacement des sanitaires, réfection des parties communes...). Le montant moyen de ces réhabilitations s'élève à 23 700 €/logement. Cette programmation est respectée puisque fin 2016,  $\frac{3}{4}$  des travaux sont réalisés ou engagés.

En complément, la dernière actualisation du PSP prévoit la réhabilitation de 12 ensembles (1 200 logements), principalement des programmes des années 80, souffrant de perte d'attractivité au regard de l'offre nouvelle. Le montant moyen des travaux s'élève à 17 000 €/logement. Fin 2016, les travaux sont engagés pour la moitié des logements concernés.

150 maisons de cités minières, acquises en 2006 et situées dans le Pays-Haut, également peu attractives, font l'objet d'un programme spécifique, plus délicat à ajuster en volume compte-tenu de leur localisation en zone très détendue et d'un montant de travaux conséquent. La démolition partielle reste une option à étudier.

#### 4.1.3 Politique active de traitement des impayés

Le service recouvrement, installé dans les locaux du siège de l'office et composé de 11 personnes y compris son responsable, assure l'intégralité du traitement des impayés tant en phase amiable que contentieuse. Les huit agents en charge des locataires présents, se déplacent très régulièrement en agence ce qui leur permet de partager information et connaissance des dossiers avec les chargés de clientèle et de recevoir les locataires dans des locaux dédiés. Leurs portefeuilles sont ventilés par commune ce qui permet une meilleure connaissance des intervenants locaux (CCAS, associations, etc...). Deux chargés de recouvrement s'occupent des dossiers des locataires partis et recourent si nécessaire aux services d'une société de recouvrement rémunérée en fonction des investigations menées et du montant des sommes à recouvrer. L'activité du service est organisée selon des procédures écrites qui préconisent une grande réactivité. L'examen de dossiers précontentieux en cours a confirmé la mise en œuvre de démarches variées (courriers, appels téléphoniques, entretiens et visites à domicile) visant à établir rapidement un contact direct avec le locataire.

Le nombre d'accord de paiement signés (1 667 en 2015) tout comme le nombre de dossiers pour lesquels la CAF (403 dossiers) ou le FSL (106 dossiers) sont saisis, atteste de l'intensité du travail fourni en phase précontentieuse. Une procédure a été mise en place en collaboration avec les services de commercialisation afin de détecter les entrants les plus fragiles et de mettre en place les mesures préventives adéquates. Une réunion mensuelle sur les dossiers complexes permet le travail en commun et l'échange d'informations en présence d'une conseillère en économie sociale et en lien avec le service mission sociale.

L'activité du service en matière de contentieux est soutenue. Les nombres de commandements de payer signifiés par huissier (329 en 2015), d'assignations suite à commandement de payer (137), de protocoles « Borloo » signés (46) ou d'expulsions prononcées par le juge (65), en attestent. Le nombre d'expulsions effectives reste stable et



contenu (entre 16 et 18 par an depuis 2011) tandis que le nombre de départs suite à commandement de quitter les lieux (hors expulsion), progresse passant de 11 en 2011 à 23 en 2015.

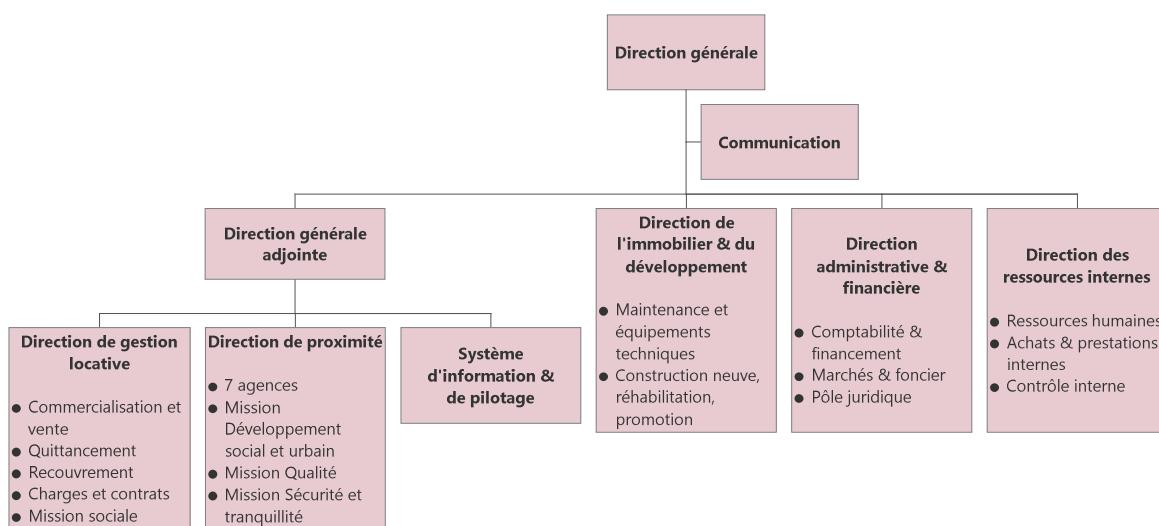
Malgré l'existence d'un service de recouvrement bien organisé, l'office doit faire face à un accroissement de ses impayés de loyers. Dans ces conditions, la démarche qui a consisté à faire procéder à un audit externe du service et à amorcer une réflexion commune à plusieurs services de l'office dans le but de dégager des pistes d'amélioration du traitement de ses impayés, ne peut qu'être encouragée.

## 4.2 UNE DYNAMIQUE D'AMÉLIORATION CONTINUE

### 4.2.1 Organisation et management

L'organigramme des services a fait l'objet de modifications régulières depuis 2013, à l'occasion de départs notamment, ce qui a permis de préparer le changement de direction générale et d'adapter l'organisation aux évolutions : les agences, par exemple, sont désormais rattachées directement au directeur de la proximité, l'appropriation des processus qualité ayant permis de supprimer le niveau intermédiaire « territoires ».

Aujourd'hui, l'organigramme distingue cinq directions : gestion locative, proximité, immobilier et développement, administrative et financière, ressources internes. Cette organisation est cohérente et met en ordre de marche l'office pour remplir sa mission de bailleur social, la gestion de proximité reposant sur sept agences dont le territoire d'intervention est calqué sur le découpage des services du conseil départemental.



L'office a mis en place une GPEC (gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences) depuis plusieurs années, ce qui a permis d'ajuster les effectifs et de maîtriser la masse salariale (-25 ETP les quatre derniers exercices) pour atteindre l'organisation cible à fin 2015 où l'OPH compte 233 collaborateurs, soit 16,9 ETP pour 1 000 logements gérés, ratio qui se situe en-deçà de la moyenne des OPH de 10 à 15 000 logements (18,3<sup>2</sup>). L'absence de personnels réalisant des travaux en régie explique l'écart.

mmH a formalisé ses engagements de qualité de service dans le cadre de la certification « Qualibail » obtenue en 2012 et renouvelée en 2015. Le respect des 13 engagements est une préoccupation permanente pour l'organisme et constitue une véritable feuille de route pour l'action de chaque salarié ; les fiches de poste rappellent d'ailleurs le rôle de chacun.

<sup>2</sup> Source : rapport de branche des OPH, données 2015

Pour l'atteinte des objectifs fixés, des processus qualité ont été développés depuis 10 ans et sont aujourd'hui largement ancrés dans les pratiques. Des indicateurs permettent un suivi fin et professionnel notamment des activités des agences (prise en compte des réclamations, nettoyage des parties communes...). L'audit interne, bien développé, et diverses enquêtes de satisfaction permettent aussi d'ajuster si nécessaire les pratiques.

## 4.2.2 Vacance

Au 31 décembre 2015, la vacance concerne 1 165 logements soit 8,5 % du parc, ce qui situe l'office 1,5 point au-dessus de la moyenne départementale<sup>3</sup>. La vacance est relativement stable sur les 5 derniers exercices.

La vacance technique représente la moitié de la vacance totale. Il s'agit de logements concernés par un projet de réhabilitation, démolition, changement d'usage ou par le plan de vente. Leur nombre est globalement en décroissance, à l'exception des logements destinés à la vente (51 vacants fin 2014 ; 89 fin 2016) : face à cette évolution, mmH s'interroge sur la remise en location d'une partie de ce patrimoine.

La vacance commerciale, qui inclut les logements indisponibles lors des travaux réalisés avant relocation, est en progression depuis 2013 (+70 logements soit +0,4 point). On observe notamment de plus en plus de logements vacants depuis plus de 3 mois. Ils représentent la moitié de la vacance commerciale. Quelques poches de vacance sont identifiées en zone rurale où mmH possède de petits collectifs ou dans les cités minières acquises en 2006, constituant une offre qui n'est plus adaptée à la demande.

En sus des actions déjà engagées (comme l'amélioration des performances énergétiques pour limiter les charges), mmH a étudié, notamment lors d'un séminaire dédié à ce thème fin 2016, de nouvelles pistes pour réduire la vacance : adaptation au cas par cas du niveau de loyer à l'attractivité du produit, réorganisation de la commercialisation en cas de mises en services nombreuses et simultanées. Ce plan d'action a été validé par le CA, mais au-delà de ces actions, la question de l'adéquation du dimensionnement du parc et donc d'éventuelles démolitions, pourrait se poser.

## 4.2.3 Niveau des charges locatives

Les conclusions d'un audit externe réalisé en 2013 ont été déclinées en plan d'actions pour mieux maîtriser les coûts récupérés auprès des locataires mais sa mise en œuvre n'a été que partielle. L'audit préconisait, par exemple, une détection annuelle des niveaux élevés mais seul le poste « entretien des parties communes » a fait l'objet d'une analyse qui a abouti à quelques actions correctrices (diminution des fréquences de passage sur certains sites).

L'office indique avoir engagé une réorganisation qui prend effet au second trimestre 2017 : un nouveau pôle « gestion locative » regroupant le quittancement, les charges et le recouvrement est créé avec recrutement d'un responsable de service et la mise en place d'un chargé de mission au sein de ce pôle qui analysera les dépenses par poste de charge et proposera un plan d'action suivi en comité de pilotage. Ces actions sont de nature à contribuer à la maîtrise du niveau des charges récupérables facturées aux locataires.

En résumé, ce contrôle a permis d'observer une dynamique de réponses efficaces aux enjeux inhérents au rôle social incombant à tout bailleur social, et ceci dans une logique d'amélioration permanente et de questionnement régulier sur la pertinence et l'efficacité des actions concourant à ce résultat.

<sup>3</sup> Source : RPLS (répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux) 2015.





# 5

## METZ HABITAT TERRITOIRE (57) : UN CONTRÔLE DÉCLENCHEUR D'UNE PRISE DE CONSCIENCE AU SEIN DE L'ORGANISME

L'OPH Metz Habitat Territoire (MHT) a fait l'objet d'un contrôle de l'Ancols dont le rapport a été diffusé à l'organisme le 11 mai 2017 et publié sur le site Internet de l'Agence le 22 septembre 2017. Cet office gère un parc immobilier constitué d'un peu plus de 10 000 logements familiaux, ce patrimoine est principalement localisé sur la communauté d'agglomération de Metz-Métropole, collectivité de rattachement de l'OPH.

### 5.1 ABSENCE DE STRATÉGIE DE RÉHABILITATION IMPARFAITEMENT COMPENSÉE PAR UNE POLITIQUE D'ENTRETIEN ONÉREUSE ET INEFFICACE

La politique de Metz Habitat Territoire en matière patrimoniale, soutenue par la gouvernance, repose sur une priorité donnée à la maintenance au détriment de la réhabilitation, accompagnée de la volonté de conserver un faible niveau d'endettement. Cette stratégie, inadaptée aux enjeux et à la situation technique de certains ensembles immobiliers, réduit de façon apparente les marges de manœuvre de l'office. Elle ne permet pas de développer une politique patrimoniale garantissant, sur le moyen terme, l'attractivité de l'ensemble du parc dans le contexte de détente qui caractérise le marché immobilier de l'agglomération.

La performance de l'exploitation est ainsi inopportunément grevée par des coûts de maintenance démesurés alors que le parc n'est pas suffisamment entretenu. Cette situation est due à une absence de maîtrise des montants facturés par les entreprises, à une insuffisance de réhabilitations d'ensemble et à une comptabilisation en charges de gros entretien d'éléments relevant de l'investissement.

Suite au contrôle, l'office a engagé une refonte globale du PSP avec une stratégie de remise à niveau du parc via des réhabilitations plutôt qu'une politique de « sur-maintenance » couteuse et peu efficace.

### 5.2 IMPORTANTS DYSFONCTIONNEMENTS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMMANDE PUBLIQUE

La mise en œuvre de la commande publique au sein de MHT présente d'importants dysfonctionnements, avec une défaillance du contrôle interne de la chaîne de la dépense qui présente de graves anomalies à chaque étape de son circuit. En particulier, l'effectivité et la conformité des prestations aux commandes ne sont pas toujours avérées. Les dysfonctionnements concernent en particulier les conditions d'exécution des marchés, la cotation des critères pour l'attribution des marchés, l'agrément des sous-traitants et la détection des offres financières anormalement basses.

Ainsi, l'examen de 336 dossiers de paiement portant sur les années 2015 et 2016, concernant les lots du marché d'entretien courant, ceux du marché de remise en état des logements avant mise en location et du marché d'entretien, de vérification et dépannage des garages, barrières, grilles portes ou portail motorisés, révèle un nombre significatif de commandes hors bordereau de prix. Une note en date du 25 juillet 2016 encadre désormais ce type de commandes. Par ailleurs, un état sur le suivi des dépenses sur marchés effectué au 31 août 2016 par la direction financière relève des dépassements des maximums ou estimations annuelles de onze marchés. Suite à ce constat, l'organisme a bloqué les commandes pour quatre marchés sur onze. Pour les sept autres marchés,

les entreprises continuent de travailler pour MHT, leurs marchés n'ayant pas de maximum mais des estimations annuelles. L'Agence a également relevé des prestations, prévues aux marchés, mais commandées à des entreprises qui ne sont pas titulaires du marché en question.

Par ailleurs, dans la phase d'attribution des marchés de travaux de remise en état des logements avant mise en location et de construction de 4 pavillons à La Maxe, l'office utilise des modalités d'appréciation du critère prix ne permettant pas d'avoir une notation juste et équitable. En effet, MHT valorise insuffisamment, au regard du système de notation du critère prix, les candidatures présentant un avantage financier.

En outre, contrairement aux dispositions de l'article 3.5 du CCAP<sup>4</sup> du marché travaux de remise en état des logements avant mise en location, les déclarations de sous-traitance ne spécifient pas avec précision un montant prévisionnel hors taxes des travaux sous-traités. Le cadre J de la déclaration de sous-traitance n'est pas renseigné, ce qui ne sécurise pas le paiement direct du sous-traitant<sup>5</sup>.

Enfin, l'office, ne disposant pas de dispositif détectant les offres potentiellement anormalement basses, n'a pas effectué les diligences réglementaires sur les cas effectifs d'offres financières potentiellement anormalement basses relevés lors du contrôle. Le fait de sélectionner des offres potentiellement anormalement basses favorise des pratiques, telles que des commandes hors marché, qui concourent aux coûts de maintenance élevés.

À l'issue du contrôle, l'office a engagé une remise à plat complète de son dispositif de commande publique et une formation des collaborateurs.

### 5.3 CONTRÔLE INSUFFISANT DES CONDITIONS DANS LESQUELLES SONT COMMANDÉES, RÉALISÉES ET PAYÉES LES PRESTATIONS DES FOURNISSEURS

Sur les 336 dossiers de paiement examinés, 126 présentent des anomalies ou irrégularités soit au niveau de l'engagement de la dépense, soit lors de l'exécution de la prestation ou de la facturation.

Concernant l'engagement de la dépense, des commandes hors bordereau de prix ne sont pas conformes aux stipulations des marchés. Elles n'apportent aucune précision sur les coûts de main d'œuvre pourtant prévus dans les bordereaux de prix des marchés. Des devis, validés par l'organisme, font état de prix supérieurs à ceux stipulés dans le bordereau de prix et d'un coût horaire de main d'œuvre correspondant systématiquement au prix le plus élevé prévu au marché quel que soit le niveau de complexité de la tâche.

L'office ne s'interroge pas sur l'opportunité de certaines commandes. Le contrôle a permis de constater des commandes en grandes quantités de serrures. En effet, les barillets sont systématiquement remplacés lors de l'attribution d'un logement et ne sont pas réutilisés. De même, des commandes de « tournée de vérification et de changement d'ampoules » sont passées alors que les personnels de proximité ont bénéficié d'une formation en vue de l'obtention de l'habilitation électrique, jamais concrétisée par la transmission aux intéressés du titre d'habilitation. Enfin, alors que la direction a pris la décision d'une gestion en flux tendu des approvisionnements pour la régie, aucun contrôle des modalités et de la réalité de l'apurement du stock n'a été mis en place.

Dans le cadre de l'exécution des travaux, il est relevé une déficience du contrôle du service fait, s'illustrant par l'exemple des travaux de sécurisation des accès aux entrées des bâtiments rue du Maine. Une note interne de la direction générale adressée à la présidente du CA en septembre 2016 révèle des travaux payés à une entreprise,

<sup>4</sup> CCAP : cahier des clauses administratives particulières.

<sup>5</sup> Cf. cadre J de la déclaration de sous-traitance : *le titulaire du marché doit spécifier qu'aucune cession ou nantissement de créances résultant du marché public ne font obstacle au paiement direct du sous-traitant.*

non réalisés ou non commandés et une défaillance du contrôle des prestataires. A contrario, dans le cadre du lot 6 du marché d'entretien courant, l'office a attesté le service fait pour des prestations commandées et réalisées par une entreprise, sous-traitante, non agréée par l'office.

Les délais de réalisation des travaux prévus aux marchés ne sont pas respectés. L'organisme a pris la mesure du problème très récemment comme l'atteste quelques actions notées par l'Agence. Ainsi, en septembre 2016, l'office a écrit à une entreprise pour l'application de pénalités pour des travaux non réalisés et dépassant les délais d'exécution dont un grand nombre sont supérieurs à 50 jours.

Concernant la facturation, lors du traitement d'une demande de paiement par une entreprise, l'office a relevé des factures ayant fait l'objet d'un double paiement. Suite à ce constat, les services de MHT n'ont cependant pas engagé le même type de vérifications pour d'autres prestataires. L'Agence a également constaté des révisions de prix prévues aux marchés non appliquées ou appliquées de manière erronée et un taux de remise concernant des lots du marché d'entretien courant non conforme aux dispositions contractuelles.

Enfin, contrairement à ce que prévoit l'acte de sous-traitance concernant la remise en état des logements à la relocation (montant conforme au bordereau de prix), le montant facturé des prestations réalisées par les sous-traitants est inférieur aux prix prévus dans le bordereau de prix, sans que cette situation ne provoque aucune démarche d'analyse causale de la part de l'organisme.

Suite aux dysfonctionnements constatés, la gouvernance a pris acte de la « *mise en lumière de ces dysfonctionnements – que nous pressentions – mais sur lesquels nous n'avions pu avoir une vision aussi éclairée et exhaustive que celle que vous nous offrez aujourd'hui* »<sup>6</sup>. L'office a pris des dispositions pour sécuriser son dispositif, notamment en assujettissant la finalisation et l'émission des bons de commande aux marchés d'entretien en cours de validité et en imposant une fiche d'engagement mettant en concurrence plusieurs prestataires pour les prestations non prévues aux bordereaux de prix, fiche contrôlée par la direction du service émetteur, la direction juridique et la direction générale.

Consécutivement au contrôle, Metz Habitat Territoire a répondu dans les délais prescrits à l'ensemble des demandes de l'agence, il a amélioré ses processus, son dispositif de contrôle, la qualification de ses collaborateurs, et revu son PSP pour adapter la stratégie aux enjeux de son patrimoine. Il s'agit ainsi d'un exemple de contrôle qui a certes relevé des dysfonctionnements importants, mais qui a conduit à une correction rapide des errements constatés.

---

<sup>6</sup> Extrait de la réponse de la présidence de l'office au rapport provisoire





# 6

# MANCHE HABITAT (50) : UN MODÈLE ÉCONOMIQUE EFFICIENT AU SERVICE DU LOCATAIRE

L'OPH Manche Habitat a fait l'objet d'un contrôle de l'Ancols dont le rapport a été diffusé à l'organisme le 7 juillet 2017 et publié sur le site Internet de l'Agence le 27 novembre 2017. La Manche est un département essentiellement agricole, de près de 500 000 habitants. Structurée autour de son port, l'agglomération de Cherbourg constitue le premier pôle urbain départemental avec un peu plus de 90 000 habitants. Depuis la fusion des cinq communes de la communauté urbaine au 1<sup>er</sup> janvier 2016, la commune de Cherbourg-en-Cotentin totalise un peu plus de 80 000 habitants dont 37 000 sur la ville centre. Malgré son statut de préfecture, la commune de Saint-Lô ne compte qu'un peu moins de 20 000 habitants.

L'OPH Manche Habitat est le plus important bailleur social du département de la Manche, sa collectivité de rattachement. Au 31 décembre 2015, il est propriétaire et gestionnaire d'environ 16 700 logements.

## 6.1 UN MARCHÉ LOCAL GLOBALEMENT PEU TENDU

Manche Habitat intervient sur un marché local de l'habitat globalement peu tendu ; le secteur sud-est du département est plus particulièrement concerné par une déprise économique et démographique marquée. Principal bailleur de l'agglomération de Saint-Lô, l'office est également implanté sur les principaux pôles d'habitat du département, et de manière plus diffuse dans les zones rurales.

Malgré des difficultés croissantes de commercialisation de son parc notamment sur des secteurs en forte déprise économique et démographique, la vacance a cessé de progresser depuis 2011. Bien que demeurant un sujet de préoccupation pour l'office, son développement apparaît sous contrôle, tant dans son suivi et son analyse que dans les actions engagées pour la contenir au mieux.

L'office est aussi un acteur dynamique du logement social dans le département tant auprès des collectivités, avec lesquelles il a mis en place un cadre conventionnel contractualisant le rôle des communes dans le processus d'attribution, que des autres bailleurs, comme gestionnaire du fichier unique de la demande.

## 6.2 UNE POLITIQUE DE BAS LOYERS NE REMETTANT PAS EN CAUSE LES ÉQUILIBRES FINANCIERS DE L'ORGANISME

Sur le plan financier, la situation financière de Manche Habitat apparaît satisfaisante, avec un autofinancement moyen de 13.5 % sur les exercices 2011-2015, et un endettement limité en lien avec l'âge du patrimoine, de 42 ans en moyenne, et sa politique de limitation de l'endettement.

Ainsi, Manche Habitat assume les différentes dimensions de son rôle social dans un modèle économique entièrement placé au service du locataire, au travers d'une politique de bas loyers, alliée à des coûts de gestion faibles et à une politique patrimoniale privilégiant un niveau de maintenance élevé afin de maintenir un bon niveau de qualité technique du parc, et une faible activité de développement, adaptée aux besoins de son territoire d'intervention.

L'office réaffirme depuis de nombreuses années son choix d'une politique volontariste de bas loyers tout en préservant le bon niveau technique de son parc.

Manche Habitat a établi une grille de loyers à partir d'une méthodologie de classement du patrimoine particulièrement aboutie, en transparence vis-à-vis des représentants des locataires. Ce classement est révisé annuellement dans le cadre d'une commission qui le décline en 12 strates de loyers d'objectifs pour les logements à la surface corrigée et 9 pour ceux à la surface utile.

Manche Habitat offre ainsi des niveaux de loyer très contenus, qui s'avèrent inférieurs aux moyennes départementale et régionale (enquête RPLS 2014), alors même que le patrimoine affiche un bon niveau de qualité malgré son ancienneté. Le loyer moyen au sein du parc de l'office est de 286 € pour un logement T3 d'une surface habitable moyenne de 66 m<sup>2</sup>.

La proportion de loyers en dessous du niveau du plafond de référence utilisé pour le calcul de l'APL représente 83,5 % des logements du parc, avec pour effet à la fois une solvabilité optimisée des allocataires et une moindre sollicitation de la « ressource » APL. Le taux de couverture ramené aux seuls allocataires est un peu supérieur à 70 %, soit pour un loyer moyen de 280 €, un montant d'APL perçu de 200 €.

Jusqu'en 2013, l'Office a pratiqué des augmentations annuelles différencierées sur la base des objectifs définis par la grille de loyers avec pour effet, un rééquilibrage progressif des tarifs pour des groupes offrant des caractéristiques similaires en s'affranchissant des financements d'origine.

Les hausses annuelles, cumulées sur la période du contrôle, ont généré une augmentation de la masse des loyers de 4,44 % pour un maximum réglementaire autorisé de 6,68 %. Majorée des revalorisations pratiquées après réhabilitation, la masse des loyers a progressé de 5,23 % tout en maintenant une marge globale par rapport aux plafonds réglementaires de l'ordre de 13 %.

Cette modération dans la politique des loyers ne s'opère pas au détriment de l'entretien du parc. En effet, les dépenses de maintenance du parc locatif sont d'un niveau important et constant (897 €/logt en 2015), très nettement supérieures aux valeurs médianes de la profession (575 €/logt en 2014).

## 6.3 DES COÛTS DE GESTION CONTENUS

Les coûts de gestion, hors dépenses liées à l'entretien courant, se caractérisent avant tout par leur niveau extrêmement réduit, sans pénaliser la qualité de service rendue aux locataires. Les coûts de gestion rapportés au nombre de logements gérés s'élèvent à 638 €/lgt, très en deçà de la valeur médiane des offices ; ils sont même inférieurs au premier décile qui s'établissait à 831 €/logt en 2014. Ils progressent régulièrement sur l'ensemble de la période de contrôle, s'élèvent à 10,6 M€, fin 2015.

Les charges de personnel qui participent à près de deux tiers des coûts de gestion sont, elles aussi, d'un niveau très faible comparativement aux valeurs habituelles de la profession ; rapportées au nombre de logements gérés, elles ressortent à une valeur de 383 €/lgt, ce qui une fois encore est inférieur au premier décile (574 €/logt en 2014). Au 31 décembre 2015, l'office emploie 146 agents, représentant 140,75 ETP dont 12 cadres, ce qui constitue un effectif resserré, marqué par un faible taux d'encadrement.

Manche Habitat dispose d'équipes à la fois expérimentées et compétentes, ainsi que d'une direction générale très impliquée. L'organisation, centralisée autour de l'équipe de direction, se traduit par une présence affirmée et assumée de l'équipe de direction dans toutes les activités de l'organisme.

Cette forte implication s'illustre par une participation active dans toutes les instances internes de l'office y compris, et de manière inhabituelle dans les organismes HLM, à toutes les commissions d'attribution de logements. Ce mode de fonctionnement direct et très administré confère aux deux directeurs (DG et DGA), une

très bonne connaissance de l'ensemble des problématiques dans le détail du quotidien des différents domaines. L'organigramme de l'office est articulé autour de services, eux-mêmes décomposés en pôles d'activités. Seul le service « technique » est encadré par une directrice, pour les autres services, les responsables d'activités sont directement rattachés à la direction générale sans présence, à l'interface, d'un cadre de 2ème niveau. L'office dispose d'une représentation territoriale limitée à une seule antenne sans que l'organisation retenue ne porte préjudice à la gestion de proximité qui se caractérise par une bonne qualité de service et en particulier un bon niveau d'entretien des parties communes.

Le montant des factures inhérentes au train de vie des dirigeants ainsi qu'aux frais de relations publiques témoigne d'un niveau de dépenses très mesuré. Le fonctionnement de l'office dans les différents aspects de son activité fait l'objet d'un suivi très rigoureux, servi par un dispositif de pilotage et un contrôle interne fonctionnels et efficaces, démontrant l'attention constante portée à la maîtrise des dépenses de la part des dirigeants de l'organisme.

Il convient toutefois d'apporter quelques précisions à ces valeurs dont le calcul a exclu l'impact exceptionnel en 2011 et 2012 du prélèvement sur le potentiel financier (respectivement 2 017 k€ et 1 311 k€). Il y a lieu de tenir compte du choix de l'office de ne pas comptabiliser ses coûts internes dans ses immobilisations, ce qui augmente marginalement ses coûts de gestion. Inversement, le montant des dépenses de personnel est favorablement impacté par le fonctionnement spécifique de l'office en matière d'attribution de logement, qui bénéficie du relais des collectivités dans la recherche des candidats, par une organisation territoriale allégée (1 seule agence) et par un parc locatif constitué pour moitié de logements individuels.

## 6.4 UNE POLITIQUE PATRIMONIALE EN PHASE AVEC LES PARTICULARITÉS DU TERRITOIRE D'INTERVENTION DE L'ORGANISME

L'office a développé une politique patrimoniale pertinente et adaptée à son territoire d'intervention. Cette politique se traduit par la démolition ciblée de 220 logements opérée depuis 2011, dans les zones les plus touchées par la vacance et par un développement très mesuré du parc, 290 logements neufs, au droit des zones bénéficiant d'une plus forte demande locative et pour l'essentiel dans le cadre du programme de renouvellement urbain du Val Saint-Jean. Au vu de ce qui précède, le parc de l'office n'a, au final, que très faiblement augmenté entre 2011 et 2015.

L'office assure en direct la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble de ses opérations. Les prix de revient total des constructions neuves sont très maîtrisés, de l'ordre de 1 525 € TTC/m<sup>2</sup> de SH. Ces derniers s'expliquent du fait d'une gestion économique des projets alliant simplicité et fonctionnalité, de nature à limiter les coûts de construction, et d'une bonne maîtrise des honoraires, notamment ceux de la maîtrise d'œuvre qui doivent s'inscrire dans un cadre de prix cadré par l'office. Pour mémoire, l'office a fait le choix de ne pas affecter les coûts internes avec pour effet de minorer, à la marge, les prix de revient des opérations.

Les projets sont principalement financés par emprunt et mobilisation de fonds propres qui représentent respectivement 71 % et 23 % du total des investissements réalisés sur la période. Ces valeurs sont toutefois à relativiser, dans la mesure où l'office ne comptabilise pas l'ensemble des aides indirectes apportées par les collectivités, en particulier, celles inhérentes au portage total ou partiel du foncier et de la viabilisation. La part de fonds propres est significative mais non subie ; elle résulte d'une volonté affirmée de contenir le niveau d'endettement.





# 7

## LOGÉVIE SA D'HLM (33) : UNE SOCIÉTÉ BORDELAISE SPÉCIALISÉE DANS LE LOGEMENT DES PERSONNES ÂGÉES

Logévie SA d'HLM a fait l'objet d'un contrôle de l'Ancols dont le rapport a été diffusé à l'organisme le 25 juillet 2017 et publié sur le site Internet de l'Agence le 27 novembre 2017. Membre du groupe Action Logement Immobilier, Logévie SA d'HLM détient 6 684 logements et équivalents-logements dont 3 510 dans des établissements. Essentiellement implanté en Gironde, leur implantation est disséminée sur l'ensemble du territoire. L'importance de ces structures majoritairement constituées de logements foyers pour personnes âgées dont la société assure pour partie la gestion directe, fait d'elle un bailleur atypique. Cette situation singulière l'a conduit à déployer des efforts d'organisation et de professionnalisation de ses services. Mettant à profit son expertise dans le domaine des personnes âgées, elle poursuit son développement en le redéployant vers l'offre de logements pour les séniors au travers de programmes dit « intergénérationnels » qui mixent des logements adaptés aux personnes âgées ou à mobilité réduite et des logements familiaux classiques.

### 7.1 DES MODALITÉS DE GESTION ET UN CADRE RÉGLEMENTAIRE QUI IMPLIQUENT UNE ORGANISATION SPÉCIFIQUE

La société possède 85 établissements représentant 3 510 équivalents-logements. Ils sont disséminés sur l'ensemble du territoire avec 4 établissements situés sur des départements limitrophes. La majorité (67) est constituée d'établissements d'hébergement pour personnes âgées (EHPA). Ils sont relativement anciens (âge moyen 36 ans) et près de la moitié sont composés de logements individuels. Le reste est composé de 9 établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), 5 résidences sociales, 3 foyers pour handicapés et 1 CHRS.

#### 7.1.1 Un mode de gestion dit « partagé »

À cette spécificité, se rajoute le mode de gestion dit «partagé» mis en place pour 29 EHPA (1 537 équivalents-logements). La société gère ces établissements comme du logement familial (gestion immobilière, attributions et quittancement des logements). Elle est titulaire de l'agrément délivré par le Conseil départemental et assume la responsabilité de la gestion courante. Seules les parties communes sont mises à disposition du gestionnaire (le plus souvent un CCAS) qui prend en charge les activités et services sociaux à destination des résidents ainsi que le gardiennage.

Conforté par l'évolution législative qui étend la compétence des OLS à la gestion directe des logements-foyers (art L. 442-8-1 du CCH modifié par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion), ce mode de fonctionnement induit néanmoins des contraintes particulières liées à leur classification en établissements sociaux et médico-sociaux qui ont conduit la société à se structurer en conséquence.

Le choix de maintenir le mode de gestion partagée pour une partie importante des foyers a donné lieu à une refonte complète de l'organisation des services avec notamment la création au sein de la direction de la clientèle d'un pôle spécifique dédié à la gestion de ces établissements dont les responsables sont diplômés dans le domaine médico-social.

Le code de l'action sociale et des familles régit les obligations de ces établissements en matière de droit des usagers et d'accompagnement médico-social. Successivement réformé par la loi de 2002 puis la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 d'Adaptation de la Société au Vieillissement (ASV) et son décret n° 2016-696 du 27 mai 2016, il évolue vers un renforcement de la prévention de la perte d'autonomie impactant l'organisation des établissements en matière d'accompagnement des résidents.

Le CCH et plus particulièrement le décret n° 2007-793 du 9 mai 2007 et la circulaire du 15 mai 2007, confortés par un arrêté du 19 juin 2015, déterminent le classement des établissements au regard de la réglementation relative à la sécurité.

Des manquements relevés lors du précédent contrôle sur le respect de ce cadre légal et réglementaire ont donné lieu à un plan d'action organisé en partenariat avec les gestionnaires et sous le contrôle de l'Etat et du Conseil départemental qui se traduit par :

- ▶ la mise en place d'une nouvelle convention de partenariat avec les gestionnaires : Etablie en concertation avec l'État et les CCAS, elle définit la répartition des responsabilités entre la société et le gestionnaire. Elle clarifie notamment le rôle du personnel qui apporte des services, mettant fin ainsi aux lacunes relevées par le précédent contrôle. En septembre 2016, 16 conventions sur 29 étaient signées ;
- ▶ la réalisation de l'ensemble des évaluations (internes et externes) qui conditionnent l'octroi de l'agrément par le conseil départemental : Réalisées en 2014 et 2015, elles ont donné lieu à un plan d'action élaboré et validé pour chaque établissement par le Conseil départemental dont la mise en œuvre fait l'objet d'un suivi régulier avec les CCAS ;
- ▶ l'élaboration de tous les documents relatifs aux actes de gestion courante qui régissent les conditions d'occupation : le contrat de séjour, le livret d'accueil et le règlement de fonctionnement ont tous fait l'objet de documents formalisés et validés par le conseil départemental ;
- ▶ les projets d'établissement sont progressivement mis en place (6 ont déjà été finalisés). Les conseils de vie chargés de la concertation locative ont tous été constitués et donnent lieu à des rencontres tripartites (locataires, CCAS, Logévie).

La finalisation de l'évolution de ses modalités de contractualisation avec les établissements devrait permettre à la société de fiabiliser et stabiliser son organisation au regard du cadre juridique actuel.

### 7.1.2 Des problématiques de gestion locatives analogues à celles du logement familial

La grande majorité des foyers est peu concernée par la vacance même si le taux de rotation est plus élevé que pour les logements familiaux (14,80 %) avec 74 % des départs liés à la dépendance et au décès des résidents.

Une vacance plus structurelle (>10 %) concerne huit établissements peu attractifs au plan de leur situation géographique (zones rurales du Médoc et « entre deux mer ») ou en raison de l'absence de services de proximité (résidence Gambetta). Les six les plus touchés font l'objet d'un projet de démolition, vente ou réhabilitation qui devrait contribuer à la résorption de la vacance.

Bien que les attributions relèvent du gestionnaire, elles sont reprises en main par la société dès le premier mois de vacance. Sous l'effet conjugué de la nouvelle organisation mise en place et de l'effort de communication (plaquette d'information, logements témoins), une diminution sensible de la vacance s'amorce en 2016 avec un taux de 5,60 % au 30 septembre 2016 contre 8 % en 2015.

Une réflexion est engagée avec la SA d'HLM Domofrance (membre du même groupe) pour favoriser le parcours résidentiel des séniors en identifiant et accompagnant les locataires de plus de 65 ans occupant le parc familial de la société vers des logements aménagés du parc de Logévie. Via l'intervention de l'association « Ciléa » pour assurer l'accompagnement des personnes en demande, la mise en place d'un dispositif de passerelle aurait pour double intérêt de favoriser la fluidité au sein du patrimoine et d'alimenter un fichier de prospects pour les EHPA.

Les attributions sont validées dans le cadre d'un comité interne de suivi des admissions. Le suivi et l'analyse des caractéristiques socio-économiques des résidents réalisés annuellement permettent à la direction de s'assurer de la cohérence de l'occupation au regard des engagements pris avec l'État. Avec 58 % des résidents bénéficiaires de l'APL, l'occupation des foyers est aussi sociale que celle des logements familiaux. En 2015, 62 % des nouveaux entrants avaient des revenus inférieurs à 60 % des plafonds.

Le contrôle des redevances assimilables aux loyers et charges locatives récupérables, n'a révélé aucun dépassement des maxima réglementaires. La redevance moyenne pour un T1 Bis de 35 m<sup>2</sup> est de 425 € avec des écarts sensibles selon le mode de financement des résidences (entre 200 € et 550 €).

## 7.2 UNE GESTION DÉLÉGUÉE CLASSIQUE MAIS AJUSTÉE

La majorité des établissements (56 soit 1 973 équivalents-logements) font l'objet d'un mode de gestion courant dit « délégué ».

Parmi eux, 38 sont des EHPA. Implantés sur l'ensemble du département, leur âge moyen est de 26 ans. L'agrément est délivré directement au gestionnaire qui assure l'ensemble de la gestion immobilière, le quittancement des loyers ainsi que la gestion médico-sociale. La société assure le gros entretien et réalise la maîtrise d'ouvrage des réhabilitations.

Une nouvelle convention de gestion également validée par le conseil départemental clarifie les conditions de l'équilibre financier et juridique. Elle répertorie de façon très précise les responsabilités réciproques en matière de travaux et les provisions (PGE) correspondant aux travaux de renouvellement des composants et de gros entretien sont systématiquement constituées.

En septembre 2016, 17 EHPA sur les 38 avaient signé les nouvelles conventions.

Les autres, principalement les CCAS de Bordeaux et Libourne, souhaitent évoluer vers un partenariat renforcé avec la prise en charge par la société de la gestion locative (quittancement, remise en état des logements à la relocation). Un modèle de convention intermédiaire entre la gestion « partagée » et la gestion « déléguée » est étudié au cas par cas avec chaque gestionnaire.

La société s'appuie sur l'association LOGEA, spécialisée dans la gestion des résidences pour personnes âgées autonomes ou dépendantes. Elle gère à ce jour 7 établissements et rend compte régulièrement de son activité à la société dans le cadre de réunions mensuelles.

Concernant la sécurité incendie, une démarche de classement des anciens établissements a été engagée avec l'aide d'un prestataire au regard des critères réglementaires actuels (services proposés, occupation et modalités de l'utilisation de l'établissement).



## 7.3 UNE STRATÉGIE PATRIMONIALE QUI RÉPOND AUX BESOINS DES PERSONNES ÂGÉES

Majoritairement située en secteur tendu (90 % en zone B1 et B2), la production s'accélère depuis 2014 avec un rythme annuel de 200 livraisons par an, ciblées sur des résidences dites « intergénérationnelles ». Combinant des logements familiaux classiques et des logements adaptés pour personnes âgées, elles créent un environnement sécurisant pour ces dernières et peuvent comporter des espaces communs où sont développées des activités favorisant les échanges. Fin 2015, 35 résidences de 21 logements en moyenne relevaient de ce concept avec près de la moitié des logements adaptés pour personnes à mobilité réduite.

Implantés sur des fonciers propres proches des services ou en complémentarité d'EHPA ou EHPAD à la faveur d'opérations de démolition/reconstruction, ces programmes se présentent sous la forme de petites résidences pour faciliter la cohésion. La visite de patrimoine a permis de constater la qualité de ces opérations.

S'est ajoutée à cette production, la livraison de 5 foyers dont 4 EHPAD de 367 logements. Compte tenu du contingentement de ces établissements, les livraisons correspondent principalement à la reconstitution du parc démolи ou vendu.

## 7.4 UN EFFORT DE RECOMPOSITION DU PARC POUR SA MISE EN CONFORMITÉ ET SON ATTRACTIVITÉ

Un premier diagnostic réalisé début 2013 a défini les travaux de mise en sécurité incluant notamment la mise aux normes électrique de tous les établissements aujourd'hui en voie d'achèvement. Il a été suivi fin 2013 par un PSP « Foyers » qui a identifié les besoins de réhabilitation concernant 36 établissements soit 40 % du parc pour un coût globalement estimé à hauteur de 55 M€. Les diagnostics complémentaires réalisés sur une partie des établissements ont mis en évidence des problématiques d'obsolescence et de rentabilité au regard des contraintes techniques résultant des évolutions récentes de la réglementation.

L'ensemble de ces constats mis en perspective avec l'approche de l'échéance des baux emphytéotiques sous le régime duquel la majorité des établissements ont été acquis (60 %) ont débouché sur un projet patrimonial ambitieux présenté dans la CUS « foyers » signée en 2015.

Ainsi, au-delà du programme de réhabilitation déjà engagé, la société développe une stratégie de recomposition et restructuration de ses établissements obsolètes et peu rentables qui se traduit par des ventes ou démolitions et reconstruction d'établissements sur des fonciers en pleine propriété.

Conformément aux préconisations du PSP, quatre foyers comptant 220 logements ont déjà été réhabilités et six autres comptant 348 logements sont en cours pour un coût moyen au logement de 35 k€. Trois d'entre eux font l'objet d'une requalification globale de l'ensemble des parties communes et privatives en incluant l'accessibilité et l'amélioration des performances énergétiques pour un coût moyen au logement de 53 k€ (Louise Michel à Lesparre - 2,4 M€, Le Moulin à Ambares - 4 M€ et le Hameau de la croix rouge à Coutras - 3,3 M€).

La vingtaine d'établissements restants fait l'objet de projets de travaux programmés sur la période 2017/2019. Parmi eux, six opérations de démolitions avec reconstructions ou de regroupements et restructurations sont programmées sur les foyers cumulant obsolescence et faible rentabilité d'exploitation au regard de leur petite taille.

## 7.5 UNE APPROCHE FINANCIÈRE COHÉRENTE AVEC LES ENJEUX PATRIMONIAUX ET DE GESTION LOCATIVE

Depuis le dernier contrôle, la mise en place d'une comptabilité analytique par secteur d'activité permet de suivre au plus près les 3 grands secteurs d'intervention de la société : logements familiaux, foyers à « gestion partagée », foyers à « gestion déléguée ».

Le niveau de rentabilité de l'exploitation se situe en moyenne sur la période 2011/2015 autour de 10,8 % pour une médiane égale à 9,9 %. Une légère baisse est notée pour l'année 2014 en raison de la progression des dépenses de gros entretien (+ 929 k€).

L'analyse des ratios de l'exploitation a été réalisée dans la continuité du précédent contrôle afin de pouvoir mesurer leur évolution. Compte-tenu de la spécificité du patrimoine de la société composé d'un fort taux de logements-foyers (convertis en équivalents-logements, notamment pour ceux à « gestion déléguée »), le ratio en euro par logement ne paraît pas adapté. Les coûts sont donc comparés aux médianes en pourcentage des loyers.

La part des annuités locatives (50,3 %) est nettement supérieure à la médiane d'une valeur de 44,8 %. De manière générale, ce décalage s'explique par le mode de financement choisi par la société pour les EHPA(D) à « gestion déléguée » qui sont financés à 100 % par emprunts. Pour ce qui concerne les établissements à « gestion partagée » (dans le cadre d'un partenariat passé avec les différents CCAS) et les logements familiaux le financement des travaux engagés par la société comprend à la fois des fonds propres et des emprunts. Ainsi l'annuité représente environ 60 % de la redevance pour les foyers en « gestion déléguée », et 35 % pour ceux à « gestion partagée ».

Les dépenses de maintenance ont fortement augmenté à partir de 2014 et se situent à un niveau supérieur à la médiane (+15 % en 2014 et +7,5 % en 2015).

Les coûts de gestion présentés ne concernent que le parc de logements-foyers en « gestion partagée » géré comme du logement familial. Rapporté aux loyers, le coût de gestion (24,2 % en 2015) sensiblement équivalent à la médiane nationale de 24,7 % est maîtrisé. L'augmentation de l'effectif de 25,6 % sur la période 2011-2015 est compensée par un accroissement sensible du parc (+29 %) et une activité de construction soutenue (35 opérations livrées représentant 1 168 logements).

## 7.6 UNE VOLONTÉ DE SE POSITIONNER COMME UN BAILLEUR DE RÉFÉRENCE SUR SON DOMAINE

La spécificité de son domaine d'intervention et sa complexité eu égard aux évolutions sociétales et règlementaires ont conduit la société à se structurer et se professionnaliser en développant un partenariat actif avec l'ensemble des partenaires institutionnels (État, conseil départemental, agence régionale de santé) et les gestionnaires de foyers. Elle se positionne comme un bailleur de référence sur ce type d'établissement.





## 8

# FUSION DES BAILLEURS SOCIAUX PUBLICS DE CHAMBERY (73) : UNE DÉMARCHE DE PRÉSERVATION DES FONDS PUBLICS AU BÉNÉFICE DU LOGEMENT SOCIAL

Jusqu'en 2017, la communauté d'agglomération de Chambéry, qui est dénommée Grand Chambéry depuis sa fusion avec la communauté de communes Cœur de Bauges en 2017, comptait, sur son territoire, à la fois une société anonyme immobilière d'économie mixte, la SAIEM de Chambéry, dont la ville était actionnaire majoritaire, et un office public de l'habitat (OPH), Chambéry Alpes Habitat, transféré de la ville à la communauté d'agglomération en 2016 conformément aux dispositions de la loi du 26 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite Loi ALUR.

Ces deux organismes, qui exerçaient pour l'essentiel la même activité sur le même territoire, étaient engagés, depuis de nombreuses années, dans un processus de rapprochement qui avait donné lieu à la mutualisation de leurs moyens dans un groupement d'intérêt économique (GIE) Cristal Services en 2005, à la création d'une régie commune en 2008, puis à la nomination d'une même personne à leur présidence en 2009. Ces deux organismes ainsi que le GIE ont fait l'objet d'un contrôle de l'Ancols dont les rapports définitifs leur ont été diffusés le 21 novembre 2017 et publiés sur le site Internet de l'Agence le 21 mars 2018.

Pour parachever leur rapprochement, ces organismes se sont engagés, en 2017, dans une démarche de fusion suivant une procédure qui procure une assurance raisonnable que les fonds publics ont été préservés et que l'excédent tiré de la liquidation de l'office a bien été réinvesti dans le logement social.

Cette insertion a pour objet, après une brève présentation du territoire d'intervention des organismes et de ces derniers, de mettre en évidence les motivations puis les modalités pratiques de ce rapprochement, afin de donner un éclairage sur l'exemplarité de la procédure mise en œuvre.

## 8.1 LE TERRITOIRE D'INTERVENTION DES ORGANISMES IMPLIQUÉS DANS L'OPÉRATION DE FUSION

La ville de Chambéry, préfecture de la Savoie, fait partie de la communauté d'agglomération dénommée Grand Chambéry, qui est composée de 24 communes et qui compte 125 416 habitants selon le recensement établi en 2013. L'unité urbaine de Chambéry, qui regroupe 35 communes et s'étend jusqu'à Aix-les-Bains, compte un peu moins de 184 000 habitants.

Tableau 8.1 : Données sociodémographiques

Population	France métropolitaine	Auvergne Rhône Alpes	Savoie	Grand Chambéry	Chambéry
Année 2013	63 697 865	7 757 595	423 715	125 416	58 653
Variation annuelle moyenne entre 2008 et 2013, en %	0,50	0,80	0,70	0,60	0,60

Source : Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)

Le parc social situé sur la communauté d'agglomération comporte 12 038 logements et représente 21 % du parc des résidences principales, soit un niveau supérieur au taux régional (16 %) ou national (17 %).<sup>7</sup> Les deux tiers du

<sup>7</sup> Source : Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS)

parc social sont situés sur la ville-centre de Chambéry. Au bilan 2015 de l'application de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU), six communes de l'agglomération étaient en dessous de l'objectif de 20 % de logements sociaux prévu à l'article L. 302-5 du CCH (Barberaz, Bassens, Challes-les-Eaux, La Motte-Servolex, La Ravoire, Saint-Alban-Leysse). Cependant, seule la commune de Barberaz a fait l'objet d'un arrêté préfectoral de carence en 2014.

Le marché locatif est globalement équilibré, avec toutefois l'existence de zones de tension sur certains secteurs. La vacance dans le parc social est contenue à 2,7 %, contre 4,6 % à l'échelle du département et 3,1 % au niveau national. La croissance de la demande est modérée, mais néanmoins réelle. Le dernier PLH (programme local de l'habitat) approuvé fin 2013 par la communauté d'agglomération estime les besoins à 5 400 logements nouveaux pour la période 2014-2019 et propose un objectif de production de 1 500 logements locatifs sociaux, pour tendre vers un taux de 25 % à l'échelle de l'agglomération. Il prévoit par ailleurs la production de 800 logements en accession sociale.

## 8.2 LES ORGANISMES OBJET DU RAPPROCHEMENT

### 8.2.1 L'OPH Chambéry Alpes Habitat

Au 31 décembre 2015, l'OPH Chambéry Alpes Habitat était propriétaire de 6 373 logements locatifs familiaux conventionnés à 99 %. Ceux-ci étaient situés à 96 % dans la communauté d'agglomération de Chambéry (6 117 logements) et à 83 % dans la ville de Chambéry. L'office était alors le premier bailleur social de l'agglomération devant l'office de la Savoie (3 025 logements) et la Saiem de Chambéry (2 225 logements). L'office comptait 154 agents (147,8 ETP), dont 127 mis à disposition du groupement d'intérêt économique. En 2015, son chiffre d'affaires s'élevait à 30,4 M€ et sa capacité d'autofinancement à 11,7 M€.

Par arrêté préfectoral en date du 21 juin 2016 et conformément aux dispositions de l'article R. 421-1 du CCH, l'office a été transféré de la ville à la communauté d'agglomération.

### 8.2.2 La société anonyme immobilière d'économie mixte de Chambéry

Au 31 décembre 2015, la Saiem de Chambéry était propriétaire de 2 236 logements locatifs familiaux conventionnés à 97 %. Ils étaient situés à 99 % sur la communauté d'agglomération de Chambéry (2 225 logements) et à 90 % sur la commune de Chambéry (2 015 logements). La Saiem de Chambéry était alors le troisième bailleur social de l'agglomération. La société comptait 43 salariés (38,6 ETP), dont 36 mis à disposition du groupement d'intérêt économique. En 2015, son chiffre d'affaires total s'élevait à 16 M€. L'activité agréée représentait 13,7 M€, soit plus de 86 % du chiffre d'affaires total, dont 11,5 M€ concernaient la location de logements conventionnés et 2,2 M€ l'accession sociale. Sa capacité d'autofinancement s'établissait à 5,5 M€, dont 4,3 M€ (soit 78 %) au titre de l'activité agréée. La société n'a jamais distribué de dividendes.

La ville de Chambéry, qui détenait 54 % des actions de la Saiem, en a cédé les deux tiers à la Communauté d'agglomération de Chambéry en 2016 (soit 144 770 actions). Suite à cette transaction, sa participation au capital de la société est passée de 54 à 18 %. Le prix unitaire de l'action a été arrêté à 20,72 €, ce qui correspond à un compromis entre la valeur nominale de l'action (15,20 €) et la valeur maximale résultant des règles spécifiques

aux sociétés anonymes d'HLM décrites à l'article L. 423-4 du CCH<sup>8</sup> (27,00 €). La Communauté d'agglomération a, par conséquent, versé à la ville près de 3,0 M€<sup>9</sup> pour acquérir 36 % du capital de la société.

Suite à cette cession, la communauté d'agglomération est devenue, avec 36 % du capital, l'actionnaire public de référence. La Caisse des dépôts et consignations (CDC) est alors momentanément devenue le principal actionnaire de la société, avec un pourcentage inchangé de 44 %. À la faveur de cette transaction, la répartition du capital de la Saiem de Chambéry (6 143 568 €) a évolué comme suit :

Tableau 8.2 : Actionnariat SAIEM de Chambéry

Actionnaires	Pourcentage du capital détenu	
	Avant cession	Après cession
Ville de Chambéry	54	18
Communauté d'agglomération	0,001	36
Caisse des dépôts et consignations	44	44
Autres actionnaires	2	2

Source : données des organismes, traitements Ancols

### 8.2.3 Le groupement d'intérêt économique Cristal Services

Le groupement d'intérêt économique (GIE) Cristal Services a été créé pour mettre en commun les moyens de l'office et de la Saiem de Chambéry afin de faciliter leur gestion et de soutenir le développement de leur activité. En pratique, il a assuré, jusqu'à la fusion des organismes en 2017, l'ensemble des prestations de services dont ses membres avaient besoin dans les domaines de la gestion locative, des travaux d'entretien du patrimoine en régie, de la maîtrise d'ouvrage et de la promotion. L'intégralité des charges supportées par le GIE était refacturée aux deux membres, de sorte que ce GIE ne dégageait aucun résultat.

Le GIE ne disposait d'aucun salarié et fonctionnait exclusivement avec le personnel mis à disposition par l'office et la Saiem de Chambéry. Par convention tripartite conclue en février 2005, les deux organismes ont mis à disposition du GIE l'ensemble de leur personnel, hormis les agents de proximité dont la rémunération était en totalité ou en partie récupérable auprès des locataires. Une nouvelle convention de mise à disposition, signée en 2014, a mis ce dispositif en conformité avec les nouvelles dispositions sur le prêt de main d'œuvre instaurées par la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 (dite loi Cherpion). En 2015, 127 collaborateurs de l'office (sur 154) et 36 de la Saiem (sur 43) étaient mis à disposition du GIE.

Une unité économique et sociale (UES) a été constituée en 2005 entre le GIE et ses membres afin d'assurer une représentation commune du personnel (comité d'entreprise, délégués du personnel et comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail).

Si elle a permis de mettre en œuvre des synergies de gestion entre l'office et la Saiem, l'organisation autour d'un GIE aux fonctions aussi étendues présentait les risques juridiques suivants :

<sup>8</sup> « Le prix maximal de cession des actions des sociétés d'habitations à loyer modéré mentionnées aux articles L. 422-2, L. 422-3 et L. 422-13 est limité au montant d'acquisition de ces actions, majoré, pour chaque année ayant précédé la cession, d'un intérêt calculé au taux servi au 31 décembre de l'année considérée aux détenteurs d'un livret A, majoré de 1,5 point et diminué des dividendes versés pendant la même période. Lorsque le montant ou la date d'acquisition ne peut être établi, il est appliqué le montant du nominal de ces actions pour une durée de détention ne pouvant excéder vingt ans. Tout acquéreur d'une ou des actions des sociétés mentionnées au premier alinéa du présent article, à l'exception des représentants des catégories mentionnées aux 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> du I de l'article L. 422-2-1, doit déposer un acte de cession au siège de cette société dans les trente jours suivant sa signature.

Toute cession d'actions intervenue en violation du présent article est frappée d'une nullité d'ordre public. »

<sup>9</sup> Avec une action valorisée à la valeur nominale, le prix aurait été de 2,2 M€. Le prix résultant des règles propres aux sociétés anonymes d'HLM aurait été de 3,9 M€.



- ▶ l'absence de caractère auxiliaire de l'activité du GIE par rapport à celle de ses membres était susceptible de contrevenir aux dispositions de l'article L. 251-1 du code de commerce<sup>10</sup> ;
- ▶ l'opération de mise à disposition du personnel devait être limitée dans le temps sous peine de contrevenir aux dispositions de la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels, dite loi Cherpion.

Au vu des éléments ci-dessus, l'organisation retenue ne pouvait donc qu'être transitoire dans l'attente de la fusion des deux organismes.

## 8.3 UN RAPPROCHEMENT SOUHAITABLE DANS LE CONTEXTE TERRITORIAL DE L'AGGLOMÉRATION CHAMBÉRIENNE

Préalablement à la fusion, l'office et la Saiem de Chambéry détenaient deux tiers des logements sociaux de l'agglomération chambérienne et 95 % des logements sociaux situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Ces deux organismes avaient, depuis vingt-cinq ans, progressivement mutualisé leurs services et coordonné leur stratégie. La direction générale et la gestion de la demande de logements étaient communes aux deux organismes depuis le début des années 1990. Le renforcement de la mutualisation, qui s'était traduit en 2005 par la création du GIE et de l'UES, avait logiquement conduit à envisager leur fusion.

Pour mettre en œuvre cette fusion, les deux organismes ont privilégié une transmission universelle du patrimoine de l'office à la Saiem, suivi de la dissolution de l'office, à un mouvement inverse, afin :

- ▶ de conserver la possibilité de développer l'intégralité des activités des deux organismes, dont en particulier l'immobilier d'entreprise qui n'entre pas dans l'objet social d'un office public de l'habitat,
- ▶ d'éviter le rachat des parts sociales détenues par les autres actionnaires de la Saiem qui aurait nécessité la mobilisation de fonds publics additionnels de la part de la communauté d'agglomération.

L'objet social de la Saiem est en effet très large et recouvre notamment la réalisation d'opérations d'aménagement, la construction d'immeubles à usage commerciaux, industriels ou de bureaux, ainsi que « *la location ou la vente [...] la gestion, l'entretien et la mise en valeur par tous moyens des immeubles construits* ». Cette faculté, concrétisée par l'existence d'une activité significative dans le secteur non agréé, hors logement social, ne pouvait être conservée que dans le cadre d'une société d'économie mixte.

Sans méconnaître les difficultés opérationnelles de la mise en œuvre de la fusion-absorption, celle-ci était susceptible de lever les risques juridiques évoqués supra, de simplifier la gestion administrative, financière et comptable, et également d'améliorer la lisibilité de l'action en matière d'habitat ainsi que la notoriété de l'organisme issu de la fusion. En revanche, les économies d'échelle attendues de la fusion étaient a priori limitées à court terme compte tenu des fortes synergies d'ores et déjà exploitées dans le cadre du GIE Cristal Services.

---

<sup>10</sup> « *Deux ou plusieurs personnes physiques ou morales peuvent constituer entre elles un groupement d'intérêt économique pour une durée déterminée. Le but du groupement est de faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité. Il n'est pas de réaliser des bénéfices pour lui-même. Son activité doit se rattacher à l'activité économique de ses membres et ne peut avoir qu'un caractère auxiliaire par rapport à celle-ci.* »

## 8.4 LES MODALITÉS JURIDIQUES, FINANCIÈRES ET SOCIALES DE CE RAPPROCHEMENT

### 8.4.1 Le cadre juridique applicable

L'absorption d'un office public de l'habitat par une société d'économie mixte (Sem) est atypique et n'est pas prévue par le code de la construction et de l'habitation (CCH) qui ne vise que les fusions entre offices publics de l'habitat à l'article L. 421-7<sup>11</sup>. En l'absence de dispositions particulières, la fusion d'une Sem et d'un office par absorption de ce dernier est assimilée, par les services de l'État<sup>12</sup>, à une aliénation de son patrimoine suivie de sa dissolution dans les conditions prévues respectivement aux articles L. 443-7<sup>13</sup> et L. 443-11<sup>14</sup> d'une part, et L. 421-7<sup>15</sup> du CCH d'autre part.

L'article L. 443-7 du CCH impose un formalisme particulier aux opérations de cession. En particulier, la décision du conseil d'administration d'aliéner est transmise au préfet pour autorisation, lequel dispose de quatre mois pour recueillir l'avis des communes d'implantation des logements cédés.

En revanche, le prix de cession est librement arrêté par l'organisme sans qu'il ne soit nécessaire de procéder à la consultation des Domaines ni de requérir un avis conforme du (ou des) maire(s) de la (ou des) commune(s) d'implantation des logements vendus sur le prix appliqué. Dès lors, plusieurs modalités de valorisation du patrimoine sont possibles. De façon schématique, les parties peuvent soit retenir une valorisation a minima à partir de la valeur nette comptable (dite actif net après déduction des emprunts résiduels le cas échéant) des immobilisations transmises, soit apprécier la valeur économique des actifs en fonction de leur rentabilité passée ou future.<sup>16</sup> Au cas d'espèce, les parties ont retenu une valorisation à la valeur nette comptable qui apparaît cohérente avec le principe d'enrichissement limité généralement de mise dans le secteur du logement social.

Aux termes de l'article L. 421-7 du CCH, la dissolution d'un office passe, sauf exceptions non applicables au cas d'espèce, par l'adoption d'un décret à la demande de l'organe délibérant de la collectivité de rattachement.

De même, en vertu de l'article L. 421-7-1 du CCH, l'excédent de liquidation de l'office dissous est attribué par décret, à la demande du conseil d'administration de l'office, « *notamment à un ou plusieurs organismes d'habitations à loyer modéré, à une ou plusieurs sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logement sociaux, à la collectivité territoriale ou à l'établissement public de coopération intercommunal de rattachement. L'excédent de liquidation est utilisé par ses attributaires pour le financement des opérations de développement,* »

<sup>11</sup> « [...] Un ou plusieurs offices publics de l'habitat peuvent, par voie de fusion, transmettre leur patrimoine à un office public de l'habitat existant. [...] »

<sup>12</sup> Flash DGALN n° 23-2016 du 3 août 2016 par exemple : un apport (partiel ou total) d'actifs est assimilé à une cession de logement au sens de l'article L. 443-7, la circonstance que cette cession soit réalisée à titre gracieux ou moyennant rémunération en parts sociales ou en liquidité étant sans incidence sur la qualification de cette opération. Cette interprétation est sous réserve de l'appréciation souveraine de la juridiction compétente en cas de recours.

<sup>13</sup> « Les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent aliéner aux bénéficiaires prévus à l'article L. 443-11 des logements construits ou acquis depuis plus de dix ans par un organisme d'habitations à loyer modéré. »

<sup>14</sup> « Nonobstant les dispositions du premier et du deuxième alinéa du présent article, les logements peuvent être vendus à un autre organisme d'habitations à loyer modéré ou à une société d'économie mixte [...] sans qu'il soit fait application des conditions d'ancienneté, d'habitabilité et de performances énergétiques prévus à l'article L. 443-7. »

<sup>15</sup> « Les offices publics de l'habitat sont créés par décret à la demande de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de rattachement et dissous dans les mêmes conditions sauf [...] lorsqu'ils sont parties à une fusion d'offices. »

<sup>16</sup> Plusieurs méthodes susceptibles d'être combinées peuvent être utilisées à cet effet, dont en particulier la valorisation des flux de trésorerie futurs actualisés ou l'application d'un multiple d'agrégats du résultat.



*d'amélioration et de démolition du parc de logement social, selon des modalités définies par une convention entre le représentant de l'État dans le département ou la région et la personne morale bénéficiaire ».*

Les attributaires doivent utiliser l'excédent ainsi perçu au financement exclusif du logement social à l'exception toutefois de la dotation initiale revalorisée<sup>17</sup> apportée par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunal de rattachement.

#### 8.4.2 Les modalités pratiques appliquées au cas d'espèce

Les conseils d'administration de l'office et de la Saiem de Chambéry ont approuvé, en décembre 2015, un projet de développement commun. Puis, en juillet 2016, ils ont validé l'engagement d'une procédure de rapprochement, en retenant le principe d'un transfert intégral du patrimoine sous la forme d'une vente en bloc de l'office à la Saiem de Chambéry, suivie de la liquidation de l'office.

En vertu du projet de la convention adoptée par l'office, la Saiem, la ville et la communauté d'agglomération de Chambéry et en liaison avec le représentant de l'État dans le département, cette opération de fusion a été mise en œuvre selon le schéma suivant :

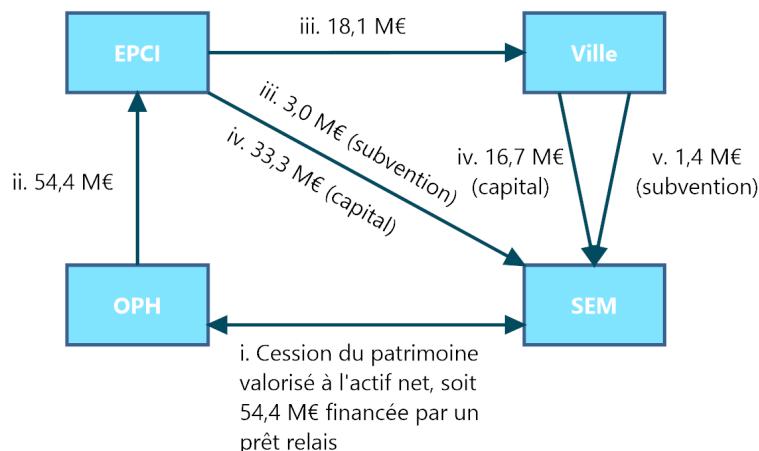
- ▶ le patrimoine de l'office, valorisé à partir de l'actif net, a été transmis à la Saiem qui a financé cette acquisition au moyen d'un prêt relais ;
- ▶ en vertu de l'article L. 421-7-1 du CCH, l'excédent de liquidation de l'office, évalué à 54,4 M€, a été affecté par décret, sur proposition du conseil d'administration de l'office, à la communauté d'agglomération, avant que ne soit prononcée sa liquidation ;
- ▶ la communauté d'agglomération a reversé 3,0 M€ à la Saiem sous forme de subvention d'investissement destinée à soutenir sa politique patrimoniale, puis a accordé une subvention de 18,1 M€ à la ville de Chambéry ;
- ▶ la Saiem a alors procédé à une augmentation de capital réservée au bénéfice :
  - de la communauté d'agglomération à hauteur de 33,3 M€, dont 6,3 au titre de la valeur nominale de l'action et 27,0 M€ de prime d'émission appréciée en fonction de l'actif net de la Saiem dans son nouveau périmètre ;
  - de la commune de Chambéry à hauteur de 16,7 M€, dont 3,15 au titre de la valeur nominale de l'action et 13,55 M€ de prime d'émission appréciée dans les mêmes conditions ;
- ▶ les parties prenantes se sont engagées, conformément à l'article L. 421-7-1 du CCH, à utiliser l'intégralité de l'excédent de liquidation pour le financement de la politique du logement social, y compris l'apport initial revalorisé de la commune à la constitution de l'office en 1922, soit 1,4 M€, qui est destiné à accompagner le projet de renouvellement urbain de Bellevue.

L'ensemble de cette procédure peut être synthétisée par le schéma ci-après.

---

<sup>17</sup> Conformément au principe d'enrichissement limité de l'actionnaire intervenant dans le champ du logement social, cette revalorisation « ne peut excéder vingt ans d'un intérêt calculé au taux servi au 31 décembre de l'année considérée aux détenteurs d'un livret A majoré de 1,5 point ».

## Schéma 8.1 : Flux financiers du processus de fusion



### 8.4.3 Les effets capitalistiques de cette opération

À l'issue de cette opération, la composition de l'actionnariat de la Saiem a évolué comme suit :

Tableau 8.3 : Évolution de l'actionnariat de la SAIEM

Actionnaires	Pourcentage du capital détenu	
	Avant cession	Après cession
Communauté d'agglomération	36	55
Ville de Chambéry	18	27
Caisse des dépôts et consignations	44	17
Autres actionnaires	2	1

Source : données des organismes, traitements Ancols

La nouvelle répartition du capital est conforme aux articles L. 1522-1 et L. 1522-2 du code général des collectivités territoriales en vertu desquels l'actionnariat public d'une société d'économie mixte doit être compris entre 50 et 85 %. Suivant cette nouvelle décomposition, la participation de la Caisse est nettement minoritaire (17,4 %, contre 44,1 % auparavant) et celle des collectivités locales très nettement majoritaires (81,9 %, contre 53,9 % auparavant). Avec 54,6 % des actions, la Communauté d'agglomération dispose d'une majorité claire lui procurant une capacité de pilotage satisfaisante, tandis que la ville, avec 27,3 % des actions, conserve un pouvoir d'influence déterminant sur les orientations stratégiques.

Conformément à l'article 26 de son contrat constitutif, le GIE Cristal Services doit être dissout à partir du moment où il ne comprendra plus qu'un seul membre. À la date de préparation du présent rapport public annuel de contrôle (juillet 2018), le GIE est toujours actif au répertoire SIRENE.

### 8.4.4 Les conséquences sociales de l'opération

Les salariés de droit privé de l'office (149 personnes) sont automatiquement transférés à la Saiem en application de l'article L. 1224-1 du code du travail aux termes duquel « *Lorsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société de l'entreprise, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise* ». Les cinq agents titulaires de droit public de l'office sont administrativement rattachés à la communauté d'agglomération et pourront, sous réserve qu'ils l'acceptent, être placés en détachement auprès de la Saiem. Parallèlement, le directeur général des deux entités, aujourd'hui sous contrat de droit public de l'office, démissionnera et sera nommé mandataire social de la Saiem.



La représentation du personnel ne sera pas affectée par la fusion compte tenu de l'existence préalable d'une unité économique et sociale. De même, un travail d'harmonisation de la situation des personnels des deux entités ayant déjà été réalisé depuis 2014, avec la signature de plusieurs accords d'entreprise visant à uniformiser les conditions de travail et de rémunération, la négociation d'accords collectifs de substitution ou d'adaptation dans un délai d'un an<sup>18</sup> (article L. 2261-14 du code du travail) devrait s'en trouver facilitée. Les entretiens réalisés pour les besoins de la mission de contrôle ont mis en évidence l'accueil favorable des personnels à la fusion des deux organismes, perçue comme un facteur important de simplification et d'efficience collective.

## 8.5 CONCLUSION : UNE BONNE PRATIQUE DONT LA MISE EN ŒUVRE REQUIERT UNE CONVERGENCE DE VUE DE LA VILLE ET DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

La procédure mise en œuvre pour procéder à la fusion-absorption n'appelle pas d'observations de régularité.

Trois avantages majeurs doivent notamment être soulignés :

- ▶ l'émission réservée de capital au bénéfice de la communauté d'agglomération et de la commune en contrepartie du versement de l'excédent de liquidation de l'office à la Saitem préserve les fonds publics en évitant notamment de transférer, sans contrepartie, le patrimoine public de l'office à une société d'économie mixte alors détenue à hauteur de 44 % par des actionnaires privés ;
- ▶ la procédure transfère du CA de l'office aux assemblées délibérantes des collectivités de rattachement (la commune jusqu'en 2016, la communauté d'agglomération depuis lors) la décision de choisir, in fine, les modalités d'affectation de l'excédent de liquidation de l'office, ce qui constitue un gage de transparence et de contrôle de l'emploi de fonds dédiés à un service d'intérêt général ;
- ▶ la convention quadripartite, procure une assurance raisonnable que l'intérêt public est préservé, sous réserve de la tenue des engagements des parties et d'une évaluation fiable et exacte de la valeur de l'actif net du patrimoine des deux organismes.

Pour être transposable, cette opération requiert la conjonction de plusieurs prérequis, dont en particulier :

- ▶ une convergence de vue entre la ville et l'établissement public de coopération intercommunale sur la finalité de l'opération et le mode opératoire ;
- ▶ un consensus sur les modalités de valorisation du parc immobilier cédé par l'office ainsi que sur le montant de la prime d'émission appliquée aux actions émises en contrepartie de l'apport en capital de l'établissement public de coopération intercommunal ;
- ▶ la définition d'un actionnaire de référence clair au nouvel opérateur à l'issue de l'opération.

---

<sup>18</sup> Un an à compter de l'expiration du délai de préavis qui doit précéder la dénonciation de l'accord (durée du préavis de 3 mois par défaut – art. L.2261-9 du code du travail)

## 9

# SA D'HLM DOMICIL : UN OPÉRATEUR DONT LA GESTION DOIT PROGRESSER

La SA d'HLM Domicil<sup>19</sup> a fait l'objet d'un contrôle de l'Ancols dont le rapport a été diffusé à l'organisme le 19 avril 2017 et publié sur le site Internet de l'Agence le 19 octobre 2017. Elle a été créée le 8 février 1978 (*immatriculation 573 620 754 RCS Marseille*). Son siège social est domicilié 11, rue d'Arménay à Marseille 13006. Cette société faisait partie d'un ensemble appelé « Unicil », constitué autour de l'ex-CIL UNICIL qui a intégré le CIL Méditerranée (CILMED) au travers d'un protocole de regroupement signé le 20 juin 2011. Le 19 décembre 2011, l'assemblée générale constitutive du CILMED a ainsi entériné le rapprochement de plusieurs organismes collecteurs du « 1 % logement » des régions PACA et Corse (*le CIL UNICIL, les CIL du Var et des Alpes-Maritimes, les CCI de Corse, des Alpes de Haute-Provence et des Hautes-Alpes*).

L'un des pôles immobiliers du CILMED est constitué de trois SA d'HLM : la SA Nouvelle HLM de Marseille (SNHM), la SA d'HLM Phocéenne d'habitations et la SA d'HLM Domicil.

Les moyens de gestion des trois sociétés ont été mis en commun de longue date par l'intermédiaire de deux groupements d'intérêt économique UNICIL et HLM UNICIL<sup>20</sup>.

Depuis le dernier contrôle de la MIILOS en 2012 où le capital social de Domicil s'élevait à 3 200 000 €, celui-ci a fait l'objet de deux augmentations importantes réservées au CILMED afin de renforcer les fonds propres de la société pour développer les structures intervenant sur le logement, conformément à la politique souhaitée par Action Logement :

- ▶ une augmentation d'un montant de 3 200 000 € (*résolution de l'AGE le 24 juin 2013*) : cet apport permet au capital de l'organisme d'atteindre le montant de 6 400 000 € répartis en 4 000 000 actions de 1,60 € de valeur nominale, le CILMED détenant dès lors 75 % du capital social de Domicil ;
- ▶ une augmentation d'un montant de 2 600 000 € répartis en 1 625 000 actions nouvelles, qui porte le montant du capital social de la société à 9 000 000 € (*AGE du 9 décembre 2015*), le CILMED détenant dorénavant 82,22 % du capital social de l'organisme. Ce capital est divisé en 5 625 000 actions, entièrement libérées.

L'agrément ministériel de la société a été renouvelé le 23 février 2007 pour l'exercice de son activité sur le territoire de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et, après accord de la commune d'implantation de l'opération, des départements limitrophes à cette région, ainsi que sur le territoire de l'ex-région Languedoc-Roussillon.

Domicil dispose au 31 décembre 2015 d'un parc de 7 675 logements situés dans l'ensemble des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur (*78 % de son parc*) et ex-région Languedoc-Roussillon (*à l'exception du département des Pyrénées-Orientales*). La société est principalement implantée dans les Bouches-du-Rhône (*62 % de son patrimoine*), l'Hérault (11 %) et le Gard (10 %). Son patrimoine est marginal (*inférieur à 2 %*) dans les autres départements. Domicil est également propriétaire de deux foyers (*131 équivalents logements*).

<sup>19</sup> La SA d'HLM Domicil a désormais pour dénomination « UNICIL société anonyme habitation loyer modéré » depuis le 27 juin 2017.

<sup>20</sup> Domicil a adhéré au GIE Unicil le 15 décembre 1988 (*le GIE a lui-même été constitué le 19 octobre 1973*) et est membre fondateur du GIE HLM Unicil constitué le 13 février 1995 avec la SA d'HLM La Phocéenne

## 9.1 DES GIE DONT LE CARACTÈRE AUXILIAIRE N'EST PAS ÉTABLI

Les salariés de Domicil sont employés par les deux GIE, à l'exception des 47 gardiens et employés d'immeubles rémunérés directement par Domicil. Ce sont donc les GIE qui maîtrisent l'ensemble des missions de bailleur social de Domicil au sein de ses deux directions (*fonctionnelle et opérationnelle*).

Le caractère auxiliaire de l'activité des GIE n'est pas respecté (*non conforme à l'article L. 251-1 du code de commerce*). La quasi-totalité des fonctions de la société, à l'exception du gardiennage, est assurée par les deux GIE (*hors gardiens et agents d'entretien*). Le caractère auxiliaire de l'activité des deux GIE posé par l'article L. 251-1 du code de commerce n'est ainsi pas respecté. De plus, cette organisation parfois complexe engendre des coûts de gestion supérieurs de 19 % à la médiane nationale, sans permettre d'atteindre de bons ratios de rentabilité et de maîtrise d'impayés.

## 9.2 DES COÛTS DE GESTION ANORMALEMENT ÉLEVÉS

L'ensemble des postes est en augmentation sur la période contrôlée. Malgré une organisation s'appuyant sur deux GIE, les coûts de gestion sont anormalement élevés. Les coûts de gestion (*frais généraux + frais de personnel – conduite d'opération*) ont crus de 27 % sur la période, soit davantage que les loyers. Ils s'élèvent au 31 décembre 2014 à 1 449 €/logt, valeur supérieure au ratio national 2013 qui atteint 1 220 €/logt.

En particulier :

- ▶ les charges d'assurances atteignent 430 k€ (26 % d'*augmentation sur la période*) ; les charges des honoraires de copropriété augmentent de 226 à 358 k€, et les frais de contentieux (C/62271101) passent de 101 à 145 k€ ;
- ▶ les redevances versées par Domicil aux deux GIE représentent des sommes croissantes (*cf. tableau ci-après*).

Tableau 9.1 : Facturation à Domicil

Année	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Facturation du GIE HLM UNICIL à DOMICIL</b>					
Frais de personnel	2 168 815	2 225 430	2 499 992	2 495 825	2 547 544
Autres charges	456 011	563 329	617 584	601 646	598 127
Total facturation GIE HLM UNICIL	2 624 826	2 788 758	3 117 576	3 097 471	3 145 671
<b>Facturation du GIE UNICIL à DOMICIL</b>					
Frais de personnel	1 138 141	1 021 274	1 017 879	1 103 887	1 193 193
Autres charges	153 245	178 281	118 472	106 151	175 822
Total facturation GIE Unicil	1 291 386	1 199 555	1 136 351	1 210 038	1 369 015
<b>Total facturation des 2 GIE à DOMICIL</b>	<b>3 916 212</b>	<b>3 988 313</b>	<b>4 253 927</b>	<b>4 307 509</b>	<b>4 514 686</b>

Source : données organismes, traitements Ancols

Les mises à disposition de personnels entre les trois sociétés HLM aboutissent à une charge croissante pour Domicil (356 k€ en 2014 pour 108 k€ en 2010).

Tableau 9.2 : Charges pour Domicil

Année	2010	2011	2012	2013	2014
Charges personnel Phocénée	213 475	322 343	388 274	536 172	598 545
Produits pour Phocénée et SN HLM	105 908	199 351	225 274	207 086	242 834
<b>Solde</b>	<b>-107 567</b>	<b>-122 992</b>	<b>-163 000</b>	<b>-329 086</b>	<b>-355 711</b>

Source : données organismes, traitements Ancols

L'ensemble des frais de personnels (coûts du personnel Domicil, coûts des prestations réalisées par les deux GIE, solde des coûts de prêts de main d'œuvre entre les trois sociétés HLM), augmente (20 % pour la période contrôlée) pour atteindre 716 €/logement en 2014, valeur finalement comparable au ratio national 2013 (710 €/logement).

De même que lors de la période précédente, la maintenance (entretien courant et gros entretien) est très nettement supérieure au ratio médian sur toute la période étudiée ; elle atteint, en 2014, 1 051 €/logement, valeur très élevée pour un parc jeune, à comparer au ratio national de 2013 de 570 €/logement. La politique actuellement choisie par la société de remise en état totale des logements après le départ des locataires participe à cette valeur élevée. La société ne dispose pas de plan prévisionnel de travaux et, de plus, ne procède pas à des provisions pour gros entretien.

L'annuité augmente également de 27 %, conséquence de nouveaux emprunts contractés dans le cadre du développement de son patrimoine. Elle représente 51 % des loyers totaux (médiane nationale à 46,5 %).

Malgré un parc récent et l'abattement lié aux programmes en ZUS (217 k€ d'économie en 2014), la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) affecte 67 % du parc et représente 491 €/logement en 2014, soit légèrement plus que la médiane nationale de 470 €/logement.

### 9.3 UNE SITUATION FINANCIÈRE QUI SE DÉGRADE

Malgré une assise financière encore confortable et l'appartenance au CILMED, la situation financière de Domicil se dégrade. La société ne parvient pas à dégager un AFN suffisant pour assurer son développement, autant sur la période contrôlée que sur les années objet du prévisionnel 2015-2020. Cela est dû principalement à des annuités fortes, à une maintenance très élevée pour un parc récent, à des frais de fonctionnement légèrement supérieurs à la médiane et en forte augmentation sur la période du contrôle, et à une vacance financière importante (*plus de 5 % en 2015*). Une réflexion pour amener la rentabilité de la société à un niveau compatible avec les objectifs à long terme est nécessaire en associant pleinement le Conseil d'Administration. La récente augmentation de capital de 2,6 M€, effective au 20 janvier 2016, ainsi que les projets de nouvelles augmentations de 0,9 M€ et 1,7 M€ augmenteront les fonds propres, mais insuffisamment pour empêcher la dégradation de la structure financière en l'absence d'un autofinancement suffisant.

### 9.4 DES PERSPECTIVES POSITIVES DEPUIS LE CONTRÔLE DE L'AGENCE

La réforme Action Logement et les constats critiques du rapport sur l'organisation autour de trois SA d'HLM (Domicil, PHOCEENE D'HABITATIONS et SA NOUVELLE D'HLM DE MARSEILLE) et de deux GIE (UNICIL et HLM UNICIL) ont permis, en 2017, une simplification avec la fusion des trois SA d'HLM dans Domicil, maintenant dénommée « UNICIL HLM », et la disparition des deux GIE (en 2017 pour le GIE HLM UNICIL et en 2018 pour le GIE UNICIL). Tout ceci doit contribuer à une réduction significative des coûts de gestion non obtenue avec l'ancienne organisation.





### **III.**

## **FOCUS TERRITORIAUX**



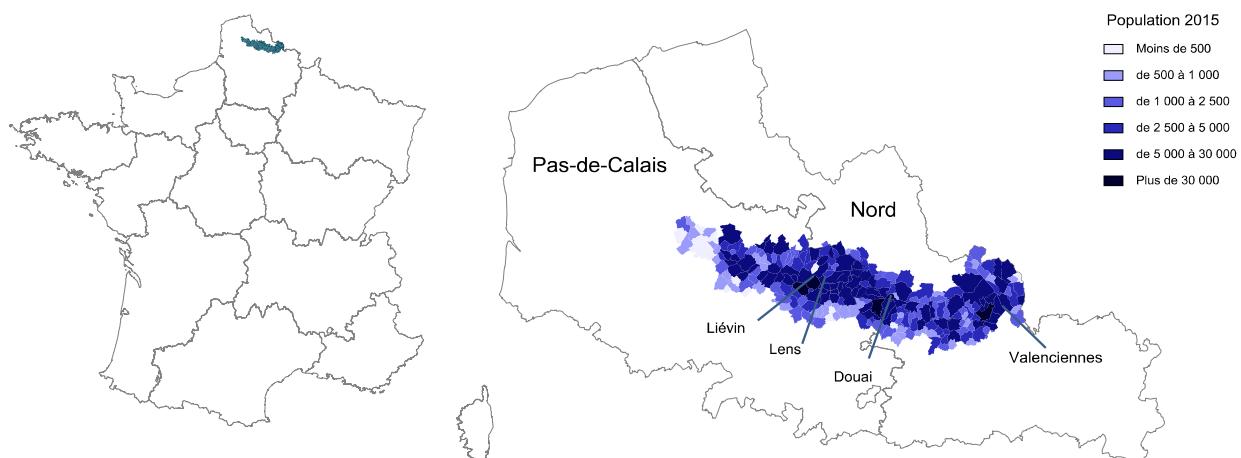
# 10 BASSIN MINIER DES HAUTS-DE-FRANCE : DES BAILLEURS CONFRONTÉS À D'EXCEPTIONNELS ENJEUX DE RÉHABILITATION

Le bassin minier est un territoire de 100 km de long sur 20 km de large composé de 251 communes réparties sur les départements du Nord et du Pas-de-Calais. Il est situé sur les anciennes exploitations de charbon du nord de la France. Cette exploitation a duré environ 150 ans, pour ralentir à partir des années 1960 et définitivement fermer en 1990.

Les principales communes sont Valenciennes et Douai dans le Nord, Lens, Hénin-Beaumont et Liévin dans le Pas-de-Calais. Le territoire rencontre de grandes difficultés socio-économiques.

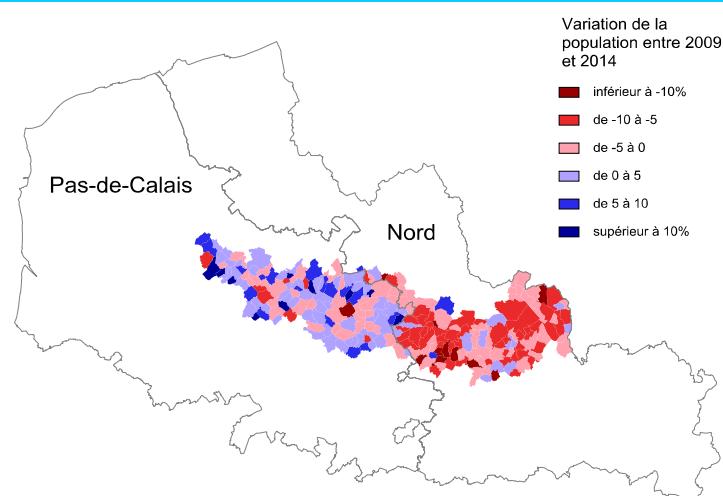
La population, qui s'établit en 2015 à 1 188 212, est très dense (990 habitants/km<sup>2</sup>) mais ne croît pas sur les cinq dernières années.

Carte 10.1 : Population du Bassin Minier en 2015



Source : INSEE, recensement de la population.

Carte 10.2 : Variation de la population entre 2009 et 2014



Source : INSEE, recensement de la population.

## 10.1 UN TERRITOIRE CARACTÉRISÉ PAR DES CONDITIONS ÉCONOMIQUES PEU FAVORABLES

Le taux de pauvreté (21,4 %) est l'un des plus élevé de France métropolitaine. A Denain, commune de 20 000 habitants, il atteint 43%. De même, le taux de chômage (19,7 %) est très élevé, bien supérieur à celui du Nord (17,7 %) et du Pas-de-Calais (17,6 %). Le territoire n'attire pas les populations, en particulier les diplômés, qui préfèrent s'installer à Lille. Les relations domicile – travail se réalisent au bénéfice de la Métropole Européenne de Lille. Cependant, la population, qui s'établit en 2015 à 1 188 212, est très dense (990 habitants/km<sup>2</sup>) mais ne croît pas sur les 5 dernières années ; le Valenciennois et le Douaisis connaissent même une perte accrue de population.

Tableau 10.1 : Données socio-économiques bassin minier

	Bassin Minier	Département du Nord	Département du Pas-de-Calais	France métropolitaine
<b>Données INSEE</b>				
Population en 2015	1 188 212	2 613 874	1 475 142	64 300 821
Superficie (en km <sup>2</sup> )	1 200	5 743	6 671	543 940
Densité de la population (nombre d'habitants au km <sup>2</sup> ) en 2015	990	455	221	118
Variation de la population : taux annuel moyen entre 2009 et 2014, en %	- 0,0	0,2	0,2	0,5
Nombre de logements en 2014	527 644	1 181 744	698 003	33 943 137
Part des résidences principales en 2014, en %	92,0	91,7	86,6	82,6
Part des logements vacants en 2014, en %	7,6	7,1	7,1	7,8
Médiane du niveau de vie en EUR en 2014	18 872	18 740	17 894	20 369
Taux de pauvreté moyen en 2014, en %	21,4	19,1	20,2	14,7
Taux de chômage des 15 à 64 ans en 2014, en %	19,7	17,7	17,6	13,5
<b>Données RPLS au 1er janvier</b>				
Parc en 2016	169 488	260 811	159 851	4 839 631
Vacance totale en 2016, en %	6,2	3,3	7,2	4,8
Mise en service en 2014, 2015 2016, en %	7,2	9,1	7,0	7,9
Parc démolи en 2014, 2015 et 2016, en %	1,2	0,9	1,2	0,9
Parc en QPV en 2016, en %	38,1	36,9	35,4	30,2

Source : INSEE et RPLS

Ce secteur nécessite une « requalification ». C'est l'objet du contrat partenarial d'intérêt national pour le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais. L'accord dispose d'un volet logement important et concerne en particulier le logement social. En 2016, celui-ci représente un tiers des résidences principales et situé à 38 % dans des Quartiers Prioritaires de la Ville (QPV). Se pose la question de l'amélioration des conditions de logement pour la population du bassin minier dans un contexte de parc ancien et peu réhabilité.

Les difficultés proviennent de la taille du bassin minier et de sa grande hétérogénéité.

Le territoire du bassin minier n'est pas une entité homogène. Il est composé de bassins d'habitat parfois éloignés et dont les caractéristiques diffèrent. Il couvre deux départements et comporte pas moins de huit établissements publics de coopération intercommunale, qui disposent de la délégation des aides à la pierre. Il s'agit pour le département du Nord des Communautés d'agglomération du Douaisis, de la Porte du Hainaut, de Valenciennes Métropole et de la communauté de communes Cœur d'Ostrevent, et pour le Pas-de-Calais des communautés d'agglomération Artois Comm, de Lens-Liévin, d'Hénin-Carvin et partiellement la communauté de communes Artois-Lys.

## 10.2 TROIS OPÉRATEURS MAJEURS D'ORIGINE DIFFÉRENTE

Le parc social représente 1/3 des logements du bassin minier en 2016. Si trente-cinq bailleurs sociaux détiennent au moins un logement locatif social, trois d'entre eux représentent plus des 2/3 du parc social du bassin minier, soit 116 000 logements. Leur parc est majoritairement, voire entièrement, situé dans le bassin minier. Il s'agit du

groupe Maisons et Cités composé de la SA d'HLM Maisons et Cités (M&C) et de la SCP Maisons et Cités Accession, de la SA d'HLM Société Immobilière de l'Artois (SIA) qui a fusionné avec une autre SA d'HLM Le Logement du Travailleur (LTO) en 2016, et de l'OPH Pas-de-Calais Habitat. Ces organismes ont été contrôlés par l'Ancols entre 2015 et 2017.

La SA d'HLM Société Immobilière Grand Hainaut, après le rachat du parc de l'OPH Val Hainaut Habitat, est propriétaire de 23 000 logements concentrés sur le territoire minier du Valenciennois à l'Est du bassin minier. La société n'a pas fait l'objet d'un contrôle récent et n'est pas intégrée dans cette revue.

**Tableau 10.2 : Parc social du Bassin minier au 1<sup>er</sup> janvier 2016**

Bailleurs	Parc Bassin Minier	Part dans le parc Bassin Minier
Maisons & Cités SA d'HLM	61 014	36,0%
SIA Habitat	24 058	14,2%
Pas-de-Calais Habitat	21 335	12,6%
Société Immobilière Grand Hainaut	17 093	10,1%
NOREVIE	9 197	5,4%
LTO Habitat Société Anonyme d'HLM	7 911	4,7%
Office Public de l'Habitat du Nord	7 252	4,3%
Val'Hainaut Habitat	6 001	3,5%
ICF Nord-Est SA d'HLM	4 693	2,8%
Habitat Hauts-de-France ESH	3 060	1,8%
Maisons & Cités Accession	2 124	1,3%
Habitat du Nord SA d'HLM	1 624	1,0%
Logis 62 SA d'HLM	1 270	0,7%
Autres	2 856	1,7%
<b>Total</b>	<b>169 488</b>	<b>100%</b>

Source : RPLS au 1er janvier 2016

**Tableau 10.3 : Répartition du parc**

Bailleurs	Parc Bassin Minier	Part du parc total du bailleur	Parc Métropole Européenne de Lille	Part du parc total du bailleur
Maisons et Cités Accession	2 124	100%	0	0%
Maisons et Cités SA d'HLM	61 014	100%	0	0%
Pas-de-Calais Habitat	21 335	53%	0	0%
SIA Habitat	24 058	79%	3 764	12%
LTO Habitat Société Anonyme d'HLM	7 911	81%	638	7%
<b>Total</b>	<b>116 442</b>	<b>81%</b>	<b>4 402</b>	<b>3%</b>

Source : RPLS au 1er janvier 2016

Ces organismes offrent des caractéristiques qui sont le fruit de leur histoire.

Pas-de-Calais Habitat est un office rattaché au conseil départemental depuis sa création en 1931 par le Conseil Général du Pas-de-Calais. À l'origine Office Départemental d'HBM (Habitations Bon Marché), il assure une mission de bailleur social dans une époque fortement marquée par la reconstruction durant l'après-guerre. Il prend le statut d'OPAC (l'Office Public d'Aménagement et de Construction) en 1987. En 2001, tout en gardant le statut d'OPAC, sa mission s'élargit encore pour englober également la fonction d'aménageur. Il change de nom et devient "Pas-de-Calais habitat". Il se définit désormais comme "Opérateur Urbain". La compétence de Pas-de-Calais habitat s'étend à l'ensemble du département excepté les agglomérations de Calais et de Boulogne qui disposent chacune d'un Office Public de l'Habitat.



Le parc de Maisons & Cités trouve son origine dans l'exploitation des ressources minières depuis le 19<sup>ème</sup> siècle dans la région Nord Pas de Calais. Les compagnies minières ont alors développé en masse un habitat permettant de loger l'importante main d'œuvre nécessaire à leur activité, alimentée par plusieurs vagues d'immigration. Après la seconde guerre mondiale, les compagnies sont nationalisées, avec la création des Houillères du Bassin du Nord et du Pas-de-Calais (HBNPC), et regroupées sous l'égide de Charbonnages de France. Les HBNPC confient en 1985 la gestion de ce parc à une filiale, la Soginorpa, pour distinguer la gestion du patrimoine « logements » des activités industrielles. En 2000, la loi SRU crée l'EPINORPA, Établissement Public de Gestion Immobilière du Nord-Pas-de-Calais, rattaché à la Région Nord-Pas-de-Calais, qui rachète à Charbonnages de France les titres de la SAS Soginorpa et en devient l'actionnaire unique, opération financée par un emprunt contracté par Epinorpa. La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a offert la possibilité à M&C de prendre le statut de SA d'HLM qui s'est concrétisée le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Des négociations sont en cours pour élargir le capital à un groupe national.

La SIA, SA d'HLM de constitution plus récente (1955) est rattaché au groupe « Banque Populaire Caisse d'Épargne » (BPCE). Elle a récemment fusionné avec une autre SA d'HLM, le Logement du Travailleur à Oignies, appartenant également au groupe BPCE.

### 10.3 DES ENJEUX PARTICULIERS, LIÉS À LA STRUCTURE DU PATRIMOINE

Un habitat spécifique s'est développé durant l'exploitation du charbon s'organisant en cités minières dont 543 d'entre elles subsistent. Ce patrimoine a partiellement été classé au Patrimoine Mondial de l'UNESCO en tant que « Paysage culture évolutif vivant ». Le parc minier, parc social de fait, est devenu « officiellement » logement social lors de la transformation d'un des principaux bailleurs, Maisons et Cités, en SA d'HLM.

Sur le même territoire se sont développés durant les décennies 1950 à 1970, comme dans l'ensemble de la France, des grands ensembles en périphérie des villes, essentiellement propriété des organismes de logement social.

En fonction de son histoire, chacun des organismes s'est constitué un parc de logements de typologie différente.

**Tableau 10.4 : Type de construction du parc au 1<sup>er</sup> janvier 2016**

	Collectif		Etudiant		Individuel		Total
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	
SIA Habitat	9 995	33,0%	254	0,8%	20 053	66,2%	30 302
Maisons et Cités Accession	237	11,2%			1 887	88,8%	2 124
Maisons et Cités SA d'HLM	546	0,9%	150	0,2%	60 473	98,9%	61 169
Pas-de-Calais Habitat	28 133	69,9%	1	0,0%	12 128	30,1%	40 262
LTO Habitat Société Anonyme d'HLM	5 381	55,3%			4 342		9 723
<b>Total</b>	<b>44 292</b>	<b>30,8%</b>	<b>405</b>	<b>0,3%</b>	<b>98 883</b>	<b>68,9%</b>	<b>143 580</b>

Source : RPLS au 1er janvier 2016

M&C possède un parc atypique empreint du modèle des cités minières. Cet habitat individuel est groupé en cités, avec des constructions souvent semi-mitoyennes ou en bande, possédant des jardins et des extensions en rez-de-chaussée qui ont été créées pour apporter les éléments de confort, notamment des toilettes et des salles de bains. Les constructions sont assez homogènes au sein d'une même cité mais il existe une réelle diversité dans les caractéristiques des bâtiments, en termes architectural, de matériaux et de distribution des pièces ; 170 modèles de logements miniers ont ainsi été répertoriés par la société. Près de 23 500 logements sont concernés par le classement UNESCO, en 2012, du bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais au patrimoine mondial de l'humanité. Ce patrimoine est très ancien (72 ans en moyenne), avec des surfaces plutôt importantes et beaucoup de grandes typologies. Le caractère presque exclusivement individuel du parc le rend très attractif, bien que situé à 42 % en quartier prioritaire de la politique de la ville. Il présente aussi la particularité d'une forte concentration sur certaines communes du secteur central du bassin minier.

Pas-de-Calais Habitat se caractérise par un parc social classique. Propriétaire au 31 décembre 2016 d'un parc de 40 324 logements familiaux et de 1 573 foyers et résidences (en équivalents logements), « Pas-de-Calais Habitat » s'étend sur 210 communes du département du Pas-de-Calais. Contrairement aux deux autres bailleurs, seule la moitié du parc de l'office est situé dans le bassin minier, représentant près de 21 % du parc locatif social de ce territoire. La part de logements individuels d'environ 30 %, si elle est importante à l'échelle de la région, se situe toutefois loin derrière la moyenne du département avec 57 % de logements individuels, ce qui fragilise d'autant l'attractivité du parc de l'office dans un territoire où la demande de ce type de logements est forte. Ce phénomène est accentué dans l'ex-bassin minier où la part d'individuels est proche de 70 %. Le parc de l'office reste très marqué par la production de grands ensembles. L'âge moyen du parc de « Pas-de-Calais Habitat » est de 34 ans en 2017<sup>21</sup> pour une moyenne nationale de 36 ans. Cette apparente jeunesse est à moduler. Plus de la moitié du parc a été construit entre 1960 et 1980 et génère des besoins importants de maintenance.

La SA d'HLM SIA Habitat possède un patrimoine minier associé à un développement neuf plus récent. Elle est le 6<sup>ème</sup> bailleur de la région Nord-Pas-de-Calais avec 30 044 logements au 31/12/2014. L'implantation « historique » du parc de SIA Habitat correspond au bassin minier, et s'étend donc des communautés d'agglomération du Béthunois à celle du Valenciennois, et une présence sur les secteurs de Lens-Liévin, d'Hénin-Carvin et du Douaisis. Le parc de SIA Habitat est composé aux deux tiers de logements individuels, dont une large partie est constituée de cités minières héritée des Charbonnages de France. Il n'est pas implanté dans des secteurs particulièrement sensibles : un seul groupe est concerné par une opération ANRU (sur Lallaing), et à fin 2014, avant la réforme du zonage prioritaire, 10 % du patrimoine est situé en ZUS.

## 10.4 UN PATRIMOINE NÉCESSITANT D'IMPORTANTES RÉHABILITATIONS

Le parc des cités minières a été jusqu'à présent insuffisamment réhabilité. La structure particulière du parc composé de logements individuels, partiellement occupé par des ayants-droits âgés et ayant pour certains vécus plusieurs décennies dans le même logement, ont conduit les deux organismes concernés, M&C et SIA, à intervenir ponctuellement, en remplacement de composants, et de façon isolée logement par logement à leur libération. Cela conduit à un manque d'homogénéité des prestations réalisées et à un morcellement des réhabilitations dans le parc, dont le recensement s'avère difficile pour les organismes.

Depuis peu, des réhabilitations complètes de cités sont entreprises, mais dont le rythme observé au cours des récents contrôles est insuffisant pour traiter l'intégralité des besoins.

Concernant SIA, avant 2010, l'organisme n'avait pas de culture de la réhabilitation complète, l'entretien du parc était réalisé par composants. Les exigences énergétiques du Grenelle de l'Environnement ont généré le besoin de recourir à des réhabilitations thermiques. Ont été développées les premières opérations de réhabilitation thermique, dans un contexte contraint avec le classement UNESCO de certaines cités minières (3 000 logements), limitant les méthodes d'intervention sur le bâti. Les montants investis dans ces opérations sont conséquents, de l'ordre de 55 000 € en moyenne par logement. À la fin de l'année 2014, 1 300 logements étaient réhabilités dans ce cadre ou étaient en travaux, et la réhabilitation de 1 700 autres à l'étude, sur un potentiel restant de 6 700 logements environ, correspondant aux logements classés en étiquette énergétique F ou G. En 2020, il resterait un tiers des logements classés en F ou G à réhabiliter, soit 2 400 logements. Des besoins de réhabilitation complémentaires émergent, au-delà des seuls aspects thermiques.

<sup>21</sup> Source : RPLS 2017



Pour M&C, la société est confrontée à des défis importants, avec un besoin de réhabilitation très soutenu estimé à 47 % de son parc, et à une vacance technique problématique qui avoisine les 7 %. Le rythme de réhabilitations a pris du retard, notamment les réhabilitations en diffus qui est le mode d'intervention privilégié, et qui sont réalisées à la libération des logements. Cette stratégie de réhabilitation est insuffisante. Elle est le fruit d'un Plan Stratégique de Patrimoine (PSP) adopté avant le passage en SA HLM, qui n'était pas adossé à une connaissance suffisante du parc. La politique de maintenance a privilégié, soit les interventions lourdes de réhabilitation, soit l'entretien courant en réparation de désordres.

Quant à Pas-de-Calais Habitat, l'Office, qui dispose d'un parc collectif important, a depuis longtemps entrepris la réhabilitation de son parc, bénéficiant des financements proposés par l'État. Avec 13 dossiers et 10 000 logements concernés, il a été le principal bailleur social du département concerné par le premier programme de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU). Les projets ont été menés à leur terme ou sont en voie d'achèvement. L'office va demeurer – certes dans une moindre mesure – impacté par le NPNRU. Pour autant, en l'absence de base patrimoniale suffisamment renseignée, les autres besoins de réhabilitation ne sont pas complètement identifiés et priorisés.

## 10.5 UNE NÉCESSAIRE ADAPTATION DU PARC

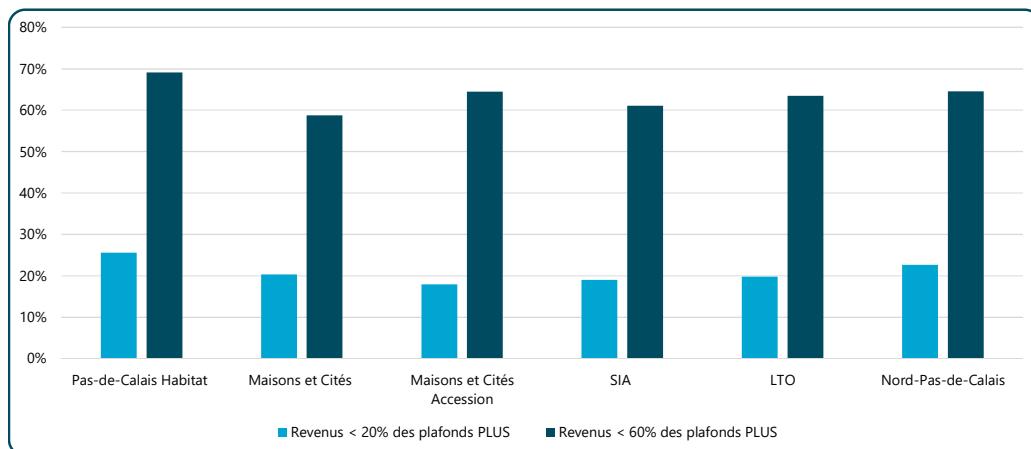
Le parc social se trouve confronté à deux types d'évolution, d'une part le taux de pauvreté des habitants du bassin minier est élevé, 21 % pour un taux France Métropolitaine de 14,7 %, d'autre part, la stagnation de la population qui ne croît plus, voire diminue selon les secteurs. Bien qu'opérant sur les mêmes secteurs, on observe des différences d'occupation du parc chez ces trois bailleurs sociaux. Les caractéristiques du patrimoine ont fortement influé leur occupation.

### 10.5.1 Pour s'adapter à l'occupation

Les cités minières sont toujours partiellement occupées par les ayants-droits des mines, dont le loyer est pris en charge par l'Agence Nationale pour la Garantie des Droits des Mineurs (ANGDM). Cette population n'est pas soumise aux règles du secteur HLM et ses caractéristiques demeurent peu connues, hormis une moyenne d'âge élevée. Cette catégorie représentait toujours 22 % des locataires pour M&C en 2016, contre 5,4 % pour SIA en 2015. Le fait que les ayants-droits soient exclus des différentes enquêtes légales ne permet pas de cerner en totalité l'occupation du parc, et notamment le phénomène de cohabitation, souvent intra-familiale, qui est reconnu comme une caractéristique sociologique du bassin minier, certainement facilité par la gratuité du logement des ayants-droits et la sous-occupation de ces logements. Le classement de 42 % du patrimoine de M&C en quartier QPV en 2015, établi sur le seul critère de pauvreté, laisse à penser que leurs ressources ne sont en moyenne pas plus élevées que celles des locataires du parc social. Cette catégorie de population est vouée à disparaître.

Hors ayants-droits, l'occupation est contrastée.

**Graphique 2 : Revenus des locataires en comparaison du plafond de ressources pour l'accès au logement social**



Source : enquête occupation du parc social 2014

« Pas-de-Calais Habitat » joue son rôle social et loge une population au profil socio-économique de plus en plus modeste et la proportion de ménages aux plus faibles ressources apparaît plus élevée que pour les autres bailleurs sociaux de son secteur d'intervention.

Par contre, l'accueil des populations très modestes est moindre chez SIA Habitat que dans l'ensemble du parc HLM régional, et cet écart se creuse. Alors qu'en 2009 SIA Habitat se situe dans la moyenne des organismes régionaux pour la part des ménages les plus modestes (ressources inférieures à 20 % des plafonds), cette part a diminué en 2012 puis en 2014 alors qu'elle a progressé dans l'ensemble du parc HLM régional.

L'enquête OPS menée en 2014 a permis d'obtenir pour la première fois une vision globale du profil des occupants du parc de M&C, en excluant toutefois les ayants-droits, soit 1 ménage sur 5. Depuis 2016, les locataires ont un profil proche de la moyenne des autres bailleurs. C'est l'effet des ménages entrés dans le parc entre 2014 et 2016 améliorant la part de ménages accueillis avec de faibles ressources. Ce constat traduit une évolution des pratiques d'attribution suite à l'agrément en tant qu'organisme de logement social et l'application des plafonds de ressources qui y sont liés.

### 10.5.2 Pour s'adapter à la demande exprimée

Les cités minières exercent une forte attractivité sur les demandeurs. En effet, ce patrimoine individuel est très recherché par les ménages, même si le parc collectif offre des loyers plus faibles et offre une accessibilité supérieure aux demandeurs les plus fragiles économiquement.

« Pas-de-Calais Habitat » applique un loyer médian largement inférieur à celui appliqué par les organismes de logement social sur son département de référence. La proportion de loyers les plus élevés de l'office demeure bien en deçà des références départementales, régionale comme nationale. Le loyer mensuel moyen au logement pratiqué se situe à 361 € à fin 2016.

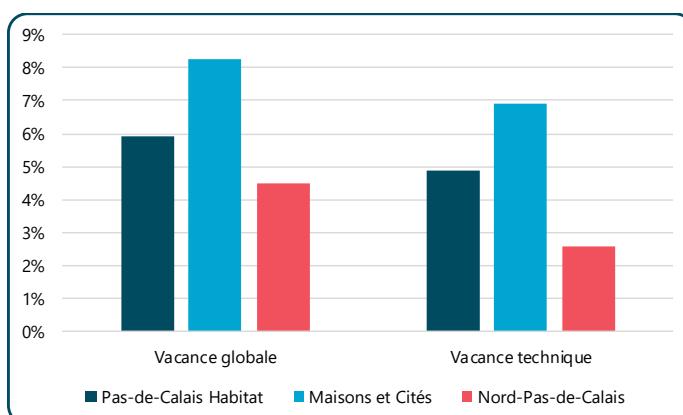
Les loyers pratiqués de Maisons & Cités sont plutôt élevés, ce qui doit conduire à s'interroger sur l'adéquation de son offre locative avec la demande. Le manque de petits logements et les niveaux de loyer tendent de fait à exclure les petits ménages à très faibles revenus de l'accès à son parc. Quant à SIA Habitat l'ensemble du parc possède un niveau de loyer supérieur à ce qui se pratique par les organismes dans la région, en particulier pour les logements situés sur la Métropole Urbaine de Lille.



### 10.5.3 Pour faire face à des enjeux variables de vacance

C'est en toute logique Pas-de-Calais Habitat qui est le plus impacté par la stagnation de la demande de logement social. Composé à 70 % de logements collectifs, le parc de l'office subit une perte d'attractivité dans l'ancien bassin minier. Si l'office réussit pour le moment à contenir la vacance commerciale, la vacance technique est importante et certains logements ne sont pas réhabilités faute de ménage demandeur intéressé. Ce phénomène est accentué par la remise sur le marché d'un stock important de logements issus du parc minier et réhabilités. Exclusivement composée de logements individuels, l'offre ainsi libérée吸orbe une part importante des demandes enregistrées sur ce territoire. Le phénomène va s'accélérer dans les prochaines années avec le départ des ayants-droits des cités minières et l'accélération programmée des réhabilitations des logements vacants de M&C.

Graphique 3 : Vacance de logements en pourcentage du parc

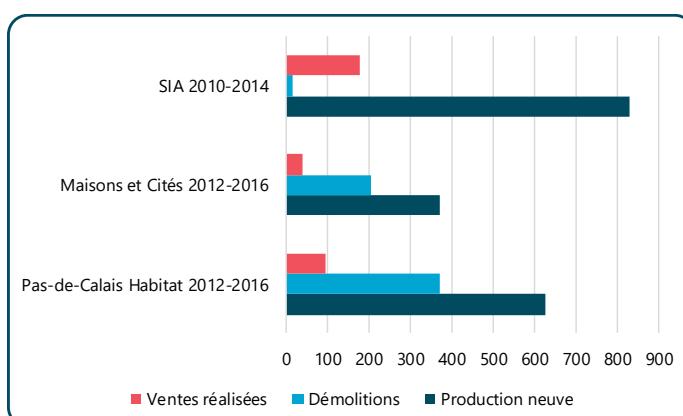


Source : RPLS, traitements Ancols

### 10.6 DES STRATÉGIES À MOYEN ET LONG TERME DIVERGENTES

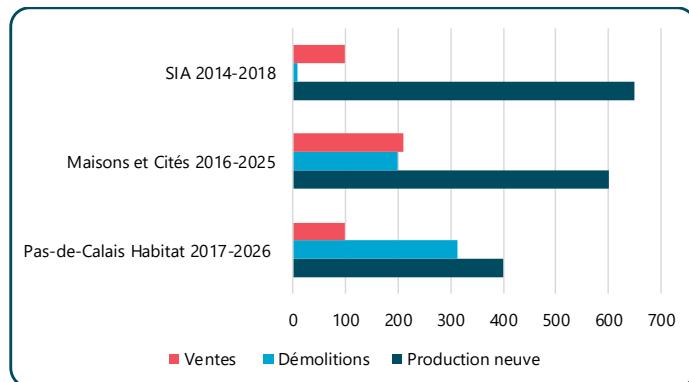
Face à la déprise du territoire, chacun des trois principaux bailleurs a adopté une stratégie adaptée aux particularités de son parc et à ses ambitions.

Graphique 4 : Stratégie patrimoniale rétrospective



Source : données organismes, traitements Ancols

Graphique 5 : Stratégie patrimoniale planifiée – en nombre annuel de logements



Source : données organismes, traitements Ancols

### 10.6.1 SIA, le maintien du cap suivi jusqu'à présent

SIA souhaitait en 2016 poursuivre un développement important sur l'ensemble du Nord Pas-de-Calais, notamment pour atteindre une masse critique de logements dans la métropole lilloise, secteur d'intervention le plus tendu, mais pas sur le bassin minier. SIA Habitat a mené, en parallèle de son recentrage stratégique de développement, une politique de cession foncière sur les territoires d'implantation historique pour financer son développement. Les fonds ainsi dégagés viennent conforter la bonne situation financière de la société.

### 10.6.2 Pas-de-Calais Habitat, un recentrage sur le patrimoine existant

La production de logements neufs entre 2012 et 2016 concrétise la politique et les décisions prises quelques années auparavant. Le conseil d'administration a pris la décision fin 2016 de réorienter sa stratégie patrimoniale. Cette stratégie se traduit par un programme d'investissement ambitieux en termes de réhabilitation comme de démolition, en particulier dans le cadre du NPNRU.

Par contre, l'office souhaite désormais limiter son développement neuf aux secteurs les plus attractifs du département que sont le littoral, la frange nord du bassin minier limitrophe de la Métropole Européenne de Lille (MEL) et les centres-bourgs des territoires ruraux. En particulier, est prévu un ralentissement de la production neuve dans l'ex bassin minier qui représentait 2/3 des logements neufs mis en service, pour la limiter à 40 %, tenant ainsi compte de la relative détente du secteur et de la concurrence croissante du parc individuel, notamment de celui de la SA Maisons & Cités. Pour ce secteur, c'est la rénovation du parc qui est privilégiée pour faire à l'augmentation de la vacance.

Dans son PMT, l'office prévoit de démolir près de 8 % de son parc sur la période 2017-2026.

Tableau 10.5 : Nombre de logements à démolir

Programme	Période 2017-2026
PNRU	134
NPNRU	1 630
Autres	1 368
<b>Total</b>	<b>3 132</b>

PNRU : Programme national de rénovation urbaine / NPNRU : Nouveau programme national de renouvellement urbain

Les projections issues de l'étude prévisionnelle menée fin 2016 par l'office montrent que la faisabilité financière de ce programme n'est pas assurée.



### 10.6.3 M&C, une stratégie ambitieuse de conservation du parc minier

À fin 2016, 47 % de ce parc ancien et obsolète restait à réhabiliter. Pourtant, depuis les années 1970, plusieurs vagues de réhabilitations successives mais partielles ont eu lieu dans la plupart des logements. Des salles de bain-wc ont été ajoutées, puis le chauffage central installé. L'isolation thermique réalisée affiche des performances variables.

La société a entrepris la réhabilitation progressive de près de 32 000 logements anciens, et la mise aux normes minimales d'habitabilité de 1 518 logements.

Il s'agit de réhabilitation lourde et systématique, y compris lorsque les coûts sont proches du prix d'un logement neuf. Si plus de 2 000 logements ont fait l'objet d'une opération programmée à l'échelle de la cité, la réhabilitation repose principalement sur le traitement de logements isolément, à leur libération, avec une efficacité limitée, de 740 logements traités en moyenne annuellement. Des mesures ont été prises en interne pour accélérer ce rythme, mais l'option de réhabilitation programmée paraît la plus adaptée à un traitement rapide des cités minières.

Début 2017, une étude extérieure a été lancée sur le devenir de 23 000 logements au sein de 52 cités présentant des problématiques de qualité du bâti ou d'attractivité liée à l'implantation du logement ou de configuration par rapport aux besoins actuels des demandeurs.

Après avoir longtemps géré la diminution du parc minier, le groupe s'inscrit dans une volonté d'accroissement de son patrimoine. Le développement neuf prévu à hauteur de 1 000 logements par an, en locatif et en accession, y compris sur des territoires d'implantation nouvelle, a finalement été ramené à 600 logements pour tenir compte de la diminution des ressources financières.

Face à l'ampleur des besoins et malgré une profitabilité élevée, M&C n'est pas en capacité de traiter dans un délai raisonnable la réhabilitation du parc.

### 10.7 UNE INDISPENSABLE COORDINATION POUR L'AMÉLIORATION DU LOGEMENT SOCIAL DANS LE BASSIN MINIER

Dans ce territoire économiquement fragile et dont la population diminue, le logement social est un des moyens de maintenir les habitants dans des conditions de vie acceptables. Cela suppose d'avoir une action coordonnée qui vise à réhabiliter l'ensemble du parc dans des délais acceptables.

#### 10.7.1 Un traitement spécifique des cités minières

Fin 2016, le gouvernement a missionné une réflexion sur la reconversion du bassin minier, sous la direction de M. Jean-Louis Subileau, urbaniste. Le rapport de la mission a débouché sur la signature le 7 mars 2017, entre l'État et les acteurs locaux, d'un protocole de Contrat Partenarial d'intérêt National (CPIN). L'un des axes forts de ce protocole porte sur l'accélération de la rénovation de l'habitat à hauteur de 23 000 logements sur 10 ans. Le protocole concerne essentiellement les cités minières. À ce titre, 10 M€ ont été votés en Loi de Finances 2018 permettant la réhabilitation de trois cités minières.

La multiplication des intervenants, services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales délégataires des aides à la pierre, rend plus difficile une stratégie de traitement du parc du bassin minier à l'échelle de l'ensemble du territoire. Le territoire est vaste et composé de bassins d'habitat de caractéristiques différentes. Ces dernières ne proposent pas en outre de moyens homogènes d'accompagnement.

Afin de coordonner et d'animer l'action des services de l'État et des partenaires pour la mise en œuvre de « l'engagement pour le renouveau du bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais », un délégué interministériel a été nommé. Le comité d'installation de la délégation interministérielle s'est réuni en février 2018.

## 10.7.2 Une vision plus globale à faire émerger

Le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais ne doit sa définition qu'à un modèle économique ancien qui a disparu. Les ménages modestes ou qui éprouvent des difficultés à se loger occupent certes les cités de SIA et de M&C, mais également les logements sociaux collectifs d'autres bailleurs sociaux, en particulier de Pas-de-Calais Habitat, qui assurent un rôle social tout aussi important. La rénovation accélérée des cités minières peut engendrer des déséquilibres chez ces autres bailleurs dont le parc collectif est plus ancien et moins attractif.

Le NPNRU, autre vecteur de requalification des quartiers, va venir se superposer aux dispositions de l'engagement pour le renouveau du bassin minier. En 2016 et 2017, cinq protocoles de préfiguration de projets de renouvellement urbain ont été signés sur le territoire du bassin minier avec les communautés d'agglomérations de Lens-Liévin, d'Hénin-Carvin, Béthune (quartier du Mont Liébaut) et Bruay-La-Buissière, la Porte du Hainaut et Valenciennes Métropole. Une seule cité minière du Pas-de-Calais est intégrée dans un site retenu comme site d'intérêt national dans le nouveau programme de rénovation urbaine, la Cité 12/14 à Lens.

Pour empêcher la concurrence entre bailleurs qui peut conduire à vider une partie du parc social, une démarche de mise en cohérence des actions relevant de l'engagement avec les autres actions et dispositifs est en cours, à l'initiative des services déconcentrés de l'État. Elle associera les principaux bailleurs et aura pour objet d'étudier la rationalité des approches conjuguées des bailleurs sociaux et de coordonner les stratégies d'investissement des différents bailleurs intervenant dans l'ancien bassin minier.

L'objectif final est bien, dans un délai raisonnable, d'offrir un cadre de vie et un service rendu, redevenu normal, à l'ensemble des locataires du bassin minier.





# 11 MÉTROPOLE DE SAINT-ÉTIENNE : DES BAILLEURS SOCIAUX EXPOSÉS COLLECTIVEMENT À UNE IMPASSE STRATÉGIQUE

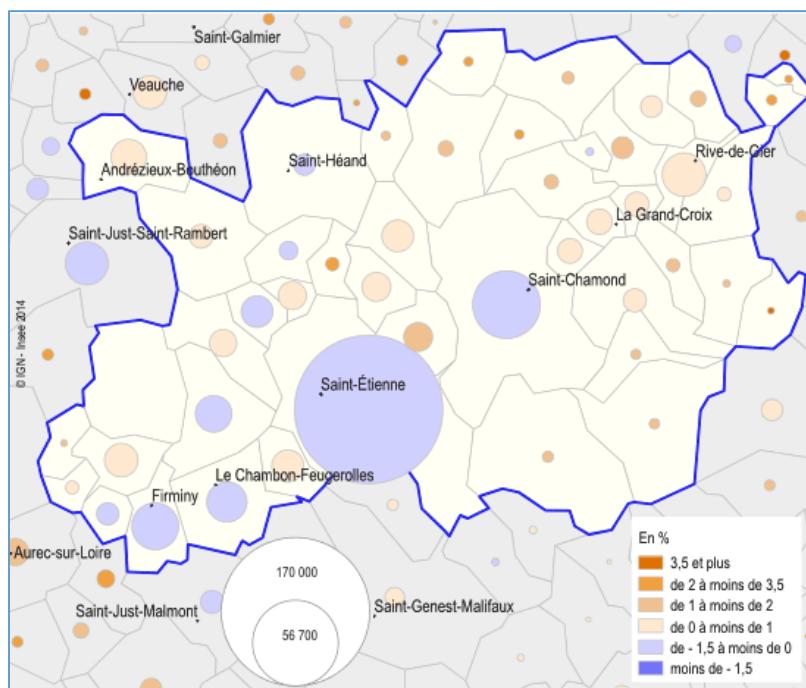
Les contrôles récemment réalisés par l'Agence et portant sur des organismes de la métropole stéphanoise ont mis en évidence les difficultés particulières auxquelles doit faire face ce territoire où les effets de la désindustrialisation exposent les bailleurs sociaux à d'importants enjeux auxquels il ne leur est pas aisément de faire face avec les leviers dont ils disposent. Les développements qui suivent s'appuient sur les résultats de ces contrôles et sur des analyses complémentaires réalisées pour une mise en perspective territoriale des conclusions issues desdits contrôles.

## 11.1 UN TERRITOIRE FRAGILISÉ MARQUÉ PAR DES DÉSÉQUILIBRES IMPORTANTS

### 11.1.1 Une longue période de déprise démographique

La métropole de Saint-Étienne, créée le 1<sup>er</sup> janvier 2018 par transformation de la communauté urbaine préexistante, est composée de 53 communes. Avec plus de 400 000 habitants, dont à peine plus de 40 % résidant dans la ville-centre, elle concentre plus de la moitié de la population du département de la Loire en 2015. Les communes de Saint-Chamond, Firminy et Rive-de-Gier constituent des pôles urbains secondaires.

Carte 11.1 : Nombre d'habitants en 2011 et évolution annuelle de la population entre 2006 et 2011



Source : Programme local de l'habitat (PLH) de Saint-Étienne Métropole

Sous l'effet de la désindustrialisation, le territoire de la métropole est touché par une crise démographique persistante : de près de 440 000 habitants en 1975, sa population a été ramenée à périmètre constant, à 389 000 habitants en 2009 (soit une baisse de 11,5 %), avant de retrouver une légère croissance depuis lors, grâce à un excès naturel et à la contraction du déficit du solde migratoire. Toutefois, le recul démographique est

nettement plus prononcé sur la ville-centre de Saint-Étienne, dont la population a baissé de près de 12 % entre 1975 et 2009 alors qu'elle était pratiquement stable (- 1 %) sur le reste de son territoire.

**Tableau 11.1 : Évolution de la population de la Métropole de Saint-Étienne à périmètre constant**

Périmètre	1975	1982	1990	1999	2009	2014
Commune de Saint-Étienne	220 181	204 955	199 396	180 210	171 961	170 761
Reste de la Métropole	219 284	220 531	223 882	217 209	217 000	218 670
Saint-Étienne Métropole	439 465	425 486	423 278	397 429	388 932	389 431

Source : Insee

### 11.1.2 Un marché locatif détenu caractérisé par une forte concentration de l'offre sociale

Saint-Étienne Métropole compte 205 000 logements, dont 44 000 logements sociaux environ, soit un peu plus de 20 %. Le marché de l'immobilier est très détendu. Selon l'observatoire Clameur, le marché stéphanois est un des moins chers de France, avec un loyer moyen à la relocation en 2017 de 7,7 €/m<sup>2</sup> SH dans la ville centre et de 7,5 € dans le reste de la Métropole, contre 11,5 € en Rhône-Alpes. La Métropole est confrontée à une très forte vacance qui affecte 10,2 % de l'ensemble du parc en 2014, contre 4,8 % à l'échelle nationale. Cette vacance, dont une partie correspond à un parc privé déqualifié qui n'est pas toujours habitable, est plus particulièrement élevée dans la ville-centre, où elle atteint 12,0 %.

La faiblesse des loyers et des prix de vente ne favorisent pas les investissements dans le neuf, dont le volume est compris entre 200 à 250 ventes par an<sup>22</sup>, ce qui est faible. Les risques locatifs et la faible perspective de plus-value à la revente n'incitent pas non plus les investisseurs à engager les réhabilitations pourtant parfois nécessaires dans le parc ancien, notamment privé, dont les prix peuvent être inférieurs à ceux des logements sociaux. Ce déficit d'investissement concourt à la dégradation d'une partie du parc qui ne correspond plus aux attentes de la population. Selon le Programme Local de l'Habitat (PLH) adopté pour la période 2011-2016, 5 % des résidences principales privées, représentant 6 200 logements, relèvent de l'habitat indigne.

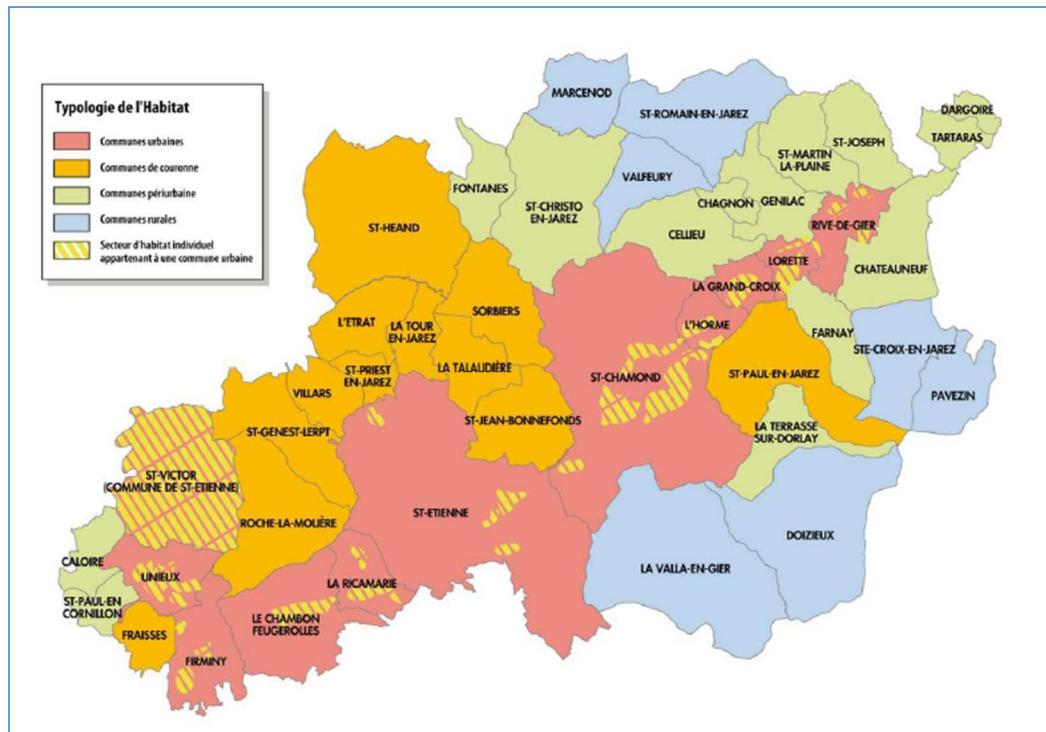
Le parc de logements sociaux se concentre le long d'une diagonale urbanisée et industrielle qui s'étend de la vallée du Gier à l'est (Saint-Chamond, Rive-de-Gier) jusqu'à celle de l'Ondaine à l'ouest (La Ricamarie, Le Chambon-Feugerolles). Dans cette zone, le parc social accueille un tiers des habitants. Il est plus particulièrement important dans les villes de Saint-Étienne (19 600 logements sociaux en 2016), Saint-Chamond (6 000 logements), Firminy (3 200 logements), du Chambon-Feugerolles (2 200 logements), de Rive-de-Gier (2 200 logements) et de La Ricamarie (1 500 logements).

La ville de Saint-Étienne, dont le taux SRU de logements familiaux sociaux s'élève à 31,3 %<sup>23</sup>, présente la particularité d'être composée d'une mosaïque de quartiers aux profils différents, où les ménages les plus précarisés sont particulièrement présents, notamment dans les grands quartiers d'habitat social de Montreynaud et Montchovet, le quartier industriel de Terrenoire, ainsi que dans l'habitat ancien dégradé du centre.

<sup>22</sup> Source : protocole de préfiguration du NPNRU de l'agglomération stéphanoise (2017).

<sup>23</sup> Le décompte de logements sociaux aux termes de l'article L. 302-5 du CCH pris en application de l'article 55 de la Loi Solidarité et renouvellement urbains, dite SRU, prend en compte les logements publics ou privés conventionnés à l'APL et offerts à la location ainsi que les logements ou les lits des logements-foyers pour personnes âgées, handicapées, jeunes travailleurs, travailleurs migrants et résidences sociales, les places en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). Cet indicateur sert à calculer l'effort annuel de construction de logements sociaux demandé aux communes qui y sont assujetties. Aux termes du décompte dit SRU, le parc de logements sociaux de la ville de Saint-Étienne s'élève à 27 000 unités.

Carte 11.2 : Typologie de l'habitat



Source : Programme local de l'habitat (PLH) de Saint-Étienne Métropole

### 11.1.3 Une spécialisation socioéconomique croissante du territoire

La Métropole de Saint-Étienne est un territoire pauvre, caractérisé par un revenu annuel médian de 18 926 € par unité de consommation en 2014 (voire 17 781 € seulement sur la ville-centre), contre 21 057 € dans le Grand Lyon. Le taux de pauvreté<sup>24</sup> s'établit à 17,7 % en 2014, contre 14,1 % en France métropolitaine, et le taux de chômage reste important (16,6 % en 2014) en dépit de l'attractivité du pôle économique lyonnais où de nombreux habitants de la Métropole stéphanoise travaillent.<sup>25</sup>

Il existe toutefois d'importants contrastes topographiques et sociodémographiques entre la diagonale des vallées et les espaces périphériques versants, comme la plaine du Forez. La diagonale urbaine connaît une déprise démographique (-0,6 % par an entre 2006 et 2011) et un plus haut niveau de précarité (revenu fiscal moyen de 20 000 euros en 2011), tandis que la périphérie est en croissance (+0,5 % par an) et accueille une population globalement plus aisée (revenu fiscal moyen de 27 000 euros).

Le parc social ne parvient pas à corriger la spécialisation socioéconomique des territoires. Les enquêtes sur l'Occupation de Parc Social (OPS), mettent en évidence une différence importante de revenus entre les ménages qui entrent dans le parc locatif social situé dans les villes centres et ceux qui entrent dans le parc locatif social des communes alentours. Ainsi, près de la moitié des ménages ayant emménagé en 2012 et 2013 à Saint-Étienne ont des ressources inférieures à 20 % du plafond PLUS alors qu'ils ne sont que 25 % sur les villes de la première couronne de l'agglomération.

24 Le seuil de pauvreté correspond à 60 % du niveau de vie médian de la population.

25 « Les échanges de population active entre Lyon et Saint-Étienne [...] sont très déséquilibrés puisque 10 700 actifs résident en Sud Loire et travaillent dans le Grand Lyon (soit 5,4 % des actifs du Sud Loire), contre 2 600 qui font le trajet inverse. » Source : Insee Rhône-Alpes, Lettre n° 166, mars 2012.



Cette dynamique de spécialisation des territoires, conjuguée à la forte détente du marché pour partie imputable à un long mouvement de repli démographique, tend à favoriser l'étalement urbain aux franges du territoire, voire au-delà du périmètre de compétence de la Métropole, notamment en direction du nord-est de la Haute-Loire limitrophe.

#### 11.1.4 Une très nette surévaluation quantitative des besoins

Élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) compétent, le Programme Local de l'Habitat (PLH) définit la stratégie en matière d'habitat sur une période de 6 ans en précisant notamment les objectifs et la localisation des constructions nouvelles de logements, ainsi que les actions et moyens à mettre en œuvre. Il constitue le document de référence des collectivités locales et des services de l'État dans leurs relations avec les bailleurs sociaux en matière notamment de production d'offre nouvelle, de mixité sociale et d'équilibre de l'offre de logements à l'échelle du territoire. Toutefois, le PLH n'est pas directement opposable aux tiers, contrairement aux plans locaux d'urbanisme (PLU) adoptés par les communes après avis de la Métropole, qui doivent néanmoins être compatibles avec le PLH.<sup>26</sup> Le PLH adopté par la Métropole pour la période 2011-2016, qui a été prorogé d'une année, est doté d'un budget initial de 30 M€ sur six ans, soit 5 M€ par an en moyenne, dont 2 M€ sont consacrés à la production annuelle de 600 nouveaux logements sociaux, portés à 636 avec l'intégration des communes de La Fouillouse et d'Andrézieux-Bouthéon en 2013, représentant environ un tiers des besoins estimés (1 900 logements).

Les objectifs retenus dans le PLH se sont révélés nettement trop ambitieux au regard des besoins réels, à tel point qu'en matière de logements sociaux, ils ont été ramenés de 636 à 370 par an à mi-parcours. Le bilan provisoire du PLH met en évidence un taux de réalisation en-deçà des objectifs actualisés : 340 logements par an seulement ont ainsi été agréés sur la période 2012 à 2017. Ce faible taux d'exécution est imputable à la ville-centre de Saint-Étienne ainsi qu'aux communes périurbaines et rurales, quoique dans des volumes nettement moins importants. Sur ces territoires, les réalisations ne correspondent qu'à la moitié des objectifs révisés alors que les objectifs ont été pratiquement atteints dans les communes de la première couronne et même dépassés dans les communes urbaines autres que Saint-Étienne.

Certains bailleurs ont tiré parti de la très grande souplesse accordée par le PLH et des opportunités offertes par la Loi SRU pour produire une importante quantité de logements locatifs sociaux dans les communes périphériques au risque de conforter les dynamiques d'étalement urbain et d'accroître la vacance du parc des centres villes.

La surévaluation des objectifs en matière d'offre nouvelle tient principalement au processus appliqué lors de l'élaboration du PLH, lequel a, d'un point de vue quantitatif, trop exclusivement résulté de l'addition des besoins estimés localement par les communes à la faveur de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT)<sup>27</sup>

<sup>26</sup> 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. Les PLU peuvent notamment prévoir des emplacements réservés 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. Les Métropoles et les Communautés urbaines sont obligatoirement compétentes en matière de PLU intercommunal, dit PLUi. Si le PLUi n'a pas encore été réalisé à l'échelle de la Métropole stéphanoise, sa réalisation a été engagée en 2018.

<sup>27</sup> Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un document d'urbanisme qui fixe, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, les orientations fondamentales de l'organisation du territoire et de l'évolution des zones urbaines, afin de préserver un équilibre entre zones urbaines, industrielles, touristiques, agricoles et naturelles. Le SCoT Sud Loire a fixé des objectifs trop ambitieux en matière de développement d'offre de logements sur l'ensemble du territoire. Les objectifs n'ont pas été atteints également dans les établissements publics de coopération intercommunale de Loire Forez et des Monts du Pilat.

approuvé en décembre 2013. En outre, le haut niveau de la reconstitution de l'offre démolie dans le cadre du programme de rénovation urbaine (PRU) a pu localement contribuer à l'augmentation de la vacance.

Cette erreur d'évaluation des besoins n'est pas sans conséquence sur le pilotage de l'offre et, par conséquent, sur le déséquilibre quantitatif croissant avec la demande et la spécialisation socioéconomique du territoire. Selon une étude réalisée en 2017 sur l'ensemble du département par l'association des maîtres d'ouvrage sociaux de la Loire (Amos 42), qui regroupe la majorité des bailleurs ligériens, la vacance a augmenté à un rythme soutenu de 644 logements par an entre 1999 et 2013, dont un quart dans le parc social, en dépit de l'effort de déconstruction réalisé (658 par an sur la même période), notamment par les organismes de logements sociaux, qui sont à l'origine de plus de la moitié des démolitions. Suivant une approche strictement quantitative qui, si elle présente des limites, n'en demeure pas moins éclairante, il aurait fallu que les démolitions réalisées par l'ensemble des bailleurs, publics et privés aient été près de deux fois plus importantes sur cette période pour simplement parvenir à stabiliser la vacance du parc à son niveau de 1999.

Un comité de programmation, constitué par la Métropole de Saint-Étienne, l'État, les bailleurs et l'Epora, a été mis en place en 2017 afin d'améliorer la programmation des logements sur le territoire. Le nouveau PLH en cours d'élaboration, qui doit couvrir la période 2018-2023, constitue une opportunité pour dépasser les limites actuelles, en sectorisant des objectifs différenciés en fonction des dynamiques propres à chaque vallée et en suivant la production nette des démolitions et des cessions. Selon les travaux préliminaires en cours, le nouveau PLH pourrait retenir un ratio indicatif moyen d'une reconstruction pour trois démolitions, dont l'application serait toutefois adaptée aux caractéristiques de chaque secteur et de chaque opération. Il pourrait également inclure un taux de vacance cible à son échéance, qui présenterait l'intérêt de pouvoir apprécier sa capacité à réguler l'offre en fonction des besoins.

### 11.1.5 Des interventions complémentaires ciblées de plusieurs opérateurs publics de l'État

Pour accompagner la mutation du territoire stéphanois, plusieurs agences et établissements nationaux interviennent sur le territoire métropolitain : l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), dont la délégation territoriale est assurée par la Préfecture de la Loire (Direction départementale des territoires), la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS), dont la compétence territoriale est nationale, ainsi que l'Établissement Public Foncier Ouest Rhône Alpes (EPORA) et l'Établissement Public d'Aménagement de Saint-Étienne (EPASE), dont l'action est localisée respectivement à l'Ouest de la région Rhône-Alpes et à la ville de Saint-Étienne.

L'EPORA a été créé en octobre 1998 à l'initiative de l'État et à la demande du conseil général de la Loire, initialement pour recycler les grandes friches industrielles. Son intervention a pour objet d'accueillir de nouvelles activités économiques sur ces sites, mais également de construire des programmes immobiliers neufs en intervenant sur les friches urbaines et les îlots d'habitat ancien dégradé. L'EPORA soutient l'effort de démolition et de restructuration engagé par les bailleurs sociaux en dehors des secteurs couverts par l'ANRU. A cet effet, il acquiert le foncier et les bâtiments à déconstruire auprès du bailleur, assure la maîtrise d'ouvrage de la déconstruction et apporte une participation financière à l'opération sous forme de minoration foncière, dont le montant dépend de l'ampleur du déficit. Il peut également céder au bailleur social d'autres terrains pour reconstituer l'offre hors site. En général, la collectivité concernée participe au financement de l'opération en se portant acquéreur ou garant de la cession du foncier libéré.

Ce montage a, par exemple, été mis en pratique à La Rivière (Saint-Étienne), où 90 logements de l'ensemble immobilier Bonassieux, dont 68 de la tour Tripode appartenant à la société Cité nouvelle, sont en passe d'être



démolis. En contrepartie, l'organisme réalisera la réhabilitation de 105 logements dans quatre bâtiments. Une convention a également été signée en janvier 2016 avec Métropole Habitat Saint-Étienne (MHSE) pour la déconstruction de 59 logements du groupe ECONOR, le foncier libéré devant être ultérieurement vendu à un promoteur privé. L'ensemble de ces opérations ont été conclues avec l'accord de l'État qui contrôle plus particulièrement les contreparties (en termes de réhabilitation, résidentialisation ou de reconstitution de l'offre) apportées par les bailleurs à la minoration foncière consentie.

De par la stratégie qu'il déploie, des recettes fiscales qu'il perçoit (taxe spéciales d'équipement) et du budget d'intervention dont il dispose (30 M€ sur 6 ans sur l'ensemble de son territoire d'intervention), l'EPORA constitue un levier potentiellement décisif de la politique de l'habitat et de l'urbanisme sur le territoire de la Métropole stéphanoise en dehors des secteurs ANRU. A ce stade, les interventions de l'EPORA ont davantage résulté des initiatives prises par les offices, indépendamment les uns des autres, qu'elles n'ont été suscitées et organisées par la Métropole. Cette situation pourrait toutefois évoluer, la conclusion, en 2018, d'une convention cadre avec la Métropole pouvant constituer un outil de pilotage de la politique foncière à l'échelle de la Métropole.

Les règles statutaires définissant la composition du conseil d'administration de l'EPORA limite à quatre le nombre de représentants de l'État, contre 25 pour les collectivités locales et leurs groupements, sur un total de 29. Cependant, l'influence directe exercée par la Métropole, qui ne dispose que d'un seul représentant, peut désormais sembler insuffisante au regard des compétences étendues qui sont désormais les siennes.

Quant à l'EPASE, il a une action localisée sur la ville de Saint-Étienne. En effet, pour accélérer la requalification urbaine, l'État a créé en 2007 l'EPASE, dont le périmètre d'intervention se limite au périmètre de l'Opération d'Intérêt National (OIN) qui vise des quartiers résidentiels, mixtes ou à dominante économique du centre-ville. L'EPASE est l'un des dix établissements publics d'aménagement national qui existent en France. Il assure la maîtrise d'ouvrage des aménagements, en assume le risque financier, et intervient ponctuellement en partenariat avec l'EPORA qui, sauf exception, prend en charge à titre gracieux les frais de structure, d'actes et de portage. L'ensemble des opérations réalisées, qu'elles interviennent dans ou en-dehors des quartiers retenus par l'ANRU, a pour principal objectif de redonner de l'attractivité commerciale ou résidentielle aux quartiers où elle intervient. Ce faisant, elles concourent au rééquilibrage du parc social sur le territoire métropolitain et à l'éradication du logement locatif privé très dégradé, dont il peut être attendu un report de la demande des ménages locataires de ce parc déqualifié vers le parc social.

Pour le financement de ses interventions, l'établissement a bénéficié, au titre du premier Contrat de Plan État-Région 2007-2014 (CPER), d'une dotation de 120 M€ financée à parité par l'État et les collectivités territoriales. Une nouvelle enveloppe de 80 M€ a été octroyée dans le cadre du CPER 2015-2020 en vue de poursuivre et compléter les actions engagées. Les collectivités locales sont impliquées, aux côtés des représentants de l'État, dans la gouvernance de l'établissement : le conseil d'administration est composé de 17 membres, parmi lesquels huit représentent l'État et neuf les collectivités territoriales, dont deux la Métropole.

Les interventions de ces deux établissements publics de l'État s'inscrivent systématiquement dans les schémas stratégiques de la Métropole stéphanoise et leur coordination opérationnelle donne quasi systématiquement lieu à des conventions cadres et à des conventions opérationnelles dont la Métropole est signataire. La Métropole dispose d'un rôle d'orientation et de contrôle de ces établissements, au travers notamment de ses représentants siégeant au conseil d'administration et dans les instances de décision de ces établissements, que l'élargissement de ses compétences tend à conforter. Cependant, aucun de ces établissements ne constitue un outil transversal de la politique du logement, de l'habitat et de l'urbanisme placé sous le contrôle de la Métropole stéphanoise. La diversité de leur mode de gouvernance, de fonctionnement et de leur périmètre d'intervention ne facilite pas

le pilotage transversal de la politique locale de l'habitat, de l'urbanisme et du logement. Pour dépasser cette limite, la question d'une délégation à la Métropole stéphanoise de l'ensemble des moyens publics consacrés à cette politique pourrait être posée à long terme, mais celle-ci ne pourrait être que progressive, à mesure que la Métropole développe les savoir-faire, l'autorité et l'expérience requis pour assumer toutes ces compétences.

## 11.2 DES BAILLEURS SOCIAUX QUI DOIVENT RELEVER D'IMPORTANTS DÉFIS AVEC DE FAIBLES LEVIERS

### 11.2.1 La juxtaposition de quatre bailleurs métropolitains

En application de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite Loi ALUR, les quatre Offices Publics de l'Habitat (OPH) présents sur le territoire métropolitain<sup>28</sup> ont été rattachés à la communauté urbaine en 2017, devenue Métropole en 2018.

Leur parc cumulé représente plus de 40 % de l'offre de logements sociaux du territoire métropolitain. Les recouplements géographiques de ces quatre anciens offices municipaux sont limités : trois d'entre eux intervenaient quasiment exclusivement sur le territoire de leur ancienne commune de rattachement et leur proximité immédiate. De fait, Métropole Habitat Saint-Étienne (MHSE) est le seul office à disposer de logements, en nombre très limité, qui sont susceptibles de se recouper avec le parc des trois autres.

Les offices métropolitains concentrent l'écrasante majorité de l'offre sociale des communes de Saint-Chamond (94 %), Firminy (83 %) et du Chambon Feugerolles (78 %). En revanche, la situation est beaucoup plus concurrentielle sur Saint-Étienne, où le parc de MHSE représente à peine plus du tiers de l'offre sociale. L'office départemental dispose d'une forte implantation dans la Métropole, où il possède un parc de près de 7 100 logements (soit 62 % de la totalité de son parc), représentant 16 % de l'offre locative sociale métropolitaine. Il est plus particulièrement présent dans les QPV de la Métropole, dont il possède un tiers des logements sociaux.

Tableau 11.2 : Parc de logements sociaux des offices métropolitains

Offices métropolitains	Nombre total de LLS	dont nombre de LLS propriété de l'office	% du parc social détenu sur la commune	Nombre total de bailleurs sociaux
Saint-Etienne	19 798	6 647	34%	16
Saint-Chamond	5 970	5 631	94%	8
Firminy	3 061	2 543	83%	7
Le Chambon Feugerolles	2 252	1 748	78%	6

Source : Répertoire des logements locatifs sociaux (RPLS 2017) ; LLS = logements locatifs sociaux

Si la gouvernance actuelle des offices métropolitains a évolué suite à leur transfert au 1<sup>er</sup> Janvier 2017, la présidence de leur conseil d'administration est de facto encore systématiquement assurée par le maire (ou l'un de ses adjoints dans le cas de MHSE) de la commune à laquelle ils étaient auparavant rattachés. A ce stade, la Métropole a pris le parti de mettre en place « un système de gouvernance partagé », qui ne lui permet pas, pour l'heure, d'exercer un pilotage fort sur les offices qui ont été récemment rattachés. Par conséquent, si la responsabilité institutionnelle et financière pèse désormais sur Saint-Étienne Métropole, la présidence et la gouvernance demeurent encore communales dans les faits.

<sup>28</sup> Métropole Habitat Saint-Étienne (MHSE), Gier-Pilat Habitat (Saint-Chamond), l'office de Firminy et celui de l'Ondaine (Chambon-Feugerolles)



Ce statu quo n'apparaît pas souhaitable dans la durée dans la mesure où les décisions prises par l'office sous l'impulsion de son président peuvent être de nature à bénéficier à la commune où il est élu tout en faisant porter le risque financier sur la Métropole dont il ne constitue qu'un des représentants. Ce risque est d'autant plus fort que les communes, qui ne disposent que de très faibles ressources pour financer des politiques d'amélioration urbaine, peuvent avoir la tentation d'engager l'office qui leur était précédemment rattaché dans des opérations déséquilibrées tout en sachant que la Métropole serait prioritairement sollicitée en cas de défaillance, sauf à ce qu'une commune soit appelée en garantie d'emprunts.

Pour l'heure, la coordination des acteurs en général, et des offices métropolitains en particulier, est insuffisante pour assurer la mise en place de la stratégie coopérative requise pour faire face aux enjeux du territoire. Certes, les bailleurs ligériens dialoguent et partagent les expériences et les bonnes pratiques au sein d'Amos 42, mais cette association ne dispose pas d'une capacité de décision. En outre, son apport est désormais moins important depuis le rattachement des offices communaux à la Métropole, à qui échoit de droit cette fonction de pilotage et coordination.

De même, les mécanismes de mutualisation et de péréquation ne sont pas à la hauteur des enjeux. Certes, les offices intervenant sur le territoire métropolitain ont créé en 2005 un outil de mutualisation sous la forme d'un Groupement d'Intérêt Économique (GIE), appelé Synergie Habitat,<sup>29</sup> mais l'ampleur de ses prestations reste très limitée et notoirement insuffisante au regard du potentiel de mutualisation en matière de maîtrise d'ouvrage et de fonctions support notamment.

La consolidation des offices métropolitains semble donc souhaitable, à la fois pour améliorer la cohérence de leur pilotage, mais également pour favoriser les synergies susceptibles d'être dégagées à terme par l'effet taille. L'évolution du contexte actuel, marqué notamment par la réforme d'Action Logement (AL), la réduction de loyer de solidarité<sup>30</sup> introduite par la Loi des Finances pour 2018 et le projet de loi sur l'Évolution du Logement, l'Aménagement et le Numérique (ELAN), pourrait relancer le mouvement de concentration de l'offre locative sociale sur le territoire métropolitain. En particulier, en cas de regroupement des quatre filiales présentes dont AL constitue l'actionnaire de référence<sup>31</sup>, le nouvel ensemble disposerait d'un parc de près de 17 500 logements d'ici 2019 sur le territoire métropolitain selon les prévisions établies par la direction départementale des territoires de la Loire. Cette hypothèse, si elle devait se concrétiser, aurait inévitablement pour effet d'accélérer le rapprochement des offices métropolitains qui, avec 17 800 logements à l'horizon 2019, constituent potentiellement le premier bailleur de la Loire.

Suivant cette projection, l'office de la Loire risquerait de se retrouver à l'écart du mouvement de concentration, sauf à ce qu'il fusionne avec un autre office départemental, comme celui de la Haute-Loire par exemple, dans les conditions prévues aux articles L.421-7, L.421-7-1 et R.421-1 du CCH.

---

<sup>29</sup> Fondé en 2005 par Loire Habitat, MHSE et l'office de l'Ondaine, le GIE a ensuite été rejoint par les offices de Saint-Chamond (Gier-Pilat Habitat) et de Firminy respectivement en 2007 et en 2012. Ce groupement réalise principalement des prestations en matière de vente HLM et de performance énergétique. Il n'a jamais exercé les fonctions de syndic, de groupement de commandes et de maîtrise d'ouvrage pourtant initialement envisagées lors de sa constitution.

<sup>30</sup> La réduction de loyer solidarité (RLS) consiste en une remise sur loyer obligatoire pour les locataires du parc social dont les revenus sont inférieurs à certains plafonds. Elle s'accompagne d'une baisse de l'aide personnalisée au logement (APL).

<sup>31</sup> Alliade Habitat, Immobilière Rhône-Alpes, Néolia et Cité Nouvelle ; cette dernière société pourrait à l'avenir constituer le seul bailleur rattaché à Action Logement dans le département de la Loire.

## 11.2.2 Une offre insuffisamment concentrée au regard de la tension du marché

En plus des 5 offices susmentionnés, 13 autres bailleurs sociaux interviennent sur le territoire métropolitain, dont 6 qui totalisent 800 logements, soit moins de 2 % de l'offre. En 2018, deux sociétés (ICF Sud-Est Méditerranée et Erilia) ont cédé leur patrimoine stéphanois, représentant 1 040 logements, à la société Batigère Rhône-Alpes, qui n'était jusqu'alors pas présente dans la Loire.

Dans un marché en déprise, l'émission de l'offre constitue un frein difficilement surmontable à l'assainissement du marché. En effet, l'amélioration de certains groupes d'immeubles ou la construction de nouveaux a pour effet d'en vider d'autres plus anciens. De même, les politiques commerciales de lutte contre la vacance constituent souvent un jeu à somme nulle à l'issue duquel la vacance glisse d'un groupe à l'autre au gré des réhabilitations ou des efforts commerciaux consentis, conduisant à une perte globale de ressources des bailleurs qui les place collectivement face à une impasse stratégique.

Les besoins de démolition étant plus particulièrement coûteux en fonds propres<sup>32</sup>, les organismes tendent à retarder leur mise en œuvre pour préserver leurs ressources.<sup>33</sup> Aussi, dans l'attente d'une aide extérieure permettant d'en alléger la charge, ils sont incités à prioriser l'offre nouvelle, quand bien même celle-ci a pour effet de créer de la vacance dans leur propre parc. Pour rationnelle qu'elle puisse être à l'échelle d'un organisme à brève échéance, cette dynamique n'est toutefois pas soutenable à long terme, ni individuellement, ni collectivement, et appelle à une plus grande concentration des bailleurs ainsi qu'à une régulation stricte de l'offre nouvelle.

Si des acteurs comme MHSE ou l'office de l'Ondaine ont réalisé un important effort de démolitions,<sup>34</sup> d'autres, comme les sociétés Batir et Loger et Cité Nouvelle, ont continué à développer une offre nouvelle plus attractive sous forme de pavillons ou de petits collectifs situés en périphérie, qui a indirectement eu pour effet d'accroître la vacance des centres villes.<sup>35</sup> L'intervention de bailleurs altiligériens, en limite de leur département, contribue également à cette tendance. Ainsi, à Aurec sur Loire, qui est situé à 20 minutes du centre-ville de Saint-Étienne, l'office de la Haute-Loire envisage, dans son Plan Stratégique de Patrimoine (PSP), la construction de 83 nouveaux logements situés dans l'aire urbaine de la Métropole stéphanoise.

Les modalités d'attribution des aides apportées par l'ANRU, qui sont ciblées sur des quartiers bien délimités dont la liste est définie au niveau national, ont pu récemment inciter les bailleurs sociaux à retarder la mise en œuvre de projets de démolition dans l'espoir de voir leurs opérations retenues au titre du NPNRU qui couvre la période 2014-2024. À cet égard, il est frappant qu'un office comme Gier Pilat Habitat, qui possède 95 % du parc social de la ville de Saint-Chamond et qui dispose par conséquent d'une situation oligopolistique favorable à la mise en place d'une politique patrimoniale de déconstruction de nature à assainir le marché, n'a procédé qu'à 27

<sup>32</sup> Le recours à l'emprunt n'est pas conseillé pour ce type de dépenses qui, par nature, ne sont pas productrices de revenus. En outre, les subventions mobilisables sont d'un montant limité, les budgets nationaux étant prioritairement orientés en faveur de l'offre nouvelle. Par conséquent, les bailleurs sociaux doivent les financer prioritairement au moyen de fonds propres.

<sup>33</sup> Les modalités de financement des démolitions varient selon que ces dernières sont situées sur un périmètre ANRU ou non. Hors ANRU, les démolitions ne bénéficient pas de subvention d'État, à moins d'un appui spécifique de l'Epora (cf. § 2.1).

<sup>34</sup> MHSE a, de 2005 à 2015, mené à bien un important programme de rénovation urbaine entraînant la démolition de près de 800 logements. L'office de l'Ondaine a démolri 487 logements dans le cadre du projet de rénovation urbaine du Chambon-Feugerolles.

<sup>35</sup> La société Bâtir et Loger, par exemple, a une stratégie très offensive en matière de développement : son plan stratégique de patrimoine (PSP) prévoit une production de l'ordre de 120 logements par an dans un territoire d'intervention situé au maximum à une heure de Saint-Étienne. De même, la société Cité Nouvelle prévoit un développement significatif, essentiellement ciblé sur le centre-ville de Saint-Étienne et sur les communes périphériques.



démolitions entre 2011 et 2015 alors qu'il a mis en service 170 logements sur cette même période, soit un nombre supérieur à l'objectif de PSP (145). Or, en l'absence de demande, cette politique s'est traduite par une forte augmentation de la vacance, qui est passée de 5,3 % en 2011 à 11,3 % fin 2015.<sup>36</sup>

Quoiqu'indispensable tant d'un point de vue patrimonial, urbanistique que social, la relance de la politique de démolitions doit être finement calibrée pour éviter le risque d'une contraction excessive de l'offre locative la plus ancienne, qui est généralement aussi celle qui est la plus accessible économiquement, laquelle demeure indispensable pour loger les ménages les plus vulnérables. Dans ce domaine, les logements construits avec les financements antérieurs à la réforme de 1977 jouent un rôle social décisif. A titre d'exemple, le loyer médian pratiqué par l'office départemental en 2016 est de 4,3 €/m<sup>2</sup> SH pour un logement financé avant 1977 et réhabilité alors que celui d'un PLAI s'élève à 4,9 €.

### 11.2.3 Des performances d'exploitation contrastées qui ne s'expliquent pas, sauf exception, par une différence d'efficience de la gestion

Les coûts de gestion des organismes sont globalement en retrait par rapport à ceux des autres organismes de province et au regard des caractéristiques de leur parc et de leur territoire d'intervention. Le coût de gestion médian d'un échantillon de sept bailleurs sociaux présents sur le territoire métropolitain<sup>37</sup> ressort à 1 120 € par logement, dont 640 € pour les frais de personnel. Ces ratios sont inférieurs aux médianes des organismes de province qui sont respectivement de 1 170 € et de 750 €<sup>38</sup>, en dépit de la prise en compte des pertes sur récupération de charges qui pèsent d'autant plus sur les performances de l'échantillon que le niveau de la vacance est significativement plus élevé.

En termes de coûts salariaux, sept des neuf principaux organismes intervenant sur le territoire métropolitain ont des ratios en-deçà de la médiane nationale (750 € par logement). Certes, ramenés aux loyers, les coûts salariaux et de gestion apparaissent un peu plus élevés au regard des médianes nationales<sup>39</sup>, mais cette situation est imputable quasiment exclusivement à la modicité des loyers perçus. L'office de Firminy, qui a des effectifs importants et des coûts salariaux unitaires élevés, fait toutefois exception.

Si la vacance commerciale sur le territoire métropolitain est globalement deux fois supérieure à ce qu'elle est au niveau national, il existe d'importantes différences entre les bailleurs ligériens, avec des taux allant du simple au sextuple. En particulier, la vacance des offices rattachés à la Métropole oscille entre 5,4 % pour l'office de l'Ondaine et 11,3 % pour Gier Pilat Habitat à fin 2015. Cet écart ne s'explique pas par une différence de performance de gestion de ces deux organismes, mais résulte avant tout des caractéristiques respectives de leur parc et du volume de démolitions réalisé, lequel est étroitement lié au montant d'aides perçues par chacun d'eux au titre du programme de renouvellement urbain. Or, si l'office de l'Ondaine a reçu 13,9 M€ en 10 ans de l'Anru<sup>40</sup>,

<sup>36</sup> Source : rapport de contrôle Ancols N° 2016-101 office Gier-Pilat Habitat (42). Ces données diffèrent de celles figurant dans le répertoire des logements locatifs sociaux (RPLS), les informations déclarées par l'office pour 2015 étant incomplètes.

<sup>37</sup> Cet échantillon, qui représente les trois-quarts du patrimoine métropolitain de logements sociaux au 1<sup>er</sup> janvier 2017, est composé de Loire Habitat, Métropole Habitat Saint-Étienne, Gier Pilat Habitat, ainsi que des offices de Firminy, de l'Ondaine, et des sociétés Cité Nouvelle et Bâtir et Loger.

<sup>38</sup> Source : Base d'Observation du Logement, Etude et Référencement des Organismes (Bolero) du Ministère pour l'exercice 2015

<sup>39</sup> Les coûts salariaux et de gestion représentent respectivement 17,4 % et 30,4 % des loyers des organismes de l'échantillon, contre respectivement 16,8 % et 26,7 % au niveau national.

<sup>40</sup> dont 5,2 M€ au titre des seules démolitions et 8,0 M€ pour la construction, essentiellement liée à la reconstitution de l'offre.

ce qui lui a permis de démolir près de 30 % de son parc, celui de Saint-Chamond n'a été attributaire d'aucune aide de l'Anru à cet effet, de sorte que seulement 3 % de son parc a été démolie sur la même période.

Les performances d'exploitation, après prise en compte du remboursement de la dette, des offices et sociétés HLM de l'échantillon, appréciées notamment au regard de leur autofinancement net HLM en 2015, apparaissent très contrastées. Si la médiane de l'échantillon s'établit à 13,5 % du chiffre d'affaires, ce qui est satisfaisant et même légèrement supérieur à la médiane nationale des organismes de province (11,4 %), cette situation cache en réalité une disparité saisissante. En effet, la performance de quatre offices représentant plus de la moitié du parc de logements sociaux de la Métropole, est globalement limitée, voire fragile. Ainsi, l'autofinancement net HLM s'établit à 3,4 % du chiffre d'affaires pour Gier Pilat Habitat, 7,7 % pour l'office de Firminy<sup>41</sup>, 8,7 % pour Loire Habitat et 9,1 % pour MHSE.

En revanche, l'office de l'Ondaine, qui bénéficie de la dynamique impulsée par la très importante aide apportée dans le cadre du plan de renouvellement urbain, affiche un excellent niveau d'autofinancement net HLM (22,4 %). Les sociétés Cité Nouvelle et Bâtir et Loger ont également de bonnes performances, avec des taux respectivement de 19,9 % et 13,5 %, sous l'effet notamment de la diversification de leur implantation territoriale ainsi que du développement de l'accession sociale à la propriété pour la seconde. Si ces stratégies de développement ne s'inscrivent pas toujours pleinement en cohérence avec les efforts d'assainissement de l'offre et de limitation de l'étalement urbain, elles procurent aux organismes qui les mettent en œuvre des relais de croissance rentables sur des segments plus porteurs.

#### 11.2.4 Des marges de manœuvre limitées en dépit des situations bilancielles globalement saines

Le niveau d'endettement des bailleurs sociaux stéphanois est globalement bien maîtrisé. Le niveau médian de l'annuité locative de l'échantillon représente 29,9 % des loyers, contre 39 % au niveau national. Rapporté au logement, cet écart est encore plus important<sup>42</sup>, compte tenu de la modicité des loyers pratiqués et de l'importance de la vacance. Le risque de solvabilité des offices HLM est également limité : par exemple, l'endettement net de la trésorerie rapporté aux capitaux propres<sup>43</sup> oscille, en 2015, entre 146 % des capitaux propres pour MHSE et 211 % pour Loire Habitat. La capacité de désendettement, qui rapporte l'endettement net à la capacité d'autofinancement (CAF) confirme le caractère soutenable de la politique d'endettement des offices, sous réserve toutefois que la CAF se maintienne. En 2015, ce ratio s'établit à 9,6 ans pour Gier Pilat Habitat, 12,5 ans pour MHSE, et 14,3 ans pour Loire Habitat.

La situation bilancielle des bailleurs de l'échantillon apparaît globalement saine. Tous les organismes affichent un fonds de roulement net global représentant plus de 1 500 € au logement fin 2015, et même 3 700 € pour l'office de l'Ondaine, à l'exception toutefois de MHSE, dont la soutenabilité de l'effort d'investissement apparaît d'autant plus fragile que son fonds de roulement à terminaison des opérations engagées est très faible à fin 2015 (3,2 M€). Cette situation résulte pour partie de l'effort de démolition et de réhabilitation réalisé par l'office : compte tenu de l'environnement concurrentiel dans lequel il évolue, l'effort important d'assainissement du marché auquel il a consenti ne s'est que très partiellement reporté sur son taux de vacance.

<sup>41</sup> Pour l'office de Firminy, c'est l'autofinancement courant qui a été retenu afin de neutraliser les aides apportées dans le cadre du plan de retour à l'équilibre figurant dans le résultat exceptionnel.

<sup>42</sup> Le niveau médian ressort à 1 130 € par logement, contre 1 705 € au niveau national.

<sup>43</sup> Source des ratios d'endettement net (rapporté aux capitaux propres ou à la CAF) : rapports de contrôle de l'Ancols des organismes cités.



Si la charge de la dette peut sembler faible et la situation bilancielle globalement solide, les organismes disposent en réalité de marges de manœuvre limitées compte tenu, d'une part, des risques locatifs (impayés et vacance) élevés existants sur leur marché d'intervention en dépit des faibles niveaux de loyers pratiqués, et, d'autre part, de la nature des investissements qu'ils doivent réaliser, qui portent très majoritairement sur des réhabilitations ou des démolitions donnant lieu à une reconstitution partielle de l'offre.

Sur les années 2012 à 2016, les ventes à l'occupant de l'ensemble des bailleurs sociaux présents sur la Métropole stéphanoise ne représentent que 134 unités, ce qui est très faible. Ces cessions sont principalement le fait de trois bailleurs : Cité Nouvelle, Immobilière Rhône-Alpes (IRA) et Loire Habitat. Le potentiel de cession est limité par le petit nombre d'acquéreurs potentiels. Plusieurs facteurs expliquent cette situation : la faiblesse des loyers pratiqués dissuade les occupants d'investir pour acquérir un bien situé dans un secteur dont l'attractivité est limitée ; les biens privés mis à la vente, dont le prix est souvent très faible, notamment dans l'habitat ancien de centre-ville, entrent en concurrence avec les logements mis sur le marché par les bailleurs sociaux ; la modicité des ressources des occupants du parc social constraint le financement des projets d'achat.

La mise en place d'une politique de vente, quand elle répond à une logique financière de court terme sans s'inscrire dans un projet urbanistique plus large, présente des risques majeurs, tant pour les acquéreurs que pour les bailleurs. Ainsi, sur Firminy, certaines ventes HLM à l'unité, motivées par des considérations financières, se sont finalement révélées financièrement très pénalisantes pour l'office et continuent de poser des problèmes locatifs, patrimoniaux et urbanistiques majeurs. En particulier, les 24 cessions à l'unité réalisées entre 2002 et 2006 dans les tours Layat placent aujourd'hui l'office face à de grandes difficultés : ces deux tours, où la vacance structurelle s'est installée (37 % au 31/8/2015, soit 56 logements sur 153), doivent faire l'objet soit d'une réhabilitation lourde, qui n'est pas toujours compatible avec les faibles ressources des acquéreurs, soit d'une démolition, qui n'est possible que moyennant le rachat préalable des logements cédés dans le passé. En l'absence de solution financièrement raisonnable, le statu quo perdure aux dépens des risques sociaux et patrimoniaux, qui ne cessent d'augmenter.

### 11.2.5 Une aide financière significative mais trop exclusivement ciblée sur les quartiers prioritaires de la ville

Contrairement à certaines Métropoles dynamiques comme celle de Lyon et en raison des contraintes budgétaires plus importantes auxquelles elles sont exposées, le soutien additionnel apporté en numéraire par la Métropole et la ville centre de Saint-Étienne à la construction de logements sociaux est limité (en-dehors d'une éventuelle mobilisation des garanties d'emprunt apportées). En outre, le soutien apporté par la Métropole a été interrompu en 2015 et 2016 (cf. § 2.2), de sorte que les subventions dont bénéficient les bailleurs sociaux pour financer leurs opérations d'investissement reposent principalement sur les aides à la pierre de droit commun apportées par l'État. Or, ces dernières ont connu une nette diminution, passant de 2,9 M€ en 2009 à 1,0 M€ en 2017.

Le soutien apporté par l'Epora est encore trop récent pour être significatif de sorte que les principales subventions dont ont bénéficié les bailleurs métropolitains au cours des dernières années en dehors des aides à la pierre et des apports en nature des collectivités, sont celles versées par l'Anru ainsi que, plus marginalement, par la CGLLS. Sur la période 2012 - 2017, 72 % des aides à la construction sur la Métropole stéphanoise<sup>44</sup> provenaient de l'Anru, proportion atteignant même 98 % pour l'office de l'Ondaine.

<sup>44</sup> Les aides à la construction recouvrent les aides à la pierre versées par l'État et les aides à la constitution de l'offre versées par l'Anru. Calcul réalisé sur un échantillon de 9 bailleurs sociaux, en ajoutant, à l'échantillon précédent, la société anonyme d'HLM IRA 3F et la société coopérative d'intérêt collectif HLM (SCIC) Le Toit Forézien [31 159 / (31 159 + 11 849)].

**Tableau 11.3 : Aide publique de l'État apportée aux principaux bailleurs sociaux de la Métropole au titre de l'offre nouvelle et du renouvellement urbain**

Organisme	Évolution du parc de logements familiaux 2005-2017 sur le territoire métropolitain			Aide à la construction en K€		Aide cumulée à la démolition en K€	Autres aides de l'ANRU (réhab. résid. service)	Parc de logements familiaux en propriété (janvier 2017)
	Construction	Démolition	Solde net	Dont l'État	Dont l'ANRU			
Ondaine	337	520	-183	169	7 993	5 155	779	1 818
Loire Habitat	801	503	298	1 992	5 177	2 130	1 014	7 081
Métropole Habitat Saint-Étienne	739	1 037	-298	1 254	10 062	9 400	8 428	6 762
Gier Pilat Habitat	308	196	112	1 004	0	0	0	6 425
Cité Nouvelle	804	108	696	2 619	1 584	245	1 267	5 973
Firminy	295	19	276	869	383	382	141	2 543
Le Tois forézien	282	111	171	756	1 007	0	538	2 639
Bâtir et Loger	921	57	864	2 331	2 029	0	17	2 314
IRA 3 F	328	308	20	856	2 984	4 411	2 133	3 853
<b>CUMUL</b>	<b>4 815</b>	<b>2 859</b>	<b>1 956</b>	<b>11 850</b>	<b>31 219</b>	<b>21 723</b>	<b>14 317</b>	<b>39 408</b>

Source : Direction départemental des territoires de la Loire (DDT 42)

Sur la période 2005-2017, les offices de l'Ondaine et de la Métropole de Saint-Étienne (MHSE) ont enregistré une décroissance nette de leur parc, de respectivement 183 et 298 logements. La plupart des autres bailleurs ont enregistré une croissance nette modeste, à l'exception des sociétés Cité Nouvelle et Bâtir et Loger, dont le parc a augmenté respectivement de 696 et 864 logements sur cette même période. Si les aides apportées ont permis aux bailleurs de réaliser des opérations qu'ils n'auraient pas réalisées faute de disposer des fonds propres suffisants, elles ont également contribué à améliorer la situation financière des mieux dotés, dont celle de l'Ondaine en particulier, qui se caractérise désormais par un niveau de profitabilité élevé et par une structure bilancielle confortable. Le rapprochement entre les aides accordées aux bailleurs sociaux et leur situation financière permet d'illustrer trois mécanismes caractéristiques du fonctionnement des marchés détendus.

En présence d'une situation oligopolistique où un seul bailleur maîtrise la très grande majorité du parc social de son territoire d'intervention, les aides financières apportées permettent de conforter rapidement la situation financière du bénéficiaire, sous réserve toutefois qu'elles soient suffisantes pour réaliser les démolitions nécessaires pour assainir le marché et que l'efficience de la gestion du bailleur soit satisfaisante. Ainsi, l'office de l'Ondaine a vu sa situation se redresser fortement alors qu'à l'inverse, celle de l'office de Firminy demeure dégradée faute d'avoir amélioré son efficience de gestion. En revanche, en l'absence d'aide extérieure, l'office Gier Pilat Habitat, bien qu'efficient et en position oligopolistique, rencontre de grandes difficultés pour préserver son équilibre d'exploitation car ses investissements, quoique proportionnés à ses moyens et adaptés aux besoins du patrimoine, n'ont pas été suffisamment générateurs de ressources supplémentaires compte tenu des modalités de financement retenues (plus de 80 % par emprunt en moyenne entre 2012 à 2015 inclus).<sup>45</sup>

En situation concurrentielle, l'impact des aides apportées se traduit de façon beaucoup plus incertaine sur la situation financière du bénéficiaire, dans la mesure où seule une stratégie concertée et proportionnée de tous les bailleurs peut être de nature à assainir le marché. En présence de stratégies non coopératives, le facteur clé du redressement individuel semble résider non pas tant dans le montant des aides dont bénéficie un bailleur, que dans sa capacité à développer des relais de croissance, par voie de diversification géographique notamment, quand bien même cette stratégie isolée ne répond pas aux enjeux d'aménagement du territoire et qu'elle n'est collectivement pas soutenable. À cet égard, la bonne situation des sociétés Cité Nouvelle et Bâtir et Loger, qui a bénéficié de plusieurs augmentations de capital, contraste avec la fragilité de celle de MHSE bien que ce dernier ait bénéficié d'un volume d'aide important. Alors que le parc des deux sociétés a augmenté respectivement de

<sup>45</sup> Source : rapport Ancols n° 2016-101



696 et 864 logements en allant au-delà du seul périmètre métropolitain, celui de MHSE a diminué de 298 logements. La contraction des loyers qui en a résulté n'ayant pu être que partiellement amortie par la bonne maîtrise de ses coûts de gestion, les performances d'exploitation et la situation bilancielle de MHSE s'en trouvent affectées. À mi-chemin de ces deux trajectoires, l'office départemental conserve des performances d'exploitation correctes, notamment grâce à son développement dans des zones péri-urbaines extérieures à la Métropole, où le marché est plus porteur, en dépit d'un niveau d'aide moins important.

Enfin, un bailleur très en difficulté, comme l'est l'office de Firminy, est exposé à un risque d'éviction des mécanismes d'aide de toute nature<sup>46</sup> compte tenu du bénéfice incertain qu'il est susceptible d'en tirer. Face à des contraintes d'exploitation très lourdes ne permettant pas de conforter les compétences dont il dispose, l'office de Firminy peine à obtenir un soutien financier autre que d'urgence auprès de la CGLLS, de sorte qu'il se trouve réduit à adopter une stratégie de survie consistant à limiter au maximum ses investissements et ses dépenses de maintenance afin de préserver sa trésorerie le plus longtemps possible.<sup>47</sup> Cette trajectoire non soutenable a pour effet de nourrir et de renforcer la prudence des acteurs institutionnels, comme la Caisse des dépôts, ce qui alimente un cercle vicieux que seule une action concertée, initiée et soutenue par la Métropole, peut inverser.

## 11.3 CONCLUSION : UNE NÉCESSAIRE RATIONALISATION DE LA GOUVERNANCE ET DE L'ORGANISATION DES OFFICES MÉTROPOLITAINS

Dans un environnement difficile, caractérisé par une déprise démographique et un émiettement de l'offre, les offices métropolitains affichent des résultats fragiles en dépit de coûts de gestion inférieurs aux médianes des organismes de province, à l'exception toutefois de celui de Firminy. L'aide importante dont ils ont bénéficié, a permis de traiter une partie des quartiers prioritaires. En revanche, elle n'a pas résolu le problème global de la vacance, notamment des centres villes et des centres bourgs, qui ne saurait être appréhendé qu'au travers d'une politique transversale de l'habitat, du logement et de l'urbanisme à l'échelle de la Métropole. Compte tenu des ressources limitées dont disposent les collectivités locales et les bailleurs sociaux, il apparaît indispensable de mieux optimiser les ressources et de davantage coordonner les stratégies des bailleurs par le biais notamment des documents d'urbanisme à partir desquels sont délivrées les aides à la pierre. Parallèlement, la Métropole doit définir les modalités pratiques permettant de faire converger le pilotage stratégique des politiques patrimoniales des offices qui lui sont rattachés, en concertation avec l'office départemental, en vue d'assainir le marché et de prioriser les opérations de réhabilitation. Elle doit également exiger des offices métropolitains qu'ils dégagent davantage de synergies opérationnelles, lesquelles sont aujourd'hui trop limitées, en regroupant prioritairement les services supports et la maîtrise d'ouvrage, mais sans nécessairement modifier significativement la gestion locative et de proximité, où peu d'économies sont susceptibles d'être réalisées compte tenu de l'absence de recouplements significatifs du patrimoine des quatre offices.

D'un point de vue pratique, la fusion des offices métropolitains peut faciliter la rationalisation de la gouvernance et de l'organisation des services, en permettant notamment d'affecter de façon plus optimale les compétences et les capitaux. Si elle est de nature à procurer des économies d'échelle à terme, la fusion peut toutefois être ponctuellement génératrice de surcoûts à court terme, ce qui pourrait, dans ce cas, justifier une mise en œuvre cadencée dans le temps, suivant les ressources disponibles.

<sup>46</sup> Prêt de haut de bilan bonifié, NPNRU, conventions avec l'Epora, etc.

<sup>47</sup> L'office doit en outre composer avec des contraintes patrimoniales qui limitent sa capacité d'intervention dans l'aide de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) de Firminy-Vert.

**IV.**

**FOCUS THÉMATIQUES**



## 12 MODALITÉS DE PILOTAGE DES OPÉRATEURS CONTRÔLÉS PAR LES MÉTROPOLES : CAS DE LA MÉTROPOLE DE LYON

Les grandes collectivités territoriales ont souvent plusieurs organismes de logement social qui leur sont rattachés ou dont ils sont actionnaires. Les contrôles réalisés par l'Agence sont l'occasion pour elle de porter un regard d'ensemble sur le pilotage de ces opérateurs par leurs collectivités de rattachement. C'est à ce titre que le cas particulier de la métropole de Lyon ou Grand Lyon fait l'objet d'une revue dans le cadre de la présente édition du rapport public annuel de contrôle de l'Agence. Cette revue s'appuie notamment sur des contrôles récemment réalisés par l'Agence et sur des analyses complémentaires ad hoc.

### 12.1 UN TERRITOIRE DYNAMIQUE

#### 12.1.1 Une métropole aux compétences étendues

Crée en 1969, la communauté urbaine de Lyon est devenue en 2015 la métropole de Lyon, consécutivement à la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite Loi MAPTAM. Elle est, contrairement aux autres métropoles qui sont des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, une collectivité territoriale à statut particulier dont les représentants seront élus au suffrage universel direct à partir de 2020. La métropole exerce, sur son territoire, toutes les compétences auparavant dévolues à la communauté urbaine et au conseil général du Rhône ainsi que des compétences complémentaires.<sup>48</sup>

Dans le domaine du logement et de l'habitat, la métropole est en charge de l'élaboration du Plan local d'urbanisme et de l'habitat (PLU-H), du pilotage de l'offre, ainsi que la gestion partagée de la demande et des attributions de logement social. Elle est également tenue d'élaborer, en concertation avec l'État, un Plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PLALHPD). La reprise des compétences sociales auparavant assumées par le département, au nombre desquelles la gestion du fonds de solidarité pour le logement (FSL),<sup>49</sup> permet à la métropole de couvrir tout le spectre du parcours résidentiel, en allant de l'insertion à l'accession à la propriété, et d'appréhender de façon plus transversale la prise en charge des personnes en situation de précarité. Toutefois, la métropole ne dispose pas de la compétence hébergement, laquelle reste juridiquement du ressort de l'État, même si, en pratique, ce champ d'intervention est très largement partagé avec la métropole. Il existe en effet des interactions multiples et croissantes entre les interventions de l'État et de la métropole dans leurs domaines de compétences respectifs, notamment à la faveur de la mise en œuvre de nouvelles initiatives inspirées des politiques publiques dite du « logement d'abord » consistant à proposer des solutions d'hébergement ou de logements adaptés préalablement ou conjointement à la mise en place d'un accompagnement social.

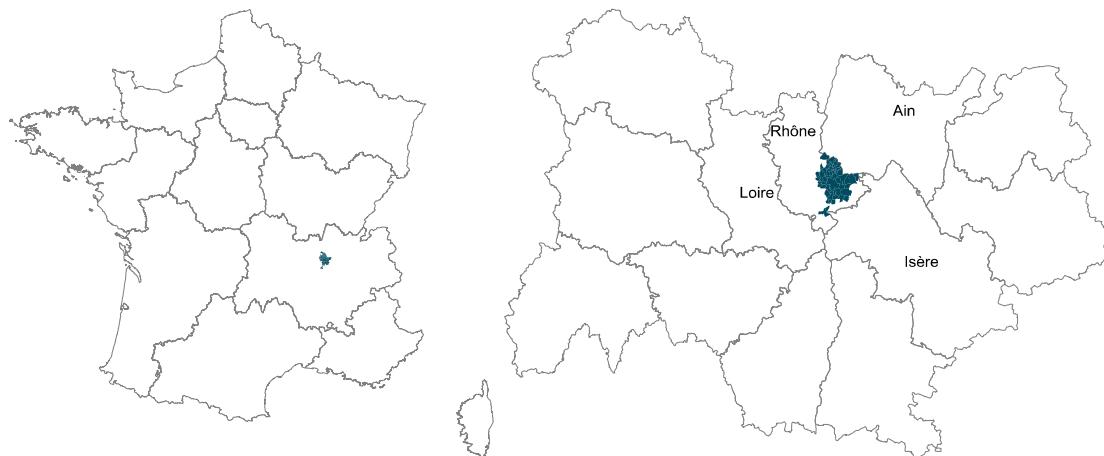
<sup>48</sup> Comme par exemple (liste non exhaustive), la prévention des inondations, de la délinquance et l'accès aux droits, les pouvoirs de police spéciale applicables aux immeubles menaçant ruine, etc.

<sup>49</sup> Le FSL est un dispositif de lutte contre les exclusions qui s'adresse aux personnes rencontrant des difficultés particulières pour accéder à un logement et s'y maintenir, ou qui se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs charges d'énergie ou d'eau.

## 12.1.2 Un territoire de petite taille, dont la croissance démographique est soutenue, générant un important besoin de nouveaux logements

La métropole compte 1,3 million d'habitants répartis sur 59 communes situées au sud-est du département du Rhône, dont 55 font partie de l'unité urbaine<sup>50</sup> de Lyon. Cette unité urbaine, deuxième de France après celle de Paris, regroupe 130 communes sur trois départements (Ain, Isère et Rhône) et 1,6 million d'habitants.<sup>51</sup>

Carte 12.1 : Carte de situation de la métropole de Lyon



Le centre de la métropole est composé de deux villes principales : celle de Lyon, qui compte plus de 500 000 habitants et regroupe 37 % de la population métropolitaine, et celle de Villeurbanne qui, avec 149 000 habitants, représente 11 % de sa population. Son territoire (538 km<sup>2</sup>) est nettement plus petit que celui des métropoles de province les plus peuplées : celle de Lille, par exemple, compte 90 communes et 1,1 million d'habitants, répartis sur 611 km<sup>2</sup>, tandis que celle d'Aix-Marseille-Provence a 92 communes et 1,9 million d'habitants répartis sur 3 173 km<sup>2</sup>.

La métropole de Lyon coupe en deux le « nouveau » département du Rhône, dont la continuité territoriale n'est par conséquent plus assurée et dont le périmètre est désormais très limité (219 communes et 430 000 habitants). Dans le département et à l'est de la métropole, l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry, dont le trafic annuel avoisine 10 millions de passagers et qui génère 5 800 emplois directs,<sup>52</sup> échappe au territoire métropolitain pour relever de la communauté de communes de l'est lyonnais (CCEL) qui regroupe 8 communes et 40 000 habitants.

La métropole de Lyon participe à une structure de coopération créée en 2012 sous la forme d'un pôle métropolitain qui réunit les métropoles de Lyon et de Saint-Etienne ainsi que la communauté de communes de l'est lyonnais et les communautés d'agglomération constituées autour de L'Isle-d'Abeau, de Vienne et de Villefranche-sur-Saône.<sup>53</sup>

La métropole de Lyon bénéficie d'une attractivité soutenue, qui se traduit notamment par des soldes naturels et migratoires positifs. Sur la période 2009-2014, la variation annuelle moyenne de la population s'est élevée à 1,1 %

<sup>50</sup> On appelle unité urbaine un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

<sup>51</sup> L'aire urbaine de Lyon compte, quant à elle, 503 communes et 2,3 millions d'habitants. Une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

<sup>52</sup> Source : Union des aéroports français.

<sup>53</sup> Porte de l'Isère, Vienne Condrieu Agglomération et Villefranche-Beaujolais-Saône.

à la fois sur la ville de Lyon, la métropole et son aire urbaine, alors qu'elle était seulement de 0,5 % en France métropolitaine et de 0,4 % dans les métropoles de Paris, Marseille et Lille.<sup>54</sup> L'homogénéité des taux de croissance de la ville centre, de la métropole et de l'aire urbaine est révélatrice de la densification des centres villes concomitamment au mouvement de périurbanisation.

Ainsi, au cours des quinze dernières années, la métropole de Lyon a accueilli environ 155 000 habitants supplémentaires, soit 10 300 par an en moyenne, dont 4 100 sur la seule ville de Lyon.

**Tableau 12.1 : Évolution de la population à périmètre géographique identique, selon la géographie en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016**

Périmètre géographique	1975	1982	1990	1999	2009	2014
Métropole de Lyon	1 153 402	1 138 718	1 166 797	1 199 589	1 284 927	1 354 476
Variation annuelle moyenne en %	1	- 0,2	0,3	0,3	0,7	1,1
Commune de Lyon	456 716	413 095	415 487	445 452	479 803	506 615
Variation annuelle moyenne en %	- 2,1	- 1,4	0,1	0,8	0,7	1,1

Source : Insee

La croissance démographique, conjuguée au phénomène de desserrement des ménages sous l'effet du vieillissement de la population et de décohabitations plus nombreuses<sup>55</sup>, alimente une demande importante en logements. Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'agglomération lyonnaise arrêté en 2010 et modifié en 2017 estime que la croissance attendue de 150 000 habitants sur l'aire métropolitaine entre 2010 et 2030 requerra la réalisation de 150 000 nouveaux logements sur la même période, ce qui correspond à une production annuelle moyenne de 7 500 logements.

De 2006 à 2017, le rythme annuel de production s'est révélé systématiquement supérieur, avec une moyenne proche de 10 000 logements oscillant entre 7 700 et 13 800 logements environ<sup>56</sup>. Au regard des quinze autres métropoles existant au 1<sup>er</sup> janvier 2017, celle de Lyon connaît une croissance particulièrement soutenue de son parc, avec un taux de logements neufs construits supérieur à 15 pour 1 000 logements existants entre 2010 et 2014, contre 10,7 en moyenne pour l'ensemble de ces métropoles et 9,5 sur le territoire national.

La métropole de Lyon bénéficie d'une dynamique favorable de l'emploi : celui-ci a en effet progressé de 0,9 % par an entre 2008 et 2013. La ville de Lyon, en particulier, concentre davantage d'emplois que d'habitants.

### 12.1.3 Un marché locatif tendu, qui présente toutefois d'importantes disparités, et dans lequel le parc social joue un rôle clé pour sécuriser l'accès au logement des ménages modestes

La dynamique démographique et économique s'est traduite par une hausse des prix de l'immobilier. Les prix de l'immobilier dans la ville de Lyon figurent désormais parmi les plus élevés des villes de province, dans le neuf plus encore que dans l'ancien, en raison notamment de la forte progression du coût du foncier. La tension du marché immobilier a favorisé une hausse des loyers à la relocation entre 2000 et 2013, dont le rythme annuel

<sup>54</sup> Source : Môetroscope « 50 indicateurs clés pour les métropoles françaises » en date de juin 2017, qui compare les données des quinze métropoles existantes au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Étude réalisée par la Fédération nationale des agences d'urbanisme, France Urbaine et l'Assemblée des communautés de France, associées au Commissariat général à l'égalité des territoires.

<sup>55</sup> La taille des ménages est ainsi passée de 2,30 personnes en 1999 à 2,16 personnes en 2014 au niveau national (source Insee). Selon le projet de Plan local de l'urbanisme et de l'habitat (PLU-H), un quart de l'offre nouvelle produite entre 1999 et 2012 a servi à répondre aux besoins générés par le desserrement des ménages.

<sup>56</sup> Source Sitadel. Le point bas de 7 680 logements correspond à l'exercice 2013 ; le point haut à 2017, suivi des exercices 2007, 2011 et 2012 où la production était supérieure à 11 000 logements.



moyen (3,3 %) est toutefois demeuré nettement plus modéré que celui des prix à l'achat et dont la hausse annuelle moyenne n'est pas significative depuis lors : ainsi, en 2017, selon l'association Clameur, le niveau des loyers de marché<sup>57</sup> est identique à sa valeur de 2012 (12,6 €/m<sup>2</sup>). Selon la même source, le prix à la location sur la métropole a augmenté d'environ 50 % entre 2000 et 2017 à typologie de parc inchangée, tandis que l'inflation cumulée sur la période s'établit à 21 %. Depuis 2012, la majorité des communes de l'agglomération est concernée par le mécanisme d'encadrement des loyers en vertu duquel, en cas de relocation ou de renouvellement du bail, la revalorisation du loyer ne peut, sauf exceptions limitativement énumérées, excéder l'indice de référence des loyers (IRL).<sup>58</sup> Il n'existe toutefois pas de mécanisme de contrôle du montant des loyers de sorte qu'il appartient aux parties au contrat de mettre en œuvre ce dispositif, sachant que les ménages logés dans la métropole de Lyon sont à 44 % propriétaires du logement qu'ils occupent, à 30 % locataires du parc privé, à 20 % locataires du parc HLM ou logés à titre gratuit pour le solde.<sup>59</sup>

Sur l'ensemble de son territoire, la métropole de Lyon dispose, en 2017, d'un parc social de 142 800 logements familiaux,<sup>60</sup> concourant à l'atteinte, selon l'inventaire SRU<sup>61</sup> d'un pourcentage de logements sociaux proche d'un quart des résidences principales. La tension sur ce parc, ou taux de pression, peut être appréciée au travers du nombre de demandes rapporté au nombre d'attributions annuelles de logements sociaux familiaux. En 2015, elle s'élevait à 4,0 sur la métropole de Lyon, soit un niveau proche de la moyenne nationale (3,9) mais nettement plus faible que la moyenne des métropoles françaises, où on dénombrait en moyenne six demandes pour une attribution. Toutefois, ce taux progresse rapidement : il est ainsi passé de 3,8 en 2014 à 4,0 en 2015, puis 5,7 en 2017. Cette évolution ne reflète qu'en partie le dynamisme démographique de la métropole de Lyon : en effet, elle est aussi imputable à des changements de pratiques<sup>62</sup> et à l'augmentation des demandes de mutation des ménages déjà logés dans le parc, lesquelles représentent 42 % de la demande en 2017, contre 32 % en 2005, soit un niveau supérieur de 8 points à la moyenne nationale.<sup>63</sup>

La tension est toutefois inégalement répartie : sur les 50 000 demandes en instance à fin 2015,<sup>64</sup> plus de la moitié (55 %) portent sur Lyon et Villeurbanne. Le taux de pression y est respectivement de 5,0 et 6,0, contre 2,8 à

---

<sup>57</sup> Source Association Clameur - Connaître les loyers et analyser les marchés sur les espaces urbains et ruraux.

<sup>58</sup> Décret n° 2012-894 du 20 juillet 2012 relatif à l'évolution de certains loyers, pris en application de l'article 18 de la Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989

<sup>59</sup> Source : Insee 2012, cité dans le projet de Plan local de l'urbanisme et de l'habitat (PLU-H).

<sup>60</sup> Source : Répertoire du parc locatif social (RPLS), au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Créé par l'article 112 de la loi n° 2009-323 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.

<sup>61</sup> Le décompte de logements sociaux aux termes de l'article L. 302-5 du CCH pris en application de l'article 55 de la Loi Solidarité et renouvellement urbains, dite SRU, prend en compte les logements publics ou privés conventionnés à l'APL et offerts à la location ainsi que les logements ou les lits des logements-foyers pour personnes âgées, handicapées, jeunes travailleurs, travailleurs migrants et résidences sociales, les places en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). Cet indicateur sert à calculer l'effort annuel de construction de logements sociaux demandé aux communes qui y sont assujetties. Aux termes du décompte dit SRU, le parc de logements sociaux de la métropole lyonnaise compte 158 317 logements sociaux au 1<sup>er</sup> janvier 2017, représentant 24,6 % des résidences principales.

<sup>62</sup> Les filiales d'Action Logement ayant modifié la date d'enregistrement des demandes en 2016 et 2017 sur la métropole, la hausse rapide du taux de pression sur ces deux exercices doit être interprétée avec prudence.

<sup>63</sup> Source : projet de PLU-H, programme d'orientations et d'actions, fiche B9 « Favoriser la mobilité et la fluidité résidentielle au sein du parc HLM », sauf pour le taux de mutation interne pour 2017 qui a été produit par la métropole.

<sup>64</sup> Le nombre de demandeurs a atteint 65 000 à fin 2017.

Vénissieux et 2,1 à Vaulx-en-Velin<sup>65</sup>. En dehors du centre, les communes les plus attractives se situent dans les bassins de vie de l'Ouest et du Val de Saône.

L'augmentation rapide de la demande rend difficile la stabilisation du taux de pression en dépit du rythme soutenu de production de logements sociaux, qui oscille entre 4 000 et 5 000 logements sociaux par an depuis 2009. De 2001 à 2017 inclus, 33 743 logements sociaux représentant la moitié de l'offre nouvelle totale de logements ont été financés sur le territoire métropolitain, dont 27,3 % en PLAI, 43,9 % en PLUS et en PLUS-CD, et 30,8 % en PLS.<sup>66</sup>

**Tableau 12.2 : Offre de nouveaux logements sur la métropole de Lyon  
(y compris reconstitution de l'offre)**

Logements sociaux	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de Logements neufs réalisés (*)	10 324	11 302	11 107	7 684	8 341	8 409	9 929	13 836
Logements sociaux, y c. acquisitions améliorations (**)	5 003	4 008	4 779	4 188	3 980	4 220	3 999	4 349
PLAI	1 026	1 141	1 192	1 028	1 025	1 391	1 318	1 147
PLUS et PLUS CD	2 686	1 964	2 188	1 934	1 731	1 421	1 325	1 552
PLS	1 291	903	1 399	1 226	1 224	1 408	1 296	1 650
production neuve en %	76	71	78	78	78	79	n.c.	n.c.
acquisition-amélioration en %	24	29	22	22	22	21	n.c.	n.c.

Source : (\*) Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement (Dreal, Sitadel, permis de construire commencés) et (\*\*\*) Direction départementale des territoires du Rhône (DDT 69) pour les logements sociaux financés. Ces logements incluant les acquisitions améliorations, ils ne doivent pas être directement ramenés au nombre de logements neufs réalisés, lesquels ne prennent en compte que les logements neufs, qu'ils soient conventionnés ou non.

La pression est également forte et en croissance dans les domaines de l'hébergement et du logement d'insertion,<sup>67</sup> sur lesquels la métropole intervient en partenariat avec l'État, qui conserve la compétence et le « chef de filat » en matière d'hébergement. Le nombre de demandes d'hébergement est en croissance soutenue (+ 25 % en 2015 selon le projet de PLU-H) et la file active des demandeurs s'établit à 3 605 ménages au 31 décembre 2016<sup>68</sup> tandis que le nombre de sans-abris est estimé à 1 500 personnes.<sup>69</sup> L'offre en matière de logements d'insertion, qui s'élève à 8 520 unités pour l'ensemble du département du Rhône et de la métropole,<sup>70</sup> est soumis à une forte

<sup>65</sup> Source : fichier commun de la demande locative sociale du Rhône, cité dans le projet de PLU-H.

<sup>66</sup> Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) ; Prêt locatif social (PLS) ; Prêt locatif à usage social (PLUS) et Prêt locatif à usage social de construction-démolition (PLUS-CD). Les PLS correspondent à des logements dont les loyers sont supérieurs de 50 % à ceux des PLUS et dont les plafonds de ressources sont supérieurs de 30 % aux plafonds des PLUS.

<sup>67</sup> La notion de logements d'insertion est, dans le cadre de la présente insertion, comprise de façon large : elle recouvre à la fois les logements familiaux, assortis d'un accompagnement ou d'aménagements adaptés, ainsi que les places en foyers, résidences, pensions de famille, résidences hôtelières à vocation sociale. En revanche, elles ne comprennent pas les places en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ou d'urgence (CHU), qui relèvent de l'hébergement et sont financés par l'Etat, nuitées d'hôtel incluses, sauf dans le cas des enfants de moins de 3 ans qui relèvent de la protection de l'enfance dont la responsabilité incombe à la métropole.

<sup>68</sup> Maison de la veille sociale, groupement d'intérêt public en charge du service d'information d'accueil et d'orientation, cité dans la réponse de la métropole à l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) « un logement d'abord ». La file active 3 605 ménages (soit 7 157 personnes) est à comparer aux 3 623 places d'hébergement existant sur l'ensemble du département du Rhône et de la métropole. Source : Observatoire de la MVS du Rhône, année 2016.

<sup>69</sup> La méthode de recensement des personnes sans-abris n'étant pas stabilisée, cette évaluation est établie à partir de la grille ETHOS. Source : métropole, réponse à l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) « un logement d'abord ».

<sup>70</sup> Dont 1 740 en sous-location, 6 350 en résidence sociale et 430 en pension de famille au 31 décembre 2016. Source : Observatoire de la MVS du Rhône



pression selon le diagnostic établi dans le projet PLU-H, qui dresse le constat d'un « désajustement croissant » de l'offre au regard des besoins<sup>71</sup>.

De fait, le système, qui était initialement conçu pour permettre une forte rotation des bénéficiaires suivant leur parcours résidentiel, est grippé, faute de capacités suffisantes et compte tenu du taux d'insertion et de débouchés limités dans le parc social de droit commun.

Malgré ce déséquilibre entre offre et demande, le parc social joue un rôle important dans l'accueil des ménages aux ressources modestes grâce au niveau des loyers pratiqués, bien inférieurs à ceux du parc privé : le loyer médian du parc privé de l'unité urbaine élargie à la CCEL s'élève à 11,2 €/m<sup>2</sup> en 2016<sup>72</sup>, soit près du double de celui du parc social, qui est de 5,8 €/m<sup>2</sup> sur l'unité urbaine. Pour la ville de Lyon, le loyer médian privé varie de 11,2 €/m<sup>2</sup> à 12,7 €/m<sup>2</sup> selon les secteurs, contre 6,2 €/m<sup>2</sup> pour le parc social à Lyon en 2016<sup>73</sup>.

La modicité des loyers pratiqués dans le parc social préserve l'accessibilité des ménages modestes au logement. Ainsi, les ressources des nouveaux entrants dans le parc social de la métropole de Lyon en 2014 et 2015 sont inférieures à 20 % des plafonds PLUS de référence pour un quart d'entre eux et inférieures à 60 % des mêmes plafonds (correspondant au plafond PLAI) pour 62 % d'entre eux<sup>74</sup>.

Cependant, le parc social n'accueille pas tous les ménages disposant de ressources inférieures au plafond PLAI, dont près d'un tiers sont logés dans le parc locatif privé, où le niveau en général plus élevé des loyers pourrait leur imposer un taux d'effort important, voire excessif.

**Tableau 12.3 : Revenus des ménages fiscaux selon leur statut d'occupation dans la métropole de Lyon en 2013**

Ménages fiscaux	Locataire du parc social	Locataire du parc privé	Propriétaire occupant	Autres
Revenus inférieurs au plafond PLAI en %	48,1	32,6	17,5	1,7
Revenus compris entre les plafonds PLAI et PLUS en %	26,8	24,4	36,8	2

Source : Direction générale des finances publiques, observatoire partenarial de l'habitat cité dans le projet de PLU-H

#### 12.1.4 Un parc locatif social en voie de rééquilibrage

La métropole dispose, sur l'ensemble de son territoire, d'une offre importante de 142 800 logements sociaux familiaux, représentant 22,2 % des résidences principales en 2017<sup>75</sup>. Cette quotité est significativement supérieure à la moyenne des quinze premières métropoles de France qui était de 20 % en 2014<sup>76</sup>. Le taux de logements locatifs sociaux selon l'inventaire SRU est de 24,6 % en 2016, en hausse de 1,4 point par rapport à 2001. Toutefois, il reste encore, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, 29 communes soumises à une obligation de ratrapage au titre de la Loi SRU,

<sup>71</sup> Source : Projet de PLU-H – Programme d'orientations et d'actions – Fiche D4 « Fluidifier le secteur de l'hébergement et du logement accompagné ».

<sup>72</sup> Source : Observatoire local des loyers de l'agglomération lyonnaise, publication de janvier 2018 « Les loyers dans le parc privé de l'agglomération lyonnaise ». Le périmètre de l'observatoire local recouvre la métropole mais également les communes de l'unité urbaine et celles de la Communauté de communes de l'Est lyonnais.

<sup>73</sup> Source : Répertoire du parc locatif social (RPLS) au 1<sup>er</sup> janvier 2016

<sup>74</sup> Source : Enquête occupation du parc social (OPS) 2016

<sup>75</sup> Source : Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS)

<sup>76</sup> Comparaison réalisée à partir de l'étude Métroscopé de juin 2017 précédemment citée.

ce qui représente près de 25 000 logements sociaux supplémentaires à construire sur leur territoire d'ici 2025.<sup>77</sup> L'offre locative sociale est inégalement répartie et très concentrée sur un petit nombre de communes : le parc social familial de Lyon (48 840 logements), Villeurbanne (16 920), Vénissieux (12 620), Vaulx-en-Velin (9 590), Rillieux-la-Pape (6 200), Saint-Priest (5 930) et Bron (4 600) représente en cumul près des trois-quarts du parc social situé sur le territoire métropolitain. Elle est surreprésentée, voire parfois prépondérante, à l'est de la métropole. En particulier, trois communes ont un taux de logements sociaux SRU supérieur à 50 % : Vaulx-en-Velin (57 %), Vénissieux (50 %) et Saint-Fons (53 %) et une autre un taux supérieur à 30 % : Saint-Priest (33 %)<sup>78</sup>. Au centre, les communes de Lyon et de Villeurbanne ont des taux importants de logements sociaux de respectivement 20,5 % et 26,0 %. Toutefois, la répartition du parc social lyonnais est hétérogène selon les arrondissements : en particulier, alors qu'ils représentent un quart de la population communale, les huitième et neuvième arrondissements concentrent 45 % des logements sociaux de la ville<sup>79</sup> et leur parc social représente respectivement 35 % et 33 % des résidences principales. L'effort de rééquilibrage doit principalement porter sur le 8<sup>ème</sup> arrondissement. Le secteur ouest a le parc social le plus étroit et il regroupe toutes les communes carencées<sup>80</sup>, à une exception près, aux termes des bilans triennaux 2011-2013 et 2014-2016 dressés en application de l'article 55 de la Loi SRU<sup>81</sup>. En outre, un tiers du parc social de ce secteur est concentré dans trois communes : Rillieux-la-Pape, Givors et Grigny. Un rééquilibrage lent, mais néanmoins réel, s'opère sous l'effet simultanément de la hausse des logements sociaux dans les communes qui en sont faiblement pourvues, et de la contraction de la part du parc social là où il était très surreprésenté. Selon la sectorisation arrêtée dans le projet de PLU-H,<sup>82</sup> le taux de logements sociaux SRU a diminué de 2,1 points à l'est entre 2001 et 2017 alors qu'il a augmenté de 2,5 au centre et de 2,2 à l'ouest. En particulier, les quinze communes dont le parc social représentait plus du quart de leur parc total en 2001 ont vu leur taux de logements sociaux diminuer pour treize d'entre elles en 2017. À l'inverse, le taux des autres communes a augmenté, à l'exception de trois d'entre elles.

**Tableau 12.4 : Évolution de la quote-part de logements sociaux SRU des communes de la métropole de Lyon entre 2001 et 2017**

%	Lyon	Villeurbanne	Vénissieux	Vaulx-en-Velin	Rillieux-la-Pape	Saint-Priest	Bron
Taux SRU 2001	17,7	25,2	54,2	66,6	57,0	35,0	30,6
Taux SRU 2017	20,5	26,0	50,4	57,5	57,0	33,1	28,2
<i>Part des logements SRU 2017 de la Métropole</i>	35	13	8	6	4	4	3

Source : Direction départementale des territoires du Rhône (DDT69)

<sup>77</sup> Source : Direction départementale des territoires du Rhône, données reprises dans le diagnostic préalable au projet de PLUH 2018-2026

<sup>78</sup> En dehors du secteur est, les seules communes dont le taux est supérieur à 30 % sont Rillieux-la-Pape (57 %), qui était rattaché au secteur est dans le précédent programme local de l'habitat (PLH), Givors (46 %) et Grigny (33 %) au sud, Saint-Germain-au-Mont-d'Or (33 %), Albigny-sur-Saône (32 %) et Sathonay-Camp (31 %) au nord-ouest.

<sup>79</sup> Source : quotité de logements sociaux = répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) ; population = système d'information géographique de la politique de la ville en 2012

<sup>80</sup> Les communes carencées au titre du bilan 2011-2013 sont Champagne-au-Mont-d'Or, Charbonnières-les-Bains, Charly, Collonges-au-Mont-d'Or et Dardilly ; celles carencées au titre du bilan 2014-2016, sont Charly, Craponne, Genay, Mions, Oullins, Saint-Didier-au-Mont-d'Or, Sainte-Foy-lès-Lyon et Tassin-la-Demi-Lune.

<sup>81</sup> En vertu de la Loi SRU, les communes de plus de 3 500 habitants entrant dans ce dispositif doivent atteindre 20 % de logements sociaux d'ici 2025, seuil porté ultérieurement à 25 % par la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

<sup>82</sup> Le périmètre des secteurs a évolué entre le PLH antérieur et le projet de PLU-H : la commune de Rillieux-la-Pape (6 740 logements sociaux SRU), qui figurait auparavant dans le Secteur Est a été rattachée à l'Ouest, de même que la commune de Caluire-et-Cuire (3 570 logements sociaux SRU), qui était précédemment rattachée au secteur Centre. La variation mentionnée supra, qui est aussi celle retenue dans le nouveau PLU-H, est calculée à périmètre constant.



En volume, l'effort le plus significatif a été réalisé sur les villes de Lyon (+ 13 580 logements) et de Villeurbanne (+ 4 785 logements), dont la quotité de logements sociaux SRU est passée respectivement de 17,7 à 20,5 % et de 25,2 à 26,0 % de 2001 à 2017. Le rééquilibrage entre les secteurs Est et Ouest, quoique long à se mettre en place, devrait s'accélérer à en juger par la répartition des agréments de financement de logements sociaux délivrés. En effet, alors que, sur la période 2007-2015, les 41 000 agréments délivrés ont davantage porté sur des opérations situées au Centre (53 %) et à l'Est (25 %) qu'à l'Ouest (22 %), la tendance s'est inversée depuis 2016, avec un nombre d'agréments plus élevés à l'Ouest qu'à l'Est.

La métropole de Lyon compte 37 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), dont la liste a été arrêtée par le décret du 30 décembre 2014 en fonction d'un critère unique de concentration de la pauvreté, auxquels s'ajoutent 29 quartiers en veille active (QVA). Les QPV sont répartis sur dix-sept communes et regroupent près de 158 000 habitants, soit 12 % de la population métropolitaine. Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, près de 50 000 des 142 800 logements sociaux familiaux que compte la métropole sont situés en QPV, soit 35 % du total, une proportion plus importante qu'en Ile de France (33 %) et en France métropolitaine (31 %). La part du parc des trois offices métropolitains située en QPV est plus élevée (44 %). Pour agir sur la crise des quartiers sensibles, la politique de la ville est intervenue sur les QPV et a contribué au rééquilibrage de l'offre de logements sur l'agglomération. Si le programme national de rénovation urbaine (PRU) a contribué à remodeler l'urbanisme des secteurs où il est intervenu et à redéployer le parc social sur le territoire métropolitain, il a également eu un impact sur les équilibres sociaux de certains quartiers. La production de logements en accession a plus particulièrement favorisé la diversification des populations en attirant souvent de jeunes primo-accédants (moins de 35 ans) ne disposant pas des moyens financiers pour acheter dans les secteurs plus onéreux du centre et de l'ouest. L'effet conjugué des relogements et des programmes neufs a provoqué, sur les QPV de la Duchère et de Vaulx-en-Velin, le renouvellement de près de 30 % des ménages logés dans ces quartiers<sup>83</sup>. En revanche, le renouvellement du peuplement n'a pas été aussi important dans les autres QPV (environ 10 %).

## 12.2 DES BAILLEURS SOCIAUX EN BONNE SITUATION FINANCIÈRE MALGRÉ L'INTENSITÉ CONCURRENTIELLE

### 12.2.1 Un nombre important de bailleurs sociaux exposés à une concurrence intense

Un grand nombre de bailleurs sociaux interviennent sur le territoire de la métropole de Lyon. Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, le parc social de 142 800 logements familiaux est réparti entre une quarantaine d'organismes,<sup>84</sup> dont :

- ▶ dix-sept disposent d'un patrimoine de plus de 1 000 logements et détiennent 96 % du parc social total ;
- ▶ quatre détiennent plus de 10 000 logements chacun et représentent deux tiers du parc social total : la SA d'HLM Alliade Habitat et les offices publics de l'habitat Lyon Métropole Habitat, GrandLyon Habitat et Est Métropole Habitat.<sup>85</sup>

<sup>83</sup> Source : « Point d'étape de la convention Habitat Grand Lyon », étude de février 2013 réalisée pour l'Anru par un prestataire.

<sup>84</sup> 37 exactement, en comptant les sociétés civiles immobilières (SCI) de la Foncière pour un seul et unique organisme.

<sup>85</sup> Les chiffres patrimoniaux cités sont issus du répertoire du parc locatif social (RPLS) au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Les logements non conventionnés de la société anonyme d'économie mixte de construction de la ville de Lyon (SACVL) ne sont pas comptés dans le répertoire.

Si la société Alliade Habitat (groupe Action Logement Immobilier) constitue, avec près de 29 000 logements représentant 20 % du parc total, le bailleur social le plus important, la métropole de Lyon contrôle, par le biais de ses trois offices publics de l'habitat (OPH), environ 45 % du parc social métropolitain. En dehors du pôle public de l'habitat constitué par la métropole, trois SEM et une société anonyme (SA), contrôlant ensemble 4 % du parc social de logements familiaux, ont pour actionnaire principal une commune de la métropole. Des bailleurs sociaux contrôlés par des collectivités extérieures à la métropole sont également actifs sur son territoire, comme en particulier la société d'économie mixte de construction du département de l'Ain (SEMCODA) dont les principaux actionnaires sont le département éponyme et la Caisse des dépôts.<sup>86</sup> Au final, les SA d'HLM dont l'actionnariat échappe complètement aux collectivités territoriales représentent 41 % du parc social métropolitain. En plus d'Alliade Habitat, les principales sont Immobilière Rhône-Alpes (IRA) et l'Immobilière des chemins de fer sud-est Méditerranée (ICF) avec respectivement 28 986 et 7 683 logements familiaux sociaux.

Les quatre principaux bailleurs sont aussi logiquement ceux qui ont le plus construit sur le territoire métropolitain entre 2014 et 2016. Avec près de 1 600 logements financés en trois ans, Alliade Habitat représente 17 % du total des logements familiaux financés sur cette période. Les trois offices de la métropole représentent près du tiers de l'offre nouvelle (32 %). Les autres principaux organismes constructeurs sur cette période sont IRA avec 8 %, ICF avec 4 % et les trois sociétés d'économie mixte (SEM) communales qui représentent ensemble 5 % de l'offre nouvelle.

Sur ce marché attractif, en l'absence de position oligopolistique, la concurrence entre bailleurs est intense. Si cette situation favorise a priori la maîtrise des coûts de réalisation, elle est en revanche de nature à susciter une surenchère potentiellement préjudiciable sur les prix du foncier. Ce risque, conjugué au souci de développer le logement social de façon équilibrée sur l'ensemble du territoire, a conduit la métropole à développer des outils de politique foncière adaptés.

### 12.2.2 Un effet d'entrainement procuré par les trois offices métropolitains encore imparfaitement mobilisé

Trois offices publics de l'habitat (OPH) regroupés dans un « pôle public de l'habitat »<sup>87</sup> sont rattachés à la métropole :

- ▶ GrandLyon Habitat (GLH), qui compte 23 700 logements familiaux environ et dont le rattachement à la communauté urbaine remonte à 1971 ;
- ▶ Lyon Métropole Habitat (LMH), qui possède 26 500 logements familiaux environ et qui résulte de la scission, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, de l'office public d'aménagement et de construction (OPAC) du Rhône en deux OPH, dont l'un a été rattaché à la métropole et le second au Conseil départemental du « nouveau » Rhône ;
- ▶ Est Métropole Habitat (EMH), qui a 14 650 logements familiaux et qui résulte de la fusion, au 1<sup>er</sup> janvier 2014, des offices communautaires de Villeurbanne et de Saint-Priest, qui avaient été rattachés à la communauté urbaine en 1971.

Le contrôle de ces trois offices, dont le parc cumulé représente 45 % du parc social total, facilite la mise en œuvre des politiques métropolitaines. Ainsi, depuis les années 1990, le programme local de l'habitat (PLH) de la communauté urbaine de Lyon est décliné dans les orientations stratégiques des offices, dont en particulier les

<sup>86</sup> De façon plus marginale, les offices de l'Ain et de l'Isère ont également du parc social sur la métropole.

<sup>87</sup> Instance de coordination créée à l'initiative de la métropole et des opérateurs.



deux derniers contrats de plan d'objectifs et de moyens, qui couvrent les périodes 2011-2015 et 2016-2020. De même, ces offices, dont en particulier LMH et GLH, ont joué un rôle important en matière de politique de la ville, compte tenu de la quote-part importante de leur parc situé en QPV. L'accessibilité économique de leur parc, qui est globalement meilleure que celle de la plupart des entreprises sociales de l'habitat présentes sur le territoire métropolitain, facilite en outre l'accès au logement des ménages modestes.

Le contrôle de ces trois offices procure également à la métropole une capacité d'expérimentation et de diffusion des bonnes pratiques ainsi qu'un effet d'entrainement sur l'ensemble des bailleurs sociaux intervenant sur son territoire. En effet, compte tenu de l'importance du parc des offices métropolitains et de l'appui de la métropole à l'offre de nouveaux logements locatifs sociaux dans l'accès au foncier notamment, les initiatives adoptées par les offices sont de nature à essaimer auprès de l'ensemble des bailleurs intervenant sur le territoire métropolitain.

Ce levier s'est trouvé conforté par la création, en 2016, d'un pôle public de l'habitat réunissant les trois offices métropolitains, dont la gouvernance repose sur la conférence des présidents ainsi que sur une instance de coordination composée des directions générales et de la direction de l'habitat et du logement de la métropole. Ce pôle, qui fait l'objet, au titre des contrats de plan conclus avec les offices, d'une subvention de fonctionnement de 3,3 M€ de la métropole sur la période 2016-2020, vise à faciliter les coopérations et à améliorer la coordination de leurs actions sur le territoire en vue de partager les bonnes pratiques, d'améliorer leurs performances et de fédérer les autres bailleurs sociaux autour de projets communs sur des sujets d'intérêt partagé. Chaque office est ainsi chef de file d'une thématique : le logement des personnes âgées pour LMH, la gestion sociale et urbaine de proximité et la vie sociale des quartiers pour GLH, et la transition de l'hébergement au logement pour EMH.

Dans le projet de PLU-H, la métropole met en avant la contribution du pôle public de l'habitat à la mise en place d'outils favorisant le respect de l'égalité de traitement dans l'accès au logement social afin de répondre à la demande sociale de renforcer la transparence des procédures. Parallèlement, le pôle public de l'habitat travaille actuellement à la définition d'outils collectifs permettant de satisfaire aux obligations introduites par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, dite loi EC, en vertu de laquelle au moins 25 % des attributions réalisées hors des QPV doivent bénéficier à des ménages appartenant aux 25 % des ménages demandeurs d'un logement social les plus pauvres<sup>88</sup> et aux personnes relogées dans le cadre d'une opération ANRU.

À ce jour, toutefois, la contribution de ce pôle, dont l'existence est récente, demeure limitée au regard de sa contribution potentielle et de l'aide financière apportée par la métropole. Par exemple, le pôle n'a pas développé un système commun de cotation des demandeurs qui présenterait pourtant l'intérêt d'objectiver leur mission sociale et de doter leurs commissions d'attribution des logements (CAL) d'un outil d'aide à la décision, sans porter atteinte à leur autonomie. La métropole n'a pas non plus demandé au pôle public de l'habitat d'arrêter une procédure homogène d'évaluation des taux d'effort et de reste à vivre des demandeurs de logements sociaux, dont le suivi, dans le cadre d'un observatoire partagé, permettrait d'objectiver le caractère social des attributions réalisées par les bailleurs. À cet égard, l'ouverture du pôle public de l'habitat aux sociétés communales de logement social permettrait de bénéficier de l'expérience de la SACVL, qui est le seul organisme à pratiquer à la fois la cotation et l'anonymisation de la demande sur la métropole.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Les demandeurs du premier quartile sont les demandeurs d'un logement social dont le niveau de ressources par unité de consommation est inférieur au montant correspondant au niveau de ressources le plus élevé des 25 % de demandeurs aux ressources les plus faibles, au nombre desquelles figurent la plupart des personnes prioritaires dont celles au titre du droit au logement opposable (DALO). Ce montant est constaté chaque année par arrêté préfectoral (art. 70).

<sup>89</sup> Deux bailleurs sociaux seulement (la SACVL depuis 2005, EMH depuis 2005) recourent, sur le territoire métropolitain, à la cotation des demandes mais selon des grilles et des méthodes différentes. En revanche, un seul, la SACVL, pratique l'anonymisation des demandes avant examen par la CAL. La cotation des demandes constitue une aide à la décision à la disposition de la CAL sans

Par ailleurs, ce pôle, pour utile qu'il puisse être au pilotage stratégique de la politique du logement de la métropole, ne répond pas aux importants enjeux de rationalisation de la répartition de leur parc et d'amélioration de l'efficience de leur gestion.

### 12.2.3 Des bailleurs sociaux disposant de situations financières globalement saines malgré des investissements importants

Sur la base d'un échantillon de dix bailleurs sociaux<sup>90</sup> représentant 85 % du patrimoine métropolitain de logements sociaux, la situation bilancielle<sup>91</sup> des organismes intervenant sur la métropole est majoritairement saine. Ils affichent, pour huit d'entre eux, un fonds de roulement net global d'un montant de plus de 3 000 € au logement à fin 2015, qui atteint même 5 980 € pour LMH<sup>92</sup> et près de 5 700 € pour la Sollar. Les seules sociétés en-deçà de ce seuil (ICF et IRA) conservent un ratio satisfaisant (de respectivement 1 610 € et 1 880 €) dont le niveau plus modéré résulte principalement d'une stratégie de groupe à l'échelle nationale, en vertu de laquelle les filiales locales réalisent des investissements importants, au besoin en mettant sous tension leur structure financière, mais avec l'appui et la caution financière du groupe.

Les bailleurs de l'échantillon ont une politique d'investissement dynamique, notamment en matière d'offre nouvelle, dont une majorité est réalisée en Vefa.<sup>93</sup> Cependant, pour les quatre plus gros opérateurs, à savoir les trois offices métropolitains et Alliade Habitat, ils concernent également des reconstructions après démolitions ou des réhabilitations, ce qui s'explique par l'ancienneté et par la forte implantation de leur parc (42 %) dans les QPV. En dépit de l'effort soutenu d'investissement consenti, la situation bilancielle de tous ces bailleurs reste solide.

Si l'annuité médiane de la dette apparaît voisine de celle de l'ensemble des organismes HLM de province (39 % des loyers), elle présente de fortes disparités entre, d'une part, les sociétés caractérisées par la production d'une offre nouvelle dans les secteurs régionaux les plus tendus (comme la Sollar dont l'annuité représente 50,4 % des loyers) et, d'autre part, les offices métropolitains GLH et EMH pour lesquels cet indicateur est faible, de l'ordre de 32 %, ce qui s'explique en grande partie par le surcroit d'aides publiques et des minorations foncières dont ils bénéficient notamment au travers des contrats de plans. Pour GLH, l'analyse de la dette met en évidence à la fois l'absence de risque de solvabilité, un recours à l'effet de levier limité ainsi qu'une importante capacité d'endettement résiduelle.<sup>94</sup> Rapporté aux capitaux propres, l'endettement net de la trésorerie s'élève à 129 % à fin 2015, ce qui est confortable. La capacité de désendettement, qui rapporte l'endettement net à la capacité

---

préjudice du caractère souverain de sa décision. Les conditions semblent d'autant plus réunies pour élargir cette bonne pratique aux autres bailleurs que le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs engagé par la métropole en 2015, en lien avec la conférence intercommunale du logement conformément aux dispositions de la Loi Alur du 24 mars 2014, envisage l'expérimentation des systèmes de cotation de la demande.

<sup>90</sup> Cet échantillon de dix organismes HLM, qui représente près de 85 % du patrimoine métropolitain de logements sociaux au 1<sup>er</sup> janvier 2016 (source RPLS), est composé des sociétés Alliade Habitat, Immobilière Rhône-Alpes 3F, ICF Sud-Est Méditerranée, SCIC Habitat Rhône-Alpes, Batigère Rhône-Alpes et Sollar ainsi que des offices métropolitains (LMH, GLH, EMH) et de l'Ain.

<sup>91</sup> Source des indicateurs financiers : Base d'Observation du Logement, Étude et Référencement des Organismes (Bolero) 2015

<sup>92</sup> LMH n'ayant été créé qu'en 2016, les ratios financiers exploités pour les besoins de cette analyse ont été calculés à partir des données Harmonia 2016, contrairement aux autres organismes où l'année de référence est 2015 (Bolero).

<sup>93</sup> La part des logements produits dans le cadre d'un partenariat avec des promoteurs privés, principalement sous forme de vente en l'état futur d'achèvement (Vefa), a représenté un peu plus de 60 % de l'offre nouvelle en 2017, contre 20 % environ pour l'acquisition-amélioration réalisée en maîtrise d'ouvrage directe et le solde pour la production neuve en maîtrise d'ouvrage directe également. Source : Direction départementale des territoires du Rhône, bilan annuel réalisé à partir des tableaux de financement.

<sup>94</sup> Source des ratios d'endettement net (rapporté aux capitaux propres ou à la CAF) : rapport de contrôle de l'Ancols n°2015-174.



d'autofinancement (CAF), confirme le caractère soutenable de sa politique d'endettement : elle s'élève à 15,5 années à la même date, ce qui est également tout à fait raisonnable.

#### 12.2.4 Une efficience de gestion globalement faible, voire insuffisante

Les coûts de gestion des dix organismes de l'échantillon sont en revanche élevés au regard des économies d'échelle que la taille de leur parc devrait leur procurer. Le niveau médian de l'échantillon étudié ressort à 1 385 € par logement, soit un montant supérieur de près de 20 % à la médiane des organismes HLM de province, qui est de 1 170 €. Ce constat est d'autant plus paradoxal que cet indicateur Bolero prend en compte les pertes sur récupération de charges et que la faible vacance dont jouissent ces opérateurs devrait se traduire par un ratio inférieur. Aucun de ces bailleurs ne présente un coût de gestion inférieur à la médiane nationale. Celui-ci atteint même 1 580 € pour LMH et 1 860 € pour SHRA, en dépit de son appartenance au groupe SNI (société nationale immobilière), qui compte 425 000 logements, dont 262 000 logements sociaux.

Certaines sociétés d'HLM (comme la Sollar, SHRA, ICF, IRA et Batigère) pratiquent des loyers élevés, avec un ratio au logement supérieur à 4 500 € par an alors que la médiane des organismes de province est de 3 890 €. Ce niveau élevé de loyers, qui n'est que partiellement corrélé à la faible ancienneté de leur parc, leur permet de dégager des résultats satisfaisants et leur procure d'importantes marges de manœuvre en dépit de coûts de gestion élevés. Compte-tenu de la forte disparité du loyer médian des organismes, les coûts de gestion rapportés aux loyers sont plus pénalisants pour les trois offices métropolitains. Ainsi, le ratio d'EMH s'établit à 35,8 % des loyers et ceux des deux autres offices est de l'ordre de 31 %, contre 26,7 % pour la médiane des organismes HLM de province.

Cette situation résulte en grande partie de l'importance des effectifs, le niveau médian des coûts salariaux étant supérieur à la médiane nationale (795 € par logement, contre 750 €). Les coûts salariaux au logement sont respectivement de 970 € pour LMH, 960 € pour GLH et 840 € pour EMH. Ces ratios, qui sont les plus élevés du département, ne peuvent être entièrement expliqués par l'importance du parc situé en QPV. Ramenés aux loyers, ils s'élèvent à 22,0 % pour GLH, 21,0 % pour EMH et 19,3 % pour LMH, soit nettement au-dessus de la médiane nationale, qui est de 16,8 % en province. De plus, les coûts de gestion de plusieurs sociétés de l'échantillon ne prennent pas en compte le niveau réel des frais de personnel dans la mesure où elles bénéficient de prestations de services de leur groupe (SHRA, Alliade Habitat, IRA et ICF) qui réduisent mécaniquement la quote-part de leurs coûts salariaux.

La médiane des performances d'exploitation des offices et sociétés HLM de l'échantillon, appréciées au regard de leur autofinancement net HLM, s'établit à 10,5 % du chiffre d'affaires en 2015, ce qui, quoique satisfaisant, est en-deçà de la médiane nationale des organismes de province qui s'établit à 11,4 %. Toutefois, la situation est contrastée selon les bailleurs en raison notamment de l'hétérogénéité du poids de l'annuité de leur dette. Ainsi, l'autofinancement net HLM de sociétés faiblement endettées comme ICF et Alliade Habitat atteint respectivement 18,1 % et 14,6 %, contre 2,8 % pour SHRA et 9,6 % pour la Sollar qui sont fortement endettées. GLH, dont l'annuité est contenue, dégage un haut niveau d'autofinancement net HLM de 16,1 % en dépit de coûts de gestion élevés.

## 12.3 DES MODALITÉS DE PILOTAGE ENCORE RELATIVEMENT RÉCENTES ET PAR CONSÉQUENT PERFECTIBLES DES OFFICES MÉTROPOLITAINS

### 12.3.1 Les contrats de plan pluriannuel d'objectifs et de moyens : une bonne pratique à conforter

En plus des aides à la pierre, les offices métropolitains bénéficient, dans le cadre de contrats de plan, d'aides spécifiques en numéraire et sous forme de minorations foncières. La métropole a conclu deux séries de contrats pour la période 2011-2015 tout d'abord, puis pour la période 2016-2020. Ces contrats proratisent ces aides, qui étaient exclusivement ouverts aux PLUS et PLAI sur la période 2011-2015, à l'atteinte d'un objectif de production et de rénovation de logements locatifs sociaux. Aux termes de la dernière génération de contrats, les logements éligibles ont été élargis aux foyers et aux PLS sous conditions. En outre, des objectifs complémentaires ont été assignés en matière de performance de gestion et un mécanisme de coopération a été institutionnalisé sous la forme d'un pôle public de l'habitat.

La contractualisation pluriannuelle des objectifs et des moyens des offices métropolitains constitue une bonne pratique en ce qu'elle permet de décliner, au niveau de ces opérateurs, les objectifs retenus dans le PLH et de les engager dans des projets d'intérêt commun suivant un agenda et sur des thèmes retenus comme prioritaires par la métropole. Ce type de contrat présente également l'intérêt de structurer et de hiérarchiser le dialogue de gestion. Il procure aussi aux organismes une meilleure prévisibilité sur le soutien financier auquel ils peuvent prétendre, ce qui leur permet par conséquent de déployer une stratégie plus volontariste en recourant davantage à l'effet de levier de l'endettement. Enfin, en instituant un comité d'évaluation consacré à cet effet, ces contrats conduisent les parties à s'engager dans un processus d'évaluation périodique qui constitue un atout pour mettre en œuvre une démarche d'amélioration continue.

Les contrats 2011-2014, qui ont été prolongés d'une année par voie d'avenant, ont été initialement conclus avec les trois offices qui étaient alors rattachés à la Communauté urbaine, à savoir GLH, Villeurbanne Est Habitat et Porte des Alpes Habitat. EMH s'est substitué de plein droit aux deux derniers le 1<sup>er</sup> janvier 2014, consécutivement à leur fusion.

Tableau 12.5 : Bilan synthétique du contrat de plan 2011-2015 conclu avec les offices métropolitains

Rubriques	Développement du parc			Amélioration énergétique		
	GLH	EMH	Total	GLH	EMH	Total
Objectifs contractualisés						
Nombre de logements	2 250	1 330	<b>3 580</b>	2 220	2 195	<b>4 415</b>
Dotations financières, en millions d'euros	15,3	9,4	<b>24,7</b>	2	1,7	<b>3,7</b>
Dotation par logement, en euros	6 800	7 068	<b>6 899</b>	910	775	<b>830</b>
Réalisations						
Nombre de logements	2 331	1 455	<b>3 786</b>	2 277	1 458	<b>3 735</b>
Engagements, en millions d'euros	15,3	9,4	<b>24,7</b>	2	1,2	<b>3,1</b>

Source : Contrats de plan 2011-2015 (pour les objectifs) et métropole (pour les réalisations), aides en numéraire exclusivement

En nombre de logements, les objectifs de production nouvelle ont été atteints pour chacun des deux organismes, mais ne l'ont été qu'à hauteur de 85 % en matière de réhabilitation thermique :

- GLH, dont le parc représentait alors plus de 60 % des logements des offices communautaires, a dépassé ses objectifs de production de 2 250 logements familiaux PLUS et PLAI et de réhabilitation thermique de



2 220 logements sur la période ; par conséquent, il a perçu l'intégralité de la dotation contractualisée d'un montant 15,3 M€ pour l'offre nouvelle et de 2,0 M€ pour l'amélioration de la performance énergétique ;

- ▶ EMH, dont le parc représentait alors moins de 40 % des logements des offices communautaires, a atteint son objectif de production de 1 330 logements familiaux PLUS et PLAI, mais n'a réalisé que 66 % de son objectif en matière de réhabilitation thermique, à savoir 1 458 logements sur 2 195. Par conséquent, s'il a perçu l'intégralité de la dotation contractualisée d'un montant 9,4 M€ pour l'offre nouvelle, il n'a perçu que les deux tiers de celle de 1,7 M€ prévue pour l'amélioration de la performance énergétique.

Le soutien financier apporté à ses deux offices pour la production d'offre nouvelle constitue à la fois un effort budgétaire important pour la Communauté urbaine et une aide complémentaire significative pour les bailleurs :

- ▶ l'effort financier réalisé par la Communauté urbaine, qui s'élève à 24,7 M€ sur cinq ans, soit 4,9 M€ par an, représente 12 % de l'aide annuelle moyenne à la pierre, qui est de 37,4 M€ sur la période 2011-2015 ;
- ▶ l'aide moyenne par logement familial apportée par la Communauté urbaine dans le cadre des contrats de plan, qui s'élève à 6,9 k€, majore de 27 % le « tarif » appliqué au titre des aides à la pierre pour un logement PLAI (soit 26 k€ en 2015, contre 30 en 2012) et de 58 % celui d'un logement PLUS (qui est de 12 k€ en 2015, contre 15 en 2012).

Les contrats 2016-2020 ont été conclus avec les offices désormais rattachés à la métropole, à savoir GLH, EMH et LMH. L'inscription de LMH dans les nouveaux contrats a eu pour effet de majorer fortement l'effort budgétaire de la métropole : le montant prévisionnel des aides en numéraire s'élève ainsi à 43,4 M€ aux termes de la dernière génération de contrats de plan (montants non affectés inclus), en hausse de 53 % par rapport aux premiers contrats précédents.<sup>95</sup>

La forte hausse de l'enveloppe financière s'accompagne d'une importante progression des objectifs de développement de l'offre nouvelle, qui passent de 3 580 logements à 7 750 (dont 1 000 non répartis), de sorte que, ramenée au nombre de logements, la dotation recule de 43 % pour s'établir à 3 908 €, contre 6 900 € dans le premier contrat. En revanche, les conditions d'éligibilité ont été assouplies : sont désormais éligibles à ces aides les résidences et les logements financés en PLS sous réserve que ces derniers ne dépassent pas 30 % de la production nouvelle de chacun des offices<sup>96</sup>.

La diminution de 43 % de la subvention par logement accordée aux offices, conjuguée à l'ouverture du dispositif aux logements PLS et aux résidences, risque, selon toute vraisemblance, de se traduire par une diminution nette de la production de logements familiaux en PLUS et en PLAI. Or, c'est sur ces segments, notamment sur le PLAI, que la demande est la plus forte. La modification des dispositions des contrats de plans pourrait constituer l'une des causes importantes de la baisse de 17 % de la production de logements familiaux PLAI et de 20 % de celle des PLUS entre 2014 et 2016.

---

<sup>95</sup> En outre, la métropole assume, suite au transfert des compétences du Conseil général sur son territoire, une dette de 51,4 M€ correspondant à des subventions non encore versées par le département, dont une partie (22,7 M€) a été honorée par la métropole en 2015, soit avant la scission. Le département du Rhône soutenait en effet l'OPAC éponyme à hauteur de 20 M€ par an en contrepartie de l'engagement de construire 600 logements par an, ce qui représentait une subvention moyenne de 33 k€ par logement.

La métropole apure le montant résiduel de la dette reprise au département, soit 28,6 M€, selon un rythme qui l'a conduit à verser à LMH 10,8 M€ en 2016 et 7,3 M€ en 2017, le reliquat (10,5 M€) devant en principe être soldé d'ici fin 2019. Ces montants sont versés en sus du contrat de plan et des aides auxquelles l'organisme est éligible. Source : Comptabilité LMH

<sup>96</sup> Sont concernés les constructions neuves et acquisitions améliorations, financées en PLUS, PLAI et PLS, le logement social étudiant et les résidences sociales – deux logements de résidence sociale comptant pour un logement familial.

La dotation financière globale de la métropole versée au titre du contrat de plan s'élève à 43,4 M€ sur la période, dont 26,4 M€ au titre de l'offre nouvelle affectée aux bailleurs et 3,9 M€ non affectés a priori mais attribués en cas de production supplémentaire, 5,3 M€ au titre de l'effort de réhabilitation, 4,4 M€ à la qualité de gestion et 3,3 M€ à la contribution de la mise en place du pôle public de l'habitat dont 1,3 M€ de crédits non affectés.

**Tableau 12.6 : Principaux engagements figurant aux contrats de plan 2016-2020 conclus avec les offices métropolitains**

	GLH	EMH	LMH	Total
<b>Développement du parc</b>				
Nombre de logements	2 500	1 750	2 500	6 750
Dotations financières, en milliers d'euros	9 771	6 840	9 771	26 382
Dotation par logement, en euros	3 908	3 908	3 908	3 908
<b>Amélioration énergétique</b>				
Nombre de logements	1 750	1 500	2 500	5 750
Dotations financières, en milliers d'euros	1 619	1 388	2 313	5 320
Dotation par logement, en euros	925	925	925	925

Source : Contrats de plan 2016-2020

La dotation financière globale de la métropole est affectée à hauteur de 13,7 M€ à GLH, 9,8 M€ à EMH et 14,6 M€ à LMH, tandis que le solde de 5,2 M€ sera affecté en fonction d'une réévaluation à mi-parcours des objectifs contractualisés, soit en 2018, sur la base d'une clause de revoyure. En termes financiers, GLH et EMH ressortent tous deux avec une enveloppe affectée en diminution par rapport au contrat de plan précédent, respectivement de 20 % pour le premier et de 12 % pour le second. Toutefois, en ajoutant la quote-part non affectée de l'effort financier pour chaque office dans le pôle public de l'habitat, la diminution de ces dotations pourrait n'être que de 9,4 % pour GLH tandis que la dotation d'EMH pourrait être quasiment stable.

L'octroi de cette dotation est proratisé selon la réalisation à l'atteinte de deux principaux objectifs.

- ▶ d'une part, les offices doivent améliorer la performance énergétique de 5 750 logements sur la période, dont 30 % pour GLH, 26 % pour EMH et 44 % pour LMH en contrepartie d'une dotation uniforme de 925 € par logement ;
- ▶ d'autre part, les offices doivent produire 6 750 logements sur la période, dont 37 % pour GLH, 26 % pour EMH et 37 % pour LMH, en contrepartie d'une dotation uniforme de la métropole de 3 908 € par logement.

Afin de prévenir une concurrence frontale entre les offices métropolitains, une répartition territoriale indicative a été arrêtée pour chacun d'eux : les nouveaux logements devront être produits au moins à 60 % sur le territoire de Lyon pour GLH, à 100 % sur Villeurbanne, Rhône amont et Porte des Alpes pour EMH, et au moins à 50 % sur Lyon et 30 % sur l'Ouest lyonnais pour LMH.

En sus des aides en numéraire, les contrats de plan pour la période 2011-2015 prévoient l'apport « d'opportunités foncières » assorties de crédits budgétaires d'un montant de 14,8 M€ sur les 5 ans du contrat répartis à parité entre GLH et EMH.<sup>97</sup> Cette autorisation de programme permet, selon la direction de l'habitat et du logement qui en assure la gestion, « *de réaliser des opérations complexes en particulier au titre de la résorption de l'habitat indigne* ». Le taux de consommation budgétaire, de l'ordre de 90 %, est correct. Cette action a donné

<sup>97</sup> Ces « opportunités foncières » correspondent à des terrains et des immeubles préemptés ou acquis de gré à gré par la métropole et cédés ou mis à disposition des offices par voie de bail emphytéotique pour contribuer à l'offre de logement social dans les secteurs très urbanisés.



lieu à la création de 120 logements sociaux<sup>98</sup>, ce qui représente un coût au logement de 112,4 k€, soit un montant élevé qui justifierait une évaluation approfondie des opérations réalisées.

Le suivi des minorations foncières réalisé par la métropole n'est pas recoupé avec les informations produites par les offices. Par exemple, l'information figurant dans les rapports financiers de GLH fait état d'une minoration foncière de 1,9 M€ en 2015 tandis que la métropole comptabilise pour ce même office, au titre du contrat de plan et de l'action foncière hors ZAC, 5,7 M€. cet exemple illustre des écarts suffisamment élevés et complexes à appréhender pour justifier un travail de mise en cohérence. La mise en place d'un reporting homogène aux trois offices permettant de réconcilier les données produites par les parties aux contrats de plan constitue un axe d'amélioration.

La nouvelle génération de contrats arrête le principe d'aide par voie de minoration du prix du foncier, sans toutefois contractualiser de montant. Une autorisation de paiement (AP) de 8,3 M€, en recul de 44 % par rapport aux contrats de plan précédents, a toutefois été ouverte à cet effet.

**Tableau 12.7 : Aides foncières apportées aux offices métropolitains dans le cadre des contrats de plan**

	en millions d'euros		
	GLH	EMH	Total
<b>Contrat de plan 2011-2015</b>			
Autorisation de Programme	7,4	7,4	14,8
Engagement	6,9	6,6	13,5
Taux exécution, en %	93	90	91
<b>Contrat de plan 2016-2020</b>			
Autorisation de Programme			8,3

Source : métropole, Direction du foncier et de l'immobilier, réponse au questionnaire de l'Ancols

### 12.3.2 Une exigence d'efficience et une qualité de pilotage à renforcer

Pour utile et intéressante qu'elle puisse être, la contractualisation mise en œuvre avec les offices demande toutefois à être approfondie pour qu'elle produise tous les effets bénéfiques dont elle est potentiellement porteuse.

Les conditions d'octroi des aides financières apportées par la métropole, qui étaient exclusivement constituées d'indicateurs quantitatifs d'offre nouvelle et de réhabilitation pour la période 2011-2015, sont encore insuffisamment développées dans les contrats en vigueur pour la période 2016-2020. Certes, les contrats de plan pour la période 2011-2015 prévoyaient des engagements généraux en matière de performance, mais ceux-ci étaient non quantifiés et très englobants<sup>99</sup>, de sorte qu'ils sont restés de principe en l'absence de modalités précises d'application et d'objectifs cibles dont l'atteinte aurait été requise pour débloquer les aides maximales prévues.

<sup>98</sup> Source : métropole, Direction de l'habitat et du logement, réponse au questionnaire de l'Ancols

<sup>99</sup> Ainsi, aux termes des contrats pour la période 2011-2015, chacun des offices s'engageait i) à collaborer à la mise en place du fichier commun de la demande, ii) à participer aux différents dispositifs locaux visant à faciliter l'attribution des logements en lien avec les réservataires, iii) à développer l'accès au logement des sortants d'hébergement, des jeunes et des personnes âgées, iv) à poursuivre le partenariat local sur la gestion de proximité, v) à faciliter les mutations internes entre les trois offices communautaires, vi) à intégrer des clauses sociales dans les marchés publics, vii) à participer au recensement et à la production de logements accessibles, viii) et à développer son activité en secteur diffus. Seul l'objectif de cession de logements aux locataires faisait l'objet d'un indicateur cible précis (200 logements pour GLH et 453 pour EMH).

Cependant, les contrats de plan en vigueur constituent, de ce point de vue, une nette amélioration dans la mesure où ils introduisent des indicateurs de bonne gestion individualisés assortis d'objectifs cibles qui tiennent compte de la situation de départ de chacun et de l'effort à réaliser sur la période. Deux indicateurs, en particulier, portent sur des domaines clé de la gestion sur lesquels les organismes disposent d'une marge de manœuvre : il s'agit du taux de vacance et des coûts de fonctionnement.

En revanche, le choix du dernier indicateur, à savoir le potentiel financier à terminaison par équivalent logement, ne permet pas tant d'apprécier la performance propre de l'organisme que d'évaluer la situation bilancielle, laquelle est avant tout tributaire de sa stratégie de financement. En particulier, un recours plus important à la dette peut permettre d'atteindre l'objectif ciblé au risque, à terme, de fragiliser l'équilibre de certaines opérations. Dès lors, si le suivi du potentiel financier à terminaison par la métropole est pertinent dans le cadre de la prévention des risques hors bilan au regard notamment des garanties d'emprunt qu'elle accorde à ses offices, il n'y a pas lieu de l'ériger en indicateur de performance contractualisé conditionnant l'octroi d'une aide financière.

Les parties pourraient utilement remplacer le potentiel financier par les deux indicateurs suivants : la capacité apparente de désendettement, qui rapporte l'endettement net à la capacité d'autofinancement, et le taux annuel cumulé de réalisation du budget d'investissement. Des indicateurs complémentaires pourraient par ailleurs être ajoutés pour apprécier l'efficience de la gestion, comme les coûts salariaux<sup>100</sup>.

**Tableau 12.8 : Objectif des indicateurs retenus dans le contrat de plan 2016-2020**

	LMH	GLH	EMH
Taux de vacance commerciale de plus de trois mois, en %	1,21	0,53	0,53
Coûts de fonctionnement par équivalent logement géré, en euros	n.d.	1 191	1 463
Potentiel financier à terminaison par équivalent logement, en euros	n.d.	1 776	n.d.

Source : Contrats de plan 2016-2020

Par ailleurs, les valeurs cibles associées aux trois indicateurs de performance retenus dans les contrats n'ont pas été définies pour deux d'entre eux pour LMH et pour l'un d'entre eux pour EMH, ce qui rend, pour l'heure, cette disposition du contrat inopposable. Ces valeurs cibles devraient néanmoins être arrêtées à la faveur de l'évaluation à mi-parcours prévue en 2018, conformément à la clause de revoyure inscrite dans les contrats.

Pour déterminer les valeurs cibles qui sont renseignées, les parties ont fait référence, pour le potentiel financier notamment, au dossier individuel de situation (DIS) qui est produit par les organismes à leur fédération. Or, en l'absence d'audit externe visant à sécuriser sa fiabilité, la référence à une donnée déclarative du bailleur partie au contrat présente un risque d'erreur ou d'interprétation d'autant plus grand que la conditionnalité financière associée est significative.

Le renforcement des capacités d'évaluation, par la métropole, de la performance et des marges de manœuvre financières dont disposent les bailleurs peut être de nature à optimiser l'effet de levier des aides contractuelles.

À cet égard, le contrôle de GLH réalisé par l'Ancols en 2016 a mis en évidence que, si les aides apportées par la métropole ont eu incontestablement un caractère incitatif de nature à soutenir l'effort d'investissement, leur montant aurait pu être davantage optimisé pour un même résultat. En effet, si, à première analyse, le cumul des aides apportées par la métropole à GLH sur la durée du contrat de plan 2011-2015 peut sembler limité au regard de l'ampleur des investissements locatifs réalisés par l'office (les aides ne représentent que 3,7 % des investissements locatifs cumulés sur cette période), il procure en réalité un effet de levier décisif, s'élevant

<sup>100</sup> Deux autres critères avaient été envisagés mais n'ont pas été retenus : le taux d'impayés en raison de la difficulté de son analyse, certains facteurs ne relevant pas de la gestion de l'organisme, et le taux de satisfaction en raison des disparités de calcul de cet indicateur fortement tributaire de la fiabilité des données recueillies.



respectivement à près de 24 % de sa capacité d'autofinancement (CAF) nette cumulée et à près de 10 % de sa CAF brute.<sup>101</sup> L'Agence estime que l'organisme aurait été en mesure de financer les investissements contractualisés dans ce plan avec un soutien financier moindre de la collectivité compte tenu de son faible niveau d'endettement, du potentiel de cession qu'il peut mobiliser et des marges de progrès dont il dispose pour réduire ses coûts de gestion. En particulier, le recours à l'endettement aurait été d'autant plus possible que le niveau de profitabilité de l'office est élevé, le résultat net moyen dégagé par l'office représentant 17,4 % de son chiffre d'affaires<sup>102</sup>.

Certes, le soutien global apporté par la métropole à GLH aux termes du nouveau contrat de plan 2016-2020 diminue par rapport au précédent, tant en valeur que par logement, mais cette baisse doit pouvoir être compensée par des gains d'efficience, sans porter atteinte à son effort d'investissement. À titre d'illustration, toutes choses étant égales par ailleurs, l'octroi d'une aide inférieure de 25 % sur la période 2016-2020 ne porterait pas préjudice à la réalisation du programme d'investissement de l'office : dans ce cas, le potentiel financier à terminaison s'élèverait à 27,4 M€, soit 1 074 € par logement. Cette simulation a été réalisée avant l'adoption des dispositions de la Loi des finances pour 2018 applicables aux bailleurs sociaux.

La mise en place d'un comité d'audit dans chacun des trois offices, dans lesquels pourrait siéger un agent de la métropole<sup>103</sup>, pourrait permettre de poser les bases d'un suivi économique et financier de nature à améliorer le pilotage exercé par la métropole et à optimiser les aides contractualisées.

### 12.3.3 Des synergies susceptibles d'être attendues d'une plus grande intégration des services fonctionnels des offices

Les trois offices métropolitains peuvent réaliser des économies sur leurs charges de structure en mutualisant leurs services support, dont en particulier leur système d'information, et en regroupant leur siège sur une ou plusieurs implantations territoriales communes. Le rapprochement des services de maîtrise d'ouvrage permettrait également de partager les expériences, valoriser les parcours professionnels et mutualiser les compétences. L'optimisation de la gestion locative et de proximité peut, en revanche, passer soit par une mutualisation des services, soit par des échanges ciblés de patrimoine, notamment entre LMH et GLH dont les parcs sont très imbriqués. Si des échanges significatifs de patrimoine devaient avoir lieu, il y aurait lieu de conclure des avenants aux contrats de plan afin de prendre en compte la situation bilancielle nouvelle qui en résulterait pour les offices concernés.

Par ailleurs, si une réflexion aussi structurante devait être engagée, elle pourrait utilement être élargie aux quatre sociétés communales, à savoir la SACVL, la SAHLMAS, la SACOVIV et la SVU, ainsi qu'au parc social détenu par les communes, dont en particulier les habitations bon marché (HBM) de la ville de Lyon, qui pourraient faire l'objet d'une cession ou d'une nouvelle mise à bail suivant des modalités qui restent à définir (négociations de gré à gré ou appel à manifestation d'intérêt).

<sup>101</sup> Source : Ancols, rapport de contrôle n° 2015-174

<sup>102</sup> Même source

<sup>103</sup> Le représentant de la métropole siégeant dans ces comités d'audit pourrait également être invité, sans voix délibérative, au conseil d'administration des offices. Ce modèle est celui mis en place par la ville de Lyon pour la SACVL.

### 12.3.4 Un possible rôle des sociétés communales de logements sociaux dans la consolidation prévisible de l'offre

Ces quatre sociétés sont présentes et actives uniquement sur le territoire de la commune de leur actionnaire public de référence. Le positionnement et les parcs des deux sociétés lyonnaises sont complémentaires : la SACVL propose 3 000 logements familiaux conventionnés et près de 4 500 logements familiaux non conventionnés tandis que la SAHLMAS dispose de 1 500 logements ou places d'accueil pour personnes âgées ou en difficulté. Les deux sociétés disposent de ressources et de modalités de fonctionnement tout à fait distinctes : si la SACVL exerce une activité complète de bailleur social et a relancé son activité de maîtrise d'ouvrage, la SAHLMAS, ne compte plus que deux agents, qui assurent principalement la maîtrise d'ouvrage de construction et de réhabilitation de résidences dont la gestion est confiée à des tiers. L'étroitesse de l'effectif de cette dernière lui fait courir un risque de pertes de connaissances potentiellement préjudiciables à son fonctionnement, notamment en cas de départ ou d'indisponibilité de l'un de ses deux agents. La sécurisation de la continuité de son activité se verrait confortée par la mutualisation de ses ressources avec un partenaire disposant d'un effectif plus étendu.

En octobre 2016, la SACVL et la SACOVIV, qui dispose de 1 800 logements conventionnés, ont constitué un groupement d'intérêt économique (GIE) en vue de mutualiser leurs moyens informatiques, voire de mettre en commun des fonctions supports. Ce GIE pourrait constituer une première étape vers une mutualisation plus importante des moyens des deux sociétés. De fait, la SACVL dispose d'un fonctionnement structuré et efficace qui pourrait lui conférer un rôle clé en cas de rapprochement des sociétés communales de logements sociaux sur le territoire de la métropole.

La SVU est un organisme de petite taille, mais qui bénéficie d'un parc de commerces générateur de loyers non conventionnés. Après avoir longtemps été inactive, la SVU a créé, en 2017, en partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC), une société par actions simplifiée (SAS) pour porter le programme d'extension de surfaces commerciales dans le quartier des Gratte-Ciel situé au centre-ville de Villeurbanne. En revanche, la société ne prévoit pas de développement de son parc de logements et n'a, à ce jour, initié aucune démarche de mutualisation de moyens avec un autre organisme de logement social.

L'article L. 1521-1 du Code général des collectivités territoriales, en vertu duquel « *la commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence [...] que la loi attribue à la métropole de Lyon peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle cède à la métropole de Lyon plus des deux tiers des actions qu'elle détient* », n'a été appliqué pour aucune des quatre sociétés d'économie mixte (SEM) au motif que leur objet social excède le champ des compétences dévolues à la métropole de Lyon.

Le projet de Loi portant Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite Loi Elan, pourrait, sous réserve des termes de son vote par le Parlement, avoir pour effet d'obliger ces sociétés qui comptent moins de 15 000 logements, à intégrer un groupe d'organismes de logement social dans un délai de trois ans après sa promulgation.

## 12.4 DES AXES D'AMÉLIORATION DANS LE PILOTAGE DES OPÉRATEURS RATTACHÉS À LA MÉTROPOLE

La métropole contrôle trois offices dont le parc cumulé représente environ 45 % du parc social et près du tiers de l'offre nouvelle annuelle de logements sociaux sur le territoire métropolitain. Leur pilotage, par le biais de contrats de plan, conjugué à la mise en place d'instances communes de concertation sur des sujets d'intérêt



commun dans le cadre du pôle public de l'habitat, permet de décliner les objectifs de la politique de l'habitat de la métropole et en facilite la réalisation.

Cependant, le dialogue de gestion avec la métropole gagnerait à être conforté par l'adjonction d'outils homogènes de reporting rétrospectif et de simulation prospective, assortis au besoin d'audits ciblés par les services compétents de la métropole, afin notamment de contractualiser de façon précise les gains de productivité que les offices sont susceptibles de réaliser. En particulier, le rapprochement des services support et la maîtrise d'ouvrage des trois offices est de nature à procurer des synergies, dont la mise en œuvre requiert toutefois la définition d'une organisation cible dont l'atteinte peut être étalée dans le temps.

La métropole dispose par ailleurs, avec ses trois offices, d'un levier pour mettre en place, sur l'ensemble de son territoire, un outil homogène d'aide à la décision des commissions d'attribution des logements (CAL) permettant également d'apprecier la performance sociale des bailleurs sociaux au regard notamment des taux d'effort et de reste-à-vivre des nouveaux entrants dans le parc social.

En résumé, des axes d'amélioration subsistent dans le pilotage des opérateurs rattachés à la métropole, ce qui conduit l'Agence à formuler les recommandations ci-après.

- ▶ **Conforter le pilotage stratégique et financier des bailleurs métropolitains pour améliorer leur efficience**
  - Mettre en place un cadre de reporting opérationnel et financier rétrospectif et prospectif, ainsi qu'une matrice d'évaluation et de prévention des risques, communs aux trois offices métropolitains, en prévoyant qu'ils puissent être ultérieurement étendus aux sociétés d'économie mixte communales
  - Identifier, dans le cadre du dialogue de gestion mené avec les offices, les gisements de productivité dont ils disposent, suivant une démarche similaire à celle mise en œuvre au niveau de la collectivité (chantier marge de manœuvre), et les traduire en objectifs chiffrés dans le cadre de la révision à mi-parcours des contrats de plan
- ▶ **Arrêter une organisation cible pour les trois offices métropolitains et initier une démarche de mise en commun de leurs moyens et de rationalisation de leur gestion**
  - Définir une organisation cible permettant de rationaliser la gestion locative et de proximité du parc de GLH et de LMH afin d'exploiter les synergies potentielles
  - Engager une démarche de mutualisation des services support et de maîtrise d'ouvrage des trois offices métropolitains
- ▶ **Objectiver la mission sociale des bailleurs pour conforter l'équilibre socioéconomique des populations sur le territoire métropolitain en s'appuyant sur le pôle public de l'habitat**
  - Arrêter une procédure homogène d'évaluation des taux d'effort et de reste à vivre des demandeurs de logements sociaux ainsi que les modalités de leur suivi
  - Définir, en concertation avec les sociétés communales de logement social, un système de notation des demandeurs, outil d'aide à la décision des CAL

# 13 POLITIQUE DES OLS EN DIRECTION DES PERSONNES ÂGÉES

Le conseil d'administration de l'Agence a souhaité que le sujet de la politique des OLS en direction des personnes âgées (accès facilité aux immeubles, adaptation des logements, mutations au sein du parc, politique de loyers, services spécifiques de proximité, etc.) fasse l'objet d'un examen particulier à l'occasion des contrôles à réaliser courant 2018. La synthèse des résultats de cette démarche figurera dans le prochain rapport public annuel de contrôle et permettra de répondre à des questions comme :

- ▶ la connaissance que peuvent avoir les organismes contrôlés des besoins de leurs locataires âgés et du niveau d'adaptation de son patrimoine aux besoins des personnes âgées ;
- ▶ la stratégie patrimoniale des organismes contrôlés au regard du vieillissement de leurs locataires ;
- ▶ la manière dont les organismes contrôlés prennent en compte et répondent aux besoins des personnes âgées concernant le logement :
  - adaptation des logements ou mutation interne au coup par coup, en fonction des demandes des locataires ;
  - adaptation programmée du parc existant ;
  - location à des personnes morales en vue d'une sous-location à des personnes âgées ;
  - développement d'une offre nouvelle spécifiquement dédiée aux locataires âgés ;
  - politique spécifique de loyers ;
- ▶ la façon dont la gestion de proximité de l'organisme s'adapte aux besoins des personnes âgées.

Dans l'attente de l'aboutissement de cette démarche, la présente édition développe d'ores et déjà les questions inhérentes à cette thématique ainsi qu'une première revue des pratiques et stratégies mises en œuvre par les organismes pour accompagner leurs locataires les plus âgés.

## 13.1 LE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION, UN ENJEU FORT POUR LE LOGEMENT SOCIAL

Si le vieillissement concerne les locataires du secteur social, au même titre que les autres, le phénomène y prend des caractéristiques particulières :

- ▶ **le secteur HLM compte presque un tiers de locataires de plus de 60 ans en 2013** et la part des 50-64 ans y a augmenté plus vite entre 2006 et 2013 que pour l'ensemble des ménages ;
- ▶ 7 % des nouveaux entrants dans le logement social ont plus de 65 ans ;
- ▶ **les retraités en HLM se distinguent de la population générale des retraités et en particulier des propriétaires, puisqu'on y compte plus de femmes seules et de personnes issues de catégories professionnelles les moins favorisées** (presque trois quarts des retraités sont d'anciens employés et ouvriers) ;

- ▶ en HLM, 4 retraités sur 10 déclarent avoir un handicap ou une gêne au quotidien, contre seulement 27 % des retraités en France ;
- ▶ **les retraités locataires d'un logement social ont des revenus plus faibles que les autres retraités et consacrent** en moyenne 30 % de leurs revenus au logement ;
- ▶ enfin, le vieillissement de la population constitue, en vingt ans, l'évolution démographique la plus marquante au sein des quartiers prioritaires de la ville (QPV), pourtant originellement doté d'un profil sociologique rajeuni.

Ainsi, l'adaptation des logements se pose avec encore plus d'acuité dans le secteur du logement social.

Les évolutions démographiques et sociologiques ont conduit les pouvoirs publics à adopter la loi du 28 décembre 2015 qui impacte désormais la politique de gestion locative des bailleurs. Elle prévoit notamment :

- ▶ la possibilité de prioriser l'attribution de logements construits ou aménagés spécifiquement à des personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap dans le cadre de programmes bénéficiant d'une autorisation spécifique délivrée par le représentant de l'État dans le département (*article L. 441-2 du CCH : modification des règles d'attribution pour permettre aux personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou à un handicap de bénéficier, par priorité, d'un logement social adapté (...) la commission d'attribution peut attribuer en priorité tout ou partie des logements construits ou aménagés spécifiquement pour cet usage à des personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap, dans le cadre de programmes bénéficiant d'une autorisation spécifique délivrée par le représentant de l'État dans le département »*) ;
- ▶ la possibilité pour tous les locataires en situation de handicap ou de perte d'autonomie de réaliser à ses frais des travaux d'adaptation. Au départ du locataire, le bailleur ne pourra pas exiger la remise des lieux en l'état ;
- ▶ l'intégration d'un volet vieillissement dans les PLH et les plans de déplacements urbains (article L. 302-1 du CCH : Le PLH doit indiquer, au titre des moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, « *les réponses apportées aux besoins particuliers des personnes en situation de perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap, par le développement d'une offre nouvelle et l'adaptation des logements existants* »).

## 13.2 QUELLES DÉMARCHES DE RECENSEMENT ET DE CONNAISSANCE ?

Les bailleurs les plus actifs se lancent dans l'analyse des logements et conjointement l'amélioration de la connaissance des locataires.

Lorsque les logements sont identifiés dans la base locative, le bailleur peut suivre l'état du patrimoine en matière d'accessibilité et d'adaptation des logements et procéder à la cotation des logements adaptés à toutes les situations de perte de mobilité. Les bailleurs qui disposent d'un outil d'analyse du peuplement de leurs parcs de logements sont les mieux armés pour pouvoir se livrer à une analyse des locataires potentiellement concernés par la perte du droit au maintien dans les lieux et le développement d'outils pour proposer au sein du groupe des solutions à chaque ménage. La bonne connaissance des caractéristiques des populations logées et l'exploitation des enquêtes permettent de systématiser l'évaluation des besoins d'adaptation des logements et l'organisme peut avantageusement croiser son besoin d'adaptation à l'outil d'analyse du peuplement et à la cotation des logements.

Au niveau du patrimoine, la mise en œuvre de ce travail suppose un audit préalable sur l'accessibilité du patrimoine immobilier ou une démarche spécifique si le PSP ne le prévoit pas. Ce travail préalable mené par les bailleurs sensibilisés depuis des années à la question du vieillissement de leurs locataires a permis par la suite d'élaborer une politique spécifique afin de favoriser le maintien à domicile des personnes âgées de plus de 65 ou 70 ans.

Ce travail permet également de porter sur le patrimoine le regard approprié et d'identifier les logements majoritairement occupées par des personnes âgées ainsi que les logements considérés comme accessibles d'après une grille de critères (dont les caractéristiques du quartier -transports, commerces, etc.- la localisation, la configuration de la résidence ou encore la présence physique d'un gardien).

Le recensement exhaustif est vertueux et permet de mettre en œuvre des solutions de premier rang et ponctuellement suffisantes pour offrir une gamme de solutions aux populations concernées, par le jeu rendu efficace des mutations et par la création d'une offre idoine de logements neufs adaptés.

La connaissance fine issue de l'analyse des données est ainsi la condition préalable pour notamment :

- ▶ proposer une offre de logements adaptés aux personnes âgées sous forme de mutation, ce qui suppose de bien avoir préalablement identifié les besoins ;
- ▶ encourager et encadrer des échanges de logement entre locataires, pratique qui peut servir les personnes âgées s'il y a coordination avec leurs besoins identifiés.

Mais cette condition n'est pas suffisante. Il a été observé par exemple qu'un organisme procédait à des enquêtes idoines, mais n'en exploitait pas les résultats pour mettre en place les évolutions nécessaires, se contentant plutôt de proposer sur demande du locataire un relogement adapté.

### 13.3 QUELS OBJECTIFS D'ADAPTATION ?

La plupart des bailleurs ont entamé l'adaptation de leur patrimoine aux personnes âgées et au maintien à domicile des personnes à mobilité réduite. Cependant seuls les plus impliqués ont formalisé et intégré l'objectif de maintien à domicile des personnes âgées dans leur stratégie patrimoniale. Le PSP constitue à ce titre l'outil le plus pertinent. Celui-ci doit être actualisé pour tenir compte de l'objectif de maintien à domicile, intégrant les nouvelles réglementations concernant l'accessibilité des immeubles. Il suppose un plan d'adaptation (identification précise des opérations à réhabiliter et de celles pouvant faire l'objet d'une adaptation au vieillissement).

Le PSP est également l'instrument stratégique qui permet de mesurer le degré d'appropriation des enjeux de la lutte contre la vacance en zones sous-tendues et permet de s'assurer que l'organisme y développe une politique d'adaptation des logements pour conserver et gagner de nouveaux locataires.

Le PSP témoigne également de la bonne articulation entre les mesures mises en place pour réduire la sous-occupation des logements et les contraintes du maintien à domicile : grâce au recensement préalable des locataires concernés, une politique peut être arrêtée proposant des logements plus adaptés aux locataires en situation de sous-occupation et bénéficiant de l'exception liée à l'âge ou au handicap.

Le PSP doit comprendre l'identification précise des opérations à réhabiliter et l'identification de celles pouvant faire l'objet d'une adaptation au vieillissement. À titre d'illustration, on peut citer un organisme où tous les groupes comptant plus de 10 logements et plus de 30 % de personnes âgées de plus de 65 ans sont examinés afin de déterminer les éventuels besoins d'adaptation.



Le PSP peut intégrer des actions particulières qui traduisent son engagement contraignant : comme un plan d'action spécifique en faveur des personnes âgées (dénommé livre bleu).

En prolongement du PSP, certains organismes complètent leur engagement par des outils de sensibilisation précoce des personnels et des équipes. Ils jugent utile de se doter d'une charte interne ou un document équivalent, comme l'élaboration et l'adoption par leur conseil d'administration d'une charte Senior plus (dans ce cas pour les locataires de plus de 80 ans) ou une charte de qualité.

La mise en œuvre effective d'un PSP actualisé se vérifie dans les faits dans la mesure où il ouvre la voie à la programmation vertueuse et fige les actions contre-productives :

- ▶ il se vérifie dans les attributions puisque le besoin estimé en logements adaptés conduit in fine à l'action appropriée, c'est-à-dire une proposition de mutation du locataire concerné sur ce parc identifié (il suppose l'existence d'un pôle accompagnement social de la direction clientèle qui propose des familles au profil « publics prioritaires » aux services de l'État et assure le suivi individualisé de ces ménages) ;
- ▶ il conduit à la systématisation de la politique d'adaptation à toutes les opérations de rénovation et à tout le patrimoine : l'organisme couple naturellement la réhabilitation avec rénovation thermique avec la poursuite de l'adaptation des logements et des immeubles aux contraintes du quotidien des personnes âgées ;
- ▶ il met un frein aux opérations coûteuses, pour la plupart les actions qui sont faites au coup par coup, à la seule demande des locataires.

## 13.4 DES DÉMARCHES CIBLÉES D'INNOVATION

Le maintien à domicile suppose des aménagements auxquels consentent volontiers les bailleurs. Pour autant, la personne âgée demeure isolée dans son cadre de vie adapté, sujette à des risques accrus et limitée dans l'accomplissement de ses tâches quotidiennes. Le développement d'un marché spécifique au troisième âge gagne la sphère du logement social et mobilise les bailleurs dans le domaine des services comme dans celui de l'habitat dédié.

### 13.4.1 Des services innovants comme la « e-santé »

Des solutions sont testées pour s'assurer de leur bonne santé, répondre à leurs demandes et entretenir le socle requis d'interactivité. Elles s'inscrivent parfois dans l'émergence de la « e-santé », mais ne peuvent cependant constituer la panacée si le bailleur n'a pas parallèlement enclenché une nécessaire prise de conscience. La numérisation de la vigilance doit constituer une offre de services complémentaire à toute une panoplie de services simples déjà déployés qui confortent le locataire dans l'assurance d'un maintien assumé par toutes les parties prenantes.

De façon générale, les services innovants qui se développent dans le cadre d'un politique de maintien à domicile s'orientent vers par exemple :

- ▶ l'accès des locataires à mobilité réduite à un service de téléassistance pour favoriser le maintien à domicile (expérimentations pour le maintien à domicile avec EDF par exemple) ;
- ▶ l'expérimentation d'équipements et de conseils pour améliorer la qualité de vie et faciliter le maintien à domicile des personnes âgées. Il s'agit de tester auprès des anciennes générations des objets connectés (tablettes, balances, montres de téléassistance, podomètres et tensiomètres, aspirateurs robots) pour

compléter le référentiel global d'adaptation des logements en matière de domotique et développer les solutions les plus opérationnelles.

Les bailleurs qui s'orientent dans la direction de la « e-santé » sont attentifs à inscrire leur patrimoine dans un futur territoire intelligent et connecté. Ils doivent cependant mesurer les risques et identifier les précautions à prendre et connaître le coût de cette assistance savoir qui sera facturé et selon quelle clé de répartition. Il importe également de savoir si le matériel est destiné à être vendu ou loué aux locataires et enfin d'obtenir des garanties sur l'usage qui sera fait des données individuelles recueillies et pour quelle durée.

### 13.4.2 De nouvelles formules d'habitat séniors dans le parc social

Depuis quelques années, sollicitées par les collectivités territoriales ou actionnées par des investisseurs et promoteurs, des organismes expérimentent des nouvelles formes d'habitat dont ils doivent éprouver le modèle économique dans le respect d'un cadre législatif et réglementaire qui n'est pas toujours mobilisé à bon escient. Dans la plupart de ces nouveaux produits, ils demeurent les bailleurs de leurs locataires.

Exception faite de la résidence autonomie (ex-logements foyers) qui obéit à une autre logique, le paysage est occupé par des acteurs anciens qui développent une offre originale : les Marpa (maison d'accueil et de résidence pour l'autonomie de la MSA/RSI), qui se concentrent sur les besoins des populations dans des communes de moins de 2 000 habitants, et leur dédient une petite unité de vie dont la capacité d'hébergement est limitée à 24 personnes. Les résidents sont locataires de leur propre appartement, avec un accès privatif à leur logement et un accès direct vers les espaces de vie collectifs et de convivialité. Ces offres sont gérées par des associations et financièrement accompagnées par le département.

Sollicitées par les collectivités pour étoffer le maillage des solutions immobilières et de services pour les personnes âgées, les bailleurs sociaux développent de nouvelles solutions et se déploient dans deux directions : les habitats regroupés et l'habitat intergénérationnel.

#### ► Les caractéristiques des formules d'habitats regroupés

- maisons individuelles de plain-pied ;
- habitat uniquement dédié aux personnes âgées ;
- présence d'une maîtresse de maison ou d'un responsable de site ;
- espaces de convivialité ;
- services d'aides et de soins à domicile laissés au libre choix du locataire ;
- selon les ressources du résident, celui-ci peut bénéficier d'aides sociales ;
- finalité très sociale affirmée ;
- attribution en commission d'attribution des logements (CAL).

#### ► Les caractéristiques de l'habitat intergénérationnel. Ces programmes dits « intergénérationnels », mixent logements adaptés aux personnes âgées et à la mobilité réduite et logements familiaux classiques. Les formules d'habitat intergénérationnel se caractérisent par :

- habitat collectif ou individuel
- partiellement dédié aux personnes âgées (mixité des publics)



- charte intergénérationnelle, charte de bon voisinage
- espaces de vie collective (animations proposées par des partenaires)
- destiné aux retraités avec des petits revenus
- attribution en commission d'attribution des logements (CAL)

En pratique, on observe à la fois un enrichissement qualitatif et une porosité des frontières entre ces offres et le logement traditionnel, qui a abouti avant 2015 à des solutions qui n'étaient pas conformes aux textes.

Sous la pression de leurs partenaires ou de leur propre initiative, dans le cadre d'une logique de groupe impliquant une filiale dédiée, des organismes ont développé des logements adaptés pour parfaire le parcours résidentiel de leurs locataires les plus âgés et encore consommateurs de services et de biens, entamer un processus de mutualisation des coûts et prolonger leur sociabilité en les mêlant à d'autres générations, sans mesurer que leur création n'entraîne pas de facto la possibilité de les flétrir en direction de personnes âgées.

En effet, si la tentation est forte de développer des résidences non spécialisées pour des personnes âgées et en perte de mobilité, en réservant l'attribution des logements aux personnes âgées en commission d'attribution des logements (CAL), cette pratique était irrégulière avant loi de décembre 2015 et se trouve depuis soumise à autorisation de l'Etat.

Formule revisité de l'habitat regroupé, le retour en grâce des *béguinages* est encouragé par les collectivités territoriales et ces derniers sont généralement gérés par les bailleurs sociaux. Ces logements sont conçus pour des personnes vieillissantes ayant des difficultés de mobilité (présence des voisins, d'un responsable de site, de commerces, certains disposés à effectuer des tournées, des animations ouvertes sur quartier, un recours à des services d'aide à domicile possible mais rarement des services propres).

De son côté, l'habitat intergénérationnel connaît une vigueur accrue avec des offres sur mesure proposées aux collectivités et aux bailleurs : *les Maisons Marianne*, qui développe un habitat en site propre à caractère social et très social (PLUS / PLAI) comptant entre 70 à 120 logements. Son offre se complète par des services externalisés mais affichés à coût réduit et des lieux communs aux différentes générations (espaces de vie collective dont jardin collectif, buanderie commune, cuisine partagée, ateliers sport ou bricolage). Dans certaines résidences récentes, des voitures sont proposées en autopartage et un gardiennage est assuré du lundi au vendredi.

# 14 EFFICIENCE ET COÛT DE GESTION DES OPH ET DES SA D'HLM : UNE NOUVELLE APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

L'examen de l'efficience et du coût de gestion des organismes constitue l'une des composantes majeures des diligences mises en œuvre par l'Agence à l'occasion du contrôle des organismes. D'un point de vue méthodologique, jusqu'à récemment, cet examen reposait notamment sur l'utilisation des ratios de coût de gestion par logement issus de Bolero (ponctuellement retraités le cas échéant)<sup>104</sup> et des comparaisons avec des moyennes et médianes par catégorie d'organismes. Les enseignements que tire l'Agence de son expérience la conduisent à modifier son approche du coût de gestion et des références de positionnement relatif des organismes.<sup>105</sup> Cette évolution méthodologique est l'occasion de disposer dans ce rapport public annuel de contrôle<sup>106</sup> d'une revue du niveau du coût de gestion limitée aux OPH et aux SA d'HLM.

## 14.1 UNE NOUVELLE DÉFINITION DU COÛT DE GESTION

Le coût de gestion est appréhendé comme un coût de gestion à condition normale d'exploitation, c'est-à-dire qu'il comprend les charges d'exploitation non récupérables et les impôts et taxes. En revanche, ne sont pas retenues les dépenses de maintenance, les écarts de récupération de charges, les charges de mutualisation et les cotisations CGLLS. À partir des différentes rubriques des états réglementaires, la détermination de ce coût de gestion locatif normalisé (CGLN) se décompose comme suit.

Tableau 14.1 : Définition du coût de gestion locatif normalisé des OPH et SA d'HLM

Rubriques	Signe	Comptes
Charges de personnel	+	631-633; 641-6481; 645-647-6485; 691
Personnel extérieur à l'organisme	+	621
Déduction pour coûts internes de la production immobilisée et	-	7221; S_CINT
Déduction pour coût du personnel de maintenance en régie	-	_ECREGI2, _GEREGI2
<b>Cœts de personnel (1)</b>		
Approvisionnements (stocks et variation)	+	602; 6032
Achats non stockés de matériel et fournitures	+	606
Déduction pour consommations pour maintenance en régie	-	_ECREGI1, _GEREGI1
Crédit baux et baux à long terme	+	612
Primes d'assurances	+	616
Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	+	622
Publicité, publications, relations publiques	+	623
Déplacements, missions et réceptions	+	625
Redevances de sous-traitance générale	+	6285
Autres services extérieurs	+	Autres 61 et 62; 6155-6156-6158
Déduction pour cotisations CGLLS	-	6283
Déduction pour mutualisation FNAP-CGLLS	-	6282
Impôts, taxes et versements assimilés (hors rémunérations)	+	635-637
Quotes-parts de résultat sur opérations faites en commun	+	655
Redevances et charges diverses de gestion courante	+	651-658
<b>Autres charges (2)</b>		
<b>Coût de gestion locatif normalisé (3) = (1) + (2)</b>		

<sup>104</sup> Cf. [http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/publication/les-organismes-de-logement-social-chiffres-cles-2015\\_7474](http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/publication/les-organismes-de-logement-social-chiffres-cles-2015_7474) pour l'édition 2016 des statistiques issues de Bolero et les précisions méthodologiques sur les indicateurs utilisés.

<sup>105</sup> Il est précisé qu'à l'occasion des contrôles, au-delà de ces comparaisons sectorielles affinées, des diligences approfondies sont mises en œuvre pour une analyse détaillée des coûts de gestion au moyen notamment d'une décomposition de leurs éléments constitutifs (informatique, moyens généraux, gardiennage, régie, accompagnement social, ...) et d'une mise en perspective par rapport à la qualité du service rendu.

<sup>106</sup> Bien que le rapport public annuel de contrôle ne soit pas un rapport formellement contradictoire, ce chapitre a fait l'objet de corrections d'erreurs matérielles mineures et d'ajustements rédactionnels pour en améliorer la lisibilité consécutivement à l'exercice du droit de réponse par les fédérations professionnelles et leur union.

Le cas échéant, toutes les données utilisées pour le calcul du CGLN global ou du CGLN par logement, peuvent être retraitées lors des contrôles en fonction des observations faites *in situ* par l'Agence.

## 14.2 UNE VUE GLOBALE DU NIVEAU DES COÛTS DE GESTION DES OPH ET DES SA D'HLM

Compte tenu de la disponibilité des données déclarées par les organismes sur Harmonia<sup>107</sup> et sur RPLS<sup>108</sup>, après exclusion des données des organismes présentant des incohérences significatives, l'analyse globale est établie sur un périmètre comportant 246 OPH et 207 SA d'HLM. Les organismes intégrés à l'analyse détiennent plus de 91 % du parc total de logements locatifs sociaux au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

### 14.2.1 Une nette variabilité des coûts de gestion

Les statistiques descriptives issues des traitements sont présentées sur le Tableau 14.2 pour l'ensemble des deux familles étudiées, sur le Tableau 14.3 pour les OPH et sur le Tableau 14.4 pour les SA d'HLM. Parmi les indicateurs intégrés dans ces tableaux, il convient de signaler que l'indice de concentration normalisé permet de mesurer la concentration du parc de l'organisme par rapport au nombre de communes sur lesquels il intervient.<sup>109</sup> L'indice de concentration normalisé varie entre 0 et 1. Quand il tend vers 0, cela signifie que l'organisme intervient sur un vaste territoire. À l'inverse, si l'indice vaut 1, l'organisme est présent sur une seule commune.

**Tableau 14.2 : Statistiques sur le coût de gestion locatif normalisé en 2016**

Rubriques	Nombre d'organismes	Minimum	Maximum	Moyenne	Écart-type	1er quartile	Médiane	3ème quartile
Coût de gestion locatif normalisé, en milliers d'euros	453	157	202 121	11 520	16 598	3 938	6 988	12 525
Coût de gestion locatif normalisé au logement, en euros	453	266	2 648	1 083	288	915	1 037	1 236
Logements et foyers gérés	453	230	124 917	10 197	12 127	3 855	6 574	11 981
Part des logements et foyers vacants, en %	453	0	35,9	4,7	4,0	2,2	3,5	6,1
Equivalents Temps Plein au 31/12	453	0	2 902	181	238	62	121	206
Nombre de logements	453	3	126 407	9 828	11 960	3 722	6 399	11 594
Âge moyen de la construction	453	6	85	37	9	32	38	43
Part du parc en QPV, en %	453	0	99,5	27,4	20,7	10,7	25,1	41,9
Part du parc mis en service en 2015, 2016 et 2017, en %	453	0	53,6	6,1	6,3	2,2	4,5	7,6
Part des logements individuels dans le parc du bailleur, en %	453	0	97,9	16,5	15,5	4,4	12,1	24,6
Part des logements T1 ou T2 dans le parc du bailleur, en %	453	0	100	24,7	8,6	20,0	23,8	28,3
Nombre de communes où le bailleur détient des logements	453	1	310	69	69	12	48	110
Indice de concentration normalisé	453	0	1	0,37	0,37	0,06	0,18	0,75

Source : Harmonia et RPLS, traitements Ancols

<sup>107</sup> Plate-forme de déclaration des états réglementaires des organismes de logement social.

<sup>108</sup> Le répertoire sur le parc locatif social (RPLS) est basé sur les déclarations annuelles obligatoires effectuées par tous les bailleurs sociaux. Cf. pour des précisions méthodologiques le site : <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sources-methodes/enquete-nomenclature/1542/0/reperatoire-logements-locatifs-bailleurs-sociaux-rpls.html>.

<sup>109</sup> L'indice utilisé correspond à l'indice de Herfindahl-Hirschman (IHH) normalisé qui se calcule ainsi, avec n le nombre de communes :

$$IHH = \sum_{n=1}^N \left( \frac{\text{Nombre de logements sur la commune}}{\text{Nombre total de logements de l'OLS}} \right)^2 \text{ et } IHH \text{ normalisé} = \frac{IHH - \frac{1}{n}}{1 - \frac{1}{n}}$$

**Tableau 14.3 : Statistiques sur le coût de gestion locatif normalisé en 2016 - OPH**

Rubriques	Nombre d'organismes	Minimum	Maximum	Moyenne	Écart-type	1er quartile	Médiane	3ème quartile
Coût de gestion locatif normalisé, en milliers d'euros	246	471	202 121	10 291	15 540	3 801	6 703	11 257
Coût de gestion locatif normalisé au logement, en euros	246	537	1 936	1 026	227	903	988	1 148
Logements et foyers gérés	246	681	123 858	9 479	10 685	3 845	6 557	11 817
Part des logements et foyers vacants, en %	246	0	26,6	5,3	4,3	2,3	4,1	7,1
Équivalents Temps Plein au 31/12	246	0	2 902	192	244	76	135	215
Nombre de logements	246	452	126 407	9 207	10 618	3 727	6 454	11 311
Âge moyen de la construction	246	23	61	41	6	37	41	44
Part du parc en QPV, en %	246	0	99,5	34,6	22,8	16,8	33,0	51,7
Part du parc mis en service en 2015, 2016 et 2017, en %	246	0	34,6	4,2	4,2	1,5	3,2	5,4
Part des logements individuels dans le parc du bailleur, en %	246	0	73,9	13,2	13,0	3,0	9,0	19,2
Part des logements T1 ou T2 dans le parc du bailleur, en %	246	0	69	24,1	6,3	20,0	23,3	27,8
Nombre de communes où le bailleur détient des logements	246	1	308	56	68	6	21	100
Indice de concentration normalisé	246	0	1	0,54	0,39	0,10	0,66	0,94

Source : Harmonia et RPLS, traitements Ancols

**Tableau 14.4 : Statistiques sur le coût de gestion locatif normalisé 2016 - SA d'HLM**

Rubriques	Nombre d'organismes	Minimum	Maximum	Moyenne	Écart-type	1er quartile	Médiane	3ème quartile
Coût de gestion locatif normalisé, en milliers d'euros	207	157	168 228	12 979	17 702	3 978	7 453	14 463
Coût de gestion locatif normalisé au logement, en euros	207	266	2 648	1 151	335	951	1 096	1 280
Logements et foyers gérés	207	230	124 917	11 049	13 623	3 853	6 600	12 360
Part des logements et foyers vacants, en %	207	0	35,9	4,0	3,6	2,1	3,1	5,2
Équivalents Temps Plein au 31/12	207	2	2 281	167	230	48	100	189
Nombre de logements	207	3	124 426	10 567	13 371	3 721	6 385	11 836
Âge moyen de la construction	207	6	85	33	10	26	33	39
Part du parc en QPV, en %	207	0	59,1	18,9	13,9	8,2	18,3	27,6
Part du parc mis en service en 2015, 2016 et 2017, en %	207	0	53,6	8,3	7,5	3,6	6,5	11,2
Part des logements individuels dans le parc du bailleur, en %	207	0	97,9	20,4	17,3	6,5	16,2	31,7
Part des logements T1 ou T2 dans le parc du bailleur, en %	207	0	100	25,5	10,8	19,9	24,2	28,9
Nombre de communes où le bailleur détient des logements	207	1	310	85	68	33	67	112
Indice de concentration normalisé	207	0	1	0,15	0,19	0,04	0,09	0,18

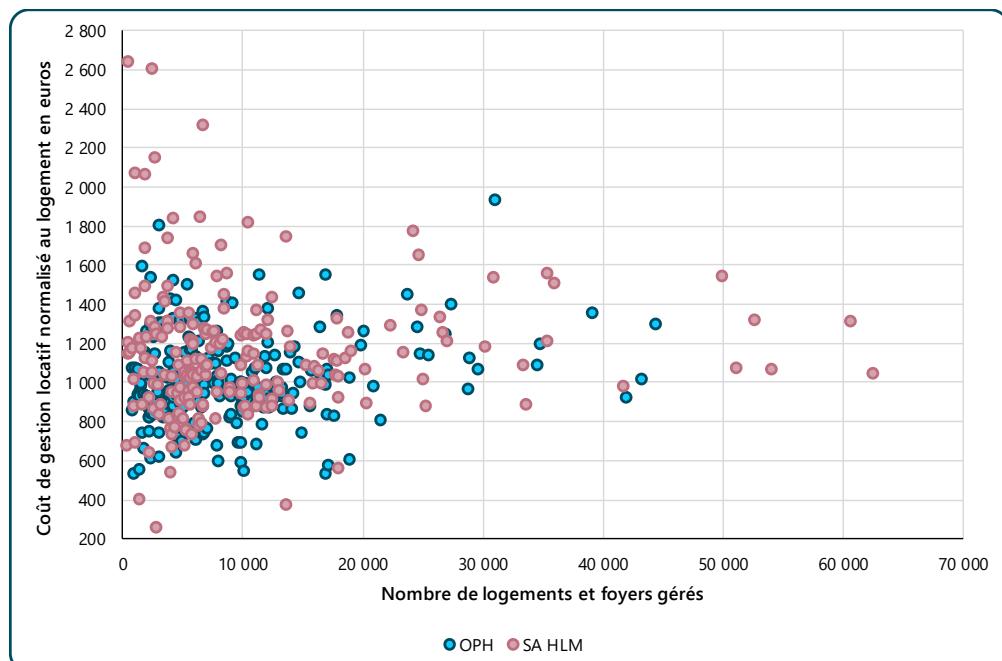
Source : Harmonia et RPLS, traitements Ancols

Le coût de gestion locatif normalisé moyen au logement s'établit à 1 083 euros en 2016 (pour une médiane de 1 037 euros), soit 1 026 euros pour les OPH (pour une médiane de 988 euros) et 1 151 euros pour les SA d'HLM (pour une médiane de 1 096 euros). En 2016, les OPH et les SA d'HLM gèrent en moyenne 10 197 logements et foyers avec une médiane de 6 574 logements et foyers gérés. L'effectif moyen en équivalents temps plein (ETP) est de 181 salariés en 2016. La moitié des OLS occupe moins de 121 salariés en 2016.<sup>110</sup> Le nombre moyen de communes sur lesquelles un OLS intervient est de 69 et l'indice de concentration moyen de 0,37. Ces statistiques mettent en évidence quelques différences entre les deux familles d'organismes. Ainsi, par rapport aux SA d'HLM, les OPH gèrent un peu moins de logements sociaux, sont plus présents dans les territoires difficiles, détiennent un parc plus ancien et plus concentré, occupent plus de personnel.

<sup>110</sup> Il faut noter que les données relatives aux effectifs ne sont pas d'une fiabilité suffisante dans les déclarations Harmonia, notamment omission de renseignement ou erreur manifeste, alors que les montants de masse salariale et de facturation à des GIE figurent au compte de résultat. Les données de 21 organismes ont été redressées.

Le graphique ci-dessous montre une importante dispersion du coût de gestion locatif normalisé par logement en fonction du parc géré, sans que ne soit visible une nette corrélation positive ou négative, ce qui est confirmé par un coefficient de corrélation de 0,13. L'utilisation comme référentiels des coûts de gestion par tranche de tailles d'organismes manque donc de robustesse et d'autres facteurs doivent être associés à la taille des organismes pour construire des référentiels de comparaison.

**Graphique 14.1 : Dispersion du coût de gestion locatif normalisé au logement selon le nombre de logements et foyers gérés en 2016**

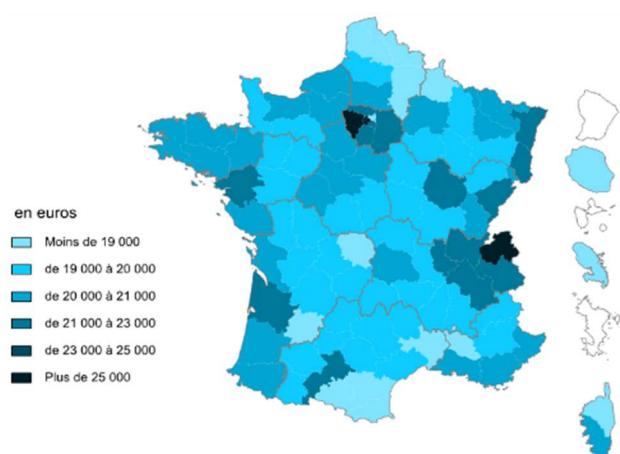


Source : Harmonia et RPLS, traitements Ancols, hors 2 organismes de plus de 100 000 logements

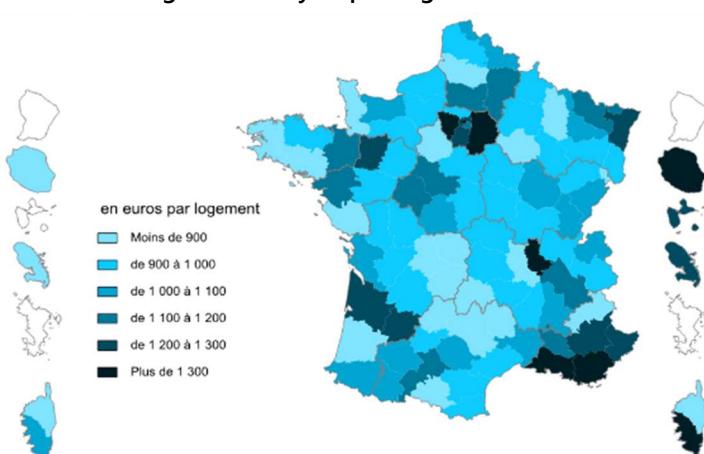
La masse salariale constitue le principal déterminant du CGLN. Pour éclairer la dispersion locale des coûts de gestion, les cartes ci-après comparent le niveau du CGLN par logement et le niveau de vie.<sup>111</sup>

**Carte 14.1 : Niveau de vie et coût de gestion locatif normalisé par logement (OPH et SA d'HLM) en 2016**

#### Niveau de vie médian



#### Coût de gestion moyen par logement



Source : INSEE - Fichier Localisé Social et Fiscal (FiLoSoFi) 2015 et Harmonia, traitements Ancols

<sup>111</sup> Le niveau de vie correspond au revenu disponible d'un ménage divisé par le nombre d'unités de consommation. Le premier adulte d'un ménage correspond à 1 unité de consommation, les autres personnes de 14 ans ou plus correspondent chacune à 0,5 unité de consommation et les enfants de moins de 14 ans à 0,3 unité de consommation.

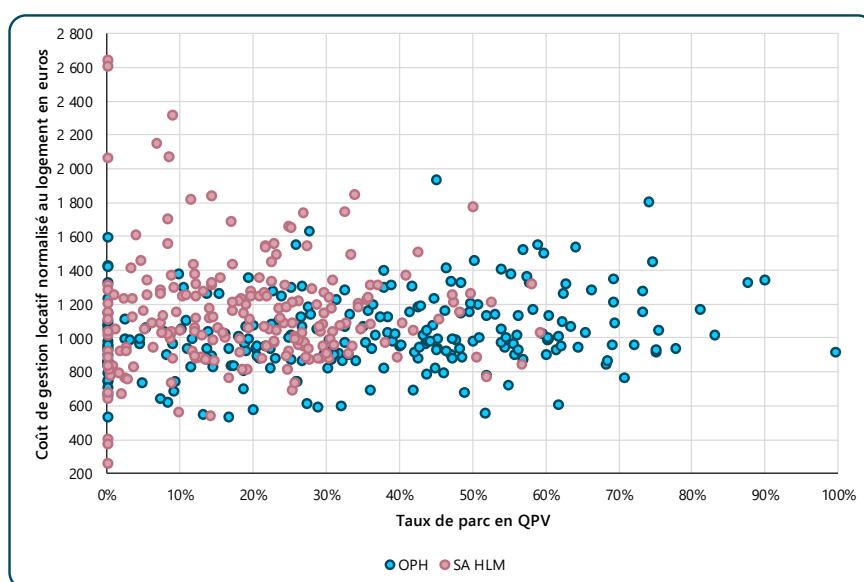
Pour compléter cette analyse spatiale, il est réalisé une segmentation selon le taux de détention de logements en zone QPV (quartier prioritaire de la politique de la ville) qui montre une certaine sensibilité du coût de gestion à la présence en QPV, en particulier pour les OPH pour lesquels on observe une tendance légèrement croissante du coût de gestion avec la présence en QPV.

**Tableau 14.5 : Coûts de gestion et coût salarial par part du parc en QPV en 2016**

Part du parc en QPV	Type d'organismes		Indice moyen de concentration du parc (IHH normalisé)		Nombre total de logements et foyers gérés en équivalents-logements		Nombre moyen de logements et foyers gérés en équivalents-logements		Coût salarial par logement géré ou équivalent (euros)		Coût de gestion locatif normalisé par logement géré ou équivalent (euros)		Nombre d'ETP au 31/12		Nombre moyen d'ETP au 31/12		Coût salarial par ETP au 31/12 (euros)		Coût de gestion locatif normalisé par ETP au 31/12 (euros)	
	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM
Pas de parc en QPV	28	20	0,747	0,328	94 275	58 436	3 367	2 922	642	696	962	1 227	1 780	658	64	33	32 738	59 519	50 178	98 823
Moins de 25%	58	118	0,229	0,118	538 477	1 048 049	9 284	8 882	660	624	1 022	1 252	9 627	15 219	166	129	36 160	45 770	52 620	91 403
de 25 à 50%	94	63	0,508	0,151	1 132 698	1 078 459	12 050	17 118	707	684	1 016	1 082	23 636	16 926	251	269	35 534	43 998	51 638	74 552
de 50 à 75%	59	6	0,781	0,337	523 086	102 302	8 866	17 050	741	590	1 014	1 130	11 204	1 753	190	292	35 174	33 773	51 510	59 181
Plus de 75%	7	0	0,842	0,000	43 343	0	6 192	0	778	0	1 002	1 118	987	0	141	0	35 421	0	50 816	0
Ensemble	246	207	0,544	0,155	2 331 879	2 287 246	9 479	11 049	699	648	1 026	1 151	47 234	34 555	192	167	35 274	46 211	51 649	86 057

Source : Harmonia et RPLS, traitements Ancols

**Graphique 14.2 : Dispersion du coût de gestion locatif normalisé au logement selon le taux de parc en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) en 2016**



Source : Harmonia et RPLS, traitements Ancols

## 14.2.2 Un poids prépondérant du coût salarial

Pour disposer d'un éclairage complémentaire sur le coût de gestion, il est procédé à une analyse du coût salarial qui en est la principale composante. Pour cette analyse, les données aberrantes, notamment celles pour lesquelles le coût salarial moyen par ETP est inférieur à 27 000 euros (l'équivalent d'un SMIC annuel charges comprises) ou supérieur à 100 000 euros sont exclues. Le coût salarial par ETP s'établit en moyenne en 2016 à 40 345 euros par an pour l'ensemble des OPH et des SA d'HLM. Il est plus élevé de 10 000 euros dans les SA d'HLM (46 211 euros) par rapport aux OPH (35 274 euros). À titre de comparaison, en France métropolitaine, hors agriculture et administration publique, le coût annuel en équivalent temps plein d'un salarié dans les établissements dépendant d'entreprises de dix salariés ou plus est en moyenne de 57 209 euros en 2016 d'après les données publiées par Eurostat. Dans le secteur de la location de logements, dont dépendent les organismes de logement social, il est de 45 821 euros en 2015 (INSEE, ESANE 2015).

Le coût salarial annuel par logement et foyer s'établit en moyenne à 677 euros en 2016, soit 699 euros pour les OPH et 648 euros pour les SA d'HLM. Il a tendance à croître avec le nombre de logements gérés.



**Tableau 14.6 : Coûts de gestion et coût salarial par tranche de logements gérés en 2016**

Nombre de logements et foyers gérés en équivalents-logements	Type d'organismes		Indice moyen de concentration du parc (IHH normalisé)		Nombre total de logements et foyers gérés en équivalents-logements		Nombre moyen de logements et foyers gérés en équivalents-logements		Coût salarial par logement géré ou équivalent (euros)		Coût de gestion locatif normalisé par logement géré ou équivalent (euros)		Nombre d'ETP au 31/12		Nombre moyen d'ETP au 31/12		Coût salarial par ETP (euros)		Coût de gestion locatif normalisé par ETP au 32/12 (euros)	
			OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM
Moins de 1 500	13	17	0,942	0,323	14 719	13 973	1 132	822	615	602	962	1 227	322	198	25	12	29 361	38 773	46 133	113 534
De 1 500 à 3 000	36	21	0,814	0,204	85 691	46 197	2 380	2 200	675	673	1 022	1 252	1 775	614	49	29	33 198	56 388	50 403	107 476
de 3 000 à 5 000	37	30	0,612	0,241	151 406	120 217	4 092	4 007	676	611	1 016	1 082	2 999	2 330	81	78	33 416	42 411	49 056	77 596
de 5 000 à 10 000	83	64	0,544	0,116	603 353	433 379	7 269	6 772	701	651	1 014	1 130	11 942	6 203	144	97	35 700	46 821	51 660	82 161
de 10 000 à 15 000	40	31	0,381	0,133	491 133	361 118	12 278	11 649	692	656	1 002	1 118	9 512	5 380	238	174	36 483	45 441	52 860	79 020
de 15 000 à 50 000	36	38	0,234	0,088	861 719	907 005	23 937	23 869	770	656	1 103	1 171	17 782	13 361	494	352	38 906	46 061	55 683	82 291
Plus de 50 000	1	6	n.c.	0,022	n.c.	405 357	n.c.	67 560	n.c.	761	1 198	n.c.	6 470	n.c.	1 078	n.c.	49 103	n.c.	77 310	
<b>Ensemble</b>	<b>246</b>	<b>207</b>	<b>0,544</b>	<b>0,155</b>	<b>2 331 879</b>	<b>2 287 246</b>	<b>9 479</b>	<b>11 049</b>	<b>699</b>	<b>648</b>	<b>1026</b>	<b>1151</b>	<b>47 234</b>	<b>34 555</b>	<b>192</b>	<b>167</b>	<b>35 274</b>	<b>46 211</b>	<b>51 649</b>	<b>86 057</b>

Source : Harmonia, traitements Ancols

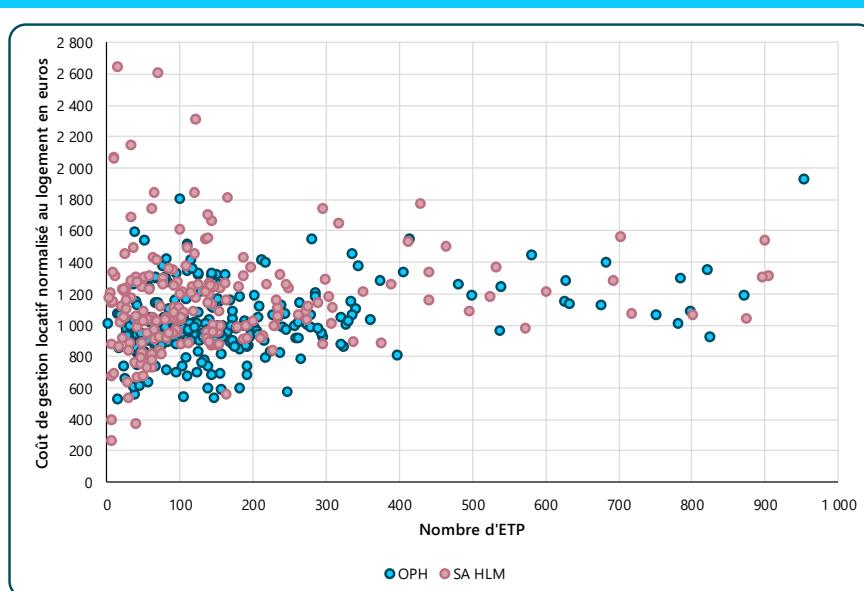
Une analyse complémentaire du CGLN selon les tranches d'effectifs montre que le coût moyen par logement géré le plus bas s'observe dans la tranche de 150 à 200 ETP.

**Tableau 14.7 : Coûts de gestion et coût salarial par tranche d'ETP au 31/12 en 2016**

Effectifs en ETP au 31/12	Type d'organismes		Indice moyen de concentration du parc (IHH normalisé)		Nombre total de logements et foyers gérés en équivalents-logements		Nombre moyen de logements et foyers gérés en équivalents-logements		Coût salarial par logement géré ou équivalent (euros)		Coût de gestion locatif normalisé par logement géré ou équivalent (euros)		Nombre d'ETP au 31/12		Nombre moyen d'ETP au 31/12		Coût salarial par ETP (euros)		Coût de gestion locatif normalisé par ETP au 32/12 (euros)	
			OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM
Moins de 50	35	55	0,869	0,237	65 635	146 903	1 875	2 671	579	565	920	1 093	1 118	1 491	32	27	31 340	49 297	48 191	107 143
De 50 à 100	51	48	0,620	0,159	196 242	262 326	3 848	5 465	698	655	1 042	1 126	3 788	3 549	74	74	34 961	46 628	52 400	81 124
De 100 à 150	52	37	0,580	0,136	345 100	309 993	6 637	8 378	703	707	1 018	1 223	6 466	4 698	124	127	36 108	45 144	52 191	78 048
de 150 à 200	39	19	0,416	0,088	368 362	234 217	9 445	12 327	656	632	953	1 112	6 721	3 250	172	171	34 809	44 052	50 617	77 811
de 200 à 300	35	21	0,398	0,139	444 197	344 567	12 691	16 408	728	668	1 033	1 126	8 550	5 228	244	249	37 313	43 643	52 930	73 967
de 300 à 500	17	14	0,473	0,089	280 494	362 228	16 500	25 873	787	672	1 149	1 262	6 221	5 351	366	382	35 266	44 906	51 410	85 295
Plus de 500	17	13	0,202	0,038	631 849	627 012	37 168	48 232	882	774	1 255	1 259	14 371	10 988	845	845	38 636	43 368	54 835	70 260
<b>Ensemble</b>	<b>246</b>	<b>207</b>	<b>0,544</b>	<b>0,155</b>	<b>2 331 879</b>	<b>2 287 246</b>	<b>9 479</b>	<b>11 049</b>	<b>699</b>	<b>648</b>	<b>1026</b>	<b>1151</b>	<b>47 234</b>	<b>34 555</b>	<b>192</b>	<b>167</b>	<b>35 274</b>	<b>46 211</b>	<b>51 649</b>	<b>86 057</b>

Source : Harmonia et RPLS, traitements Ancols

**Graphique 14.3: Dispersion du coût de gestion locatif normalisé au logement selon l'effectif en nombre d'ETP en 2016**



Source : Harmonia et RPLS, traitements Ancols, hors 2 organismes de plus de 2 000 ETP

À l'intérieur des coûts salariaux, au regard de l'importance que peut revêtir d'un point de vue symbolique et de l'exemplarité la question des rémunérations des dirigeants, celle-ci a fait l'objet d'une première revue sur la base des contrôles réalisés par l'Agence sur les trois dernières années.

Cette revue limitée aux SA d'HLM montre que le statut des dirigeants fait l'objet de montages variables :

- le montage le plus classique reste la mise à disposition d'un dirigeant par la société-mère moyennant remboursement de la part de la filiale avec cumul du mandat et du contrat. Dans ce cas de figure le mandat social est souvent exercé gracieusement ;

- le directeur général peut également être salarié d'un GIE ;
- certains dirigeants cumulent plusieurs mandats.

L'examen des quinze premières rémunérations sur le panel analysé montre une variation entre 160 000 euros environ et plus de 300 000 euros, sans progressivité directement liée à la taille des organismes ou au rôle de société-mère qu'ils peuvent exercer. Rapportées au patrimoine, les rémunérations varient entre 3 euros par logement et près de 150 euros par logement.

**Tableau 14.8 : Quinze premières rémunérations du panel SA d'HLM**

Classement rémunération	Rémunération brute en euros	Nombre de logements	Part variable et prime d'objectif	Prime	Épargne salariale et autres	Voiture de fonction et autres
1	303 413	10 000 - 15 000				X
2	251 450	1 500 - 5 000				
3	245 408	> 30 000				X
4	245 000	> 30 000	X			X
5	243 318	1 500 - 5 000				
6	222 641	5 000 - 10 000				X
7	217 432	1 500 - 5 000	X	X		X
8	206 571	> 30 000				
9	198 948	15 000 - 20 000				
10	185 000	10 000 - 15 000	X			
11	174 885	5 000 - 10 000				
12	174 885	5 000 - 10 000				
13	163 272	5 000 - 10 000			X	
14	163 156	10 000 - 15 000				X
15	162 000	1 500 - 5 000				X

Source : Traitements Ancols d'après contrôles réalisés entre 2015 et 2017

D'un point de vue analytique, au regard de l'ensemble des rapports réalisés par l'Agence au cours des trois dernières années (soit plus de 300 contrôles), les principaux dysfonctionnements et irrégularités relevés en matière de rémunération de dirigeants de SA d'HLM sont les suivants :

- cumul irrégulier d'un contrat de travail avec un mandat social (10 cas) ;
- non exercice par le conseil d'administration de ses prérogatives avec absence d'approbation formelle de la rémunération, souvent dans le cas d'une mise à disposition par un GIE ou la société-mère (14 cas) ;
- information insuffisante du conseil d'administration ou du conseil de surveillance sur les détails de la rémunération ou sur les rémunérations complémentaires versées par d'autres entités du groupe (9 cas) ;
- absence de définition des fonctions de direction générale (2 cas) ;
- montants de rémunérations anormalement élevés au regard d'un secteur relevant d'un service d'intérêt économique général (2 cas) ;
- conditions de départ anomalies (5 cas).

### 14.3 UNE DÉMARCHE D'OBJECTIVATION DES FACTEURS EXPLICATIFS DES ÉCARTS DE COÛT DE GESTION ENTRE ORGANISMES

Pour expliquer leur niveau relatif de coût de gestion, différents facteurs patrimoniaux objectifs<sup>112</sup> sont souvent avancés par les organismes contrôlés. Afin de disposer de bases objectives à l'occasion de ces échanges, l'Agence

<sup>112</sup> À ce stade des travaux de l'Agence, des facteurs plus qualitatifs comme l'intensité des accompagnements sociaux face aux situations d'impayés, le taux de ménages APLisés ou le taux de ménages dont les ressources sont par exemple inférieurs à 60 % du



a procédé à une analyse de régression des coûts de gestion afin de tester la significativité d'un certain nombre de ces facteurs explicatifs couramment cités :

- ▶ Famille d'organismes : SAHLM versus OPH
- ▶ Effet taille
  - Logements et foyers gérés
  - Logements et foyers vacants
- ▶ Typologie du parc
  - Part du parc en QPV
  - Part de logements individuels dans le parc
  - Part des petits logements
- ▶ Dynamisme de production : part du parc mis en service en 2014, 2015 et 2016
- ▶ Ancienneté du parc : âge moyen du parc
- ▶ Étendue de l'aire d'intervention
  - Nombre de communes sur lesquelles l'OLS intervient
  - Indice de concentration normalisé

Les résultats obtenus sont présentés dans le Tableau 14.9 ci-après :

**Tableau 14.9 : Coefficients de régression du coût de gestion locatif normalisé au logement géré en 2016**

Variables	Coefficients non standardisés		Coefficients standardisés	t de Student	Significativité	
	Bruts	Erreur standard			Valeur	>1%
Constante	1 114,91	97,23	-	11,47	0,000	x
Est SA HLM	125,58	32,35	0,22	3,88	0,000	x
Nombre de foyers et logements gérés	0,005	0,002	0,20	2,74	0,006	x
Nombre de foyers et logements vacants	-0,06	0,04	-0,11	-1,52	0,130	-
Âge moyen de construction	0,87	1,72	0,03	0,51	0,614	-
Part du parc en QPV	123,92	73,02	0,09	1,70	0,090	-
Part du parc mis en service en 2015, 2016 et 2017	287,45	216,18	0,06	1,33	0,184	-
Part du parc en logement individuel	-495,72	102,31	-0,27	-4,85	0,000	x
Part du parc en T1 ou T2	-78,57	157,31	-0,02	-0,50	0,618	-
Nombre de communes où l'OLS est présent	-0,61	0,30	-0,15	-2,04	0,042	-
Indice de concentration normalisé	-148,51	56,88	-0,19	-2,61	0,009	x

Source : Harmonia et RPLS, traitements Ancols

La constante du modèle (1 115 euros) est proche de la valeur moyenne du coût de gestion locatif normalisé (1 083 euros). Le fait que l'OLS soit une SA d'HLM par rapport à un OPH entraîne en tendance moyenne un coût de gestion au logement supérieur de 125,58 €. Le nombre de foyers et logements gérés et la présence en QPV font augmenter le coût de gestion au logement. Il en est de même pour le dynamisme de production (avec une faible significativité) et l'âge du parc (avec une significativité encore beaucoup plus faible). À l'inverse, une forte proportion de logements individuels et une forte concentration du parc font baisser le coût de gestion au

plafond PLUS n'ont pu certes être directement pris en compte, mais les critères comme le taux de parc en QPV permettent d'intégrer indirectement certains aspects des caractéristiques sociales des personnes logées.

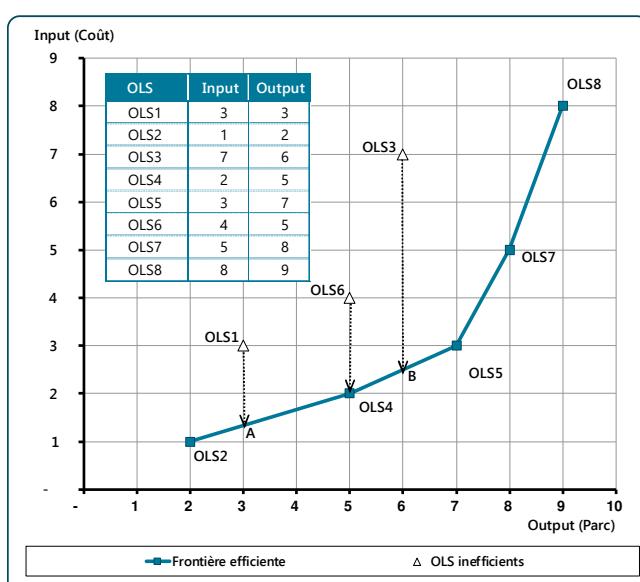
logement. La vacance locative ainsi que la proportion de petits logements induisent également une baisse du coût de gestion au logement, mais avec une très faible significativité.

## 14.4 UNE APPROCHE DE COMPARAISON RENOUVELÉE ET SYNTHÉTISÉE PAR UN INDICE D'EFFICIENCE RELATIVE OU COMPARATIVE

La comparaison des résultats des organismes contrôlés à des chiffres nationaux médians ou moyens ne permet pas une démarche de positionnement relatif suffisamment précis pour faciliter l'identification de points de comparaison réels constitués par des organismes comparables. L'Agence entame donc une évolution méthodologique consistant à réaliser une approche comparative aboutissant à la détermination d'un indice d'efficience relative ou comparative et à l'identification des organismes comparables à une échelle suffisamment fine pour permettre une réelle démarche de benchmarking. Cette approche utilise la technique de l'analyse d'enveloppement des données (Data Envelopment Analysis).

Il s'agit d'une méthode qui permet d'obtenir des mesures d'efficience d'unités de production au sens large (il peut s'agir de services ou de produits non marchands, ici ce sont les OLS), en mettant en jeu plusieurs inputs et outputs. La méthode Data Envelopment Analysis (DEA) consiste à déterminer des benchmarks d'efficience (ici OLS de référence) et à situer l'ensemble des unités par rapport à ces benchmarks. Elle procède par enveloppement de données. Les unités qui se situent sur l'enveloppe (ou frontière empirique de production) constituent donc les points de référence. Une distance des autres unités à cette frontière de production constitue une mesure de leur « inefficience ». La mise en œuvre de la méthode DEA nécessite l'émission d'hypothèses concernant les rendements d'échelle. Les deux modèles les plus usités sont ceux à rendements d'échelle constants et à rendements d'échelle variables. Une spécification erronée de rendements d'échelle constants pouvant entraîner des erreurs de mesures importantes, l'Agence retient l'hypothèse la plus souple, celle de rendements d'échelle variables.

Pour illustrer le principe de la méthode, considérons l'exemple théorique ci-contre avec huit organismes à comparer sur la base d'un seul input (qui pourrait être le coût de gestion) et d'un seul output (qui pourrait être le nombre de logements gérés). La lecture du graphique permet de constater visuellement que les OLS2, OLS4, OLS5, OLS7 et OLS8 forment une frontière efficiente qui enveloppe l'ensemble des organismes. On observe que l'OLS1 pourrait être comparé aux OLS2 et OLS4 et que son coût est a priori trop élevé et s'écarte de la dynamique de ces deux organismes. Son coût efficient devrait correspondre peu ou prou à celui représenté par le point A de projection sur la



frontière efficiente. Il en est de même pour l'OLS3 par rapport aux OLS4 et OLS5 et pour qui le coût efficient devrait correspondre au point de projection B. La situation est encore plus évidente pour l'OLS6 directement comparable à l'OLS4 et qui affiche un coût trop élevé par rapport à ce dernier et pour qui le coût efficient est égal au coût de l'OLS4. Pour ces trois organismes (OLS1, OLS3 et OLS6), les distances qui les séparent de la frontière efficiente mesurent les marges en termes d'économies potentielles de coût de gestion. La méthode DEA permet de transposer le raisonnement ainsi mené dans un espace multi-dimensionnel correspondant à une

sphère et de déterminer la distance qui sépare chaque organisme de la frontière efficiente pour identifier les marges en termes d'efficience, et donc de coûts de gestion dans le cas d'espèce.

Pour la mise en œuvre de la méthode, les coûts de gestion sont ventilés en deux composantes, les coûts du personnel (salaires et charges sociales du personnel ainsi que sous-traitance) et les autres charges d'exploitation. L'effectif des organismes est également intégré comme élément de coût physique. Les inputs (ou ensemble des facteurs entrants) choisis sont donc :

- ▶ Coûts de personnel
- ▶ Coûts des autres charges
- ▶ Nombre d'ETP au 31/12

Pour caractériser la production et l'activité des organismes, les outputs (ou ensembles des facteurs sortants) retenus sont les variables explicatives utilisées dans les régressions précédentes (soit des variables liées aux seules caractéristiques patrimoniales<sup>113</sup>) :

- ▶ Logements et foyers gérés
- ▶ Logements et foyers vacants
- ▶ Part du parc en QPV
- ▶ Part du parc individuel
- ▶ Part des petits logements
- ▶ Part du parc mis en service en 2015, 2016 et 2017
- ▶ Âge moyen du parc
- ▶ Nombre de communes sur lesquelles l'OLS intervient
- ▶ Indice de concentration normalisé

Sur la base de groupes de comparaison dont la taille maximale est de 12 organismes (avec une moyenne de 6 organismes et une médiane de 7 organismes), l'efficience moyenne obtenue en 2016 est de 79% du coût de gestion observé, soit 81% pour les OPH et 77% pour les SA d'HLM comme l'illustre le Tableau 14.10 de la page suivante. 27 % des OPH et 26 % des SA d'HLM se situent sur la frontière efficiente (leur efficience relative est de 100%). Par rapport aux organismes présents sur la frontière d'efficience relative, la marge potentielle en gain global de coûts de gestion s'élève sur la base des chiffres 2016 à 1 068 millions d'euros, soit 456 millions d'euros pour les OPH et 612 millions d'euros pour les SA d'HLM. Le potentiel global est donc d'environ un milliard d'euros, mais la concrétisation d'un tel potentiel implique nécessairement des actions dans la durée et des évolutions structurelles internes aux organismes, sachant que la marge sur les coûts salariaux représente 651 millions d'euros soit 61% de la marge globale. Ces marges sont estimées dans une stricte logique de comparaison interne, donc sans référence d'efficience absolue, et sans prendre en considération les gains potentiels liés à une restructuration ou une réorganisation sectorielle. De plus, la méthode exclut *de facto* certains organismes qui compte tenu de

---

<sup>113</sup> Il est rappelé qu'à ce stade des travaux de l'Agence, des facteurs plus qualitatifs comme l'intensité des accompagnements sociaux face aux situations d'impayés, le taux de ménages APLisés ou le taux de ménages dont les ressources sont par exemple inférieurs à 60 % du plafond PLUS n'ont pu certes être directement pris en compte, mais les critères comme le taux de parc en QPV permettent d'intégrer indirectement certains aspects des caractéristiques sociales des personnes logées.

leurs spécificités n'ont pas de points de comparaison possibles et sont donc artificiellement identifiés comme efficents (en langage simple, ils sont bons puisqu'ils se comparent à eux-mêmes). C'est en particulier le cas pour les organismes de taille importante qui compte tenu de leur position relative n'ont pas de points de comparaison permettant d'apprécier leur performance de gestion.

**Tableau 14.10 : Efficience selon le nombre de logements et foyers gérés en 2016**

Nombre de logements et foyers gérés en équivalents-logements	Type d'organismes		Efficience relative (moyenne)		Efficience relative (part d'organismes à 100%)		Marge sur ETP au 31/12 (moyenne)		Marge sur coûts salariaux en milliers d'euros (moyenne)		Marge globale sur coût de gestion en milliers d'euros (moyenne)		Marge sur coûts salariaux en milliers d'euros (total)		Marge globale sur coût de gestion en milliers d'euros (total)	
					OPH	SA HLM			OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM
Moins de 1 500	13	17	89	90	46%	59%	3	2	118	108	186	150	1 536	1 831	2 423	2 546
De 1 500 à 3 000	36	21	74	79	22%	24%	15	8	520	692	765	931	18 703	14 522	27 548	19 541
de 3 000 à 5 000	37	30	80	74	27%	17%	18	37	635	853	904	1 452	23 507	25 602	33 431	43 559
de 5 000 à 10 000	83	64	80	70	19%	19%	35	32	1 220	1 650	1 708	2 727	101 287	105 590	141 735	174 540
de 10 000 à 15 000	40	31	81	71	23%	10%	53	56	1 875	2 931	2 700	4 734	74 981	90 874	108 013	146 746
de 15 000 à 50 000	36	38	85	88	47%	32%	83	47	2 815	2 392	3 985	5 918	101 351	90 910	143 465	224 880
Plus de 50 000	1	6	n.c.	100	100%	n.c.	0	0	n.c.	0	n.c.	0	n.c.	0	n.c.	0
Ensemble	246	207	81	77	27%	26%	38	33	1 306	1 591	1 856	2 956	321 364	329 330	456 615	611 812

Source : Harmonia et RPLS, traitements Ancols

**Tableau 14.11 : Efficience selon la part du parc en QPV en 2016**

Part du parc en QPV	Type d'organismes		Efficience relative (moyenne)		Efficience relative (part d'organismes à 100%)		Marge sur ETP au 31/12 (moyenne)		Marge sur coûts salariaux en milliers d'euros (moyenne)		Marge globale sur coût de gestion en milliers d'euros (moyenne)		Marge sur coûts salariaux en milliers d'euros (total)		Marge globale sur coût de gestion en milliers d'euros (total)	
					OPH	SA HLM			OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM
Pas de parc en QPV	28	20	87	87	36%	45%	11	9	326	463	512	628	9 118	9 262	14 322	12 567
Moins de 25%	58	118	79	77	19%	24%	37	33	1 428	1 567	1 922	2 946	82 821	184 936	111 490	347 619
de 25 à 50%	94	63	77	75	20%	21%	55	43	1 771	2 127	2 536	3 965	166 477	133 995	238 392	249 785
de 50 à 75%	59	6	83	90	36%	50%	27	8	1 042	189	1 535	307	61 476	1 136	90 574	1 841
Plus de 75%	7	0	97	0	86%	0	3	0	210	0	262	0	1 471	0	1 836	0
Ensemble	246	207	81	77	27%	26%	38	33	1 306	1 591	1 856	2 956	321 364	329 330	456 615	611 812

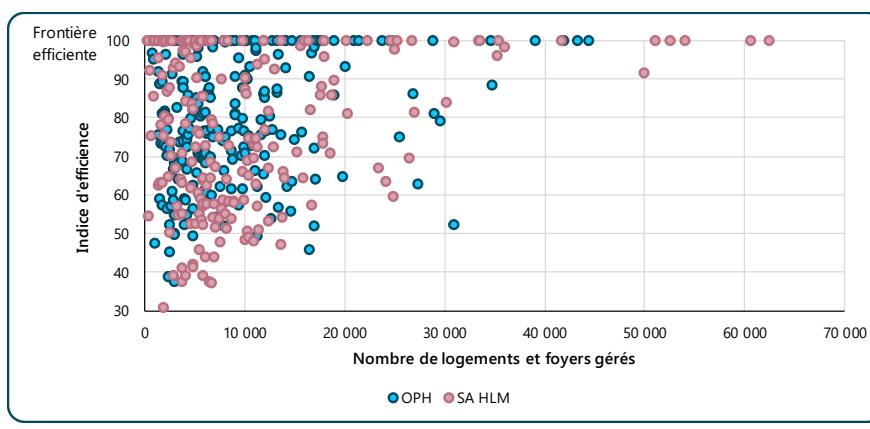
Source : Harmonia et RPLS, traitements Ancols

**Tableau 14.12 : Efficience selon le nombre d'ETP au 31/12 en 2016**

Effectifs en ETP au 31/12	Type d'organismes		Efficience relative (moyenne)		Efficience relative (part d'organismes à 100%)		Marge sur ETP au 31/12 (moyenne)		Marge sur coûts salariaux en milliers d'euros (moyenne)		Marge globale sur coût de gestion en milliers d'euros (moyenne)		Marge sur coûts salariaux en milliers d'euros (total)		Marge globale sur coût de gestion en milliers d'euros (total)	
					OPH	SA HLM			OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM	OPH	SA HLM
Moins de 50	35	55	86	86	37%	44%	6	5	214	345	310	496	7 479	18 974	10 848	27 281
De 50 à 100	51	48	74	71	18%	13%	20	22	741	1 313	1 069	2 140	37 770	63 006	54 524	102 728
De 100 à 150	52	37	82	65	23%	8%	27	44	1 022	2 335	1 416	3 808	53 158	86 404	73 615	140 895
de 150 à 200	39	19	83	77	28%	21%	37	39	1 074	2 103	1 576	3 774	41 900	39 963	61 445	71 709
de 200 à 300	35	21	80	77	17%	24%	57	60	2 217	2 685	3 043	4 981	77 599	56 394	106 496	104 603
de 300 à 500	17	14	76	86	35%	21%	76	58	2 601	3 175	4 024	8 374	44 209	44 450	68 400	117 240
Plus de 500	17	13	90	90	59%	62%	113	87	3 485	1 549	4 782	3 643	59 249	20 139	81 287	47 356
Ensemble	246	207	81	77	27%	26%	38	33	1 306	1 591	1 856	2 956	321 364	329 330	456 615	611 812

Source : Harmonia et RPLS, traitements Ancols

**Graphique 14.4 : Dispersion de l'indice d'efficience par type d'organisme en 2016**



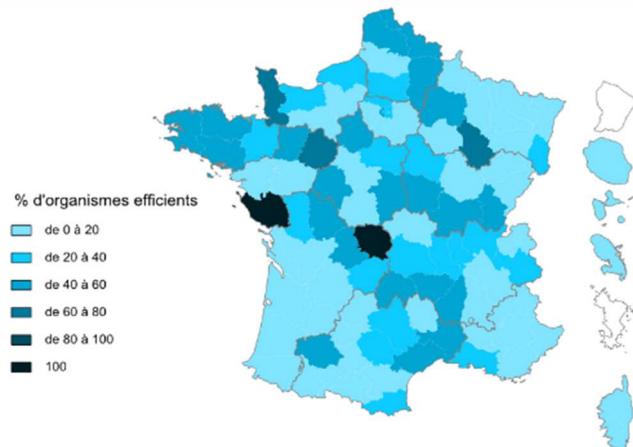
Source : Harmonia et RPLS, traitements Ancols, hors 2 organismes de plus de 120 000 logements



Le Graphique 14.4 de la page précédente montre la dispersion des niveaux d'efficience relative selon la taille des organismes en termes de nombres de logements gérés et permet de constater que l'apparente efficience relative des organismes de grande taille s'explique par l'absence de points de comparaison.

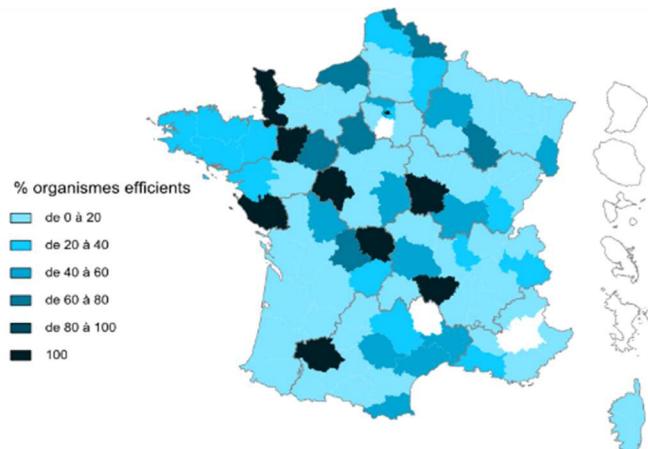
Les cartes ci-dessous représentent la proportion d'organismes par département du siège social qui atteignent un indice d'efficience relative de 100%.

**Carte 14.2 : Proportion d'OPH et SA d'HLM efficients par département en 2016**



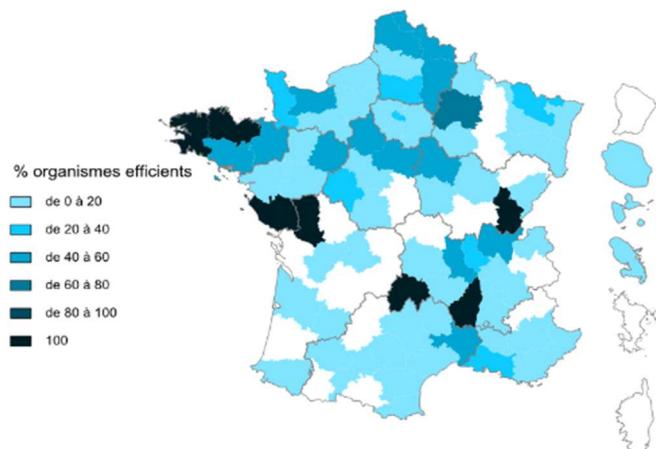
Source : Harmonia et RPLS, traitements Ancols

**Carte 14.3 : Proportion d'OPH efficients par département en 2016**



Source : Harmonia et RPLS, traitements Ancols

**Carte 14.4 : Proportion de SA d'HLM efficients par département en 2016**



Source : Harmonia et RPLS, traitements Ancols

## 14.5 UNE CLASSIFICATION TYPOLOGIQUE DES OPH ET DES SA D'HLM SELON LES COÛTS DE GESTION ET L'EFFICIENCE

En complément des positionnements relatifs individuels exposés ci-dessus, l'évolution méthodologique de l'examen des coûts de gestion s'appuie également sur des comparaisons au sein de groupes d'organismes homogènes pour ne plus se limiter aux comparaisons globales selon les tailles d'organismes ou leur localisation en Île-de-France ou non. Ces groupes sont établis à partir d'une vision multicritères du positionnement des organismes en termes de coûts de gestion et d'efficience à partir des variables suivantes :

- ▶ Coût de gestion normalisé au logement
- ▶ Indice d'efficience
- ▶ Est SAHLM (oui ou non)
- ▶ Logements et foyers gérés
- ▶ Logements et foyers vacants
- ▶ Part du parc en QPV
- ▶ Part du parc individuel
- ▶ Part des petits logements
- ▶ Parc du parc mis en service en 2015, 2016 et 2017
- ▶ Âge moyen du parc
- ▶ Nombre de communes sur lesquelles l'OLS intervient
- ▶ Indice de concentration normalisé

Une classification statistique par la méthode dite des nuées dynamiques fait ressortir cinq classes significatives.

Tableau 14.13 : Classification selon les coûts de gestion et l'efficience en 2016

	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5
Nombre d'organismes (1)	54	101	134	116	17
Variables					
	Centres de classe				
Coût de gestion locatif normalisé au logement	1 029	1 050	1 058	1 104	1 202
Indice d'efficience	81	78	76	79	88
Est SA HLM	44%	40%	48%	45%	53%
Âge moyen de construction	37	36	36	39	37
Nombre de foyers et logements gérés	15 797	10 071	5 602	2 280	22 914
Nombre de foyers et logements vacants	690	460	282	109	787
Part du parc en QPV	30%	28%	29%	20%	39%
Part du parc en logement individuel	16%	18%	19%	13%	14%
Part du parc en T1 ou T2	25%	24%	24%	26%	26%
Part du parc mis en service en 2015, 2016 et 2017	7%	7%	5%	6%	7%
Nombre de communes où l'OLS est présent	114	86	51	21	121
Indice de concentration normalisé	0,211	0,290	0,393	0,564	0,258

(1) Sur un nombre total d'organismes de 453, 31 organismes singuliers ne sont pas classés dans les classes retenues.

Source : Harmonia et RPLS, traitements Ancols.

Ces classes présentées par montant croissant de CGLN au logement se caractérisent ainsi.

- ▶ **Classe 1** : les organismes gèrent entre 12 800 et 19 000 logements, plutôt présents dans les périphéries des métropoles régionales et les zones détendues. le coût de gestion est peu élevé et l'indice d'efficience



(81 %) est dans la moyenne nationale. Le parc est situé à 30 % dans les QPV et la part des logements individuels représente 16 % du parc qui est par ailleurs le moins concentré.

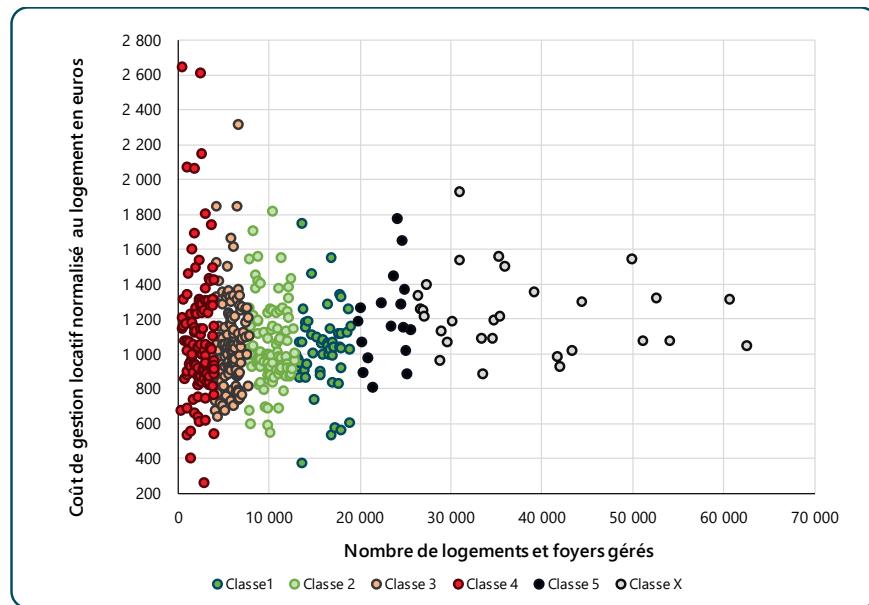
- ▶ **Classe 2** : les organismes gèrent entre 7 700 et 12 800 logements, avec un indice d'efficience de 78 %. Ce sont des OPH départementaux ou des SA intégrées à un groupe. Ils interviennent sur un territoire assez large, et sont territorialement peu concentrés (indice de concentration de 0,29).
- ▶ **Classe 3** : c'est la classe la plus importante en nombre d'organismes (134). Ces organismes ont un parc compris entre 3 900 et 7 900 logements. L'indice d'efficience égal à 76 % indique que des marges d'économie sont possibles. Un nombre important d'OPH communaux sont présents dans cette classe, même si la concentration moyenne n'est pas la plus élevée (0,39).
- ▶ **Classe 4** : leur coût de gestion égal à 1 104 euros par logement est légèrement supérieur à la moyenne (1 083 euros) et leur efficience est moyenne (79 %). Ce sont des organismes avec un petit parc (moins de 4 000 logements gérés), très concentré (indice de concentration de 0,56). Ces organismes sont peu présents dans les QPV (20 % de leurs logements) et leur parc est plutôt âgé (39 ans).
- ▶ **Classe 5** : elle regroupe des organismes présents dans les grandes métropoles (Lyon, Marseille, Lille, ...) et dont une proportion significative du parc est en QPV (39 %). Ce sont plutôt des SA d'HLM. Les coûts de gestion sont élevés (1 202 euros), mais l'indice d'efficience aussi (88%), ce qui s'explique par le niveau de performance globale de ces organismes et leurs capacités à répondre aux enjeux liés à leurs territoires d'intervention, qui sont en zone tendue. En d'autres termes, ce sont des organismes qui coûtent « relativement cher » par rapport à d'autres mais qui procurent aussi un niveau de prestations plus élevé eu égard notamment à leur présence en QPV. La part des logements individuels est faible (14 %) car ils sont présents dans les zones urbaines. Le parc est pour son ancienneté dans la moyenne nationale (37 ans) et peu concentré (indice de concentration à 0,26).

Une **classe X** (non indiquée dans le tableau ci-dessus) rassemble les organismes trop singuliers et hétérogènes pour figurer dans les classes ci-dessus. Ces organismes qui gèrent des parcs très importants (environ 30 000 logements et plus) représentent 1,27 million de logements gérés.

Les deux graphiques de la page suivante (Graphique 14.5 et Graphique 14.6) montrent la dispersion du coût de gestion au logement et de l'indice d'efficience relative par classe et selon le nombre de logements gérés. Ces graphiques permettent de visualiser que les organismes non ventilés dans les classes principales sont des organismes de grande taille pour lesquels l'effectif réduit ne permet pas une recherche conclusive de similitudes en termes de profils de coûts de gestion.

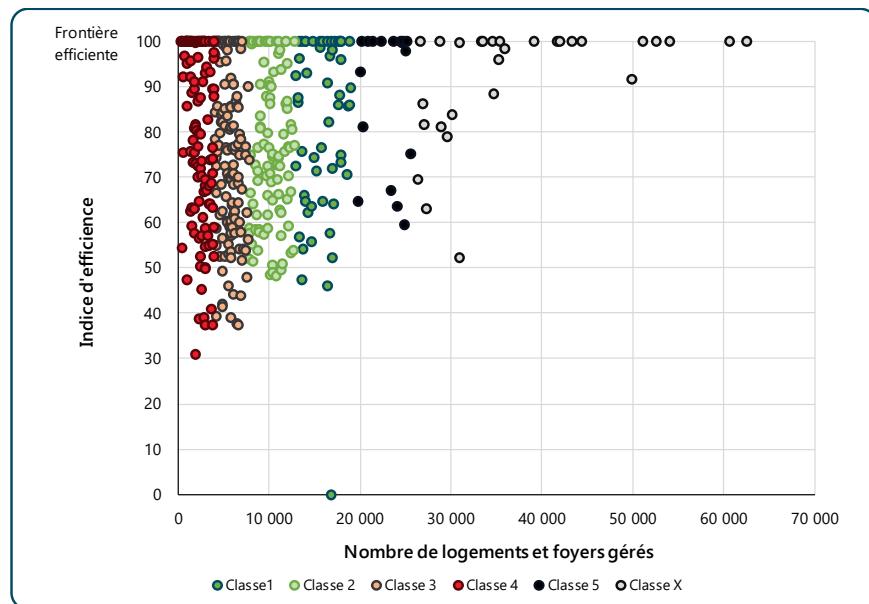
Pour conclure ce chapitre, bien que les analyses qui y sont présentées soient illustrées avec les dernières données disponibles au moment de la préparation du présent rapport public annuel de contrôle, à savoir les données de l'exercice 2016, il convient de préciser que la stabilité pluriannuelle des résultats a été vérifiée et leur robustesse a pu donc être établie.

**Graphique 14.5 : Dispersion du coût de gestion par classe en 2016**



Source : Harmonia et RPLS, traitements Ancols, hors 2 organismes de plus de 120 000 logements

**Graphique 14.6 : Dispersion de l'indice d'efficience par classe en 2016**



Source : Harmonia et RPLS, traitements Ancols, hors 2 organismes de plus de 120 000 logements





V.

## SUITES DES CONTRÔLES RÉALISÉS

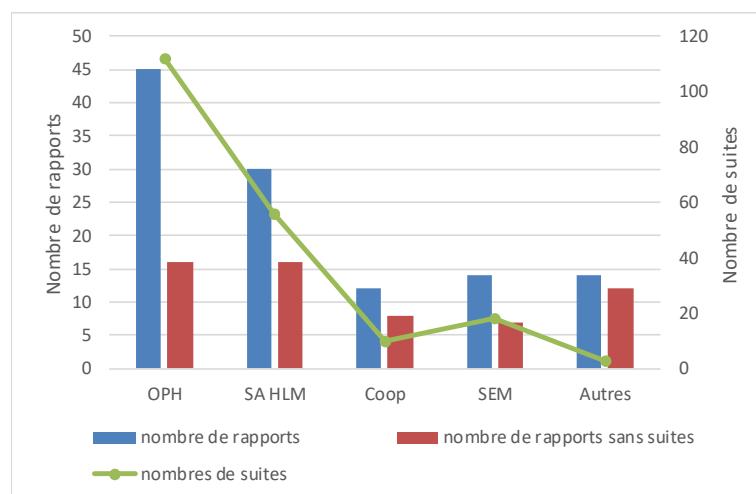


# 15 SUITES CONSÉCUTIVES AUX CONTRÔLES

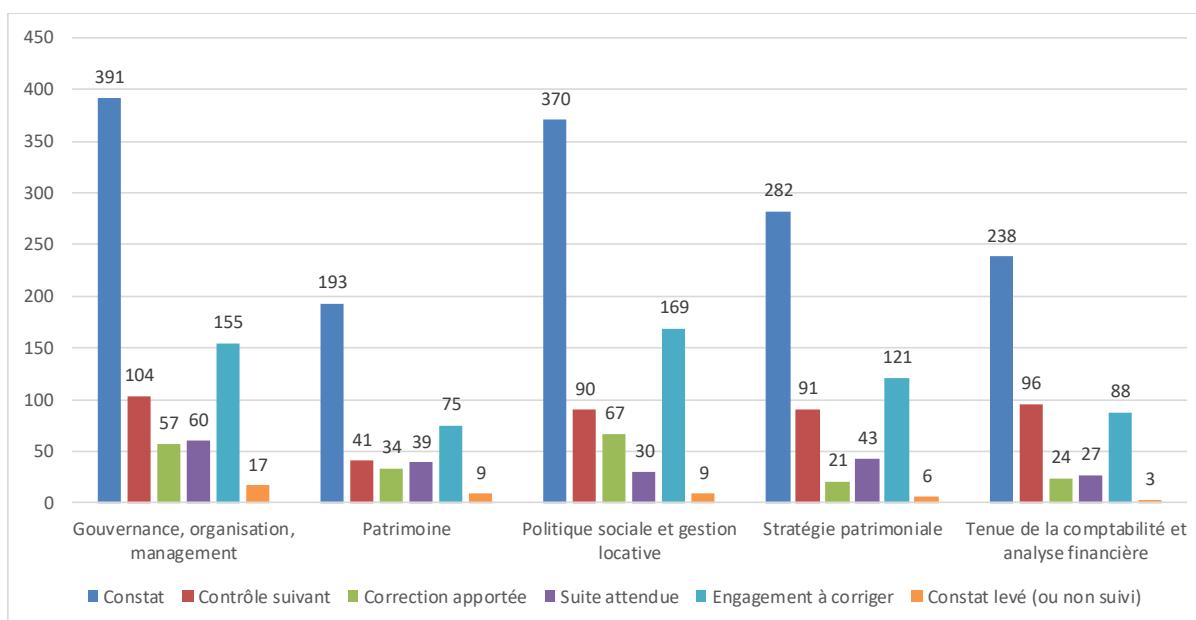
Au cours de l'année 2017, le comité du contrôle et des suites (CCS) s'est réuni dix fois. Au cours de ces réunions, il a examiné 115 dossiers, dont 56 avec des suites administratives et 59 sans suite administrative. Les 56 dossiers précités ont fait l'objet de 199 suites administratives.

Le graphique suivant montre la répartition des dossiers examinés par le CCS.

**Graphique 15.1 : Rapports examinés par le CCS et suites administratives par famille d'organismes**



**Graphique 15.2 : Constats et suites pour les 115 dossiers examinés en CCS en 2017**



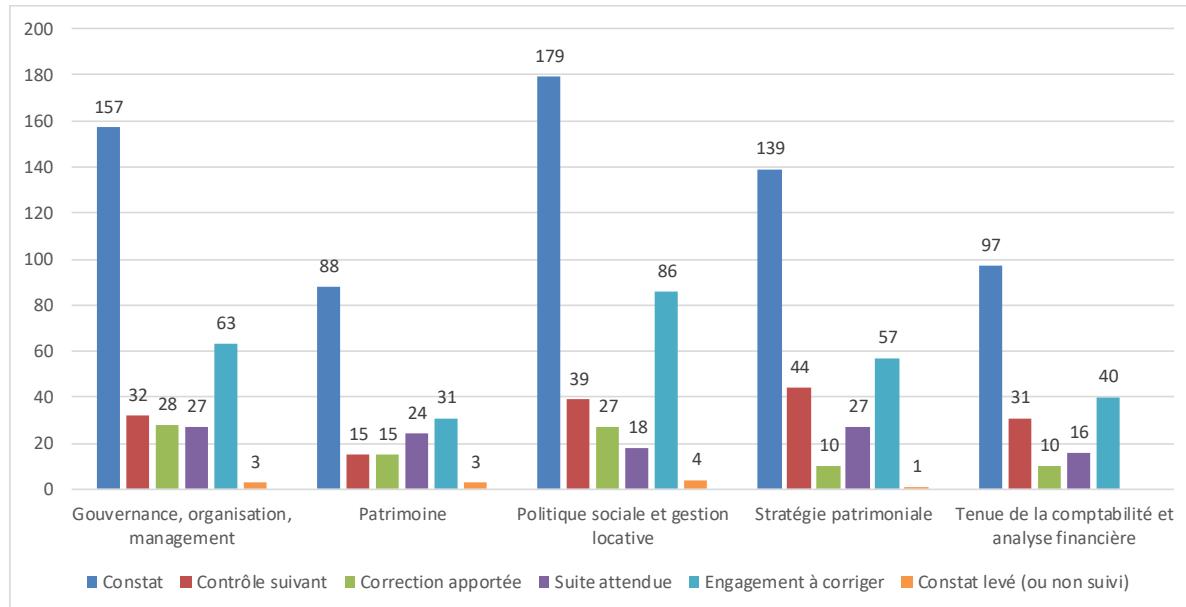
Une analyse détaillée des constats et observations figurant dans les 115 dossiers examinés en CCS montre que 1 474 constats ont été relevés :

- ▶ les problèmes relevés ont été corrigés à l'issue du contrôle pour 203 constats ;
- ▶ les organismes se sont engagés à mettre en œuvre des actions correctives pour 608 constats ;

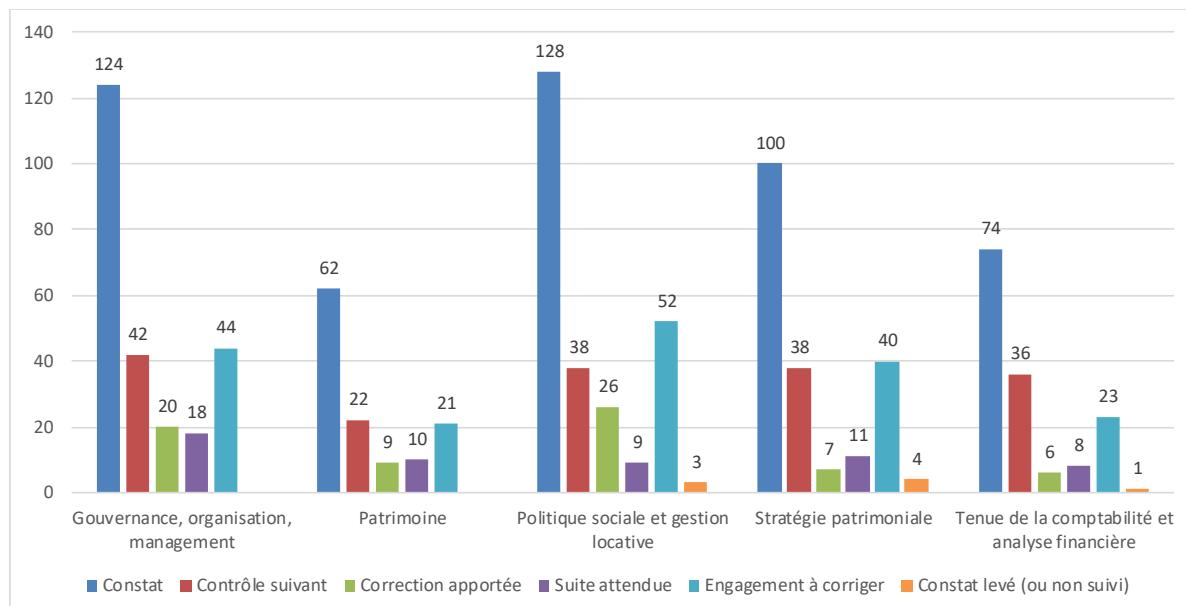
- ▶ 199 constats font l'objet de suites administratives ;
- ▶ aucune suite n'est proposée pour 422 constats qui feront l'objet d'un examen lors du contrôle suivant ;
- ▶ enfin, 44 constats ont été levés entre la phase provisoire et la phase définitive.

Une analyse circonscrite aux OPH et SA HLM, qui représentent l'immense majorité des organismes contrôlés, montre que la typologie des constats est proportionnellement identique pour ces deux familles.

**Graphique 15.3 : Constats et suites pour les dossiers examinés en CCS en 2017 pour les OPH**



**Graphique 15.4 : Constats et suites pour les dossiers examinés en CCS en 2017 pour les SA HLM**



L'examen qualitatif du détail des constats et suites met en évidence que 391 constats concernent le fonctionnement général des organismes, avec des insuffisances relevées en matière notamment d'organisation et de management des services (166 constats) et de fonctionnement du conseil d'administration et de la gouvernance (123 constats).

**Tableau 15.1 : Détail des constats et suites sur le thème de la gouvernance, de l'organisation et du management des organismes**

Thème	Constats	Suites
<b>Gouvernance, organisation, management</b>	<b>391</b>	<b>66</b>
Évaluation de l'organisation et du management	166	28
Évaluation de la gouvernance et du fonctionnement du conseil d'administration	123	32
Gouvernance financière	43	2
Train de vie de l'organisme	19	0
Relations intra-groupes	18	2
Organisation générale et territoriale	14	2

Dans le domaine de la gestion patrimoniale, les 193 constats recensés concernent notamment des dysfonctionnements portant sur les charges locatives (53 constats), des irrégularités sur les niveaux de loyers pratiqués (45 constats) ainsi que l'accessibilité économique du parc (43 constats).

**Tableau 15.2 : Détail des constats et suites sur le thème de la gestion patrimoniale**

Thème	Constats	Suites
<b>Patrimoine</b>	<b>193</b>	<b>44</b>
Charges locatives	53	7
Loyers	45	11
Accessibilité économique du parc	43	12
Données sur la vacance et la rotation	27	2
Supplément de loyer de solidarité	14	10
Caractéristiques du patrimoine	8	2

En matière de politique sociale et de gestion locative, sur les 370 constats identifiés, les attributions irrégulières et les dysfonctionnements en matière de gestion des attributions ou de fonctionnement des commissions d'attribution des logements (CAL) représentent une proportion significative avec 170 constats. La qualité du service rendu aux locataires constitue le deuxième axe d'amélioration avec 73 constats.

**Tableau 15.3 : Détail des constats et suites sur le thème de la politique sociale et de la gestion locative**

Thème	Constats	Suites
<b>Politique sociale et gestion locative</b>	<b>370</b>	<b>37</b>
Gestion des attributions	170	19
Qualité du service rendu aux locataires	73	4
Traitements des impayés	40	2
Politique d'occupation du parc	27	2
Accès au logement	23	5
Caractéristiques des populations logées	23	3
Location à des tiers ou occupations non réglementaires	7	2
Connaissance de la demande	6	0

Quant à la stratégie patrimoniale, sur les 275 constats qui en relèvent, un nombre significatif est imputable à des motifs tels que les faiblesses en matière de maintenance du parc (126 constats), de pertinence de la politique patrimoniale (61 constats) ou les dysfonctionnements en matière de ventes de logements à l'unité (37 constats).



**Tableau 15.4 : Détail des constats et suites sur le thème de la stratégie patrimoniale**

Thème	Constats	Suites
<b>Stratégie patrimoniale</b>	<b>275</b>	<b>42</b>
Maintenance du parc	126	24
Pertinence et cohérence de la politique patrimoniale	61	10
Ventes de logements à l'unité	37	1
Exercice de la fonction maîtrise d'ouvrage	35	3

Enfin, dans le domaine financier, les 236 constats effectués s'expliquent principalement par des insuffisances mises en évidence avec l'analyse financière rétrospective (111 constats) et par des manquements en matière de tenue de la comptabilité (en particulier de programmes).

**Tableau 15.5 : Détail des constats et suites sur le thème de la gestion comptable et financière**

Thème	Constats	Suites
<b>Tenue de la comptabilité et analyse financière</b>	<b>236</b>	<b>27</b>
Analyse financière rétrospective	111	12
Tenue de la comptabilité	86	5
Analyse prévisionnelle	51	16

# 16 PROPOSITIONS DE SANCTIONS

Le conseil d'administration de l'ANCOLS, a proposé en 2017, des sanctions pécuniaires pour quatre organismes au ministre chargé du logement. Ces propositions se font suite à une analyse fine au cas par cas, dans un souci de traiter les situations avec cohérence et pondération selon les enjeux, la présence ou non d'erreurs matérielles ainsi que l'intentionnalité.

Toutes les propositions de sanctions faites depuis 2015, soit 24 en tout, ont été suivies d'effet par des décisions ministérielles. Elles concernent 13 OPH, 6 SA HLM, 3 SEM, 1 SCP HLM et 1 SCIC. Le motif le plus récurrent est le dépassement des plafonds de ressource des ménages demandeurs, les autres motifs récurrents étant des attributions hors CAL, le non-respect du contingent préfectoral, l'absence de numéro unique et la non-application du SLS. Le produit de ces sanctions est versé à la CGLLS. Leur ordre de grandeur est généralement de quelques dizaines de milliers d'euros mais trois dépassent cent mille euros.



## DROITS DE RÉPONSE



Conformément aux dispositions de l'article L.342-10 du code de la construction et de l'habitation, ce rapport a fait l'objet d'une sollicitation de droits de réponse comme suit :

FÉDÉRATIONS OU ORGANISMES	COURRIER ADRESSÉ À	N°	DATE D'ENVOI	RÉPONSE REÇUE LE
Fédérations	Union sociale pour l'habitat	01	24 juillet 2018	7 septembre 2018
	Fédération des offices publics de l'habitat	02	24 juillet 2018	5 octobre 2018
	Fédération des sociétés coopératives d'HLM	03	24 juillet 2018	17 septembre 2018
	Fédération des entreprises publiques locales		24 juillet 2018	
	Fédération des entreprises sociales pour l'habitat	04	24 juillet 2018	7 septembre 2018
II-4. Meurthe et Moselle Habitat	Meurthe et Moselle Habitat		24 juillet 2018	
II-5. OPH Metz Habitat territoire	Metz Habitat territoire	05	24 juillet 2018	6 septembre 2018
II-6. Manche Habitat	OPH Manche Habitat	06	24 juillet 2018	3 septembre 2018
II-7. SA d'HLM LOGEVIE	SA d'HLM LOGEVIE		24 juillet 2018	
II-8. Fusion bailleurs sociaux de Chambéry	SAIEM de Chambéry – Cristal Habitat		24 juillet 2018	
II-9. SA d'HLM Domicil	SA d'HLM DOMICIL	07	24 juillet 2018	6 septembre 2018
III-10. Bassin minier des Hauts-de-France	SIA Habitat		24 juillet 2018	
	Maisons & Cités	08	24 juillet 2018	6 septembre 2018
	Maisons & Cités accessions		24 juillet 2018	
	Pas-de-Calais Habitat	09	24 juillet 2018	7 septembre 2018
III-11. Métropole de Saint-Etienne	Métropole Habitat Saint-Étienne	10	24 juillet 2018	6 septembre 2018
	OPH Gier-Pilat Habitat	11	24 juillet 2018	6 septembre 2018
	OPH de Firminy	12	24 juillet 2018	10 septembre 2018
	OPH de Chambon Feugerolles		24 juillet 2018	
IV-12. Métropole de Lyon	GrandLyon Habitat		24 juillet 2018	
	Lyon Métropole Habitat		24 juillet 2018	
	EST Métropole Habitat	13	24 juillet 2018	6 septembre 2018

Les droits de réponse reçus sont reproduits ci-après.



REÇU LE  
07 SEP 2018  
802 - 2018

Le Président

ANCOLS

Monsieur Pascal MARTIN-GOUSSET  
Directeur général  
La Grande Arche Paroi Sud  
92055 PARIS – LA DEFENSE CEDEX

N/Réf. : JLD/ML/DH

Paris, le 6 septembre 2018

**Objet :** Rapport public annuel du contrôle de l'Agence nationale de contrôle du logement social

Monsieur le Directeur Général,

Conformément à l'article L.342-10 du code de la construction et de l'habitation, vous avez bien voulu me transmettre pour observation le rapport public annuel de contrôle, RPAC, 2017 de l'ANCOLS.

Les remarques de l'USH porteront sur la partie IV, *Focus thématiques*, et plus particulièrement le point 14. « *Efficience et coût de gestion des OPH et des SA HLM : une évolution méthodologique* ».

Concernant les aspects que l'on pourrait qualifier de « techniques »

### 14.1 Une nouvelle définition du coût de gestion

- La définition précise de ce que retient l'Ancols dans son approche des coûts de gestion n'appelle pas de commentaires particuliers.
- Il pourrait être utile de réaliser des analyses statistiques de même nature que celles présentées aux points suivants sur des spectres de dépenses plus larges compte tenu des interactions financières pouvant exister entre les différents postes de dépenses.
- Point très marginal : une coquille dans le tableau 14.1 où est indiqué - par exemple - que les cotisations CGLLS sont prises en compte avec un signe « - » alors qu'en fait elles ne sont pas prises en compte.

### 14.2 Une vue globale du niveau des coûts de gestion des OPH et des SA Hlm

- Les informations moyennes par strate gagneraient à être accompagnées systématiquement d'indicateurs de dispersion comme cela a été fait dans les tableaux 14.2, 14.3 et 14.4. Une illustration type « boîte à moustaches » permettrait en outre une comparaison visuelle aisée.
- L'analyse spécifique des salaires des dirigeants d'entreprise ne nous semble pas devoir figurer dans une analyse statistique globale.
- Point très marginal : le graphique 14.2 mentionne, semble-t-il à tort, que deux organismes de plus de 100.000 logements ne figurent pas.



#### **14.3 Une démarche d'objectivation des facteurs explicatifs des écarts de coût de gestion entre organismes**

- Le fait que l'exercice de « modélisation », conduit sur deux années successives, n'amène pas exactement aux mêmes résultats doit inciter à la prudence sur sa robustesse.
- Un facteur explicatif « présence en QPV (oui/non) » plutôt que « part en QPV » pourrait être testé compte tenu des données et constats proposés au tableau 14.5.
- De même on pourrait imaginer de tester un indicateur comme « part des ménages Aplisés ».
- Il manque une analyse de la qualité statistique de la régression globale.

#### **14.4 Une approche de comparaison renouvelée et synthétisée par un indice d'efficience relative ou comparative**

- La méthode étant assez novatrice, elle mériterait de plus fortes explicitations, notamment les notions utilisées d'input et d'output qui ne relèvent pas de la logique utilisée habituellement.
- Le fait que la fin de l'analyse en revienne à une approche par taille ne nuit-il pas au caractère novateur de l'approche ? ou au moins ne mériterait-il pas d'être justifié ?
- Le fait que 27 organismes soient considérés comme « efficents » puisque « non comparables » nuit à la démarche au sens de l'équité de l'analyse ; et cela ne pèse pas pour rien car ils représentent 1.3 million de logements.

La démarche d'éclairage statistique proposée par l'Ancols ne peut qu'être saluée ; elle part d'une analyse classique par strate et moyenne, explore une approche par voie de modélisation et enfin cherche à utiliser des méthodes d'analyses plus innovantes.

Mais l'USH ne partage pas la finalité ultime de cette démarche qui, comme les mots utilisés « normalisé » qui devient « normatif » le démontrent, considère *in fine* que les écarts (à la hausse) à la moyenne ou à la norme doivent être corrigés et constituent autant d'économies potentielles pour le secteur.

Sur le principe même, la constatation d'une situation moyenne de fait ne constitue en rien la définition d'un optimum à atteindre<sup>1</sup>.

Dans le cas d'espèce, c'est bien la diversité des situations locales, des besoins, des réponses apportées ou non par les organismes Hlm dont il faut traiter. Et elle ne peut se résumer à quelques critères aussi bien choisis ou analysés soient-ils.

Des économies de dépense sont toujours possibles mais il faut en mesurer aussi les conséquences en termes d'emploi, de service rendu, d'activité ...

---

<sup>1</sup> Les français effectuent 7.900 pas par jour, ceci constitue-t-il une référence moyenne à atteindre et à conseiller à chaque français ?





Si l'Ancols détermine les économies réalisées par la « normalisation » de la gestion en réduisant les dépenses là où elles dépassent la référence<sup>2</sup> pourquoi ne mesure-t-elle pas les dépenses supplémentaires à effectuer là où elles sont inférieures à la moyenne ? Là où elles seraient bien utiles pour répondre mieux aux besoins des populations et aux demandes des acteurs publics nationaux ou locaux.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur Général, l'expression de ma considération distinguée.

*Ses Veuillez Ces Réplies*

Jean-Louis Dumont

<sup>2</sup> On ne peut pourtant rêver d'un monde où tout le monde fasse mieux que la moyenne...



REÇU LE  
05 OCT 2018  
122-2018

Le Directeur général  
Nos réf : 238-18

**ANCOLS**

M. Pascal MARTIN-GOUSSET  
Directeur Général  
Immeuble Le Linéa  
1 rue du Général Leclerc  
92800 Puteaux

**Objet :**  
**Votre rapport annuel**

Paris, le 7 septembre 2018

Monsieur le Directeur général,

Je fais suite au rapport annuel que vous nous avez adressé.

Je souhaitais vous faire part de plusieurs remarques sur le point 14 « efficience et coût de gestion des OPH et des SA d'HLM : une évolution méthodologique ».

Une remarque générale : la méthode utilisée n'est pas réellement explicitée, ce qui ne facilite pas la compréhension de cette évolution méthodologique.

D'une part, il est surprenant que cette méthode ne puisse pas comparer les 27 plus gros organismes aux autres... une étude de l'USH, conduite il y a quelques années, montrait que les plus gros organismes n'avaient pas les coûts de gestion au logement, les plus bas...

D'autre part, les montants globaux indiqués dans ce rapport diffèrent sensiblement de ceux du DIS consolidé.

En effet notre approche va au-delà de l'interprétation des montants issus des état réglementaires. Ceux issus du DIS prennent en compte des corrections liées à des normes comptables plus fines.  
Enfin, comment peut-on envisager de « normaliser » les coûts de gestion en prenant comme indicateur de performance, la position moyenne : celle-ci est par définition fluctuante et la rejoindre lorsque l'on est performant est sans doute contre productif.

Mais je le disais en préambule ne connaissant pas la méthode, il serait probablement souhaitable que nous puissions, l'ensemble des fédérations et l'Ancols, échanger à ce sujet.

Après tout, nos dispositifs d'expertise professionnels pourraient utilement contribuer à votre réflexion.

Je vous prie d'agrérer, Monsieur le Directeur général, l'expression de mes sentiments les meilleurs

Laurent Goyard

## R.03 FÉDÉRATION DES SOCIÉTÉS COOPÉRATIVES D'HLM



REÇU LE  
17 SEP 2018  
206 - 2018

Monsieur Pascal MARTIN GOUSSET  
Directeur général  
Agence nationale de contrôle  
du logement social  
La Grande Arche Paroi Sud  
92 055 Paris-La Défense Cedex

Paris, le vendredi 7 septembre 2018

VL/sb18096  
Objet : rapport public annuel

Monsieur le Directeur Général,

Notre Fédération a pris connaissance du projet de rapport public annuel que vous avez bien voulu nous transmettre, conformément à l'article L.342-10 du code de la construction et de l'habitation.

Nous prenons acte de la nouvelle forme adoptée par ce rapport public, faisant une plus grande part aux focus individuels ou thématiques, là où les rapports précédents s'attachaient à tirer des enseignements des contrôles effectués.

Nous relevons que dans la partie consacrée à l'efficience des coûts de gestion des OPH et des SA HLM votre Agence s'essaie à renouveler l'approche de cette question par une approche comparative aboutissant à la détermination d'un indice d'efficience relative ou comparative. Si le renouvellement des méthodes d'analyse peut sembler utile, cette partie de votre rapport n'apporte pas les éléments méthodologiques suffisants pour juger de la pertinence des choix opérés et donc des conclusions qui sont présentées.

Les autres parties de ce projet de rapport n'appellent pas de commentaire de notre part.

Nous vous prions d'agrérer, Monsieur le Directeur Général, l'expression de nos salutations distinguées.

Vincent LOURIER  
Directeur

Les Coop'HLM - 14, rue Lord Byron - 75384 Paris cedex 08  
Tél. : 01 40 75 79 48 • Télécopie : 01 40 75 70 66 • federation@hlm.coop  
Siret 444 067 037 00010 - code NAF 9499Z - Association membre de l'Union sociale pour l'habitat

[www.hlm.coop](http://www.hlm.coop)

## R.04 FÉDÉRATION DES ENTREPRISES SOCIALES POUR L'HABITAT



REÇU LE  
07 SEP 2018  
*198-2018*

Monsieur Pascal Martin-Gousset  
ANCOLS  
La Grande Arche  
Paroi Sud  
92055 LA DEFENSE Cedex

### LR/AR

Paris, le 31 août 2018  
Objet : Rapport ANCOLS  
Réf. : 20743 dp/mm  
Pj. : 1

Monsieur le Directeur Général,

Vous nous écrivez conformément à l'article L. 342-10 du CCH afin de nous transmettre le projet de rapport public annuel de contrôle et nous invitez à vous communiquer pour le vendredi 7 septembre 2018 au plus tard les éventuelles réponses que ce rapport appellera de la part de la Fédération, et qui y seront jointes lors de sa diffusion. Ce rapport comportant 16 points d'analyses appelle les réponses suivantes de notre part :

#### 1/ « Suites consécutives aux contrôles » (point 15)

Vos données indiquent que les contrôles de l'agence couvrent 59% du parc et 49% des organismes sur la période 2015-2017.

Sur 1474 constats, 199 font l'objet de suites administratives soit 13.5%. Les caractéristiques de la population logée n'ont fait l'objet que de 21 constats (soit 1.4%) avec 3 suites, le supplément de loyer a fait l'objet de 14 constats dont 10 suites, l'organisation fonctionnelle et territoriale 1 constat et 0 suite, et pour la Direction Générale 2 constats seulement et aucune suite (cf. tableau 15.1).

Remarque : les nombres de suites et certains nombres de constats diffèrent entre le graphique 15.2 d'une part, et les tableaux 15.1 à 15.5 d'autre part.

#### 2/ « Efficience et coût de gestion (...) : une évolution méthodologique » (point 14) :

**Vos analyses indiquent que les coûts de gestion du secteur HLM et des esh sont inférieurs à ceux du secteur privé non réglementé.** Ainsi alors que les esh supportent les surcoûts des missions de service public leurs coûts de gestion sont inférieurs à ceux des entreprises du secteur libre moins contraintes.

**Votre étude souligne en outre que le coût salarial annuel dans le secteur de l'activité immobilière dont dépendent les organismes HLM est 11,5% plus élevé que ceux pratiqués par les organismes HLM, ce qui leur pose des problèmes de recrutement pour les cadres notamment en période de forte activité dans le bâtiment.**

Votre étude indique que le coût salarial annuel par logement et foyer pour les esh est inférieur à celui des autres organismes de 13% en moyenne, alors même que les esh assument seules toutes leurs missions, et avec beaucoup moins de collaborateurs à patrimoine équivalent.

.../...

Sur la nouvelle méthodologie annoncée dans le titre, nous avons relevés les problèmes suivants :

1. Une inconnue non seulement sur le calcul mais aussi sur les sources du ratio de 1 121 € pour les esh en 2016 alors que le DIS fédéral donne 1 010 €. Quelles sont les sources ? Les états réglementaires harmonia ? Ou bien les premiers rapports Ancols sortis à ce jour portant sur des comptes 2016 ?
2. Le tableau 14.1 laisse à penser que la composante « impôts et taxes » du coût de gestion ne comporte pas de déduction de la TFPB ! Une clarification de ce tableau s'impose également : il ne s'agit sans doute que d'une anomalie formelle du tableau, car les 1 121 € précités n'incluent pas à l'évidence les 470 € de ratio TFPB/logt observés en 2016.
3. L'absence des tableaux de statistiques descriptives annoncés en en-tête du point 14.2.1,
4. Une telle approche statistique n'aurait de sens que si elle était partagée or la note ne présente pas vraiment la méthode. **L'exercice devrait être mené de manière contradictoire et transparente en termes de méthode avec la profession.**

L'assertion en une phrase isolée page 14 sur de possibles économies de gestion non étayées est en contradiction totale avec les résultats de vos analyses comparatives avec le secteur hors HLM montrant que les coûts de gestion du logement social sont inférieurs à ceux du privé non réglementé.

Vous y concluez « à une apparente efficience relative des organismes de grandes taille ».

Sur ce point nous ne pouvons que vous rappeler que les objectifs de la réforme à venir du secteur impulsée par l'Etat dans la loi ELAN incitent au regroupement.

Toujours dans le point 14 (juste avant le point 14.3), l'on trouve également l'affirmation suivante :

- « Cumul irrégulier d'un contrat de travail avec un mandat social (10 cas) » ;

Il pourrait être laissé à penser que le cumul est toujours irrégulier ; tel n'est pas le cas.

Il est possible dans nos organisations de cumuler valablement un contrat de travail avec un mandat social et 4 conditions cumulatives sont requises pour qu'un dirigeant puisse cumuler son mandat social avec un contrat de travail :

- L'exercice de fonctions techniques réelles et distinctes des fonctions de direction relevant du mandat social ;
- Une rémunération distincte pour l'activité salariée et les fonctions de mandataire social ;
- L'existence d'un lien de subordination hiérarchique vis-à-vis de la société ;
- L'existence du contrat de travail ne doit pas empêcher la libre révocabilité du mandat social.

Toujours dans cette partie, le § sur les salaires ne semble n'avoir aucune place dans une analyse statistique globale de ce genre. A cet égard, nous vous re-communiquons le guide gouvernance esh 2018 qui traite de ces questions, et que vous nous aviez invité à produire.

### 3/ Sur la partie focus individuels

La mise en exergue comme dans le rapport 2016 de synthèses de type benchmarks des bonnes pratiques relevées par l'Agence dans le cadre de ses contrôles peut amener un plus au contenu des rapports.

.../...

**Mais cette partie pose problème dans le rapport 2017 car le focus individuel ne respecte pas les principes de l'article L. 342-9 du CCH qui prévoit un échange contradictoire avec l'organisme concerné par des observations.**

Pour la société Domicil qui gère 7886 logements au 31/12/2016 la sévérité du titre du focus, comme la raison d'être du focus, s'appuient principalement sur le ratio de gestion : « 1 449 € pour Domicil en 2014, contre 1 220 € pour les esh en 2013 ». Une nouvelle fois on peut se demander comment avaient été calculés ces chiffres (ancienne méthodologie), car les ratios DIS donnaient alors, quant à eux : 1 127 € pour Domicil en 2014, contre 1 050 € pour les esh 2013 ! ...soit des coûts et « surcoûts » Domicil très inférieurs aux chiffres de l'Ancols. .../...

Nous notons de plus, page 3, qu'il est précisé que les « frais de personnel atteignent 716€/logement à Domicil soit une valeur comparable au ratio national (710€/logement) ».

Les données du DIS fédéral indiquent enfin que les mises en chantier 2016 Domicil ont progressées pour atteindre 2,3% du parc (contre 1,1% en 2015) et il faut relever que la société accueille par ailleurs un % de ménages bénéficiant de l'APL au-delà de la moyenne esh.

Enfin vos analyses n'abordent pas les économies qui pourraient résulter d'une simplification administrative très attendue de tous les secteurs en France et du nôtre tout particulièrement. La loi ELAN apporte à cet égard une rupture avec les textes précédents (du type Egalité Citoyenneté, ALUR...) et comporte un certains nombres d'améliorations demandées par tous les acteurs.

Vous pourriez retenir cette orientation pour vos prochains contrôles. Cela aurait une très grande valeur ajoutée, notamment en termes de diminution des coûts de construction pour favoriser une production de logements à loyer modéré.

Veuillez agréer, Monsieur le Directeur Général, en l'assurance de nos salutations distinguées.



Didier Poussou  
Directeur Général





06 SEP 2018  
16-2018

Secrétariat Général  
Tél. : 03 87 75 38 09  
E-mail : muriel.roberty@metz-habitat-territoire.fr  
Adresse de Correspondance :  
10, rue Chanoine Collin 57000 METZ  
Nos Réf. : IK/FD/MR/2018-231  
Vos Réf. : PMG/PLN/2018-023

ANCOLS  
Contrôle Evaluation Etudes  
Monsieur Pascal MARTIN-GOUSSET  
Directeur Général  
La Grande Arche Paroi Sud  
92055 PARIS LA DEFENSE CEDEX

Metz, le 5 Septembre 2018

**Lettre Recommandée avec Accusé de Réception  
N°1A 154 088 7392 7**

**OBJET :** Rapport public annuel du contrôle de l'ANCOLS

Monsieur le Directeur Général,

Par lettre du 20 juillet et conformément à l'article L342-10 du code de la construction et de l'habitation, vous nous avez fait parvenir le rapport public annuel du contrôle exposant les principales conclusions des contrôles de l'Agence en 2017.

A la lecture de vos premières conclusions, nous constatons le juste reflet de nos documents réponse établis, par Direction, rappelant les constats réalisés et fournis par courrier du 14 novembre 2017.

Notre organisme étant cité dans la partie 2 « Focus individuels » de ce rapport, vous trouverez ci-dessous nos compléments.

5.1 : Le Plan Stratégique du Patrimoine (PSP) est, à ce jour, finalisé, il sera soumis pour approbation au prochain Conseil d'Administration d'Octobre 2018.

5.2 : Nous vous confirmons que l'Office poursuit son engagement de remise à plat de son dispositif de commande publique et qu'il a formé ses collaborateurs.

5.3 : Nous vous confirmons la poursuite des engagements pris. En complément, l'Office souhaite développer la mise en place de la dématérialisation des factures, une optimisation du contrôle du service fait par le biais d'application sur la téléphonie mobile des agents appelés à effectuer ces contrôles.

Vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Directeur Général, l'assurance de notre parfaite considération.

Isabelle KAUCIC

Présidente de Metz Habitat Territoire  
1ère Adjointe au Maire de Metz

metz habitat territoire

office public de l'habitat

10 rue du Chanoine Collin - BP 20725 - 57012 METZ CEDEX 1  
Téléphone : 03 87 75 03 40 - Télécopie : 03 87 37 02 40  
e-mail : contact@metz-habitat-territoire.fr - Site : www.metz-habitat-territoire.fr  
EPIC - R.C. n° B 779 995 224 Metz



03 SEP 2018  
189-2013

Monsieur le Directeur Général  
ANCOLS  
La Grande Arche Paroi Sud  
92055 PARIS LA DEFENSE CEDEX

Nos réf. : SH/PBT n° 518233001

Saint-Lô, le 31 août 2018

Objet : Rapport public annuel du contrôle de l'Agence Nationale de Contrôle du Logement Social

Vos références : PMG/PLN/2018-023

Monsieur le Directeur Général,

Par lettre du 20 juillet dernier, vous m'avez informé de la diffusion dans le rapport public annuel 2017 de l'ANCOLS d'un focus individuel relatif au contrôle effectué à Manche Habitat.

Aussi, je me permets de vous préciser que je n'ai pas de commentaires, ni de réponses à formuler sur les observations reprises dans ce focus.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur Général, l'expression de ma considération distinguée.

LE PRESIDENT,

Jean MORIN



Marseille, le 6 septembre 2018

REÇU LE  
06 SEP 2018  
199 - 2618

Monsieur Pascal MARTIN-GOUSSET  
Directeur Général  
**ANCOLS**  
La Grande Arche Paroi Sud  
92055 Paris – La Défense Cedex

**Objet : Rapport public annuel du contrôle de l'Agence nationale de contrôle du logement social**  
**Référence : PMG/PLN/2018-023**

Courrier RAR : 1A 067 670 0335 3

Monsieur le Directeur Général,

En réponse à votre courrier daté du 20 juillet dernier, vous trouverez ci-après les remarques de notre organisme :

Vous indiquez que la société DOMICIL gérait 7 886 logements au 31/12/2016 et présentait selon votre rapport un ratio de gestion de 1 449€ en 2014, contre 1 220€ pour les ESH en 2013.

Nous nous étonnons des calculs mentionnés car les ratios DIS donnaient comme nous vous l'avions indiqué, 1 127€ pour DOMICIL en 2014, contre 1 050€ pour les ESH en 2013.

Par ailleurs, vous mentionnez que la société ne dispose pas de plan prévisionnel de travaux ; or et comme cela a été indiqué lors de notre réponse au rapport provisoire, un plan prévisionnel de travaux existait bien au moment du contrôle et couvrait la période de 4 ans, allant de 2015 à 2018.

En espérant que vous tiendrez compte de ces remarques déjà formulées en son temps, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Directeur Général, l'expression de nos sentiments distingués.

Bernard VERDALLE  
Secrétaire Général

**Copie :**  
**Didier POUSSOU**  
**Directeur Général des entreprises sociales pour l'habitat**

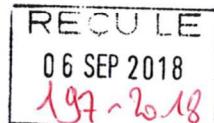
UNICIL : SA HLM à Directoire et Conseil de Surveillance au capital de 37.978.726,40 €  
RCS Marseille B 573 620 754 - Siret 573 620 754 00032 - APE 6820A - TVA intracommunautaire FR 18573620754  
11, rue Arménay - CS 30001 - 13286 Marseille Cedex 06 - Tél. : 04 91 13 91 13

[www.unicil-habitat.fr](http://www.unicil-habitat.fr)

Bâtir ensemble  
l'avenir  
de nos cités



[maisonsetcites.fr](http://maisonsetcites.fr)



**Agence Nationale de Contrôle**  
**Du logement social**  
**Monsieur Pascal MARTIN-GOUSSET**  
**Directeur Général**  
**La Grande Arche Paroi Sud**  
**92055 PARIS LA DEFENSE cedex**

Douai, le 06 SEP. 2018

LRNAC N° 20 131 986 84715

Vos réfs : PMG/PLN/2018-23  
Nos réfs : Mr Dominique SOYER  
Directeur Général  
03 27 99 85 86

**Monsieur le Directeur Général,**

J'accuse réception du rapport public annuel de l'Agence Nationale de Contrôle du Logement Social et notamment de son focus territorial intitulé « Bassin minier des Hauts-de-France : des bailleurs confrontés à d'exceptionnels enjeux de réhabilitation ».

Je souhaite vous apporter les précisions suivantes.

Nous partageons un certain nombre de constats énoncés dans ce rapport et notamment celui du caractère atypique des enjeux auxquels ont à faire face les bailleurs propriétaires des logements des cités minières.

Maisons et Cités a réhabilité plus de 32 000 logements en opérations programmées depuis 2002, cet effort est sans précédent. Malgré cela plus de 20 000 logements restent à traiter et les seuls moyens financiers du bailleur ne suffiront pour pouvoir réaliser cet ambitieux programme dans un délai raisonnable, en dépit comme vous le constatez, de la situation financièrement saine de notre société.

La mise en place du contrat partenarial d'intérêt national (CPIN) pour le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais est le résultat d'une démarche que nous avons engagée dès 2014. Nos interventions auprès des services de l'Etat et du ministère du Logement visait à les alerter sur l'urgence de réhabiliter un patrimoine hautement énergivore.

L'Etat a réagi positivement, en confiant une mission interministérielle à M. Jean-Louis SUBILEAU en 2016. Le rapport qu'il a remis aux ministres du Logement et de la Politique de la ville préfigurait le CPIN. Il y préconisait la mise en place d'une approche globale de rénovation urbaine des cités minières réunissant les différents acteurs concernés : Etat, collectivités locales, bailleurs HLM ; en cohérence avec la mise en place d'une politique d'aménagement du territoire spécifique en réponse aux enjeux identifiés sur le bassin minier.

Maisons & Cités  
SA d'HLM au capital de 679 668 661 €

**Siège social :**  
167, rue des Foulons  
CS60049  
59501 DOUAI CEDEX  
Tél. : 03 27 99 85 85  
Fax : 03 27 99 85 99

RCS DOUAI 334 654 035  
SIRET 334 654 035 00107  
APE 6820A  
TVA FR 89 334 654 035  
[maisonsetcites.fr](http://maisonsetcites.fr)

Maisons & Cités souscrit totalement à cette approche. Nous sommes en effet convaincus que la rénovation, le développement urbains et l'aménagement font partie intégrante des missions d'un bailleur social, en complémentarité avec les politiques publiques portées par les autres acteurs territoriaux.

Maisons & Cités se félicite donc de l'engagement pris par l'Etat pour le renouveau du Bassin Minier (ERBM), inscrit dans la loi de finances 2018.

Beaucoup reste cependant à faire pour finaliser la maquette financière de la réhabilitation thermique des logements et de la rénovation urbaine des cités.

Au sujet de la stratégie de réhabilitation du patrimoine de Maisons & Cités, nous tenons à souligner que sur ces dernières années, Maisons & Cités, compte tenu des moyens à sa disposition, a effectivement privilégié la réhabilitation en diffus à l'occasion de la libération des logements. Cette stratégie vise, notamment, à limiter la vacance technique et les désagréments liés aux travaux pour les habitants.

L'ERBM devrait heureusement permettre à Maisons & Cités d'accélérer le rythme des réhabilitations. 12 000 logements supplémentaires devraient pouvoir être traités en 10 ans. Cela conduira nécessairement à mettre en place une stratégie mixte d'intervention, selon les cas, soit par le traitement isolé des logements à leur libération, soit par des opérations programmées, comme antérieurement.

L'Engagement pour le renouveau du Bassin Minier, que nous appelions de nos vœux depuis quelques années, est désormais engagé ; sous réserve qu'en soit finalisée la maquette financière. Nous sommes satisfaits de voir que la démarche d'intérêt général que nous avons suscitée, va permettre, au-delà de la réhabilitation thermique des logements des cités minières, de donner un nouvel avenir aux habitants du bassin minier par la conjugaison des forces des différents acteurs et à travers une politique publique globale de rénovation urbaine et d'aménagement du territoire qui reste à construire.

La temporalité des trois dimensions de l'ERBM n'est pas la même : la réhabilitation thermique des logements doit pourvoir démarrer immédiatement, y compris en logements isolés, pour répondre à l'urgence sociale en anticipation des programmes urbains.

La rénovation urbaine des cités nécessite la réalisation d'études préalables et la construction de programmes concertés entre les acteurs sous l'autorité des communautés d'agglomération, et la mise en place de mécanismes financiers spécifiques.

La mise en place d'une politique d'aménagement du territoire du bassin minier, peut être sous la forme d'un PPA, au sens de la future loi Elan, nécessitera la création d'outils et d'ingénierie appropriés, à la bonne échelle, pilotés par une gouvernance politique à même de donner corps aux ambitions définies dans le rapport Subileau.

Ces précisions me semblent nécessaires à la bonne compréhension des enjeux auxquels notre territoire et notre organisme sont confrontés et je vous saurai gré de bien vouloir joindre ce courrier à la publication de votre rapport.

Je vous prie d'agrérer, Monsieur le Directeur Général, l'expression de mes salutations distinguées. *et cordialement*

Le Président  
Jacques VERNIER





RETOULÉ  
07 SEP 2018  
201-2018

Pascal MARTIN-GOUSET  
Directeur général  
ANCOLS  
La Grande Arche Sud  
92055 Paris-la-Défense Cedex

Arras, le 3 septembre 2018

Monsieur,

Par votre courrier daté du 20 juillet dernier, vous avez bien voulu me transmettre l'extrait du rapport public annuel de votre agence intitulé « Bassin minier des Hauts-de-France : des bailleurs confrontés à d'exceptionnels enjeux de réhabilitation », ceci afin que l'Office que je préside, puisse apporter des réponses aux observations faites dans ce document, ce dont je vous remercie.

Je tiens à vous dire que du point de vue de Pas-de-Calais habitat, l'analyse produite par vos services reflète bien la réalité vécue par l'ensemble des professionnels du logement social sur ce territoire et décrit précisément les défis que les différents acteurs auront à relever dans les prochaines années.

Cependant, en ce qui concerne la partie numérotée 10.6.2 et intitulée Pas-de-Calais habitat, un recentrage sur le patrimoine existant, à la dernière phrase indiquant je cite « Les projections issues de l'étude prévisionnelle menée fin 2016 par l'Office, montrent que la faisabilité financière de ce programme n'est pas assurée. » je vous demanderai de bien vouloir insérer la réponse de l'Office, formulée de la manière suivante :

Conscient de l'importance de renouveler constamment son offre de logement afin qu'elle corresponde le plus possible à la demande, Pas-de-Calais habitat a toujours affiché et rempli des objectifs ambitieux en ce qui concerne les démolitions, notamment dans le cadre du Hors NPNRU. Pour autant les prévisions de 2016

DIRECTION GÉNÉRALE  
68 boulevard Faidherbe  
BP 20926 - 62022 Arras Cedex  
Tél : 03 21 50 55 00  
Fax : 03 21 50 55 02  
[www.pasdecalais-habitat.fr](http://www.pasdecalais-habitat.fr)  
Horaires d'ouverture :  
de 8h15 à 12h15 et de 13h30 à 18h15  
Office Public de l'Habitat  
N° Siret 344 077 672 000 14  
Code APE 6520A - CCP Lille 5708.47 F  
N° TVA intracommunautaire FR 59 344077672

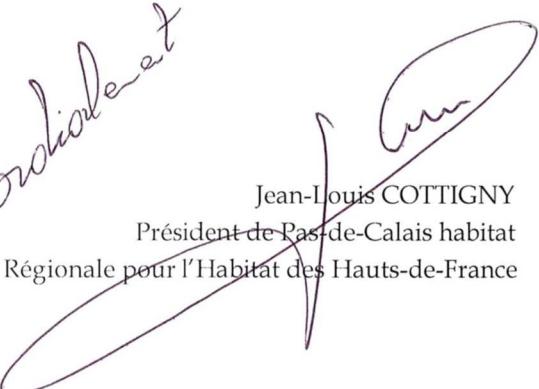




reposaient sur des hypothèses financières qui depuis, ont été largement modifiées par la mise en œuvre de la Réduction de Loyer de Solidarité. Le plan de démolition a de ce fait été décalé dans le temps pour tenir compte de la nouvelle réalité.

Vous remerciant de bien vouloir prendre en compte cette réponse dans le rapport public, recevez, Monsieur le Directeur général, l'assurance de ma considération.

  
Jean-Louis COTTIGNY  
Président de Pas-de-Calais habitat  
Président de l'Union Régionale pour l'Habitat des Hauts-de-France



## R.10 MÉTROPOLE HABITAT SAINT-ÉTIENNE



St-Etienne, le 04/09/18

REÇU LE  
06 SEP 2018  
196-20-R

Pascal MARTIN-GOUSSET  
Directeur Général  
Agence Nationale de Contrôle du  
Logement Social (ANCOLS)  
La Grande Arche – Paroi Sud  
92055 Paris – La Défense Cedex

DIRECTION GENERALE  
JPB/VZ – 18-22

Objet : Rapport public annuel du contrôle de l'ANCOLS  
Vot. Ref. :PMG/PLN/2018-023

Pj : I

Monsieur le Directeur Général,

Vous nous avez transmis le 20 juillet dernier le rapport public annuel 2017 de votre agence, notre organisme, Métropole Habitat Saint-Etienne OPH, étant cité dans la partie 3 : « Focus Territoriaux » de ce rapport.

A ce titre et après échanges avec notre collectivité de rattachement, Saint-Etienne Métropole, également citée, vous trouverez ci-joint une note reprenant les principales observations que nous souhaitons vous adresser concernant ce focus, par ailleurs extrêmement pertinent.

Espérant que ces éléments pourront être pris en compte,

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur Général, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président

Jean-Pierre BERGER

Office Public d'Aménagement et de Construction  
19, rue Honoré de Balzac - CS 72853 - 42028 Saint-Etienne cedex 1  
tél. 04 77 42 85 00 - fax. 04 77 38 23 06  
mail : [contact@metropole-habitat.fr](mailto:contact@metropole-habitat.fr) - [www.metropole-habitat.fr](http://www.metropole-habitat.fr)

CCP. LYON 8767-83Y RCS SAINT-ETIENNE 392412573 00017 N° TVA FR 44 392 412 573

opérateur de l'habitat

## **Observations relatives au Rapport public annuel du contrôle de l'Agence nationale de contrôle du logement social**

Le titre du rapport parle « d'impasse » alors que la prise de conscience du marché détenu a été faite de manière partagée (Métropole, bailleurs sociaux, Etat) depuis plusieurs années et que des actions concrètes ont été mises en place. A la lecture du rapport, un titre du type « Métropole de Saint-Etienne : un secteur HLM trop concurrentiel en territoire détenu » serait plus pertinent et factuel.

Dès l'année 2013, Saint-Etienne Métropole a intégré dans ses modalités de financement la prise en compte des surcouts liés aux démolitions et à l'acquisition-amélioration en mettant en place un système de Bonus « renouvellement urbain ». L'évaluation à mi-parcours du PLH2 (2014) a permis d'identifier les effets négatifs d'un objectif de production trop important compte tenu du marché détenu, les objectifs de programmation de logement social ont été réduits. Au total de 2011 à 2017, 12,5 M€ d'aides au logement social ont été engagés dans le cadre du PLH de Saint-Etienne Métropole (6,9 M€ au titre du droit commun, 5,6 M€ au titre du programme ANRU). Les engagements prévisionnels de la Métropole en faveur du logement social inscrits dans le projet de PLH 2018-2023 arrêté sont fortement orientés sur la réhabilitation et le renouvellement de l'offre HLM (53 M€), avec le maintien d'un volume d'aide à la production de 6 M€.

Aujourd'hui, les élus de la Métropole ont exprimé le souhait de jouer un rôle plus marqué en matière de régulation de la production des logements sociaux. Un lieu d'arbitrage partenarial des opérations en lien avec les objectifs du PLH a été mis en place en 2017 : le Comité de programmation. Il convient de souligner l'impact de l'application de l'article 55 de la loi SRU qui n'apparaît pas dans le rapport. L'appréhension de cette problématique à l'échelle de l'unité urbaine va conduire à des perspectives de développement surdimensionnées sur les secteurs périurbains au nord de la métropole (la Fouillouse, Saint-Galmier) et à ses frontières, incompatibles avec le besoin de renouvellement du parc HLM et de maîtrise du développement de l'offre. Cela dans un contexte de contraintes financières auxquelles devront faire face les bailleurs sociaux dans les prochaines années.

Concernant les 4 OPH Métropolitains, le rattachement récent à Saint-Etienne Métropole a permis de créer les conditions d'un dialogue constructif. La Métropole et les 4 OPH ont décidé début 2018 d'aller plus loin et de mettre en place un travail politique et technique visant à engager une démarche de rapprochement des 4 OPH.





Direction Générale  
HR/JV/NG 2018

REÇU LE  
06 SEP 2018  
200-2018

Le 5 Septembre 2018

**ANCOLS**  
Monsieur Pascal MARTIN-GOUSSET  
La Grande Arche  
Paroi Sud

92055 PARIS LA DEFENSE CEDEX

OBJET : Rapport Public annuel du contrôle de l'ANCOLS  
Partie 3 « Focus Territoriaux »  
Réponses chapitre 11 : Saint-Etienne Métropole

Monsieur,

Suite à votre envoi du 20 Juillet 2018, nous vous prions de trouver, ci-joint, les réponses de notre organisme à certaines observations.

Nous vous en souhaitons bonne réception et vous prions d'agréer, Monsieur, nos biens sincères et meilleures salutations.



Hervé REYNAUD

Président de GIER-PILAT HABITAT

### ■ OFFICE PUBLIC DE L'HABITAT

9, RUE J.A. VIAL - CS 50083 - 42402 SAINT-CHAMOND CEDEX  
Tél : 04 77 29 29 29 - Fax : 04 77 29 29 25 - [www.gier-pilat-habitat.fr](http://www.gier-pilat-habitat.fr)  
R.C. B 344 279 161

## **Réponse au titre 11.2.2**

### **« Une offre insuffisamment concentrée au regard de la tension du marché »**

#### Paragraphe concernant GPH :

*« A cet égard, il est frappant qu'un office comme Gier Pilat Habitat, qui possède 95% du parc social de la ville de Saint-Chamond (Cf tableau n°1) et qui dispose par conséquent d'une situation oligopolistique favorable à la mise en place d'une politique patrimoniale de déconstruction de nature à assainir le marché, n'a procédé qu'à 27 démolitions entre 2011 et 2015 alors qu'il a mis en service 170 logements sur cette même période, soit un nombre supérieur à l'objectif du PSP (145). Or, en l'absence de demande, cette politique s'est traduite par une forte augmentation de la vacance, qui est passée de 5,3% en 2011 à 11,3 % fin 2015 ».*

#### Réponse GPH :

A son arrivée au Conseil d'Administration, la municipalité de l'époque (2008-2014) et le nouveau Conseil d'Administration ont, entre autre, annulé en 2009 la décision de démolir 28 logements (au 136, rue Pétin Gaudet à Saint-Chamond) prise sous l'ancienne municipalité en 2006. Il a privilégié notamment la transformation de logements vacants en locaux sociaux. D'autres opérations de démolitions ont été différées.

La municipalité de l'époque (2008-2014) et le nouveau Conseil d'Administration ont préféré orienter une partie de la politique de l'Office sur :

- la rénovation du quartier de Saint-Julien à Saint-Chamond avec plus de 6 Millions d'euros d'investis avec notamment la réhabilitation de 216 logements, la déconstruction de 27 logements en 2013, des résidentialisations, des aménagements extérieurs,...  
Cette rénovation des logements sociaux du quartier était liée aux travaux décidés et conduits parallèlement par la ville de Saint-Chamond sur la requalification de ce quartier Est (entrée de ville) et l'aménagement des espaces publics (rues, carrefours, place,...).
- un programme pluriannuel de grande ampleur de mise aux normes/modernisation des ascenseurs (environ 280 ascenseurs sur le parc)
- des travaux de solarisation pour Eau Chaude Solaire sur une partie du parc.
- la sécurisation de halls d'entrée, la réfection d'étanchéité de terrasses, le remplacement de chaudières individuelles...

La rénovation des logements sociaux du quartier de Saint-Julien et les divers aménagements réalisés par la ville n'ont pas permis de réduire de façon significative la vacance importante dans les groupes du quartier.

La vacance globale, « raisonnable » jusqu'à fin 2012 (5,6%), s'est réellement dégradée à partir de 2013 à cause principalement d'un marché extrêmement détendu sur le secteur de la vallée du Gier. La prise en compte de projets urbains liés à l'éligibilité au Nouveau Plan National de Rénovation urbaine (qui était envisagé à l'époque et dont le périmètre n'était pas encore défini) a contribué également à l'augmentation de la vacance stratégique (gel des attributions sur certains groupes en attente de décision sur leur devenir : déconstructions,...). Aujourd'hui, la vacance commerciale du patrimoine s'élève à moins de 9 %

Certes, il y a eu environ 170 logements mis en service par Gier Pilat Habitat entre 2011 et 2015, mais seulement 30% sur la commune de Saint-Chamond (49 logements). Les 70% restants sont implantés sur des communes plus éloignées (sans vacance). La vacance se concentre sur la commune de Saint-Chamond.



### **Réponse au titre 11.2.3**

#### **« Des performances d'exploitation contrastées qui ne s'expliquent pas, sauf exception, par une différence d'efficience de la gestion »**

##### **Paragraphe concernant GPH :**

*« En particulier, la vacance des offices rattachés à la Métropole oscille entre 5,4% pour l'office de l'Ondaine et 11,3% pour Gier Pilat Habitat à fin 2015. Cet écart ne s'explique pas par une différence de performance de gestion de ces deux organismes, mais résulte avant tout des caractéristiques respectives de leur parc et du volume de démolitions réalisé, lequel est étroitement lié au montant d'aides perçues par chacun d'eux au titre du programme de renouvellement urbain. Or, si l'office de l'Ondaine a perçu 13,9 M€ en 10 ans de l'ANRU (démolition + reconstitution de l'offre), ce qui lui a permis de démolir près de 30% de son parc, celui de Saint-Chamond n'a été attributaire d'aucune aide de l'ANRU à cet effet, de sorte que seulement 3% de son parc a été démolî sur la même période ».*

##### **Réponse GPH :**

A cette période, aucun quartier de la ville de Saint-Chamond et notamment le centre-ville, le secteur de Fonsala n'étaient éligibles aux caractéristiques sociales (art. 6 de l'ANRU) ; il n'y avait pas la volonté de stigmatiser en particulier le quartier de Fonsala

Effectivement, si Gier Pilat Habitat avait pu aussi bénéficier des aides de l'Etat au titre de la 1<sup>ère</sup> génération de l'ANRU (2004-2014), des opérations de rénovation urbaine (déconstructions, reconstitution de l'offre, résidentialisations, réhabilitations) auraient pu être menées, notamment dans le centre ville de Saint-Chamond et le quartier de Fonsala, et ceci plus rapidement, avec une plus grande « ampleur » et avec moins d'impacts négatifs sur la situation financière de l'organisme.

La réhabilitation lourde et la résidentialisation de la 1<sup>ère</sup> tranche du quartier de Fonsala (1173 logements actuellement après démolitions) a été réalisée entre 2006 et 2014 et le coût de l'opération pour l'office dépasse les 42 Millions d'euros et supportée financièrement par les fonds propres de l'OPAC et de différents prêts. 59 logements seulement ont été démolis dans ce cadre.

Le Nouveau Programme de Renouvellement Urbain (NPNRU) a retenu le centre-ville de Saint-Chamond au titre des programmes d'intérêts régionaux (PRIR) pour lui redonner de l'attractivité. Après la signature d'un protocole de préfiguration en février 2017, la convention pluriannuelle entre tous les acteurs (Etat, Saint Etienne Métropole, Ville de Saint-Chamond, Office,...) devrait être signée d'ici la fin de l'année 2018. Pour Gier Pilat Habitat, ce sont essentiellement des travaux de réhabilitation de logements, de résidentialisation de certains groupes d'immeubles et de « dé-densification » de l'habitat par la déconstruction de **206 logements**.

**226 autres déconstructions sont également programmées d'ici 2027 en secteur hors NPNRU, soit un total de 432 logements démolis sur la commune de Saint-Chamond.**

## **Réponse au titre 11.2.5** **« Absence d'aide extérieure »**

*Paragraphe concernant GPH :*

*En revanche, en l'absence d'aide extérieure, l'office Gier Pilat Habitat, bien qu'efficace et en position oligopolistique, rencontre de grandes difficultés pour préserver son équilibre d'exploitation car ses investissements, quoique proportionnés à ses moyens et adaptés aux besoins du patrimoine, n'ont pas été suffisamment génératrices de ressources supplémentaires compte tenu des modalités de financement retenues (plus de 80% par emprunt en moyenne entre 2012 et 2015) ».*

### **Réponse GPH :**

Comme vous l'indiquez, les aides financières extérieures apportées permettent de conforter rapidement la situation financière du bénéficiaire mais notre organisme n'a bénéficié d'aucune aide extérieure.

Mais nous avons effectué un grand nombre de travaux d'amélioration du patrimoine (voir liste des travaux réponse au titre 11.2.2.) qui n'ont pas été génératrices de revenus supplémentaires (travaux de mise en sécurité et de mise aux normes).

Les augmentations de loyers après réhabilitations ont été volontairement limitées pour que les logements restent attractifs à la relocation pour les nouveaux demandeurs et pour que les groupes réhabilités ne se « vident » pas à cause de loyers trop élevés (les loyers sociaux doivent rester compatibles avec le marché locatif local). Les hausses de loyers pratiquées ne couvrent pas systématiquement les charges supplémentaires engendrées par les réhabilitations (annuités d'emprunt,...). Un loyer à la relocation, plus élevé, a été mis en place à l'occasion de ces réhabilitations.

Gier Pilat Habitat a eu recours à l'emprunt, mais dans des proportions « raisonnables ». Il fallait conserver des fonds propres, car les différentes prospectives financières pluriannuelles réalisées montraient que l'office allait puiser, dans un proche avenir, dans ses fonds propres pour mener à bien, notamment, sa politique d'accompagnement du NPNRU sur le centre-ville de Saint-Chamond, sa politique d'amélioration du patrimoine (réhabilitation thermique des 300 logements très énergivores du Triennal Croix Berthaud, des 287 logements de Fonsala 2<sup>ème</sup> tranche, des 191 logements de Fonsala 3<sup>ème</sup> tranche,...), son programme de déconstructions hors périmètre NPNRU et son programme de renouvellement du parc.



### Sandrine MARDELLE

**De:** François PERRIER <FPERRIER@ophlmfirminy.fr>  
**Envoyé:** lundi 10 septembre 2018 18:19  
**À:** Sandrine MARDELLE  
**Objet:** Réponses aux rapport 2018-23

Bonjour,

10 SEP 2018  
205-2018

Tout d'abord ce rapport apporte un éclairage très intéressant sur la situation immobilière de la métropole stéphanoise. Concernant plus particulièrement l'OPH FIRMINY, les coûts de gestion sont certes légèrement supérieurs à la moyenne des OPH (frais de personnel / logement à 797 pour une médiane à 725 DIS2016) mais d'importants efforts ont été et sont faits pour améliorer cette situation. En 2017, la masse salariale a baissé de 1.2 %. Une forte présence de gardiens d'immeubles explique en partie votre constat. L'effort cumulé sur la période 2011-2016 demandé dans le cadre du protocole CGLLS sur le volet salarial était de 1350 K€. Le résultat obtenu a été de 1786 K€ ce qui représente une économie conséquente sur la masse salariale. Les propos de votre rapport résonnent plutôt comme un échec alors que l'OPH est particulièrement mobilisé pour enrayer cette situation. Sans aide de la CGLLS, l'autofinancement net de l'OPH FIRMINY s'établit à 15.9% en 2017, bien au-delà de la médiane nationale. En moyenne, sur les trois dernières années il a été de 17% (source DIS 2017) ce qui démontre une nette amélioration de la situation financière de l'OPH. La nécessaire adaptation du parc entraîne d'importants frais d'amélioration compensés en partie de dégrèvements TFPB. Dans ce schéma, nous augmentons l'entretien et le résultat exceptionnel d'où un autofinancement courant plus faible et un autofinancement net plus élevé. Sur la question de la mobilisation de ressources financières, à ce jour, la CDC ou d'autres financeurs nous accompagne et apporte des financements sur l'ensemble de nos projets à l'instar du projet de la Corniche sur la restructuration de 128 logements collectifs en 34 maisons groupées. Concernant les déconstructions, les enjeux forts sur le patrimoine ancien ne sont pas à l'échelle de notre potentiel financier à terminaison. Je rappelle par ailleurs que le classement en site patrimonial remarquable empêche la démolition de 45 % du parc. Nous avons été retenu dans le cadre d'un appel à national sur un programme de recherche scientifique « **Firminy, de la ville moderne à la ville durable** ». Ce projet est porté par l'école d'architecture de St Etienne et l'USH. Le dernier grand programme de réhabilitation de notre parc date de 1985, les besoins sont donc énormes. Le protocole de rétablissement 2011-2016 n'a pu intégrer ces besoins. Nous partageons le point de vue selon lequel les aides ont principalement été concentrées sur les quartiers prioritaires de la ville dont nous sommes sortis du fait d'un nouveau calcul défavorable. Je conclurais en précisant que les programmes neufs récemment livrés ont donné un nouveau souffle à notre OPH. Les demandes sont fortes sur l'habitat individuel et intermédiaire. Ne pas construire, c'est refuser d'améliorer la mixité sociale, de lutter contre la spécialisation de la clientèle et à terme de conduire des quartiers complets à l'échec. Il faut certainement réduire l'offre mais pas celle de l'habitat neuf qui devrait permettre de limiter les risques locatifs, de construire une image positive de notre parc locatif et surtout de répondre aux attentes des candidats locataires. Dernier élément, il est beaucoup intéressant de réhabiliter des logements anciens en maintenant des loyers faibles que de construire en PLAI.

Je reste à votre disposition pour tout complément d'information.

B. cordialement

François PERRIER  
DIRECTEUR GENERAL

OPH FIRMINY





REÇU LE  
06 SEP 2018  
*195-2018*

ANCOLS  
Monsieur le Directeur Général  
Pascal MARTIN-GOUSET  
La Grande Arche – Paroi Sud  
92055 PARIS LA DEFENSE Cedex

Villeurbanne, le 5 septembre 2018

N/Réf : CVS-CTR/2018-055L  
Objet : Observations Rapport public annuel  
Lettre avec AR n°1A 150 590 1775 6

Monsieur le Directeur Général,

J'ai pris connaissance avec grand intérêt du rapport public annuel de l'ANCOLS que vous m'avez transmis le 20 juillet dernier. Ce dernier concernant mon organisme n'appelle pas de réponse au sens strict du terme. Cependant, je me permets de porter à votre connaissance trois éléments de précision qui pourraient être apporter si vous conveniez de leur pertinence.

A la page 10 du rapport cité en objet, vous indiquez « De même, ces offices, dont en particulier LMH et GLH, ont joué un rôle important en matière de politique de la ville, compte tenu de la quote-part importante de leur parc situé en QPV ». Les ratios comparés des DIS 2016 donnent les résultats suivants : 31% de logements en QPV pour LMH, 46% pour GLH et 46% pour EMH. Sur cette base, la mise en exergue de LMH et GLH ne semble pas correspondre aux chiffres du DIS 2016.

A la page 11 du document, le rapport indique que la « SACVL est le seul organisme à pratiquer à la fois la cotation et l'anonymisation de la demande ». C'est vrai, mais votre rapport pourrait mentionner qu'EMH pratique la cotation des attributions depuis plus de 15 ans et à ce titre été plusieurs fois auditionné par les services de l'Etat dans le cadre de l'élaboration des Lois ALUR et Egalité Citoyenneté.

Enfin, à la page 12, le rapport indique que le ratio d'EMH s'établit à 35,8% des loyers et ceux des autres offices de l'ordre de 31%, contre 26,7 % pour la médiane des organismes HLM de province. Puisque vous précisez le loyer moyen quittancé pour certaines ESH, en amont dans le rapport, en citant notamment un ratio supérieur à 4 500 euros, peut-être pourriez-vous indiquer que le loyer moyen quittancé par EMH en 2016 est de 3 840 € et de 4 462 € pour GLH et 4 258 € pour LMH.

Restant à votre disposition pour tout complément d'information, je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur Général, l'expression de ma considération distinguée.

CÉDRIC VAN STYVENDAEL

Directeur Général

## NOTES PERSONNELLES