RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Liberté
Égalité
Fraternité

ANCOLS

Contrôle Évaluation Études

Agence nationale de contrôle du logement social

2021 RAPPORT PUBLIC ANNUEL DE CONTRÔLE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

ANCOLS
Contrôle Évaluation Études
Agence nationale de contrôle du logement social

2021 RAPPORT PUBLIC ANNUEL DE CONTRÔLE

- Organisation, bilan et suites
- Focus individuels
- Focus groupes
- Focus territoriaux
- Focus thématiques

En application de l'article L. 342-10 du code de la construction et de l'habitation (CCH), l'Agence nationale de contrôle du logement social établit un rapport public annuel adressé au ministre chargé du logement, dans lequel sont exposées les principales conclusions de ses contrôles.

Conformément aux dispositions de cet article, les différentes insertions dans lesquelles figurent les observations que l'agence envisage d'intégrer dans ledit rapport sont préalablement transmises pour droit de réponse à l'Union sociale pour l'habitat, aux fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré et aux organismes ayant fait l'objet des contrôles mentionnés dans le rapport.

Les réponses reçues sont jointes au présent rapport sans leurs annexes, en application d'une délibération du conseil d'administration de l'agence. Bien que le rapport public annuel de contrôle ne soit pas un rapport formellement contradictoire, la présente publication a, consécutivement à l'exercice du droit de réponse, fait l'objet de corrections d'erreurs matérielles mineures et d'ajustements rédactionnels pour en améliorer la lisibilité ou clarifier des formulations équivoques.

Les insertions du rapport sont précédées d'une synthèse dont l'objet est de présenter les principaux enseignements qui en découlent et de mettre en perspective les conclusions qui y sont exposées.

Il est précisé que pour une lecture contemporaine et une comparabilité de la situation des organismes figurant dans les insertions, les données citées font l'objet d'un alignement temporel et méthodologique. Certains chiffres peuvent en conséquence être plus actuels que ceux figurant dans les rapports définitifs de contrôle publiés par ailleurs ou différer de ceux-ci, en raison de variation de périmètre ou d'ajustements méthodologiques. Toutes les données figurant dans le rapport public annuel de contrôle sont dûment sourcées et datées.

SOMMAIRE

Mot du président du conseil d'administration 9

Synthèse 11

Un niveau significatif de contrôle des organismes par l'agence et de couverture du parc de logements sociaux 13

Action Logement, un groupe prépondérant qui doit rapidement finaliser sa construction, clarifier son mode d'organisation et améliorer significativement son efficacité et son efficience 16

Des organismes de logement social financièrement solides en dépit des premiers effets de la réduction de loyer de solidarité 21

Des organismes de logement social, intervenant dans des territoires aux dynamiques spécifiques, soumis à d'importants enjeux d'évolution 25

1001 Vies Habitat, un opérateur adossé au groupe Axa, qui a opéré une importante transformation et doit poursuivre ses actions pour réduire ses coûts de gestion 33

Coallia, un groupe associatif majeur qui a su amorcer un redressement et une restructuration, face à d'importantes difficultés financières, afin de pouvoir continuer à assumer des missions essentielles 35

Des enjeux spécifiques en matière de gestion directe de logements sociaux par les collectivités territoriales et les centres communaux et intercommunaux d'action sociale 36

Organisation, bilan et suites des contrôles 39

1 Organisation et fonctionnement de la mission de contrôle et de gestion des suites 41

1.1 Mission de contrôle de l'agence 41

1.2 Organisation du contrôle et des suites 43

1.3 Processus d'établissement des rapports de contrôle 45

1.4 Programmation des contrôles 47

1.4.1 Programmation générale des contrôles 47

1.4.2 Mise en œuvre du contrôle de l'absence de surcompensation 48

2 Bilan d'activité du contrôle 51

2.1 Activité annuelle de contrôle 51

2.1.1 Évolution de la production annuelle de contrôle 51

2.1.2 Flux d'activité selon les étapes du cycle de contrôle 52

2.2 Bilan global de contrôle 2015-2019 des organismes de logement social 56

3 Suites administratives consécutives aux contrôles 63

3.1 Activité du comité du contrôle et des suites 63

3.2 Typologie des constats et suites 65

3.3 Propositions de sanctions au ministre chargé du logement 69

Focus individuels 73

4 CCAS de Bordeaux (33), un établissement public propriétaire de logements locatifs dont les problématiques d'entretien motiveraient un transfert de la gestion à un bailleur social 75

4.1 Une activité de gestion locative de logements à vocation très sociale en propriété, ainsi que de structures collectives destinées aux personnes âgées et aux ménages en difficultés 75

4.2 Des irrégularités constatées dans la gestion locative des logements en pleine propriété et une insuffisance de pilotage de la stratégie de maintenance de ces logements 78

5 Commune de Cressat (23), une collectivité propriétaire, dans le cadre de sa politique de revitalisation, de logements sociaux dont la gestion doit être professionnalisée 81

5.1 Des logements sociaux réalisés par la commune rurale dans le cadre de la revitalisation de son centre bourg à des fins de constitution d'une offre locative accessible 82

5.2 Un parc bien entretenu avec une occupation sociale, dont la gestion doit davantage s'inscrire dans le respect de la réglementation 83

6 Reims Habitat (51), un organisme au rôle social majeur avec des fondamentaux économiques fragiles faisant le pari ambitieux du développement d'une offre intermédiaire 87

6.1 Une organisation atypique et une très bonne qualité de service aux locataires 88

6.2 Un parc très accessible en termes de niveau de loyer mais soumis à une vacance importante 89

6.3 Des marges de manœuvre financières limitées en raison d'une faible profitabilité 92

6.4 Un pari ambitieux de développement fondé sur le segment du logement intermédiaire avec de fortes incertitudes 95

6.5 Un projet de fusion pour un rééquilibrage du mix-patrimonial et de la structure financière 98

7 La Sainte-Barbe (57), un acteur du bassin houiller lorrain au rôle social avéré, confronté à d'importants enjeux patrimoniaux et sociaux 103

7.1 Un organisme non agréé qui assure une mission sociale de fait en logeant des ménages aux revenus modestes avec des loyers accessibles, en coordination avec les acteurs de la politique locale de l'habitat 105

7.2 Une stratégie patrimoniale confrontée au vieillissement des occupants et guidée par d'importants besoins de restructuration du parc dans un territoire en déprise 109

8 Seine-Saint-Denis Habitat (93), un organisme déterminant ayant un rôle social majeur, dans un territoire avec des enjeux importants, avec des marges de manœuvre lui permettant d'accroître les investissements et l'entretien 115

8.1 Un bailleur logeant la plus grande proportion de ménages à très faibles revenus dans un département soumis aux plus importantes problématiques socio-économiques de France métropolitaine 117

8.2 Une politique locative très sociale, avec des loyers parmi les plus accessibles du département 119

8.3 Un parc ancien, fortement concerné par les projets de rénovation urbaine, avec des problématiques de maintenance et une vacance qui s'accroît 121

8.4 Une situation financière favorable offrant une marge de manœuvre significative pour soutenir un ambitieux programme d'investissement et d'entretien 123

9 Toulouse Métropole Habitat (31), un des principaux organismes d'un territoire dynamique, dont la capacité d'investissement est limitée par un coût de gestion trop élevé 129

9.1 Un parc avec des loyers notablement accessibles au regard des besoins et de la situation du territoire 130

9.2 Une politique d'attribution qui conduit à loger moins de ménages à faibles revenus que les autres bailleurs, en dépit d'un parc de logements à bas loyers 133

9.3 Un développement porté par la politique de la ville avec une forte mobilisation pour la qualité de service 136

9.4 Une performance d'exploitation dégradée par un coût de gestion trop élevé limitant la capacite d'investissement 138

Focus groupes 143

10 Groupe Action Logement, un opérateur au rôle prépondérant qui doit accroître son efficacité et optimiser son efficience 145

10.1 Action Logement, premier groupe français de logement social et de services dans le domaine du logement 145

10.1.1 Un groupe constitué à partir de l'activité de collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction 146

10.1.2 Un groupe structuré en deux pôles d'activités 148

10.1.3 Un groupe financièrement très robuste 151

10.2 Action Logement Groupe, une entité-mère qui ne joue pas pleinement son rôle 154

10.2.1 Une gouvernance qui n'exerce pas suffisamment ses prérogatives en matière de pilotage stratégique et de supervision des entités du groupe 155

10.2.2 Un risque d'immixtion de la direction du groupe dans la gestion opérationnelle des filiales 157

10.2.3 Un nécessaire renforcement du pilotage en matière de gestion des risques, de contrôle interne et de contrôle de gestion 157

10.2.4 Une absence de suivi du principe de non-discrimination dans la distribution des financements aux personnes morales 158

10.2.5 Le système d'information du groupe, un enjeu sous-estimé 159

10.2.6 Un engagement de réduction des frais de fonctionnement du groupe à concrétiser 159

10.3 Un pôle collecte et services structuré autour d'Action Logement Services, qui doit améliorer son efficacité et rationnaliser son fonctionnement et ses coûts 162

10.3.1 Un renforcement indispensable du rôle et du fonctionnement des instances d'ALS 162

10.3.2 Une organisation à optimiser et à clarifier 165

10.3.3 Un enjeu majeur de maîtrise des risques inhérent au statut de société de financement 166

10.3.4 Un système d'information unifié et calibré en fonction des enjeux et des obligations qui doit être déployé rapidement 167

10.3.5 Une réalisation insuffisante des objectifs d'emplois 168

10.3.6 Le respect du principe légal de non-discrimination des personnes morales non encore opérationnel dans les financements accordés 170

10.3.7 Une maîtrise des frais de fonctionnement, notamment des charges de personnel, encore trop peu développée 171



10.3.8 Action Logement Services, un sous-groupe bénéficiant d'une solide situation financière 173

10.4 Action Logement Immobilier, premier acteur du secteur du logement social, en développement sur celui du logement intermédiaire 176

10.4.1 Une implantation nationale avec un bon niveau d'entretien et un développement ciblé et soutenu 177

10.4.2 Une présence moindre dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville 181

10.4.3 Des loyers globalement comparables aux autres bailleurs, mais une politique contestable de fixation des loyers aux niveaux des plafonds conventionnels à la relocation 182

10.4.4 Une politique d'attribution qui privilégie les actifs et les jeunes, avec une dynamique sociale localement différenciée mais comparable au global à celle des autres bailleurs 185

10.4.5 Une gestion professionnelle et rigoureuse malgré quelques points d'amélioration 189

10.4.6 Action Logement Immobilier, un sous-groupe dont le modèle économique et financier surpondère l'enjeu des ventes 190

10.5 Association Foncière Logement, un opérateur spécifique, dont l'externalisation des fonctions opérationnelles pose des difficultés au regard du respect des obligations qui s'appliquent pour le patrimoine conventionné 195

10.5.1 Un modèle de fonctionnement entièrement externalisé, qui entraîne des insuffisances en termes de maîtrise et de contrôle de l'activité 197

10.5.2 Une occupation qui pourrait devenir plus sociale sans remettre en cause l'enjeu de mixité sociale 199

10.5.3 Une politique de loyers élevés pour les logements conventionnés 201

10.5.4 Des irrégularités de gestion et une vacance préoccupante 202

10.5.5 Une stratégie immobilière et patrimoniale évolutive 205

10.5.6 Une situation financière dépendante du soutien du groupe 208

10.6 Action Logement, un groupe qui doit finaliser sa construction et clarifier son mode d'organisation 209

11 1001 Vies Habitat, un groupe engagé dans une profonde transformation 213

11.1 Un groupe principalement présent dans trois régions métropolitaines 214

11.2 Un groupe qui loge des ménages en situation socio-économique plus contrainte que les autres bailleurs avec des niveaux de loyers médians plus élevés 216

11.3 Une situation financière équilibrée et solide mais une performance de gestion à améliorer compte tenu du niveau très élevé des coûts de gestion 221

11.4 Un groupe en mutation, où les prérogatives de la holding et le contrôle interne sont à renforcer, dans une logique d'efficience accrue 224

12 Coallia, un groupe associatif d'envergure à vocation très sociale, à un tournant stratégique après un premier redressement mené en urgence 227

12.1 Une mutation amorcée en 2017 pour solutionner des insuffisances stratégiques et organisationnelles ayant notamment conduit à une dégradation importante de l'état du patrimoine 230

12.2 Une crise de liquidité s'expliquant par un modèle économique non soutenable et non maîtrisé par une gouvernance financière défaillante 232

12.3 Un nouveau modèle et une restructuration de grande ampleur pour assurer la pérennité du groupe 235

Focus territoriaux 241

13 La Métropole Européenne de Lille, un territoire aux enjeux importants auxquels peuvent faire face des bailleurs sociaux disposant d'une solide situation financière 243

13.1 Un territoire aux enjeux majeurs compte tenu de sa densité et des problématiques socio-économiques 244

13.2 Une offre de logements sociaux importante avec une faible vacance et des loyers globalement accessibles aux ménages à faibles revenus 246

13.3 Une occupation sociale du parc portée de manière différenciée par les bailleurs 252

13.4 Une dynamique hétérogène d'occupation du parc dans les quartiers prioritaires de la ville avec un accroissement généralisé du niveau de vulnérabilité économique des ménages qui y sont logés 255

13.5 Une gestion locative des différents bailleurs sociaux comportant d'importants axes de progrès 257

13.5.1 Un cadre d'intervention défini à l'échelle de la métropole 257

13.5.2 Une qualité de service perfectible avec une présence de proximité variable 259

13.5.3 Une politique de fixation aux plafonds des loyers à la relocation à infléchir pour éviter une inflation du coût locatif 261

13.6 Une situation financière des principaux bailleurs très saine avec un point de vigilance sur les coûts de gestion pour le premier opérateur de la métropole 262

13.7 Une stratégie patrimoniale insuffisamment pilotée 266

14 Les Ardennes, un département avec deux bailleurs sociaux dont le rapprochement doit être encouragé pour les ménages locataires et la dynamique territoriale 271

14.1 Un département en déprise avec un parc de logements sociaux, réparti entre deux opérateurs, qui pèse significativement dans les principales communes 272

14.2 Des situations locatives différenciées entre les deux opérateurs, notamment en termes de vacance du parc 274

14.3 Des organisations et modalités de gestion différentes, présentant des dysfonctionnements durables pour un des deux organismes 278

14.4 Des organismes avec des situations financières complémentaires 279

14.5 Des obligations en matière de regroupement instaurées par la loi Elan à mettre en œuvre utilement à l'échelle du département pour le bénéfice des ardennais 284

Focus thématiques 287

15 Premiers effets de la réduction de loyer solidarité : un impact financier soutenable pour la quasi-totalité des organismes 289

15.1 Une mise en œuvre opérationnelle difficile 290

15.2 Une incidence de 4,1 % sur les loyers des logements conventionnés 291

15.3 Des stratégies différenciées selon les organismes, souvent fondées sur des paramètres réducteurs 294

15.4 Un impact global soutenable à l'échelle du secteur 297

15.5 Une soutenabilité variable selon les organismes 300

Droits de réponse 307

R01. Fédération des Entreprises Sociales pour l'Habitat 311

R02. Fédération des Offices Publics de l'Habitat 313

R03. Union Sociale pour l'Habitat 315

R04. CCAS de Bordeaux 319

R05. Toulouse Métropole Habitat 320

R06. Action Logement Groupe, Action Logement Services 323

R07. Association Foncière Logement 329

R08. Groupe 1001 Vies Habitat 335

R09. Coallia 338

R10. Coallia Habitat 339

R11. Lille Métropole Habitat 340

R12. Partenord Habitat 341

R13. Vilogia 345

R14. Espace Habitat 349

R15. Habitat 08 351

MOT DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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 publie un rapport public annuel dans lequel elle « *expose les principales conclusions de ses contrôles* ». Ce rapport public est l'occasion d'une mise en perspective des observations issues des contrôles de l'agence pour contribuer au débat public sur les enjeux et problématiques du logement social et, en particulier, présenter les principaux enseignements tirés des contrôles dont la portée dépasse le cadre des échanges intervenant avec chaque organisme au titre de la procédure de contrôle.

Dans le contexte fortement évolutif d'un secteur qui doit faire face à l'enjeu sociétal majeur et croissant du logement des personnes et des familles aux ressources modestes, l'édition 2019 du rapport public annuel de contrôle de l'Ancols met en évidence une dynamique de transformation mise en œuvre par les organismes afin de répondre au mieux à cet enjeu, en synergie avec les politiques locales de leurs territoires d'implantation.

Cette dynamique concerne aussi bien des organismes confrontés à des problématiques territoriales particulières (Métropole européenne de Lille, Ardennes, Reims, bassin houiller lorrain, Seine-Saint-Denis, …) que des organismes pour lesquels les enjeux d'adaptations structurelles découlent de leur fonctionnement (Toulouse Métropole Habitat, Seine-Saint-Denis Habitat, …). Elle est particulièrement importante pour trois groupes contrôlés en 2018 et 2019, jouant chacun, dans leur domaine respectif, un rôle majeur, voire déterminant. Il s'agit notamment du groupe Action Logement dont la réforme initiée en 2016 doit se poursuivre pour accroître l'efficacité du groupe et améliorer son efficience. Les recommandations formulées par l'agence dans le présent rapport public vont dans ce sens. Il en est de même pour 1001 Vies Habitat dont la réorganisation mise en œuvre vise à en faire un groupe à l'efficacité opérationnelle accrue s'accompagnant d'un objectif de maîtrise de son coût de gestion. Une mention doit être également faite du groupe Coallia qui a su amorcer une importante restructuration pour surmonter de sérieuses difficultés financières afin de continuer à assurer des missions très sociales essentielles pour la cohésion de notre société.

Par ailleurs, collectivement, les organismes du secteur du logement social ont intégré les enjeux de la réduction de loyer de solidarité (RLS). Les contrôles et analyses de l'agence s'appuyant sur les premiers effets observables de la RLS ne mettent pas en évidence des signes de fragilité systémique. L'agence continuera d'évaluer et de suivre les impacts de ce dispositif et de l'utilisation des mesures d'accompagnement à disposition des organismes dans l'appréciation qu'elle opère des trajectoires des organismes en termes d'investissement et d'entretien, en cohérence avec les besoins des territoires.

Par ses contrôles dont les principaux enseignements sont mis en évidence dans ce rapport public, l'agence est un acteur qui concourt à la réalisation par les opérateurs du secteur du logement social de leur mission d'intérêt général et à la mise en œuvre d'une politique publique majeure.

Au cours de cette année 2019, les équipes de l'Ancols ont travaillé sous la direction de Pascal Martin-Gousset, directeur depuis le début du fonctionnement de l'Agence en 2015. Mais au moment où ce rapport est rendu public, en ce mois de novembre 2020, la mission de M. Martin-Gousset à la direction générale de l'agence a pris fin depuis déjà quelques mois. Je veux ici saisir l'occasion de ce rapport pour remercier, au nom du conseil d'administration, ce directeur général pour son action efficace, ambitieuse et éclairée, servie continûment par ses compétences éprouvées, enrichies de toutes les étapes d'un parcours professionnel exemplaire et par ses qualités personnelles remarquables d'écoute, d'attention aux personnes, de loyauté sans faille aux autorités dont dépend l'agence et par sa haute idée des exigences du service public.

Depuis quelques jours est intervenue la nomination de la nouvelle directrice générale, Rachel Chane-See-Chu, laquelle met fin à la période d'intérim de la direction générale assurée par Akim Taïrou, directeur général adjoint chargé du contrôle et des suites. À lui également j'adresse mes plus vifs remerciements pour la qualité de sa direction dans cette période difficile pour l'agence comme pour tout le monde dans notre pays, qui a permis d'assurer la continuité des missions de l'agence dans des conditions optimales, avec le souci constant de sa part de maintenir la meilleure des liaisons avec le conseil d'administration et les autorités de tutelle. Déjà très reconnu pour des compétences techniques remarquables, il a fait montre au cours de cette période de toutes les qualités attendues d'un grand manager, rassurant par sa solidité toutes les parties prenantes de l'action de l'agence. Sa présence aujourd'hui aux côtés de la nouvelle directrice générale, avec laquelle il a pris soin d'organiser une transition impeccable, est de nature là aussi à garantir la qualité du passage de relais.

Enfin c'est avec plaisir que j'accueille la nouvelle directrice générale, Rachel Chane-See-Chu, dont la nomination a été saluée très positivement par le conseil d'administration. Ses compétences professionnelles, attestées par un parcours et une expérience riches et diversifiés et reconnues par tous ceux qui ont croisé sa route, son excellente connaissance des acteurs et des problématiques du logement social, sa motivation profonde pour la nouvelle mission qui lui est confiée, tout cela augure d'une prise de fonctions dans les meilleures conditions, avec toute la confiance du conseil d'administration comme des autorités de tutelle.

Le Président du conseil d'administration

Jean Gaeremynck

Synthèse

En application de l'article L. 342-10 du code de la construction et de l'habitation (CCH), l'Ancols réalise et adresse au ministre chargé du logement un rapport public annuel de contrôle dans lequel elle expose les principales conclusions de ses contrôles. Ce rapport a été approuvé, conformément aux dispositions du 13° du I de l'article R. 342-2 du CCH, par le conseil d'administration de l'agence lors de sa séance du 7 octobre 2020. Il est constitué de :

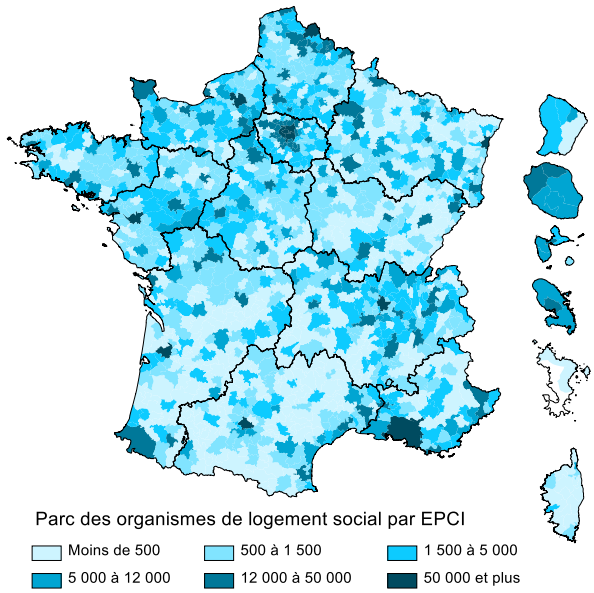
- trois insertions qui présentent l'organisation de la mission de contrôle de l'Ancols, le bilan de l'activité de contrôle et les suites administratives consécutives aux contrôles ;
- suivies de douze insertions dans lesquelles sont développées les conclusions des contrôles de l'agence selon quatre approches : focus individuels d'entités, focus de groupes d'organismes, focus territoriaux et focus thématiques.

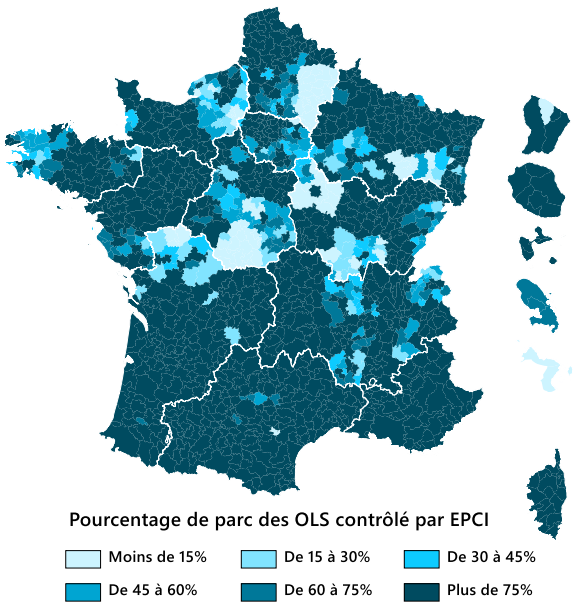
La présente synthèse met en perspective les conclusions figurant dans les insertions et expose les principaux enseignements qui en découlent.

UN NIVEAU SIGNIFICATIF DE CONTRÔLE DES ORGANISMES PAR L'AGENCE ET DE COUVERTURE DU PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX

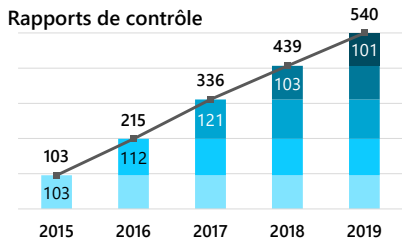
La mission légale de contrôle de l'Ancols porte principalement sur les organismes de logement social et les organismes gestionnaires ou bénéficiaires directs ou indirects de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Ces organismes sont contrôlés de manière individuelle et thématique, sur place ou sur pièces, dans le cadre de missions incluant une vérification de la conformité réglementaire de leur fonctionnement et de leurs opérations ainsi qu'une évaluation de leur efficacité et de leur efficience.

Le parc social français est constitué de 5,2 millions de logements déclarés au 1er janvier 2019 en propriété par 677 organismes (source : Répertoire du parc locatif social – RPLS). Ce parc est majoritairement détenu par des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré ou SA d'HLM (179 organismes détenant 45 % des logements) et des offices publics de l'habitat ou OPH (233 offices propriétaires de 44 % des logements). Le solde est détenu par 122 sociétés d'économie mixte (SEM) de logements sociaux à concurrence de 8 %, 36 coopératives d'HLM pour 2 % et divers autres opérateurs pour 1 %.



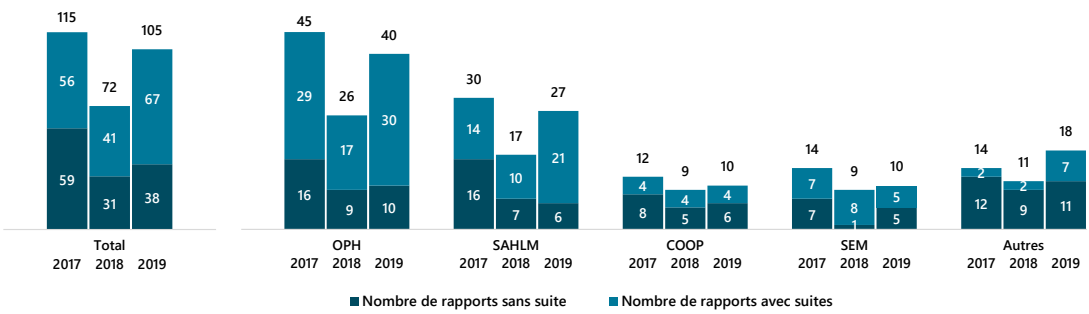


Au cours de l'année 2019, l'agence a diffusé 101 rapports définitifs de contrôles. Depuis sa création en 2015 et jusqu'à la fin de l'année 2019, elle a notifié 540 rapports définitifs de contrôle qui, au regard des entités encore actives au 1er janvier 2019, correspondent notamment à 373 organismes de logement social, détenant 3,7 millions de logements. Le taux de couverture du parc social par les contrôles finalisés est ainsi de 72 % sur la période quinquennale. Il atteint 85 % en intégrant les contrôles en cours à la fin de l'année 2019. Quant au taux de contrôle des organismes de logement social, il est de 55 % sur cinq ans et atteint 64 % avec les contrôles en cours à la fin de l'année 2019. Ce taux est de 85 % pour les organismes de 12 000 logements et plus et atteint 100 % pour ceux détenant 50 000 logements et plus.



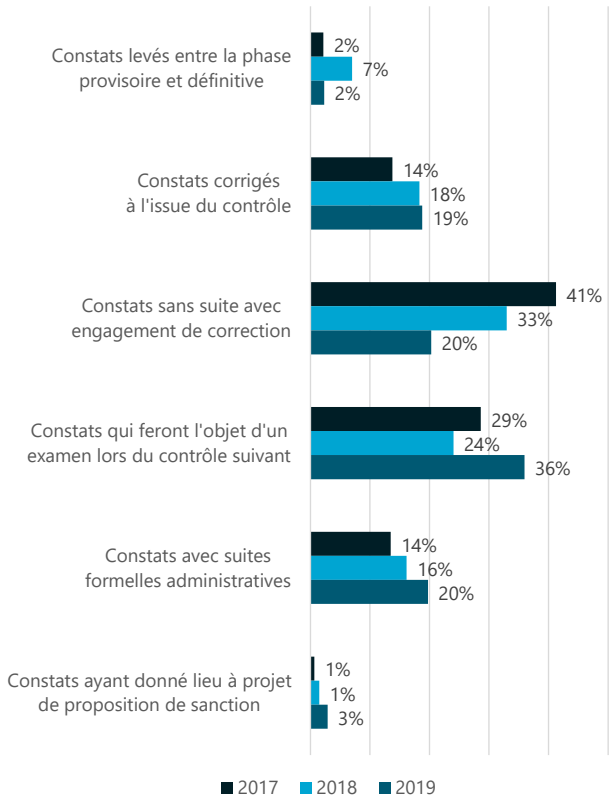
Pour au moins un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) sur deux, les contrôles réalisés par l'agence couvrent l'intégralité des logements sociaux présents sur les territoires de ces intercommunalités. Sur les 1 262 EPCI, le taux de contrôle moyen sur cinq années pour les 743 qui comprennent moins de 1 000 logements sociaux sur leurs territoires est de 85 % (avec une médiane à 100 %). Les 83 EPCI qui comptabilisent 12 000 logements sociaux et plus ont un taux de contrôle moyen de 85 % (avec une médiane à 92 %). Pour la Métropole du Grand Paris qui compte 900 550 logements locatifs sociaux, le taux de contrôle des logements sociaux sur son territoire est de 88 %. 3 % des intercommunalités, représentant 0,3 % du parc social, ont un taux de contrôle nul.

Au cours de l'année 2019, le comité du contrôle et des suites (CCS) de l'Ancols s'est réuni à huit reprises et a examiné 105 dossiers de contrôle, dont 38 n'ont entraîné aucune suite et 67 ont fait l'objet de suites administratives. Ces dernières, notifiées par l'agence aux organismes contrôlés, déterminent les mesures à prendre sous une échéance définie pour remédier aux dysfonctionnements constatés et la nature des justificatifs à produire pour attester de la mise en œuvre effective de ces mesures. Parmi les dossiers ayant fait l'objet de suites administratives, 32 ont donné lieu en parallèle à des projets de propositions de sanctions au ministre chargé du logement.



Pour l'ensemble des dossiers examinés en 2019 par le CCS, 1 246 constats, qui formalisent des dysfonctionnements et des manquements réglementaires ou en termes d'accomplissement de l'objet social des organismes contrôlés, ont été relevés, soit une moyenne stable sur trois années d'observation de 12 constats par dossier. Le ratio de constats ayant donné lieu à des suites est en revanche en progression sur la même période, passant de 14 % à 20 %.

Les constats concernant les 105 dossiers examinés en 2019 relèvent de différentes situations :



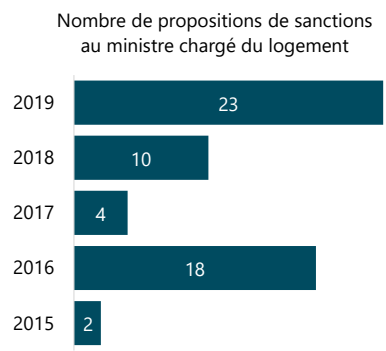
- 2 % des constats ont été levés entre la phase provisoire et la phase définitive du contrôle, les organismes ayant fourni dans le cadre de la phase contradictoire des explications ou précisions recevables ;
- 19 % des constats sont indiqués par les organismes dans leur droit de réponse comme étant corrigés à l'issue du contrôle ;
- 20 % des constats font l'objet d'un engagement des organismes à mettre en œuvre des actions correctives et ne sont pas identifiés pour un suivi particulier ;
- 36 % des constats sont mentionnés aux organismes comme devant faire l'objet, lors d'un prochain contrôle de l'agence, de la vérification de la mise en œuvre des évolutions nécessaires ;
- 20 % des constats font l'objet de décisions par le CCS de suites administratives, avec la demande formelle sous délais aux organismes de mise en œuvre d'évolutions et de transmission à l'agence de justificatifs probants ;
- 3 % des constats ont fait l'objet d'un projet de propositions de sanctions au ministre chargé du logement.

À la suite de l'examen des dossiers en CCS et en fonction de la gravité des faits relevés, le conseil d'administration de l'Ancols a, en 2019, proposé au ministre chargé du logement des sanctions administratives au titre de 19 contrôles d'organismes. Ces propositions concernent :

- des sanctions pécuniaires à l'encontre de 17 organismes pour un total de 592 k€ ;
- et, au titre de trois contrôles, six sanctions *ad hominem* à l'encontre de dirigeants et d'administrateurs sous la forme de révocation ou d'interdiction de participation à un conseil d'administration, un conseil de surveillance ou un directoire d'organisme de logement social.

Une analyse des motifs de propositions de sanctions de l'année 2019 montre que les 19 contrôles ayant entraîné des propositions de sanctions cumulent 183 manquements. Les manquements concernent très majoritairement des irrégularités en matière d'attribution de logements, en particulier des dépassements de plafonds de revenus.

Depuis la création de l'agence en 2015, 57 propositions de sanctions ont été faites au ministre chargé du logement au titre de 53 contrôles d'organismes à la fin de l'année 2019. Les décisions de sanctions prononcées par le ministre chargé du logement, suite aux propositions de l'agence, sont publiées au bulletin officiel. Au 31 décembre 2019, 40 décisions de sanctions ont été prises par le ministre chargé du logement sur proposition de l'agence, les autres propositions étant en cours de traitement à cette date. Les décisions prises concernent 20 OPH, 11 SA d'HLM, 5 SEM de logements sociaux, 3 coopératives d'HLM et 1 ancien collecteur de la PEEC. Le produit de ces sanctions est versé à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Le montant des sanctions est majoritairement de l'ordre de dizaines de milliers d'euros par sanction, à l'exception de cinq qui dépassent cent mille euros.



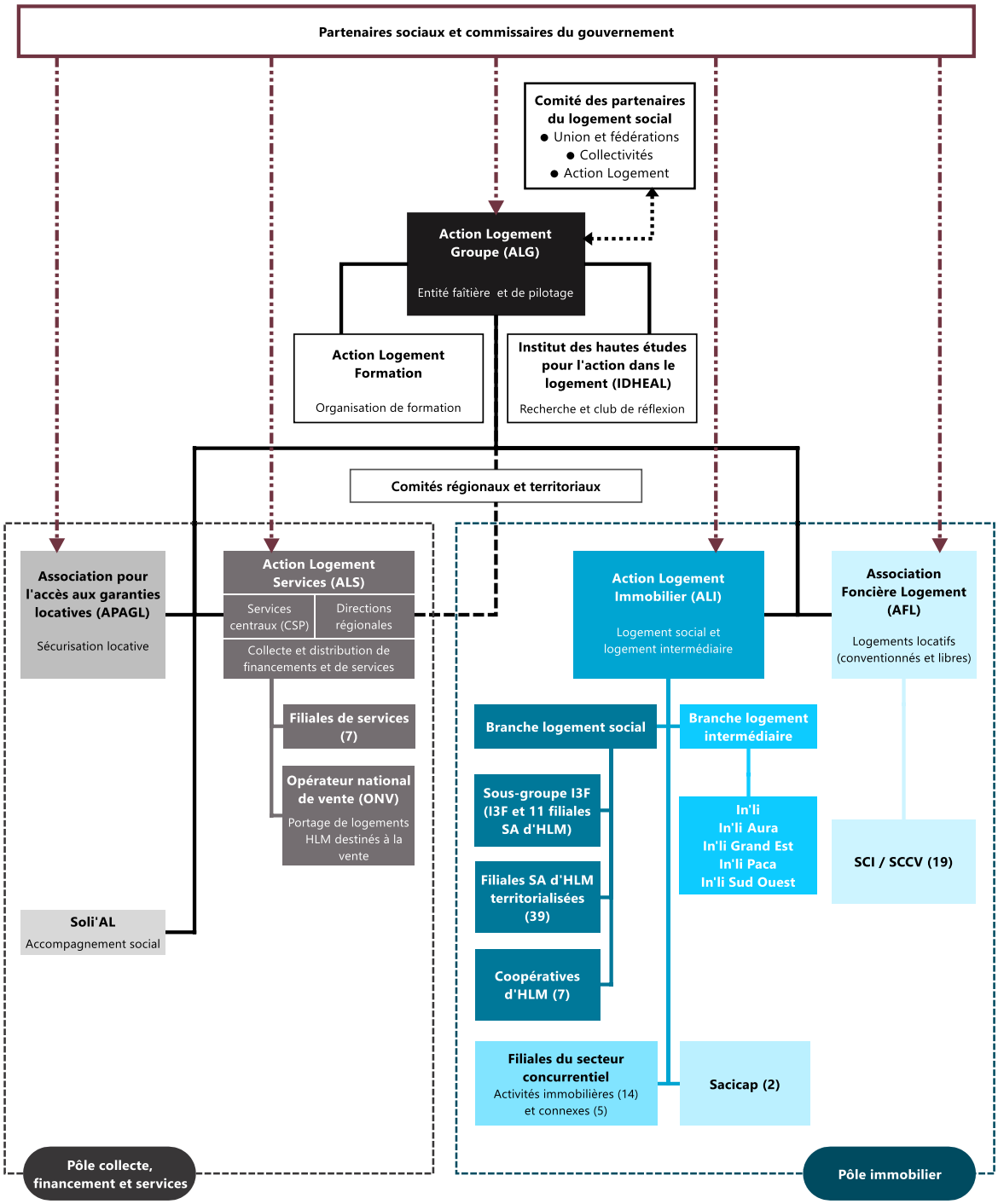
ACTION LOGEMENT, UN GROUPE PRÉPONDÉRANT QUI DOIT RAPIDEMENT FINALISER SA CONSTRUCTION, CLARIFIER SON MODE D'ORGANISATION ET AMÉLIORER SIGNIFICATIVEMENT SON EFFICACITÉ ET SON EFFICIENCE

En situation de quasi-monopole en matière de collecte de la participation à l'effort de construction[1], le groupe Action Logement est par ailleurs l'opérateur le plus important dans le domaine du logement social avec un poids relatif représentant 17 % de l'ensemble du parc social français, soit 896 570 logements (dont 244 380 environ pour le sous-groupe I3F) détenus à travers 51 SA d'HLM à fin 2019. Le groupe est en outre très actif dans le domaine du logement intermédiaire où il détient environ 64 000 logements. Il contrôle également l'association Foncière Logement (AFL) dont l'activité s'inscrit dans une double logique de recherche de mixité sociale consistant à développer, d'une part, du logement social dans des territoires en déficit de logement social, et, d'autre part, du logement libre dans des territoires ayant une forte concentration de logement social. Le groupe complète son offre par un dispositif de sécurisation et garantie locatives porté par l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL). Cette dernière et la société Action Logement Services (ALS), filiale à 100 % de la structure faîtière Action Logement Groupe (ALG), forment le pôle de collecte, de financement et de services du groupe. Quant à l'activité immobilière du groupe, elle est portée par l'AFL et la société Action Logement Immobilier (ALI), deuxième filiale détenue à 100 % par ALG[2].

[1] Le deuxième collecteur est la Société immobilière des chemins de fer français (groupe ICF Habitat, filiale de la SNCF) représente moins de 0,5 % de la collecte annuelle nette en 2019.

[2] Au cours des années 2018 et 2019, l'agence a contrôlé ALG, ALS, l'AFL (dans un schéma coordonné avec la Cour des comptes) ainsi que 24 filiales SA d'HLM parmi les 51 actives au 31 décembre 2019. La branche logement intermédiaire fait l'objet d'un contrôle en 2020 et l'APAGL n'a pas été contrôlée du fait d'une démarche de coordination programmatique avec la Cour des comptes qui a réalisé un récent contrôle de cette association.

Le groupe fait l'objet d'une gestion paritaire par les partenaires sociaux (syndicats d'employeurs et de salariés) qui sont directement présents dans les conseils d'administration de ses cinq entités principales mentionnées ci-dessus et dans lesquels siègent également des commissaires du gouvernement. Il est prévu, en application de l'article L. 313-17-2 du code de la construction et de l'habitation, que l'union et les fédérations d'organismes de logement social ainsi que les collectivités territoriales soient associées à la gouvernance du groupe dans le cadre d'un comité des partenaires du logement social, mais celui-ci n'était toujours pas installé au mois d'octobre 2020.

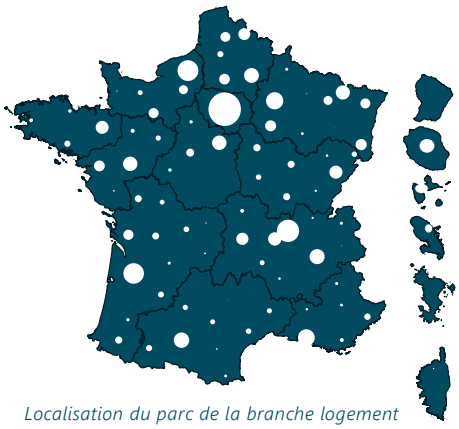


Organigramme du groupe Action Logement au 31/12/2019

Action Logement constitue aujourd'hui un groupe pluriactivités majeur du secteur du logement, qui s'est développé et structuré à partir de l'activité de collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et d'emploi de cette ressource sous forme d'aides aux salariés et de financement d'acteurs du logement social (HLM et SEM) ou libre. Employant environ 18 500 collaborateurs, le groupe bénéfice d'une solide situation financière qui permet à son entité faîtière ALG d'être notée AA avec perspective stable par l'agence notation Fitch Ratings.

Les contrôles de l'agence sur différentes entités du groupe Action Logement permettent de constater qu'il s'agit d'un groupe dont le niveau d'activité, dans tous ses secteurs d'intervention, demeure très élevé, voire extrêmement dynamique.

Le groupe est ainsi avec Action Logement Immobilier, le premier acteur français du secteur du logement social avec une implantation nationale et une présence moindre dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), un quart du parc social détenu par Action Logement Immobilier se situant dans des QPV contre 31 % pour l'ensemble des autres bailleurs.



Localisation du parc de la branche logement social du sous-groupe Action Logement Immobilier au 1er janvier 2019

Les filiales d'ALI se caractérisent par un dynamisme de développement important tout en maintenant globalement un niveau très significatif d'effort d'investissement en termes de maintenance et de réhabilitation sur le patrimoine existant. Le pôle de logement social du groupe représente en effet 22 % de la production de logements sociaux neufs réalisée sur trois exercices, de 2016 à 2018, que ce soit en maîtrise d'ouvrage directe ou dans le cadre de ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA), au regard des nouveaux logements entrés dans le patrimoine des organismes, pour un poids global dans le parc de 17 %. Le parc du groupe présente des loyers globalement comparables aux autres bailleurs, mais le groupe applique une politique de fixation des loyers aux niveaux des plafonds conventionnels lors des relocations qu'il doit infléchir car une telle politique participe à une hausse des loyers sans forcément avoir de contrepartie pour les ménages logés et ne se justifie pas au regard de la situation financière des organismes du groupe.

Les contributions du groupe au financement de certaines politiques publiques permettent également la mise en œuvre de ces dernières. La contribution d'Action Logement est particulièrement déterminante en matière de financement de la politique de rénovation urbaine.

Toutefois, les deux dernières années font apparaître une réalisation insuffisante des objectifs d'emplois. En 2018, le montant total des emplois des fonds PEEC s'élève à 2 340 M€ pour un objectif minimal de 2 500 M€. Cette sous-réalisation des objectifs entraîne un important excédent des ressources sur les emplois qui s'élève à 468 M€. Pour l'exercice 2019, les données en cours de traitement, en vue de la publication du rapport annuel statistique et financier 2019 de l'Ancols, mettent en évidence une amplification de l'écart entre ressources et emplois qui devrait s'accroître significativement pour atteindre 816 M€. Action Logement invoque des raisons externes pour expliquer cette sous-consommation des enveloppes. Cependant, des raisons internes y concourent

également, en particulier des choix de limitation de l'accès à certains emplois. Des décisions prises par le groupe préconisent notamment que les salariés des entreprises entre 10 et 20 salariés ne soient plus bénéficiaires de certaines aides (prêts accession et travaux) pour limiter le nombre de dossiers. Outre la problématique de niveau d'ouverture de l'accès aux aides et de l'équité de traitement, la motivation de restrictions pour des motifs de volumétrie des enveloppes, de surcroît sans orienter les aides vers les ménages auxquels elles seraient les plus utiles, présente un caractère très insatisfaisant au regard de la situation financière du groupe et du niveau global de réalisation des objectifs d'emplois. Malgré cette sous-consommation des enveloppes, le groupe affiche un niveau de production significatif et a un poids sectoriel prépondérant.

En termes de fonctionnement, le groupe présente un certain nombre de faiblesses auxquelles il lui faut répondre. Les contrôles de l'agence la conduisent à conclure à la nécessité de :

- renforcer le pilotage stratégique par ALG des filiales sans aller sur le champ opérationnel, en mobilisant la fonction de contrôle de gestion du groupe qui doit être assumée par ALG conformément aux textes en vigueur ;
- développer la fonction audit au sein d'ALG ;
- renforcer la gouvernance d'ALG, et notamment le rôle des comités spécialisés, en particulier le comité de nomination et des rémunérations, et le comité d'audit, des risques et des comptes ;
- renforcer l'encadrement des rémunérations des cadres dirigeants du groupe, principalement s'agissant des conditions de départ, l'encadrement des parts variables à partir d'objectifs quantifiables, et garantir la transparence des travaux du CNR ;
- définir une trajectoire financière réaliste des frais de fonctionnement en pilotant un plan pluriannuel de réduction de ces frais, définissant les objectifs et les moyens, en particulier en matière de ressources humaines et de coûts informatiques ;
- instaurer un dispositif d'évaluation du principe de non-discrimination des personnes morales pour l'accès aux financements issus de la PEEC, en s'appuyant sur la directive sur les personnes morales publiée en janvier 2019, et en contrôlant les conditions de mise en œuvre du dispositif de scoring par ALS ;
- renforcer le fonctionnement du conseil d'administration et de ses comités spécialisés d'ALS, notamment sur les sujets à enjeux et dans l'articulation avec la gouvernance d'ALG ;
- améliorer spécifiquement le fonctionnement du comité de nomination et des rémunérations ;
- poursuivre le développement de la fonction audit au sein d'ALS ;
- poursuivre la simplification de l'organisation d'ALS et clarifier l'organisation territoriale en termes notamment d'articulation des directions régionales Action Logement (DRAL) et des centres de services partagés (CSP) ;
- réaliser prioritairement le déploiement d'un système d'information unifié, carence rédhibitoire et majeure d'ALS à la date du contrôle ;

- mettre en place un pilotage renforcé et resserré sur le chantier de mise en conformité réglementaire d'ALS en tant que société de financement ;
- infléchir la politique de fixation des loyers aux niveaux des plafonds conventionnels lors des relocations mise en œuvre par les filiales d'ALI ;
- moins solliciter les ventes de logements comme levier du modèle économique du sous-groupe ALI compte tenu des marges de manœuvre financières de celui-ci, et inscrire la politique de cession dans une stratégie de réponse à des besoins territoriaux en continuant à préserver la finalité sociale des ventes réalisées.

Quant à l'association Foncière Logement, son mode d'organisation et de fonctionnement ne lui permet pas d'être en situation de piloter et d'évaluer pleinement l'ensemble de son activité. La particularité de son parc, qui est majoritairement conventionné, lui confère par ailleurs des obligations qui ne sont pas, compte tenu de ses spécificités, correctement respectées. Les limites structurelles de son modèle qui externalise intégralement la réalisation de ses activités de gestion locative doivent en conséquence être traitées. L'exécution du mandat inhérent à la gestion de logements conventionnés, de surcroît pour un organisme disposant d'un parc conséquent, doit également être interrogé, tant en termes de politique des loyers que de règles d'attribution.

Au-delà de ces recommandations, les principaux constats au niveau opérationnel réalisés par l'agence dans le cadre de ses contrôles mettent en exergue un nombre trop important de choix par défaut dans la mise en œuvre de la réforme. Cette situation est particulièrement dommageable en ce qui concerne l'organisation du groupe et d'ALS, qui a évolué d'un schéma initial de directions régionales pour la production et de centralisation au siège des fonctions support vers l'instauration additionnelle de centres de services partagés, entraînant un manque de lisibilité entre l'axe production et l'axe support. Une des causes principales de ces choix hésitants réside dans la problématique de pilotage des ressources humaines du groupe, dont la prise en compte a été tardive, en particulier la maîtrise de la trajectoire d'évolution des effectifs. Une autre illustration concerne le système d'information du groupe, qui a pâti d'une erreur stratégique majeure avec la décision, afin de préserver l'emploi, de s'appuyer sur les systèmes existants, inadaptés, insuffisamment dimensionnés et faiblement évolutifs.

Au niveau gouvernance, la situation du groupe souffre d'une combinaison non optimale du triptyque corpus législatif et réglementaire, modalités de mise en œuvre et posture des différents acteurs. Il a par ailleurs été observé la difficulté de positionner une entité financière dans un groupe immobilier et de services. La question notamment de la compatibilité des règles applicables aux sociétés de financement avec les exigences de pilotage d'un groupe plus ou moins intégré est notamment saillante. Un besoin de clarification et de consensus est clairement identifié quant au rôle d'ALG par rapport à ALS, en particulier en ce qui concerne la frontière entre pilotage stratégique et pilotage opérationnel. Selon la lettre des textes, ALG doit donner des orientations stratégiques, orienter les emplois, prendre des directives, agréer les dirigeants et assurer des fonctions d'audit et de contrôle de gestion. Des fonctions opérationnelles n'ont pas à être déployées dans ALG, si ce n'est des ressources d'expertise pour préparer les avis des organes de gouvernance sur les questions par exemple de rémunération ou d'agrément des dirigeants. En outre, il est nécessaire d'avoir une

fonction de consolidation des comptes au niveau d'ALG, mais avec deux paliers de consolidation clairs pour les deux sous-groupes ALI et ALS.

En pratique, les constats réalisés par l'agence dans le cadre de ses contrôles révèlent en définitive un fonctionnement du groupe qui oscille entre une logique de groupe vertical et intégré, et celle de deux sous-groupes (ALS et ALI) autonomes mais coordonnés. L'agence estime qu'une affirmation claire de la logique de deux sous-groupes autonomes serait nécessaire, dans l'esprit de la réforme dont l'un des buts recherchés était notamment l'instauration d'une dissociation claire entre d'une part le financement (ALS) et d'autre part l'investissement patrimonial et la gestion locative (ALI). Cette séparation entre le financeur et le financé permet d'éviter de possibles situations de conflits d'intérêt et de faciliter l'application effective du principe de non-discrimination.

La question des conditions d'application de la convention quinquennale se pose également, compte tenu des difficultés de mise en œuvre d'une convention négociée par ALG mais appliquée par ALS et dans une moindre mesure par ALI, mais dont ALG doit rendre compte et est responsable. Une réflexion pourrait être menée sur l'opportunité d'avoir une convention-cadre signée par ALG et des conventions d'application signées par ALS, ALI, AFL, APAGL.

En ce qui concerne le fonctionnement de la gouvernance du groupe, des pistes pour l'améliorer, tout en préservant une forte implication des partenaires sociaux, pourraient être explorées avec une plus grande diversité des administrateurs, en intégrant notamment des administrateurs indépendants[3] dans les différents conseils d'administration du groupe, prioritairement ALS, mais aussi ALG et ALI.

En termes de fonctionnement opérationnel du groupe, une présence trop forte d'ALG peut créer une dynamique d'immixtion opérationnelle contraire à l'esprit des textes. La direction générale d'ALG doit jouer un rôle principalement d'interaction avec les pouvoirs publics et les grands partenaires institutionnels du groupe et de direction de fonctions sièges non exécutives et non opérationnelles (stratégie, audit, contrôle de gestion, etc.).

DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL FINANCIÈREMENT SOLIDES EN DÉPIT DES PREMIERS EFFETS DE LA RÉDUCTION DE LOYER DE SOLIDARITÉ

Instituée par la loi de finances pour 2018, la réduction de loyer de solidarité (RLS) s'applique depuis le 1er février 2018 aux logements conventionnés à l'aide personnalisée au logement (APL) gérés par les organismes de logement social, à l'exception des départements et régions d'outre-mer. Elle bénéficie aux locataires dont les ressources sont inférieures à un plafond réglementé fonction de la composition du foyer et de la zone géographique, et consiste en une baisse du loyer quittancé et une baisse du montant de l'APL, pour les locataires bénéficiaires.

[3] Au sens du rapport Bouton et du code Afep-Medef de gouvernement d'entreprise des sociétés cotées, un administrateur indépendant « n'entretient aucune relation de quelque nature que ce soit avec la société, son groupe ou sa direction, qui puisse compromettre l'exercice de sa liberté de jugement ». Ce code recommande que la proportion des administrateurs indépendants soit d'au moins un tiers.

La mise en œuvre de la RLS s'accompagne d'un dispositif de lissage et de péréquation, mis en place par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) à travers une modulation de la cotisation qui lui est versée, avec l'objectif de lisser l'effet de la RLS et de rééquilibrer son impact entre les organismes qui ont beaucoup de locataires éligibles à la RLS et ceux qui ont une proportion moindre.

Des dispositifs d'accompagnement des organismes ont été également mis en place : remise actuarielle d'intérêts, allongement de la maturité des prêts fonciers, prêts in fine, prêts de haut de bilan bonifiés, éco-prêt logement social bonifié, accès aux fonds européens, titres participatifs.

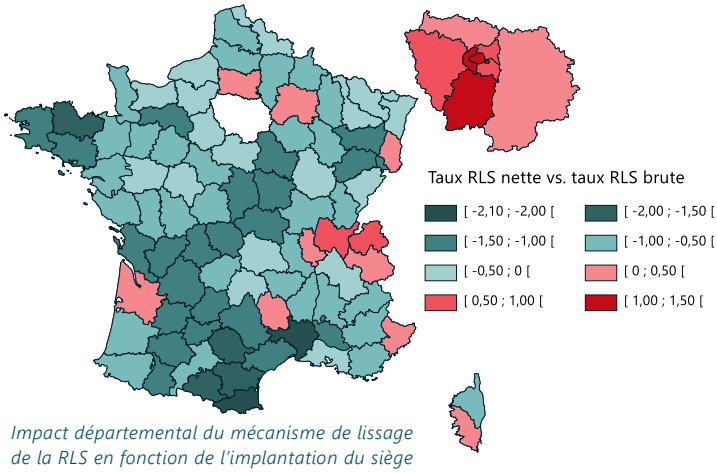
Dans le cadre des contrôles réalisés par l'agence en 2019, outre une vérification de régularité de l'application de la mesure, il a été opéré une revue systématique de la sensibilité de la situation financière et prévisionnelle des organismes contrôlés en 2019 aux impacts de la RLS et une démarche de diagnostic approfondi a été conduite pour un panel d'organismes.

Les travaux de l'agence mettent en évidence une mise en œuvre opérationnelle difficile du dispositif. La mise en place de la RLS a ainsi nécessité des développements informatiques spécifiques pour l'ensemble des acteurs de la chaîne, d'où une effectivité à compter du mois de mai 2018 (allocataires CAF) et de juillet 2018 (allocataires MSA) avec un traitement de régularisation rétroactif au mois de février 2018. Pour les ménages non bénéficiaires de l'APL, les organismes doivent conformément au cadre légal procéder au calcul de la RLS à partir des données de l'enquête du supplément de loyer de solidarité (SLS). La mobilisation de cette enquête pose deux difficultés, la première inhérente au fait qu'elle n'est pas réalisée par les organismes dans les quartiers prioritaires de politique de la ville (QPV) et la seconde relative aux informations recueillies qui ne permettent pas le calcul précis des ressources prises en compte pour l'établissement du droit à l'APL. Par ailleurs, cette enquête réglementaire se caractérise pour certains bailleurs par un niveau insuffisant de complétude et de fiabilité. Le guide d'application de la Union sociale pour l'habitat (USH) établissant une méthode d'approximation permettant de s'affranchir de l'enquête SLS n'est pas formellement conforme aux prescriptions législatives et est inopérante pour les ménages qui procèdent à une actualisation régulière de l'examen de leur éligibilité à l'APL.

Le montant prévisionnel global de la RLS voté pour l'année 2018 s'élève à 800 M€. En concordance, le montant total de la RLS au titre de l'année 2018 s'élève à 802 M€ en montant brut et 804 M€ en montant net après mise en œuvre du dispositif de lissage et de péréquation, soit 4,1 % du montant des loyers du parc conventionné avant déduction de la RLS (source Harmonia). Avant mise en œuvre du dispositif de lissage, les OPH affichent la plus forte exposition à la RLS avec un taux brut de 4,6 % contre 4,0 % pour les coopératives, 3,8 % pour les SA d'HLM et 2,9 % pour les SEM de logements sociaux.

(Montants en millions d'€)	OPH	SA d'HLM	Coop d'HLM	SEM de LS	Total
Organismes déclarants	243	195	166	103	707
Logements gérés	2 310 210	2 316 686	75 750	376 177	5 078 823
Loyers avant RLS du parc conventionné	8 625,88	9 464,00	324,81	1 121,27	19 535,96
RLS brute	398,65	358,20	12,92	32,29	802,06
RLS brute / Loyers avant RLS du parc	4,62%	3,78%	3,98%	2,88%	4,11%
RLS brute	398,65	358,20	12,92	32,29	802,06
Lissage RLS Majoration	302,30	351,38	9,78	33,72	697,18
Lissage RLS Réduction	-346,90	-314,38	-10,00	-23,64	-694,92
RLS nette	354,05	395,20	12,70	42,37	804,32
RLS nette / Loyers avant RLS du parc	4,10%	4,18%	3,91%	3,78%	4,12%

Les principaux contributeurs nets au dispositif de lissage sont des organismes domiciliés dans un faible nombre de départements notamment dans des zones dites « tendues » comme l'Île-de-France ou le Genevois français. À l'inverse, les organismes bénéficiaires du dispositif de lissage sont dans un plus grand nombre de départements situés dans des zones dans lesquelles il existe une pression nettement moins forte en termes de demande de logement social par rapport à l'offre existante.



Impact départemental du mécanisme de lissage de la RLS en fonction de l'implantation du siège des organismes en 2018

Pour faire face aux impacts de la RLS, les organismes ont adopté, dès la fin de l'année 2017, diverses stratégies visant selon le cas à accroître leurs produits d'activité, réduire leurs charges (coûts de gestion et maintenance), contenir ou limiter leurs investissements, ainsi qu'à optimiser leurs marges de manœuvre en termes de ressources financières. Une très grande variabilité a été observée dans la mobilisation de ces leviers ainsi que le recours aux dispositifs d'accompagnement mis en place par l'État. Cette variabilité s'explique notamment par l'importante hétérogénéité des situations individuelles, par une sensibilité relativement limitée des organismes aux impacts de la RLS et par l'attentisme justifié par les organismes par le manque de visibilité qui prévalait alors que les discussions sur la « clause de revoyure » n'avaient pas encore abouti. Sous ces réserves, il n'a pas été identifié à l'occasion des contrôles réalisés en 2019 de situations de difficultés financières dont la RLS serait la cause principale. Les enseignements que l'agence tirent de ces contrôles la conduisent à estimer que les décisions ou intentions de réduction des ambitions en matière d'investissement et de maintenance associées à la RLS sont souvent peu fondées compte tenu des équilibres structurels des organismes. Au surplus, ces décisions ou intentions se basent généralement sur l'évolution de l'autofinancement net, alors que cet indicateur est peu représentatif de la situation financière des organismes et de leurs marges de manœuvre, bien que s'agissant d'un indicateur réglementaire d'alerte. En effet, il dépend fortement des options retenues par les organismes en matière de rythme de remboursement de leurs dettes et il conviendrait de lui substituer en termes d'analyse l'utilisation combinée de deux agrégats, le niveau global d'endettement (en incluant toutes les formes de dettes y compris les prêts *in fine*, les prêts de haut de bilan ou les dettes représentatives des titres participatifs) et le niveau de la capacité d'autofinancement, voire de l'excédent brut d'exploitation (EBE), qui renseigne sur la capacité de l'activité des organismes à générer des ressources pour assurer le remboursement de la dette et contribuer au financement des investissements. En outre, les postures de prudence accrue qui ont pu être observées sont aussi motivées par les inquiétudes en termes d'équilibre des opérations nouvelles ou en cours, la mise en place de la RLS se traduisant par une baisse des produits locatifs et donc par, toutes choses égales par ailleurs, une amplification des difficultés pour atteindre ces équilibres d'opérations. Un organisme ne peut certes pas initier continuellement des opérations en déséquilibre, mais il peut être noté qu'une logique d'équilibre global des organismes demeure souvent compatible avec des niveaux de loyers qui seraient maintenus accessibles. L'utilisation d'une démarche d'équilibre global en lieu et place ou en

complément des équilibres d'opérations se diffuse progressivement parmi les organismes, mais la prépondérance de l'équilibre d'opération constitue encore un schéma d'analyse qui structure les arbitrages stratégiques avec une perspective limitée.

Les observations issues des contrôles de l'agence montrent que la RLS est notamment l'occasion pour les organismes d'engager des actions significatives pour maîtriser les coûts de gestion, mais certaines de ces actions peuvent être trop hâtives et à visée court-termiste (par exemple un gel de recrutements sans s'inscrire dans une politique de réorganisation et d'évolution de la gestion des ressources humaines). Pour ces actions dont la nécessité est souvent avérée indépendamment de l'instauration de la RLS, une démarche mieux articulée avec les enjeux organisationnels paraît nécessaire. Alors que l'impact au logement ou équivalent de la RLS s'élève en 2018 à 164 €, l'excédent brut d'exploitation ne baisse que de 103 € par rapport à l'exercice précédent. Il peut en être déduit que la RLS a eu en 2018 un effet limité sur l'exploitation des organismes qui ont pu combiner diverses actions d'optimisation et de maîtrise de leur fonctionnement pour compenser les effets de la RLS et dégager des marges de manœuvre supplémentaires par rapport à l'année 2017 précédant l'instauration de la RLS. Il ressort des enseignements des contrôles que la RLS est aussi l'occasion pour certains organismes d'initier ou de projeter des actions de réduction ou de report des dépenses d'entretien et d'investissement, notamment de réhabilitation, alors que leurs marges de manœuvre financières leur permettent de ne pas modifier leurs objectifs initiaux. Ces intentions doivent être replacées dans un contexte d'incertitudes formulées quant aux évolutions futures de la RLS et de faible mobilisation des dispositifs d'accompagnement par les organismes en attendant l'aboutissement de la « clause de revoyure ».

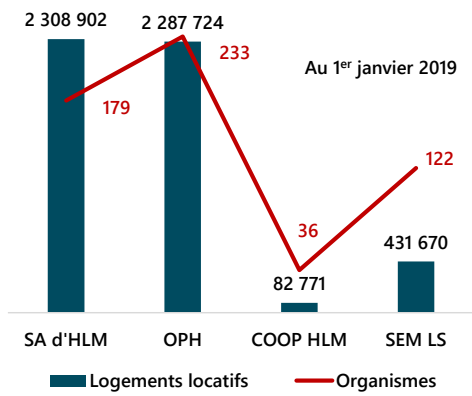
En matière d'incidence sur les ressources créées par les organismes, la RLS nette correspond en moyenne à 8,8 % de la capacité d'autofinancement courante pour les SA d'HLM et 11,4 % dans les OPH. Pour ces derniers, l'incidence de la RLS nette en 2018 varie de 4,4 % à 86,9 %[4] de la capacité d'autofinancement courante. Pour les SA d'HLM, la fourchette de variation est de 2,2 % à 22,0 %. L'analyse de l'impact de la RLS sur la situation des organismes à fin 2018 permet de mettre en évidence que 17 organismes (soit à 4,4 % du nombre d'organismes gérant 1,8 % du parc) auraient été dans une situation financière de vulnérabilité sans la RLS. À fin 2018 et sans neutralisation des effets de la RLS, ce nombre s'établit à 31 organismes (soit 7,9 % des organismes gérant 4,1 %). À l'échelle du secteur et à la fin de l'année 2018, la RLS entraine donc la bascule de 14 organismes en zone de vulnérabilité. L'examen des fondamentaux de ces organismes montre que ce sont des organismes qui présentaient des situations de fragilité intrinsèques avant la RLS. Il résulte de ces éléments et des enseignements issus des contrôles que bien que pouvant constituer un facteur expliquant la bascule de certains organismes en situation de déséquilibre, la RLS ne contribue pas de façon systémique à l'évolution des tendances des paramètres d'exploitation des organismes. Ainsi, aucune corrélation, ni positive ou négative, ne peut être mise en œuvre entre d'une part les taux constatés de RLS (brute et nette) et d'autre part les niveaux de capacité d'autofinancement de l'année 2018 ou les évolutions de la capacité de financement observées entre 2017 et 2018.

[4] Il convient de préciser qu'il n'y a qu'un nombre limité de valeurs extrêmes (le 99ème centile est égal à 26,5 %).

Les observations de l'agence sur la première année d'application de la RLS montrent donc que son impact est globalement soutenable à l'échelle du secteur ainsi que pour la quasi-totalité des organismes[5] et que ceux qui se retrouvent en zone de vulnérabilité du fait de la RLS présentaient antérieurement des signes de fragilité. La RLS modifie cependant significativement les équilibres économiques des organismes et nécessitera l'accélération des démarches de rationalisation des coûts de fonctionnement des organismes pour préserver leurs résultats d'exploitation. Concernant les arbitrages qui pourraient être opérés en termes de réduction des dépenses d'entretien ou d'investissement, l'agence observe que ces arbitrages étaient peu fondés et a demandé à plusieurs organismes de reconsidérer de tels choix qui ne se justifiaient pas par rapport à leurs marges de manœuvre financière. Par ailleurs, les mesures de compensation à disposition des organismes n'étant pas encore pleinement utilisées par eux sur la période contrôlée, leur capacité à équilibrer plus ou moins significativement les effets de la RLS n'a pas pu être évaluée précisément, d'autant plus que certains organismes exprimaient à la date des contrôles des réticences à mobiliser ces dispositifs ou n'en ressentaient pas le besoin compte tenu de leur situation.

DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL, INTERVENANT DANS DES TERRITOIRES AUX DYNAMIQUES SPÉCIFIQUES, SOUMIS À D'IMPORTANTS ENJEUX D'ÉVOLUTION

Les organismes de logement social que sont les offices publics de l'habitat (OPH), les sociétés anonymes (SA) d'HLM, les coopératives d'HLM et les sociétés d'économie mixte (SEM) détiennent 5,1 millions de logements sur l'ensemble du territoire français au 1er janvier 2019 sur un parc total de 5,2 millions de logements locatifs sociaux (source RPLS). Au nombre de 570 déclarants, ces organismes sont les bailleurs de quatre ménages locataires sur dix en France. Le parc locatif social représente en France 17 % des résidences principales, qui comportent au total 42,5 % de logements locatifs (source Insee), soit un poids du parc social de 40 % du nombre total de logements locatifs. Le parc social, en bon état de façon générale, doit cependant répondre à des enjeux majeurs d'entretien et de réhabilitation, ainsi que de développement.



Ce parc recouvre selon les organismes et leur territoire d'implantation des situations différenciées, notamment en termes de taille du parc (de moins de 100 à 166 100 logements selon les organismes, avec une moyenne de 9 100 et une médiane de 5 400) et de situation dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), 30 % du parc total des organismes étant situés dans des QPV. Les OPH sont davantage implantés dans ces quartiers, à hauteur de 36 % du parc, que les autres catégories d'organismes dont environ 25 % des logements y est localisé.

[5] Impact soutenable pour 92,1 % des organismes, 4,4 % des organismes en situation de vulnérabilité avant la RLS et 3,5 % des organismes qui présentaient des situations de fragilité et qui basculent en zone de vulnérabilité avec la RLS.

Ces organismes sont soumis à d'importants enjeux tant en ce qui concerne les ménages qu'ils logent, compte tenu de leur situation économique, par construction globalement plus fragile du fait des conditions d'accès aux logements sociaux, que compte tenu de la pression d'une demande très soutenue, dans un contexte d'accroissement du niveau de paupérisation de la population. Ces enjeux sont particulièrement importants dans les QPV où les organismes de logement social ont un rôle majeur et déterminant. Compte tenu des enjeux et des obligations s'imposant à ces acteurs, en particulier celles de se regrouper qui sont prescrites par la loi Elan et celles d'avoir une gestion efficiente qu'exige l'exercice d'un mandat de service d'intérêt économique général (SIEG), ils s'inscrivent dans une dynamique d'évolutions majeures et d'adaptations structurelles. Les derniers contrôles de l'agence mettent en évidence l'existence sur tous les territoires de telles dynamiques qui peuvent s'illustrer par quelques situations d'organismes intervenant en Île-de-France, dans le Grand-Est, le Nord ou le Sud-Ouest.

Île-de-France : un territoire à très fort enjeux où Seine-Saint-Denis Habitat joue un rôle majeur



Seine-Saint-Denis Habitat (SSDH), contrôlé par le conseil départemental de Seine-Saint-Denis, est, avec 32 120 logements localisés dans 30 communes, le premier bailleur social de ce département (14 % des logements locatifs sociaux du territoire), majoritairement implantés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (à hauteur de 73 % de ses logements contre 61 % pour les autres bailleurs du département). SSDH a, en logeant sur son territoire d'intervention la plus forte proportion de ménages à très faibles revenus dans son parc aux niveaux de loyers très accessibles, un rôle social majeur dans un département qui concentre le plus fort taux de ménages à revenus modestes du territoire français métropolitain, près de trois ménages sur dix étant en dessous du seuil de pauvreté, ainsi que la plus forte proportion de population jeune, 43 % des habitants ayant moins de 30 ans. Plusieurs communes d'implantation majeure de l'office connaissent des situations de très forte précarité, en particulier la commune de Stains, sur le territoire de laquelle l'office départemental détient 39 % des résidences principales et 68 % des logements sociaux, où la part des ménages en dessous du seuil de pauvreté est de 37 %, La Courneuve, où l'organisme détient 28 % des logements sociaux et où le taux de pauvreté est de 41 %, ou encore Clichy-sous-Bois, où l'office détient 32 % du parc social et où 43 % des ménages sont sous le seuil de pauvreté.

SSDH se caractérise par une politique locative très sociale et doit faire face à de forts enjeux en matière de services de proximité. Ces derniers ont été réorganisés à la suite de l'accroissement du parc de 35 % entre 2015 et 2018, afin notamment de prendre en compte la nouvelle géographie intercommunale des établissements publics territoriaux et de poursuivre l'amélioration de la qualité de service rendu aux locataires, qui constitue une priorité pour l'office. En dépit des actions initiées, le niveau de réclamations des locataires est en progression. Les évolutions engagées doivent être poursuivies, tout en prenant en compte les problématiques de certains quartiers d'implantation de l'office, identifiés comme nécessitant une mobilisation de moyens significatifs en personnels et en maintenance afin d'atteindre un niveau satisfaisant de sécurité, de propreté et de fonctionnement des équipements. Un point d'attention réside dans la vacance de logements qui tend à s'accroître, malgré la forte tension du marché locatif, en particulier dans la commune de Stains, les autres bailleurs du territoire connaissant un taux légèrement inférieur au global et stable.

Au niveau patrimonial, le parc de SSDH, ancien, présente des besoins importants en réhabilitation, qui ont notamment été traités par une forte mobilisation des projets du programme national de rénovation urbaine (PNRU). Au nombre de 15, ces projets de rénovation urbaine, dont certains se poursuivent dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), ont permis la rénovation de 8 500 logements et la construction de 1 500 logements. À l'issue de ces réalisations, le parc de l'office continue de présenter des besoins importants de réhabilitation et d'entretien, 17 % notamment des logements ayant une performance énergétique dégradée.

L'office fait l'objet de dispositifs de soutien financier de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) depuis 2006. À fin 2018, SSDH bénéficie d'une solide situation financière. Les protocoles CGLLS et les récents transferts de patrimoine ont permis à l'office de consolider sa structure financière, sa profitabilité et sa rentabilité, dans un contexte de taxes foncières élevées sur son territoire d'intervention et d'un coût de gestion au logement assez élevé en dépit d'une tendance à la baisse. Dans un contexte d'augmentation des charges de personnel, des actions sont à mener pour contenir l'évolution du coût de gestion (ressources humaines et frais généraux), tout en maintenant voire en améliorant la qualité de services aux locataires, en développant toutes les synergies possibles à la suite des récentes opérations de reprise de patrimoine et d'absorption. Malgré un niveau assez élevé du coût de gestion, SSDH bénéficie d'une exploitation suffisamment profitable qui lui a permis de conforter sa structure financière sur la période 2014-2018, avec une progression annuelle moyenne de 8,3 % des ressources propres. L'office, dont l'endettement est relativement faible, dispose des capacités financières qui lui sont nécessaires pour soutenir sa politique de travaux et d'entretien ainsi que les impacts de la RLS. Il peut également mobiliser plus fortement le levier de l'endettement pour contribuer à la réalisation des projets du NPNRU ou entreprendre d'autres opérations, en termes d'investissement et de maintenance, compte tenu des enjeux importants auxquels il est soumis.

Grand Est : une région contrastée où les organismes sont soumis à des problématiques de paupérisation et de vacance locative dans les territoires en déprise



Le **département des Ardennes**, 274 000 habitants, caractérisé par une déprise démographique et un marché de l'habitat détendu, comprend 24 100 logements locatifs sociaux, détenus majoritairement par deux opérateurs, l'OPH Habitat 08 (49 % du parc), contrôlé par le conseil départemental des Ardennes et la SA d'HLM Espace Habitat (47 %), contrôlée par la société holding Financière de la métallurgie Champagne Ardenne. Ce territoire se caractérise par un important niveau de difficultés de la population, en particulier dans les deux plus importantes communes en termes démographiques, qui sont également les plus touchées en termes de déprise démographique, Charleville-Mézières et Sedan. Dans ces communes, le taux de pauvreté est voisin de 30 % et quatre résidences principales sur dix constituent des logements locatifs sociaux.

Habitat 08 et Espace Habitat, dont les parcs respectifs présentent d'importantes zones de recouvrement tout en étant complémentaires, ont des situations locatives légèrement différentes. Les deux organismes ont un rôle social avéré, avec en termes de loyers pratiqués, des loyers médians hors charges légèrement plus élevés au sein du parc d'Espace Habitat comparativement à Habitat 08. Le niveau de vacance observé est en revanche très différencié entre les deux parcs, Habitat 08

ayant un taux de logements inoccupés de 11 % contre 5 % pour Espace Habitat. Si cette différence est notamment liée à l'implantation dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville, l'office ayant 43 % de son parc dans ces quartiers contre 27 % pour la SA d'HLM, avec cependant un taux similaire dans la commune de Sedan autour de 65 %, le niveau de la vacance dépend également de la gestion opérée par les deux bailleurs. La problématique saillante pour Habitat 08 réside dans le pilotage défaillant des projets de rénovation urbaine, et des insuffisances en termes d'organisation et de coordination des activités locatives et de maintenance. En effet, les deux organismes ardennais présentent des organisations très différenciées, avec des faiblesses de fonctionnement particulières en ce qui concerne l'office. Outre les problématiques de pilotage et d'organisation, des problèmes de gouvernance qui ont perduré plusieurs mois et des déficits en matière de mobilisation de compétences collectives, alors même que les effectifs observés révèlent un niveau d'ETP relativement élevé, ont été relevés au sein d'Habitat 08, pénalisant fortement la gestion des dossiers structurants pour l'office que sont la vacance, la conduite des opérations de rénovation urbaine ou encore la maintenance du patrimoine. De surcroit, des insuffisances ont été observées au sein de l'office dans le domaine du contrôle interne et de la maîtrise des risques, domaine dans lequel il n'a pas été observé de dysfonctionnement au sein d'Espace Habitat où un dispositif satisfaisant de contrôle interne est déployé.

Les deux organismes, de taille sensiblement comparable, disposent d'une exploitation suffisamment profitable et d'une situation financière saine, voire très solide pour Espace Habitat, les différences observées s'expliquant notamment par les écarts de loyers et de niveau de vacance.

Habitat 08 et Espace Habitat sont concernés par les obligations en matière de regroupement instaurées par la loi Elan. Compte tenu de leur territoire d'intervention commun, des modalités de fonctionnement observées ainsi que de la situation financière des deux opérateurs, un rapprochement est recommandé dans une logique de cohérence territoriale et de synergie managériale, afin d'atteindre une optimisation organisationnelle et des économies d'échelle pour répondre aux importants besoins sur tout le territoire départemental en matière notamment de réhabilitations ou de démolitions et reconstructions. L'agence recommande, notamment aux deux organismes, de rechercher les conditions les plus optimales pour les ménages locataires et les ménages demandeurs d'un logement social dans le cadre de leur mise en conformité avec les obligations de la loi Elan, une fusion réunissant au sein d'une entité unique leurs patrimoines et leurs personnels étant l'option la plus efficiente et utile pour les Ardennais car pouvant permettre de combiner au mieux les atouts et les compétences de chacune des structures.



Reims Habitat, office rattaché à la communauté urbaine du Grand Reims, qui détient 11 350 logements dont 86 % sont situés dans la commune de Reims, est le 3ème bailleur social du département de la Marne, avec un niveau d'implantation dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, à hauteur de 37 %, supérieur de 9 points aux autres bailleurs du département.

L'office se caractérise par un fonctionnement performant orienté vers la qualité de service et un parc bien entretenu quoiqu'ancien. Son patrimoine est soumis à une problématique significative de démolition et de restructuration, partiellement traitée par des projets réalisés de rénovation urbaine et à venir de renouvellement urbain. Il a un rôle social majeur compte tenu d'une politique de loyers

très accessibles en regard de la forte proportion de situations de fragilité sur son territoire d'intervention, près d'un ménage sur cinq étant à Reims en dessous du seuil de pauvreté. Il dispose cependant de fondamentaux économiques fragiles, inhérents à sa politique de loyers bas, au resserrement de son parc à la suite d'importantes opérations de démolitions et de ventes, à une problématique de vacance locative (un logement sur dix étant inoccupé au 1er janvier 2019), et à un niveau de taxation foncière élevé. L'enjeu pour l'organisme est une double-action sur d'une part les produits locatifs, en résorbant notamment les problèmes de vacance, et d'autre part sur les coûts de gestion dont l'évolution, en dépit d'un effectif faible, n'a pas suivi la baisse des produits d'activités.

L'amélioration de la situation relativement vulnérable de Reims Habitat repose sur l'inflexion de la baisse des produits locatifs, qui ne doit cependant pas prendre la forme d'une politique d'augmentation massive des loyers mais d'actions internes devant permettre de rétablir l'attractivité du parc, voire de rééquilibrer sa structure en termes de typologie de loyers. Le projet ambitieux de l'office de développement d'une offre de logements intermédiaires s'inscrit dans cette optique. En partie financé par un prêt de la Banque européenne d'investissement (BEI) obtenu dans le cadre d'une démarche mutualisée au sein du réseau Canopée auquel est affilié Reims Habitat et garanti directement par l'Union européenne au titre du Fond européen pour les investissements stratégiques, ce projet vise à diversifier l'offre. Il porte sur 650 logements intermédiaires dont près de 500 logements sont à mi-2020 réservés ou engagés. L'intégration des hypothèses dans les projections financières de l'office aboutit à une progression prévisionnelle du produit net issu de l'ensemble de ses activités (moyenne annuelle de 2,4 % de 2019 à 2028). Sans augmentation des coûts de gestion, Reims Habitat pourrait améliorer significativement sa profitabilité d'exploitation. Toutefois, la pleine réussite de cette stratégie est conditionnée à l'effectivité des nouveaux produits locatifs et à la maîtrise des charges d'exploitation pour en contenir l'évolution, ainsi qu'au remboursement du prêt *in fine* de la BEI, qui présente un risque en termes de besoin en trésorerie si les ventes prévues de logements n'interviennent pas à l'échéance prévue.

Si ce projet peut constituer une option, la situation de l'organisme doit le conduire à envisager des solutions plus structurantes de rééquilibrage de la structure patrimoniale et financière dans le cadre d'un adossement à d'autres organismes, voire de regroupement avec des organismes dont les structures du parc pourraient équilibrer la sienne. La fusion envisagée avec l'Opal, l'office de l'Aisne, également membre du réseau Canopée, constitue à ce titre une piste pertinente, au regard de la complémentarité des deux offices.



La **SAS Sainte-Barbe**, entité non agréée comme organisme de logement social, filiale de CDC Habitat depuis 2001, est le premier bailleur institutionnel du bassin houiller lorrain, à la suite de la reprise du patrimoine immobilier des Houillères du bassin de Lorraine dans le cadre de la cessation progressive des exploitations minières. Elle a vocation à loger les anciens salariés des Charbonnages de France et leurs conjoints ayants droit qui représentent 46 % de ses ménages locataires en 2018, dont le loyer est acquitté par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs. Les autres locataires bénéficient d'un bail standard. Sainte-Barbe détient 13 140 logements, dont 60 % conventionnés par l'Anah, quatre logements sur dix se situant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville concernés par des programmes de rénovation urbaine dont elle a fortement bénéficié.

Acteur au rôle social majeur, la SAS loge des ménages aux ressources modestes avec des loyers accessibles, dans une configuration qui diffère des situations observées dans le parc des autres bailleurs sociaux du bassin houiller lorrain, compte tenu de sa spécificité. La politique de loyers de la SAS positionne son parc, conventionné comme non conventionné, entre le parc des organismes de logement social et le parc privé. Sainte-Barbe est confrontée à d'importants enjeux patrimoniaux et sociaux, compte tenu notamment du vieillissement de ses locataires qui pose la problématique de l'accessibilité de son parc, et de l'accroissement de l'accueil de ménages non ayants droit dans un contexte socio-économique contraint. La commune de Behren-lès-Forbach notamment, où la SAS Sainte-Barbe détient 80 % des résidences principales, compte 36 % de ménages sous le seuil de pauvreté. Son parc fait également l'objet d'importants besoins en restructuration dans un territoire en déprise, où la vacance locative est élevée et où les bailleurs se mobilisent collectivement dans une dynamique de démolitions et de ventes. Malgré les mesures prises, la vacance globale a plus que doublé en 15 ans, le rythme des ventes et des démolitions n'ayant pas compensé la perte démographique. Dans ce contexte, les objectifs de développement fixés par l'actionnaire CDC Habitat à Sainte-Barbe, de 150 nouveaux logements par an, soulèvent des questions, sous réserve d'un développement affirmé d'une offre de logements à bas niveau de loyer notamment de petites typologies localisées à proximité des services pour répondre à l'évolution des besoins des territoires d'implantation de cette société.

Nord : département le plus peuplé, où se situe la quatrième métropole française dans laquelle le parc social détient une place déterminante



La **métropole européenne de Lille (MEL)**, avec 1,15 million d'habitants répartis dans 90 communes et 131 500 logements sociaux, constitue un territoire à forts enjeux au regard de sa démographie, notamment le niveau de difficultés socio-économiques d'une part significative de la population. Près d'un ménage sur cinq se situe en 2017 sous le seuil de pauvreté, soit le niveau le plus élevé des grandes métropoles françaises, devant Aix-Marseille-Provence. Le taux de chômage des actifs, de 17 %, y est 2 points supérieurs à celui dans la grande métropole du sud-est (source : Insee). Roubaix, dont le tissu des résidences principales est constitué pour 42 % de logements sociaux, concentre des problématiques majeures, plus d'un ménage sur quatre étant sous le seuil de pauvreté. Tourcoing, avec 32 % de logements sociaux, se caractérise aussi par un taux de pauvreté significatif (27 %), et Villeneuve d'Ascq se démarque par un poids des logements locatifs sociaux très élevé (47 %).

Les principaux bailleurs présents sur le territoire de la métropole, qui ont fait l'objet d'un contrôle en 2019 et qui détiennent près des trois quarts du parc social, sont Vilogia (40 400 logements dans la métropole pour un patrimoine total de 62 300 logements), Lille Métropole Habitat (34 680 logements intégralement dans la métropole) et l'OPH du Nord (19 440 logements dans la métropole sur un patrimoine de 44 600 logements). Ces trois organismes disposent de gouvernances diversifiées. Vilogia, antérieurement contrôlé par Action Logement, est depuis 2015 une filiale de la SA d'HLM Logis des Flandres Intérieure et Maritime, elle-même filiale de la SAS Compagnie Métropolitaine d'Investissement. Lille Métropole Habitat (LMH) a pour collectivité de rattachement la MEL et l'OPH du Nord est rattaché au Conseil départemental du Nord.

Le parc de logements sociaux, significatif sur le territoire de la métropole, se caractérise par une faible vacance et des loyers globalement accessibles aux ménages à faibles revenus. La distribution des loyers varie cependant en fonction des bailleurs selon la structure de leur parc et sa localisation dans la métropole, notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), où se situent 40 % des logements sociaux (pour 30 % au niveau national). Il en est de même pour l'occupation qui est très différenciée en fonction des bailleurs, compte tenu de l'implantation territoriale de leur parc, mais également de leurs politiques d'attribution. Le contraste s'observe tant au niveau territorial avec par exemple la commune de Roubaix qui se caractérise par une paupérisation des locataires du parc social très importante et où 8 logements sociaux sur 10 sont en QPV, qu'entre les organismes, l'office LMH, dont 66 % du parc est en QPV, logeant dans son parc une part significativement plus élevée de ménages en situation économique très contrainte que les autres principaux bailleurs de la métropole lilloise. En termes d'accès, l'OPH du Nord se caractérise par un effort notable d'augmentation de la part des nouveaux entrants avec de faibles revenus, dans un contexte de paupérisation généralisée des nouveaux locataires sur l'ensemble de la métropole pour l'ensemble des bailleurs. Vilogia, dont le taux de ménages bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement est très inférieur sur la métropole à celui des autres principaux bailleurs, est très en deçà des deux autres en termes de niveau d'accueil des ménages à faibles revenus.

La conférence intercommunale du logement de la MEL, qui constitue le cadre contractualisé de gouvernance locale de la politique de l'habitat, engage depuis 2016 les bailleurs à atteindre les objectifs de la métropole en termes d'équilibre territorial et d'équité dans le traitement de la demande, LMH, compte tenu de la structure de son parc, étant fortement mobilisée sur le premier objectif. L'agence souligne que le rééquilibrage de peuplement à l'échelle de tous les bailleurs de la métropole est déterminant, et que la préservation du niveau global d'accueil des ménages à faibles revenus constitue également un enjeu majeur, en particulier sur certains territoires de la métropole. Il appartient notamment à la collectivité d'agir dans la mesure de ses prérogatives pour orienter l'occupation du parc social et faire respecter l'objectif de rééquilibrage par l'ensemble des bailleurs intervenant sur son territoire. Le pilotage de la politique locative constitue également un enjeu déterminant à l'échelle de la métropole. Les pratiques, quasi systématiques, de fixation des loyers aux plafonds conventionnels lors des relocations observées chez tous les principaux bailleurs sociaux ont pour effet de réduire sensiblement l'accessibilité économique de leur parc, et ne se justifient pas au regard de la situation financière des trois principaux bailleurs de la MEL. Cette politique doit en conséquence être infléchie, d'autant que les modalités de gestion des charges locatives de certains bailleurs peuvent accentuer le coût locatif pour les ménages locataires, Vilogia se caractérisant pendant la période contrôlée par un défaut récurrent de maîtrise de la régularisation annuelle et l'OPH du Nord devant opérer une meilleure évaluation des montants de provisionnement, afin de ne pas fragiliser la situation économique des ménages à faibles revenus.

Grâce à des paramètres d'exploitation globalement solides, les trois principaux opérateurs de la MEL présentent des structures financières saines, voire exceptionnellement robustes pour ce qui concerne l'OPH du Nord. La profitabilité de Vilogia est moindre en dépit d'un produit locatif au logement ou équivalent le plus élevé, compte tenu de coûts de gestion très élevés alors même que des insuffisances sont pointées dans la gestion de proximité et qu'aucun plan d'action n'a été défini pour les réduire. La performance en retrait de LMH s'explique principalement par un produit locatif moins

important. La solidité de leurs situations financières respectives permet aux trois opérateurs d'avoir des équilibres structurels qui garantissent la soutenabilité de leurs projets d'investissement notamment de réhabilitation de leur patrimoine, dans le cadre du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) qui impacte fortement les opérateurs de la métropole. La situation financière de Vilogia lui permet de déployer une politique d'investissements ambitieuse, sous réserve d'une réelle maîtrise de ses coûts de gestion pour accroître le niveau de capacité d'autofinancement et d'un pilotage rigoureux des investissements. LMH dispose d'une structure financière très saine avec des volumes d'investissement projetés, en grande partie inhérents au NPNRU, de nature à fortement solliciter les marges de manœuvre de l'office, sachant que le soutien financier significatif apporté en 2019 par la MEL à son opérateur constitue un levier supplémentaire qui doit conduire l'organisme à accroître ses ambitions en matière notamment d'intervention sur le parc existant, son patrimoine présentant d'importants besoins de remise à niveau. Quant à l'OPH du Nord, il dispose d'une excellente situation avec un endettement faible, qui offre à l'office de significatives marges de manœuvres qui ont été peu mobilisées et que l'organisme doit utiliser pour réaliser les importants travaux de réhabilitation nécessités par l'état de son parc, ancien ou nouvellement acquis dans le cadre d'une stratégie volontariste de rachat.

Sud-Ouest : cas d'un organisme déterminant sur un territoire à enjeu, qui doit réduire fortement un coût de fonctionnement élevé qui limite ses marges de manœuvre



Toulouse Métropole Habitat (TMH), contrôlé depuis 2017 par la métropole de Toulouse qui compte 771 000 habitants, constitue le premier bailleur social de la Haute-Garonne avec 17 710 logements qui représentent 20 % des logements locatifs sociaux du département et 36 % de ceux de la commune de Toulouse. Le parc de l'office, implanté pour plus de la moitié (55 %) dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV), se caractérise par des loyers hors charges remarquablement accessibles au regard des besoins et de la situation du territoire, avec une proportion de logements à bas loyers beaucoup plus élevée comparativement aux autres bailleurs sociaux de la métropole.

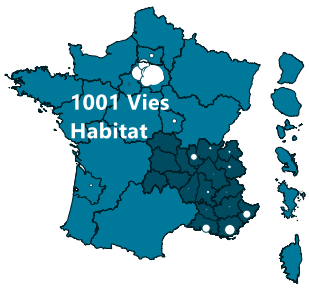
La politique d'attribution de l'office le conduit cependant, en dépit de son parc de logements à bas loyers, à loger moins de ménages à très faibles revenus que les autres bailleurs à Toulouse. Cette situation est particulièrement problématique en ce qui concerne les nouveaux entrants dans le parc, TMH accueillant les ménages à très faibles revenus à un niveau inférieur de 20 points à celui des autres bailleurs de la préfecture de Haute-Garonne. De surcroît, au regard des résultats de la politique locative, les demandes récentes sont priorisées par l'office et les attributions des catégories de logements avec les loyers les plus élevés, qui constituent un axe de développement de l'organisme, sont majoritairement réalisées au profit de ménages éligibles au logement social ordinaire voire très social. TMH doit opérer rapidement les inflexions nécessaires à sa contribution au logement des ménages à faibles ressources, en s'appuyant sur les atouts que constituent son implantation et ses niveaux de loyers.

L'office a réalisé un programme de développement de son offre et de requalification de son parc ancien ambitieux, notamment au travers des projets de réhabilitation de l'Anru dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Le nouveau programme national de renouvellement urbain

(NPNRU) prévoit de nouvelles interventions sur le parc, et TMH a programmé d'importantes opérations de démolitions, réhabilitations et ventes hors NPNRU d'ici 2025.

La performance d'exploitation de TMH est dégradée par un coût de gestion trop élevé et en augmentation (1 540 €/logement en 2018, avec une croissance annuelle moyenne sur 5 ans de 3 %), qui limite sa capacite d'investissement. Au cours de la période contrôlée, l'office affiche une progression annuelle moyenne autour de 2 % de ses produits locatifs et de son chiffre d'affaires, mais une tendance à la baisse de l'excédent brut d'exploitation et de la capacité d'autofinancement courante, en raison de l'évolution des charges de maintenance mais surtout du niveau des coûts de gestion. Si certaines spécificités de TMH (réalisation de certaines prestations en régie habituellement externalisées ou parc important en QPV nécessitant une gestion de proximité renforcée) impactent le niveau des coûts de gestion, elles n'expliquent pas sa croissance régulière qui amenuise les marges de manœuvre de l'office. L'un des principaux axes de travail amorcé par TMH est l'optimisation des processus de travail et la rationalisation des effectifs. Les efforts engagés doivent être poursuivis afin de réduire significativement les coûts de gestion pour permettre à l'office de faire face aux enjeux majeurs de requalification de son patrimoine et de son développement.

1001 Vies Habitat, un opérateur adossé au groupe Axa, qui a opéré une importante transformation et doit poursuivre ses actions pour réduire ses coûts de gestion

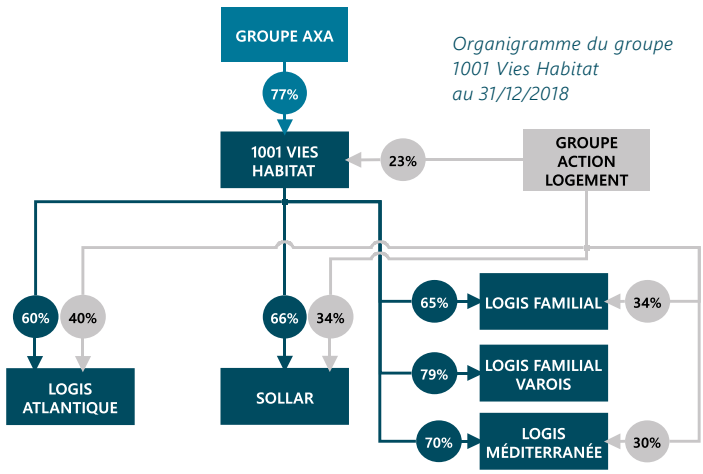


Le **groupe 1001 Vies Habitat** constitué au 1er janvier 2019 de six sociétés détenant 80 130 logements est contrôlé par le groupe AXA, avec comme second actionnaire Action Logement.

La structure faitière du groupe, la SA d'HLM 1001 Vies Habitat, résulte de la fusion en juillet 2018 des sociétés Coopération et Famille et Logement Francilien au sein de la SA d'HLM Logement Français.

Son parc, présent dans 25 départements et six régions, est principalement implanté en Île-de-France (71 %), Provence-Alpes-Côte d'Azur (18 %) et Auvergne-Rhône-Alpes (7 %). Chacune des sociétés du groupe se caractérise par une spécialisation territoriale, à l'exception de la SA d'HLM 1001 Vies Habitat.

Organigramme du groupe 1001 Vies Habitat au 31/12/2018



Les départements de plus forte implantation de 1001 Vies Habitat sont les Yvelines (16 % du parc du groupe représentant 10 % des logements sociaux du département) et l'Essonne (11 %). Le poids relatif du groupe est important dans le Var (13 % des logements sociaux de ce territoire), ainsi que dans la Nièvre (9 % du parc départemental).

Le groupe loge globalement des ménages en situation socio-économique plus contrainte que les autres bailleurs de ses principaux départements d'implantation avec des niveaux de loyers médians hors charges légèrement plus élevés sauf dans certains départements comme le Var ou dans une moindre mesure les Yvelines. Le niveau d'accueil de ménages à très faibles ressources parmi les emménagés récents est par ailleurs plus élevé au sein du parc de 1001 Vies Habitat que dans celui des autres bailleurs de ses principaux territoires d'intervention. Le niveau d'implantation du groupe dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville est de 29 %, similaire au taux global observé pour les autres bailleurs présents sur les mêmes départements, avec des situations territorialement différenciées.

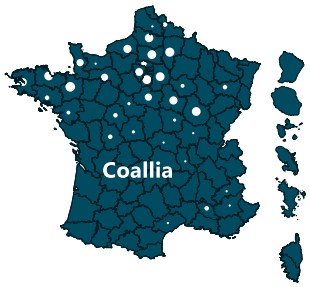
La situation financière du groupe 1001 Vies Habitat est équilibrée et solide mais sa performance de gestion est à améliorer compte tenu du niveau très élevé des coûts de gestion. Les performances d'exploitation du groupe sont en retrait par rapport aux chiffres sectoriels avec un excédent brut d'exploitation en tendance baissière sur la période 2014-2018, aussi bien pour la société-mère que pour l'ensemble du groupe, compte tenu d'un rythme annuel moyen de progression du chiffre d'affaires insuffisant pour couvrir la hausse des charges d'exploitation, les performances de l'entité faîtière étant en deçà de celles de ses filiales. La capacité d'autofinancement courante à l'échelle du groupe est stable sur la période, grâce à la tendance favorable observée sur les taux d'intérêts qui compense partiellement l'évolution défavorable de la performance de l'exploitation obérée par les coûts de gestion atteignant fin 2018 un montant de 1 504 € au logement et équivalents à l'échelle du groupe. Portés par les frais de personnel et de structure, ces coûts représentent 29,5 % du chiffre d'affaires pour la société-mère et 27,0 % pour le groupe en 2018 (contre 23,7 % pour l'ensemble des OPH et des SA d'HLM), avec une légère tendance en moyenne annuelle à la hausse (+ 0,2 % pour la société-mère et de + 0,7 % pour le groupe), qui s'inverse pour le coût rapporté au nombre de logements ou équivalents gérés (- 0,6 % pour l'entité faîtière et - 0,9 % pour le groupe). Conscient de ces enjeux, le groupe prévoit entre 2017 et 2023 une diminution de 3,5 % des coûts de structure au logement. Malgré l'existence de ces points d'amélioration, le bon niveau de capacité d'autofinancement concourt à conforter les grands équilibres de la structure financière du groupe qui demeurent suffisamment solides, nonobstant une politique d'investissement assez soutenue, avec un fonds de roulement net global (FRNG) et une trésorerie en progression régulière sur les dernières années.

Le groupe s'est engagé dans une profonde transformation, notamment au travers d'une restructuration juridique des entités franciliennes du groupe et d'une évolution de la dynamique de fonctionnement visant à accroître l'efficacité de l'organisation et à opérer diverses améliorations voire corriger divers manquements. La société faîtière 1001 Vies Habitat a en particulier été conforté dans son rôle de holding du groupe alors qu'elle se caractérisait, jusqu'à la fusion en 2018 des entités franciliennes, par sa petite taille et une dépendance significative vis-à-vis d'un groupement d'intérêt économique (GIE), les filiales ayant de leur côté une importante autonomie. Le pilotage du groupe était alors caractérisé par des faiblesses en matière de maîtrise des risques et des dysfonctionnements dans l'organisation induites par un schéma insuffisamment intégré. Détentrice d'un parc de 60 035 logements, la nouvelle structure faitière, qui se positionne désormais en septième position des organismes de logement social sur le plan national, dispose d'un rôle renforcé permettant la mise en œuvre d'un pilotage stratégique, économique et financier. De nombreux

chantiers ont été engagés dans le cadre d'un projet d'entreprise à l'échelle du groupe, au moyen notamment d'une réorganisation, d'une évolution des processus internes, et de la mise en œuvre d'un dispositif amélioré et adapté de maîtrise des risques et de contrôle interne.

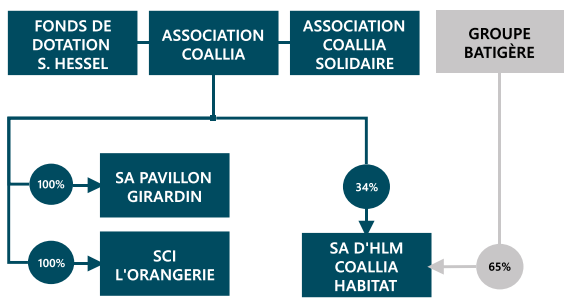
La nouvelle dynamique engagée doit être poursuivie pour permettre au groupe 1001 Vies Habitat de se structurer comme un véritable ensemble économique et opérationnel. Dans le cadre de la priorisation de la réduction des coûts internes, l'opportunité de maintenir le GIE ou *a minima* la redéfinition de son périmètre, ainsi que l'efficience de la coexistence de trois sociétés de taille modeste en région Provence-Alpes-Côte d'Azur sont à considérer, l'optimisation de l'organisation juridique du groupe constituant un levier significatif pour concilier la maîtrise des coûts de gestion et la poursuite des investissements du groupe en adéquation avec ses enjeux stratégiques.

COALLIA, UN GROUPE ASSOCIATIF MAJEUR QUI A SU AMORCER UN REDRESSEMENT ET UNE RESTRUCTURATION, FACE À D'IMPORTANTES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES, AFIN DE POUVOIR CONTINUER À ASSUMER DES MISSIONS ESSENTIELLES



Le **groupe contrôlé par l'association Coallia** intervient dans cinq domaines d'activité d'utilité sociale que sont le logement accompagné, l'hébergement social, l'intermédiation locative, l'accueil et l'accompagnement médico-social des personnes âgées ou en situation de handicap, et l'accompagnement social, notamment des demandeurs d'asile. L'association Coallia est la structure faîtière du groupe constitué en 2018 de cinq sociétés et deux entités sans capital, qui a accompagné 56 000 personnes. Le groupe détient 27 000 logements et places d'hébergement et 2 000 places en établissements médico-sociaux répartis dans 12 régions de France métropolitaine.

Une profonde mutation du groupe a été amorcée en 2017, après une très forte croissance insuffisamment maîtrisée de son activité qui s'est notamment traduite par une importante progression de ses effectifs (+ 7 % d'augmentation annuelle moyenne entre 2013 et 2018), afin de solutionner des faiblesses stratégiques et organisationnelles ayant notamment conduit à une dégradation importante de l'état du patrimoine, dont la pérennité est devenue incertaine, et à une crise de liquidité. Une nouvelle gouvernance a engagé le redressement de la situation de l'association et de son groupe afin d'assurer leur pérennité opérationnelle, en prenant des mesures d'urgence pour écarter les risques juridiques (régularisation des flux financiers entre l'association et sa filiale SA d'HLM) et éviter une situation de cessation de paiement, puis en définissant une stratégie axée sur le recentrage des activités de l'association sur la gestion de l'hébergement social et l'accompagnement des personnes en situation de vulnérabilité sociale. Cette stratégie a été retenue pour alléger l'association du poids de son activité de propriétaire des résidences sociales et des foyers, afin de



Organigramme du groupe Coallia au 31/12/2019

concentrer ses ressources sur son activité de gestionnaire d'établissements. En ce sens, l'association a conclu en décembre 2018 un protocole d'accord avec la SA d'HLM Batigère visant à céder la propriété du patrimoine des résidences sociales et des foyers à sa filiale HLM Coallia Habitat dont Batigère est devenu, au préalable, l'actionnaire majoritaire.

Cette situation trouve notamment son origine dans le fait que l'association Coallia n'a pas été en mesure d'assumer les besoins en fonds propres de sa filiale SA d'HLM Coallia Habitat, créée en 2008 pour réaliser le traitement des foyers de travailleurs migrants, développer une offre très sociale avec l'acquisition de logements insalubres et porter des opérations immobilières dans le domaine médico-social. Une politique d'investissement, axée sur le développement de l'offre, a été menée au détriment de l'entretien et de la maintenance du patrimoine existant, sans pilotage stratégique et financier, ainsi que sans alerte sur les difficultés de trésorerie notamment engendrées par les opérations médico-sociales consommatrices de fonds propres et génératrices d'endettement.

L'organisation du groupe a été consolidée, la gouvernance de l'association a été structurée, une réorganisation a été opérée et de nombreux chantiers ont été ouverts, afin de traiter un ensemble de dysfonctionnements organisationnels et d'insuffisances en matière de contrôle interne. La SA d'HLM Coallia Habitat a également fait l'objet de transformations d'envergure, parmi lesquelles la mise en place d'un pacte d'actionnaires et la réorganisation de la gouvernance. L'adossement à Batigère a également eu pour effets de réduire le poids de l'endettement de la société, Batigère s'engageant par ailleurs à réaliser les travaux nécessaires sur le patrimoine acquis par la SA d'HLM Coallia Habitat, dont l'association Coallia est restée l'unique gestionnaire.

Les conditions de réussite du projet de redressement mis en œuvre depuis 2018 par Coallia résident, suite aux importantes mutations opérées, dans la capacité du groupe à assurer l'efficacité opérationnelle de son activité de gestionnaire et à optimiser son efficience afin d'améliorer les résultats de son exploitation. Une attention soutenue doit notamment être portée aux coûts de gestion dont le niveau est élevé, en dépit de la nature des activités qui nécessitent des ressources humaines importantes, et ce, d'autant plus, compte tenu du niveau d'endettement du groupe. Cette amélioration est la condition nécessaire à une poursuite durable de son activité et les premières mesures prises par la nouvelle gouvernance vont dans ce sens.

En outre, la stratégie relative au secteur médico-social doit également être précisée, en particulier quant au devenir du patrimoine immobilier concerné dont le portage représente un poids significatif pour l'association, de surcroît au regard des besoins en matière d'entretien et de maintenance.

DES ENJEUX SPÉCIFIQUES EN MATIÈRE DE GESTION DIRECTE DE LOGEMENTS SOCIAUX PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES CENTRES COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX D'ACTION SOCIALE

Les administrations publiques locales qui détiennent des logements conventionnés à l'aide personnalisée au logement (APL) déclarent ce patrimoine à l'enquête réglementaire sur l'occupation du parc social. Ces logements sont soit gérés directement par ces administrations, soit confiés en gestion à d'autres organismes.

En 2018, 472 organismes, principalement des communes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et centres communaux d'action sociale, détiennent 5 154 logements sociaux, soit une moyenne de 11 logements par administration.



Le **CCAS de Bordeaux**, qui intervient dans les domaines de l'aide sociale, assure la gestion de plusieurs structures collectives et d'un parc de logements, parmi lesquels 71 maisons individuelles conventionnées à l'APL dans la « Cité Jardin » de Gradignan, qu'il détient en propre. La destination de ces logements est très sociale. Les ménages occupants sont en situation très précaire et les loyers et charges pratiqués sont très accessibles. La gestion locative comprend un accompagnement social important des locataires, en particulier en matière de prévention des impayés de loyers.

Des irrégularités en matière de gestion locative de ces logements ont été constatées dans le cadre du contrôle de l'agence, à l'issue duquel le CCAS a procédé aux mises en conformité qui faisaient défaut. Une insuffisance de définition et de pilotage d'un plan global de maintenance de ces logements a également été relevée, dans une configuration d'entretien assuré par les services techniques de la métropole sans maîtrise des travaux par le CCAS, avec une situation de retard de maintenance d'une partie du patrimoine. Compte tenu de ces insuffisances et pour des raisons d'économies d'échelle et d'optimisation, l'agence préconise un transfert de la gestion de ces logements à un organisme de logement social.



La **commune de Cressat,** 550 habitants, dans le département de la Creuse, a constitué sur plusieurs décennies, dans le cadre de la revitalisation de son centre-bourg, un patrimoine de 50 logements conventionnés à l'APL à faibles loyers, financés avec des aides publiques, la positionnant comme le bailleur des deux tiers des ménages locataires de la commune. Le contrôle de l'agence a relevé en termes de gestion locative plusieurs insuffisances et manquements au regard de la réglementation qui s'applique aux logements conventionnés à l'APL. Indépendamment de l'occupation sociale des logements et de la volonté de conserver des loyers accessibles qui sont avérées, le respect de la réglementation et la mise en œuvre du principe de transparence et d'équité de l'accès au logement social nécessitent une évolution des pratiques et une traçabilité. D'un point de vue financier, compte tenu de la forte profitabilité de l'activité locative, la commune dispose d'une situation qui lui permet d'assumer les obligations de maintenance et d'entretien du patrimoine. Elle est, par ailleurs, en capacité de diminuer les loyers, afin de permettre une plus forte accessibilité à des ménages à très faibles revenus et une couverture plus importante de l'APL pour ces ménages, tout en conservant une capacité à provisionner pour les futurs investissements.

ORGANISATION, BILAN ET SUITES DES CONTRÔLES

1 ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA MISSION DE CONTRÔLE ET DE GESTION DES SUITES

La mission légale de contrôle de l'Ancols porte principalement sur les organismes de logement social et les organismes gestionnaires ou bénéficiaires directs ou indirects de la participation des employeurs à l'effort de construction. Ces organismes sont contrôlés de manière individuelle et thématique, sur place ou sur pièces, dans le cadre de missions incluant une vérification de la conformité réglementaire de leur fonctionnement et de leurs opérations ainsi qu'une évaluation de leur efficacité et de leur efficience.

1.1 MISSION DE CONTRÔLE DE L'AGENCE

L'Agence nationale de contrôle du logement social est un établissement public administratif chargé par la loi de contrôler et d'évaluer les organismes de logement social et le secteur de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), couramment dénommé Action Logement.

L'agence a une mission de contrôle, qui se décline selon les dossiers en une approche globale, ciblée ou thématique, des organismes de logement social et de toute entité ou personne construisant ou gérant des logements sociaux, des associations intervenant dans le secteur du logement et de l'hébergement, ainsi que des organismes agréés aux fins de collecter ou bénéficiant de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

Le champ de contrôle de l'agence porte légalement sur :

- les organismes d'HLM que sont les sociétés anonymes d'HLM (SA d'HLM), les offices publics de l'habitat (OPH), les coopératives d'HLM et les sociétés de coordination (SAC)[6] ;
- les sociétés d'économie mixte (SEM) de logements sociaux ;
- les organismes de maîtrise d'ouvrage d'insertion ;
- les personnes morales ou physiques propriétaires de logements locatifs conventionnés à l'aide personnalisée au logement (APL)[7] ;

[6] La société de coordination d'HLM (SAC) est une société anonyme agréée par le ministre chargé du logement dont l'objet social est, pour le bénéfice des organismes membres avec qui elle forme un groupe, d'élaborer le cadre stratégique, de définir les politiques qui en découlent, de développer une unité identitaire des entités associées et de prendre les mesures nécessaires pour garantir la soutenabilité financière du groupe.

[7] Les conventions APL, conclues entre l'État et un bailleur, fixent notamment les conditions locatives des logements concernés avec des plafonds de revenus et de loyers applicables à la location.

- les organismes collectant la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) ou bénéficiant de ressources issues de cette participation, ainsi que toute entité juridiquement contrôlée directement ou indirectement par ces organismes, en particulier tout le groupe Action Logement, y compris l'Opérateur national de vente (ONV) ;
- les groupements d'intérêt économique (GIE) et toutes structures de coopération comprenant au moins un organisme relevant des catégories mentionnées ci-dessus.

L'agence peut étendre ses investigations aux entités dans lesquelles l'organisme contrôlé détient une participation directe ou indirecte, en particulier les sociétés détenues majoritairement par cet organisme, le cas échéant de façon conjointe avec d'autres organismes, y compris les sociétés de vente d'HLM.

Les investigations peuvent également s'étendre aux entrepreneurs ou architectes ayant été en relations contractuelles avec l'organisme contrôlé.

La mission de contrôle de l'Ancols inclut la vérification :

- du respect des dispositions législatives et réglementaires applicables aux organismes contrôlés ;
- de l'emploi conforme à leur objet des subventions, prêts ou avantages consentis par l'État ou par ses établissements publics et par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics ;
- du respect, par les organismes de logement social, de la décision du 20 décembre 2011 de la Commission européenne, relative au contrôle des aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées pour la gestion de services d'intérêt économique général ;
- de l'application des conventions ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement.

Elle recouvre également l'évaluation :

- de la gouvernance, de l'organisation territoriale et du fonctionnement général des organismes contrôlés ;
- des procédures de contrôle interne et d'audit interne mises en place par ces organismes ;
- de l'efficience de leur gestion ;
- de la mise en œuvre du principe légal de non-discrimination dans l'emploi des ressources de la PEEC ;
- de l'efficacité avec laquelle ils s'acquittent de leur mission d'intérêt général.

L'Ancols a également pour mission de gérer les suites de ses contrôles et de suivre la mise en œuvre des mesures correctives demandées aux organismes contrôlés. Dans le cadre de ces suites, l'agence peut prononcer des mises en demeure ainsi que des astreintes, et proposer des sanctions au ministre chargé du logement.

1.2 ORGANISATION DU CONTRÔLE ET DES SUITES

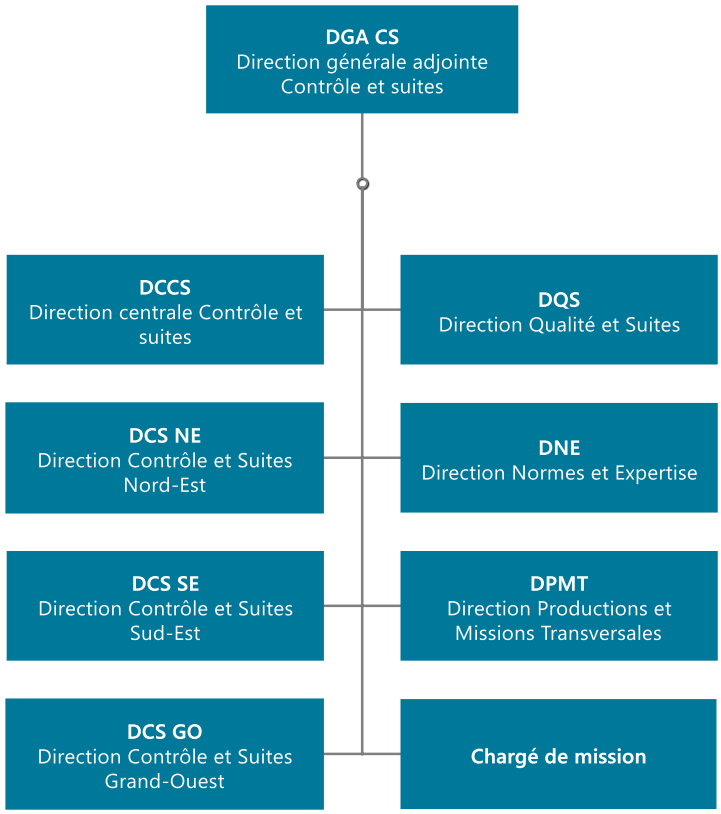
Les missions opérationnelles de contrôle et de gestion des suites de l'Ancols sont réalisées par la direction générale adjointe du contrôle et des suites (DGA CS).

Cette direction générale adjointe a fait l'objet en 2019 d'une réorganisation à des fins de renforcement du potentiel de contrôle de l'agence et d'optimisation de son efficience qui s'inscrit dans un cadre contraint en termes budgétaire et de schéma d'emploi.

La direction générale adjointe du contrôle et des suites comporte au 31 décembre 2019 les directions suivantes :

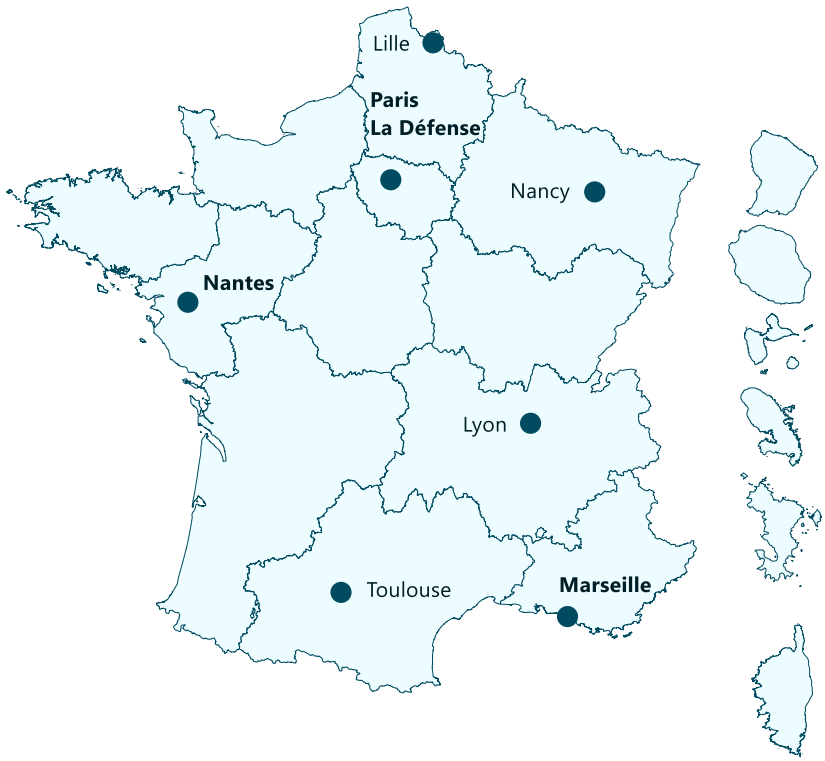
- quatre directions du contrôle et des suites en charge des activités de productions directes du contrôle et des suites dont les ressorts géographiques d'intervention sont définis dans le cadre d'une programmation pluriannuelle :
  - la direction centrale du contrôle et des suites, située à La Défense, intervenant prioritairement sur la ville de Paris et certains territoires du Grand Paris ainsi qu'en outre-mer, avec un rôle spécifique en matière de contrôle des organismes du groupe Action Logement et des groupes nationaux d'organismes de logement social, en coordination avec les autres directions ;
  - la direction du contrôle et des suites Nord-Est, située à La Défense et comprenant des antennes à Lille et Nancy, intervenant prioritairement dans les départements franciliens et du nord-est de la France ;
  - la direction du contrôle et des suites Sud-Est, située à Marseille et comprenant des antennes à Lyon et Toulouse, intervenant prioritairement dans les départements du sud-est et du sud de la France ;
  - la direction du contrôle et des suites Grand-Ouest, située à Nantes, intervenant prioritairement dans les départements de l'ouest de la France.
- une direction qualité et suites, qui assure notamment la revue qualité des rapports soumis à la validation de la direction générale et des dossiers de contrôle ainsi que le suivi des suites des contrôles arrêtées par le comité du contrôle et des suites (CCS) et le conseil d'administration de l'agence ;
- une direction normes et expertise, qui a en charge le référentiel des normes, méthodes et outils de travail des équipes de contrôle, assure une veille thématique et produit des expertises en appui distant ou directement sur site dans le cadre des contrôles ;
- une direction productions et missions transversales, qui a en charge en mode projet la coordination et la production des rapports transversaux de contrôle notamment relatifs à des axes prioritaires ou à des contrôles thématiques, ainsi que le présent rapport public annuel de contrôle qui consolide les enseignements issus des missions de contrôle d'organismes.

Figure 1.1 : Organigramme de la DGA CS au 31 décembre 2019



Source : Ancols

Carte 1.1 : Implantation territoriale de la DGA CS au 31 décembre 2019

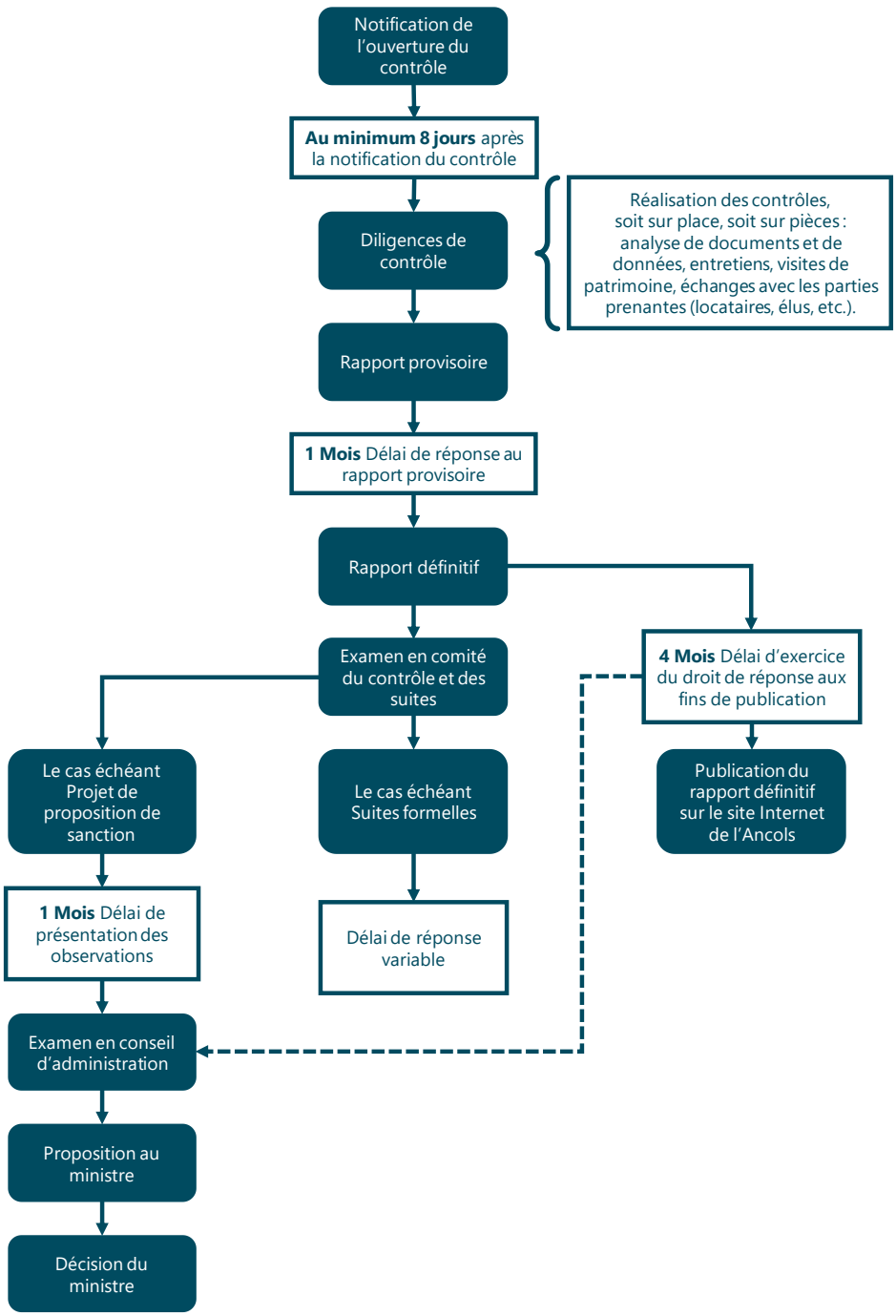


Source : Ancols

1.3 PROCESSUS D'ÉTABLISSEMENT DES RAPPORTS DE CONTRÔLE

L'instruction d'un contrôle se clôture par un rapport provisoire de contrôle présentant les constatations de la mission, arrêté par le directeur général de l'Ancols, et notifié au président ou dirigeant de l'organisme. Dans le cadre de la procédure contradictoire, les observations écrites de l'organisme et, le cas échéant des personnes mises en cause, doivent parvenir à l'agence sous un délai d'un mois. À leur demande, ces personnes peuvent solliciter une audition auprès du directeur général de l'Ancols.

Figure 1.2 : Processus de contrôle contradictoire



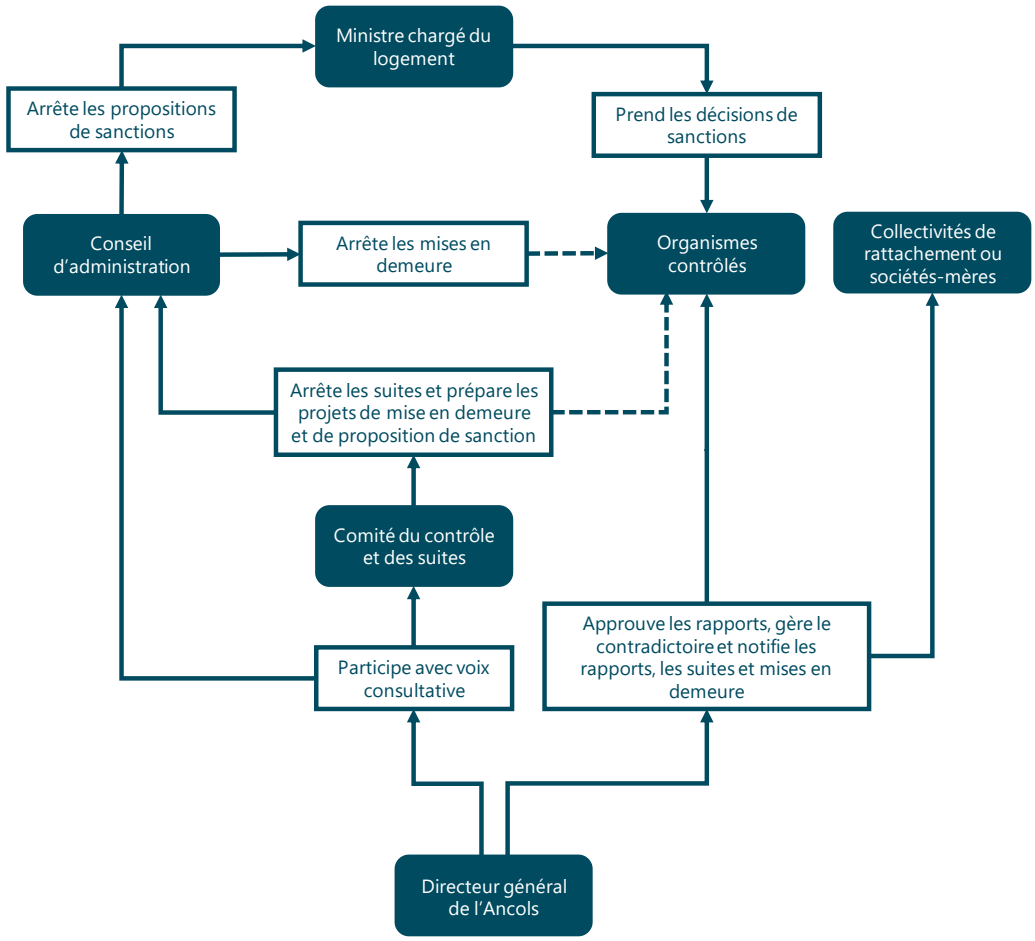
Source : Ancols

Le rapport définitif de contrôle est établi après examen des observations apportées au rapport provisoire. Il est approuvé par le directeur général de l'Ancols qui le notifie au président ou au dirigeant de l'organisme et le communique, le cas échéant, à l'entité-mère contrôlant l'organisme ou à sa collectivité de rattachement. Le rapport définitif est également transmis aux ministres chargés du logement et de l'économie, à la CGLLS et au représentant de l'État dans le département du siège de l'organisme. Lorsque le contrôle intervient sur demande d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale ou sur signalement d'un représentant de l'État dans le département, le rapport définitif leur est également communiqué. L'organe délibérant de l'organisme contrôlé peut adresser à l'agence ses observations écrites au rapport définitif aux fins de publication sous un délai de quatre mois. À l'expiration de ce délai, le rapport définitif et l'éventuel « droit de réponse » de l'organisme sont publiés par l'agence sur son site Internet.

Le comité du contrôle et des suites (CCS) de l'Ancols examine les conclusions des rapports définitifs de contrôle établis après examen des observations apportées par les organismes contrôlés aux rapports provisoires.

Le CCS arrête les suites à donner au contrôle et prépare pour délibération du conseil d'administration de l'agence les projets de mise en demeure et de proposition de sanction au ministre chargé du logement.

Figure 1.3 : Gouvernance de la mission de contrôle de l'Ancols



Source : Ancols

1.4 PROGRAMMATION DES CONTRÔLES

1.4.1 Programmation générale des contrôles

La programmation des contrôles, arrêtée par le comité du contrôle et des suites de l'agence, est approuvée par son conseil d'administration. Elle est établie en fonction de différents critères :

- la périodicité, selon la taille des organismes et la nature des constats antérieurs, avec une attention à contrôler dans la même temporalité tous les organismes appartenant à un même groupe ou intervenant sur un même territoire ;
- les signalements et informations des services déconcentrés de l'État chargés de la politique du logement social et en particulier du suivi permanent des organismes ;
- les signalements et informations d'autres interlocuteurs du secteur, notamment la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale ;
- la coordination avec les autres corps de contrôle, notamment l'Inspection générale des finances, la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes.

Le ministre chargé du logement et le ministre chargé de l'économie peuvent à tout moment demander à l'agence l'ajout du contrôle d'un organisme à la programmation, en application des articles R. 342-2 et R. 342-6 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Les contrôles ouverts en 2019 sont identifiés dans le cadre d'une programmation triennale couvrant les exercices 2018 à 2020. La programmation triennale est évolutive le cas échéant avec une actualisation annuelle et est confirmée chaque année par une délibération du conseil d'administration.

La programmation s'appuie sur une analyse typologique du portefeuille des organismes à contrôler qui repose sur :

- une classification des territoires d'intervention des organismes, selon leurs caractéristiques saillantes et les enjeux auxquels ils sont soumis ;
- une analyse statistique de l'efficience de gestion des organismes ;
- une segmentation des organismes à partir de données patrimoniales, financières, sociales et socio-économiques déterminant le profilage de chaque organisme.

La programmation 2018-2020 a été réalisée en modulant le taux de couverture du parc de logements selon les profils d'organismes, afin d'atteindre sur la période 2015-2020 un taux global de couverture minimale de contrôle du parc de 90 %. Cet objectif se traduit par un taux de contrôle cible à horizon 2020 de :

- 100 % pour les organismes aux enjeux les plus importants qui représentent 1,6 million de logements ;

- 90 % pour les organismes avec des enjeux significatifs qui représentent 1 million de logements ;
- 80 % pour les autres organismes contrôlés, qui représentent 1,6 million de logements.

Cette programmation se traduit par le contrôle d'une centaine d'organismes par an. Le sous-ensemble des organismes de logement social déclarant au répertoire du parc locatif social (RPLS) est constitué au 1er janvier 2019 de 677 entités qui détiennent 5,2 millions de logements.

Après révision, notamment compte tenu d'opérations de cession de patrimoine ou de restructuration juridique d'organismes initialement concernés, le volet annuel 2019 de la programmation pluriannuelle comporte 107 organismes.

1.4.2 Mise en œuvre du contrôle de l'absence de surcompensation

Les organismes de logement social bénéficient d'aides publiques et d'exonérations fiscales qui constituent des compensations pour l'accomplissement d'une mission légale de service d'intérêt économique général (SIEG)[8] dans le cadre de la décision 2012/21/UE de la Commission européenne du 20 décembre 2011[9]. Conformément à cette décision, ces compensations ne doivent pas entraîner une distorsion des conditions de concurrence, les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal étant soumises aux règles des traités européens, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. À ce titre, le niveau de compensation ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable.

Pour garantir que les compensations octroyées pour la prestation du SIEG sont conformes au cadre européen, la décision impose un mécanisme de contrôle périodique, qui identifient les éventuelles situations de surcompensation d'organismes. Cette mission de contrôle est dévolue à l'agence pour ce qui concerne le secteur du logement social en France.

En 2019, l'Ancols a mis en œuvre pour les organismes de logement social la délibération du conseil d'administration du 23 janvier 2019 relative à la méthode de contrôle des compensations de service public octroyées à des entités chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.

Cette méthode de contrôle d'absence de surcompensation comprend un séquencement en deux étapes. La première consiste en un pré-diagnostic, qui a pour objet d'analyser la situation économique et financière des organismes inscrits à la programmation, au vu des données et états financiers et comptables déclarés dans les états réglementaires, afin d'identifier si le résultat excède un bénéfice raisonnable et si une éventuelle surcompensation existe. Ce pré-diagnostic est établi sur la base de la combinaison d'un indicateur de marge d'exploitation, l'excédent brut d'exploitation

[8] Le service d'intérêt économique général des organismes de logement social est défini à l'article L. 411-2 du CCH.

[9] Décision de la commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.

divisé par le chiffre d'affaires net des charges récupérables, et d'un indicateur de rendement de l'actif, le résultat net comptable divisé par les immobilisations brutes nettes de l'endettement. Cette étape de pré-diagnostic est réalisée sans diligences au sein des organismes. Un diagnostic complémentaire intervient dans un second temps pour les organismes identifiés lors de la première étape. Il consiste en un examen approfondi de la situation de l'organisme afin de confirmer, qualifier et évaluer une éventuelle surcompensation, après prise en compte notamment des effets attendus des projets d'investissements déjà engagés, et, le cas échéant, proposition d'options possibles pour lui permettre de retrouver un bénéfice raisonnable. Cette deuxième étape est réalisée dans le cadre d'un contrôle global, compte tenu de la nécessité de prendre en considération le contexte dans lequel se situent les organismes, notamment en termes de trajectoire de développement et d'analyse financière dynamique.

Pour les premiers dix-huit mois d'application de la délibération, les organismes appartenant de façon cumulative au quatrième quartile pour les deux indicateurs mentionnés ci-dessus font l'objet d'un examen approfondi.

Huit organismes inscrits sur la liste de 107 organismes retenus pour être contrôlés en 2019[10] (volet annuel de la programmation triennale 2018-2020) ont été pré-diagnostiqués comme ayant des situations d'éventuelles surcompensations, entraînant la réalisation des diligences approfondies prévues par la délibération. Deux de ces contrôles n'ont pas été ouverts, un organisme ayant été absorbé et l'autre ayant été reporté à la programmation 2020, pour des raisons d'optimisation des plans de charge de l'agence.

Conformément aux dispositions de la délibération du conseil d'administration, un bilan des dix-huit premiers mois d'application de la méthode de contrôle de l'absence de surcompensations, applicable à compter du 1er avril 2019, sera réalisé à l'issue de cette période (fin 2020). Les résultats de l'évaluation de la première phase d'application de la délibération contribueront à la démarche de confirmation ou d'ajustement de la méthode ainsi qu'à la définition des seuils pour l'identification des organismes en situation de surcompensation et des mécanismes de régulation et de régularisation du niveau de compensation.

[10] Après prise en compte des fusions et restructurations des organismes postérieures à l'établissement de la programmation initiale.

2 BILAN D'ACTIVITÉ DU CONTRÔLE

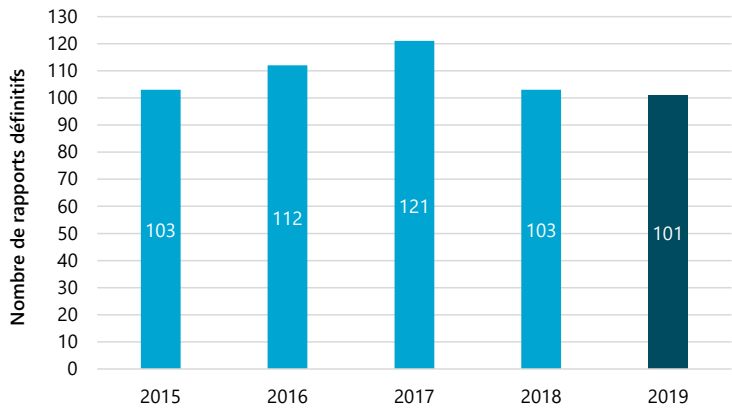
L'activité de contrôle de l'Ancols est mesurable avec la production annuelle de rapports de contrôle notifiés aux organismes contrôlés en application de l'article L. 342-9 du CCH, ainsi qu'au travers des différentes étapes du cycle de contrôle. Un bilan global de contrôle des organismes de logement social sur les cinq premières années d'activité de l'Ancols est également présenté.

2.1 ACTIVITÉ ANNUELLE DE CONTRÔLE

2.1.1 Évolution de la production annuelle de contrôle

La production annuelle de rapports définitifs de contrôle notifiés aux organismes contrôlés de l'Ancols s'établit à 101 rapports en 2019, et est stable au regard de l'année antérieure. La production est soumise à une légère baisse comparativement aux premiers exercices d'activité de l'agence, en raison d'une évolution du secteur contrôlé caractérisée par une augmentation de la taille des organismes, de la réduction des ressources affectées aux missions de contrôle au sein de l'agence, et de l'intégration progressive des structures annexes des organismes contrôlés (structures de coopération ou dédiées à des activités connexes), antérieurement dénombrés individuellement, comme composantes des contrôles globaux.

Graphique 2.1 : Évolution de la production annuelle de rapports de contrôle



Source : suivi Ancols

2.1.2 Flux d'activité selon les étapes du cycle de contrôle

L'observation de l'activité de contrôle est réalisée aux différentes étapes du processus de contrôle de l'agence :

- la notification à l'organisme d'un contrôle sur place ou sur pièces ;
- la communication du rapport provisoire à l'organisme, sur lequel le président ou le dirigeant de l'organisme contrôlé ainsi que, le cas échéant, les personnes mises en cause, peuvent faire leurs observations écrites à l'agence, dans un délai d'un mois, au titre d'un contradictoire ;
- la transmission du rapport définitif à l'organisme, établi après examen des observations apportées au rapport provisoire, sur lequel l'organe délibérant de l'organisme peut adresser à l'agence, dans un délai de quatre mois, des observations écrites à des fins de publication ;
- la publication du rapport définitif et, le cas échéant, du droit de réponse de l'organisme.

Compte tenu des différents délais de réalisation et de procédures, les flux relevés varient à chaque étape.

2.1.2.1 Notification des contrôles

Le nombre total d'ouvertures de contrôle notifiées aux organismes en 2019 par l'Ancols s'établit à 78, hors annulation pour des motifs inhérents à des situations de restructuration de patrimoine ou de fusions d'organismes. Tous les contrôles ouverts étaient programmés pour être initiés en 2019 dans le cadre de la programmation triennale 2018-2020, sachant que trois contrôles programmés au titre de l'année 2019 ont été également ouverts par anticipation fin 2018.

Tableau 2-1 : Évolution des contrôles notifiés par année de programmation

Année de programmation	Lettres d'ouverture (hors annulation)					
	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Avant 2015	9					9
2015	109					109
2016	6	102	1			109
2017		4	111	3		118
2018				88		88
2019				3	78	81
Total	**124**	**106**	**112**	**94**	**78**	**514**

Source : suivi Ancols

Sept organismes faisant l'objet d'une ouverture de contrôle sur dix sont des offices publics de l'habitat (OPH) et des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré (SA d'HLM), avec une prédominance des OPH. La part des associations et fondations intervenant dans le secteur du logement et de l'hébergement contrôlées en 2019 représente 13 % des contrôles ouverts. Les autres organismes sont des coopératives d'HLM (9 %) et des sociétés d'économie mixte de logements sociaux (5 %) auxquelles s'ajoute une collectivité territoriale.

Tableau 2-2 : Évolution des contrôles notifiés par catégorie d'organismes contrôlés

Catégorie d'organismes contrôlés	Lettres d'ouverture (hors annulation)					
	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Action Logement et collecteurs PEEC	3	10	3	1	0	17
OPH	41	46	37	29	32	185
SA d'HLM	29	26	25	32	24	136
Coopératives d'HLM	14	5	16	15	7	57
SEM de logements sociaux	19	15	10	10	4	58
GIE et associations de gestion	6	2	10	1		19
Sociétés civiles	2					2
Autres sociétés immobilières	3		1	2		6
Associations et fondations	5	2	10	1	10	28
Collectivités territoriales				2	1	3
Autres personnes morales	2			1		3
Total	**124**	**106**	**112**	**94**	**78**	**514**

Source : suivi Ancols

2.1.2.2 Communication de rapports provisoires

Le nombre de rapports provisoires de contrôle communiqués aux organismes contrôlés sur l'année 2019 est de 109, dont 73 au titre de la programmation 2018.

Tableau 2-3 : Évolution des rapports provisoires par année de programmation

Année de programmation	Rapports provisoires					
	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Avant 2015	65	23				88
2015	19	102	2			123
2016		22	70	17		109
2017			5	83	30	118
2018				6	73	79
2019					6	6
Total	**84**	**147**	**77**	**106**	**109**	**523**

Source : suivi Ancols

Le nombre de rapports provisoires portant sur des offices et des sociétés anonymes d'HLM représentent 63 % du flux de production en 2019. 14 % des rapports portent sur des coopératives d'HLM, et 6 % des SEM de logements sociaux. Deux rapports ont concerné des organismes intervenant dans le secteur de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

Tableau 2-4 : Évolution des rapports provisoires par catégorie d'organismes contrôlés

Catégorie d'organismes contrôlés	Rapports provisoires					
	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Action Logement et collecteurs PEEC	3	9	4	5	2	23
OPH	26	47	35	37	31	176
SA d'HLM	22	34	18	24	38	136
Coopératives d'HLM	10	18	4	14	15	61
SEM de logements sociaux	14	19	12	14	7	66
GIE et associations de gestion	4	9	2	7	4	26
Sociétés civiles	2					2
Autres sociétés immobilières	2	3			3	8
Associations et fondations	1	6	2	5	6	20
Collectivités territoriales					2	2
Autres personnes morales		2			1	3
Total	**84**	**147**	**77**	**106**	**109**	**523**

Source : suivi Ancols

2.1.2.3 Transmission de rapports définitifs et publication

Le nombre de rapports définitifs transmis aux organismes contrôlés, établis après examen des observations apportées aux rapports provisoires précédemment communiqués, est de 101 en 2019, dont 56 concernant des contrôles programmés en 2018. L'agence a produit depuis sa création 540 rapports définitifs en cinq années d'activité. Sur ces 540, 373 concernent des organismes de logement social déclarant leur patrimoine au Répertoire du parc locatif social, détenant un total de 3,7 millions de logements locatifs.

Tableau 2-5 : Évolution des rapports définitifs par année de programmation

Année de programmation	Rapports définitifs					
	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Avant 2015	89	42	2			133
2015	14	66	44	1		125
2016		4	73	32		109
2017			2	67	45	114
2018				3	56	59
2019						0
Total	**103**	**112**	**121**	**103**	**101**	**540**
Déclarants au RPLS en 2019	**73**	**83**	**84**	**69**	**64**	**373**
Parc déclaré au RPLS en 2019	**870 552**	**770 784**	**733 445**	**861 338**	**500 043**	**3 736 162**

Source : suivi Ancols

En 2019, plus de six rapports définitifs sur dix concernent des organismes sous statut OPH et SA d'HLM. Les coopératives d'HLM représentent 13 % et les SEM de logements sociaux 8 % de la production annuelle.

Tableau 2-6 : Évolution des rapports définitifs par catégorie d'organismes contrôlés

Catégorie d'organismes contrôlés	Rapports définitifs					
	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Action Logement et collecteurs PEEC	5	6	5	7		23
OPH	32	36	47	35	37	187
SA d'HLM	28	26	30	22	29	135
Coopératives d'HLM	14	11	12	14	13	64
SEM de logements sociaux	14	18	15	15	8	70
GIE et associations de gestion	6	7	5	5	5	28
Sociétés civiles	1	2				3
Autres sociétés immobilières	2	2	1		3	8
Associations et fondations	1	3	5	5	4	18
Collectivités territoriales					1	1
Autres personnes morales		1	1		1	3
Total	**103**	**112**	**121**	**103**	**101**	**540**

Source : suivi Ancols

Les rapports définitifs de contrôle et les éventuels « droits de réponse » des organes délibérants des organismes contrôlés sur ces rapports, publiés sur le site Internet de l'agence sont au nombre de 116 en 2019. Cette publication intervient à l'issue d'un délai de quatre mois à la suite de la transmission du rapport définitif donné à l'organisme pour communiquer ses éventuelles observations écrites. Le nombre de rapports publiés depuis la création de l'Ancols s'élève à 444, tous organismes confondus, certains organismes ayant fait l'objet de plusieurs rapports sur la période pour des raisons particulières.

Tableau 2-7 : Évolution de rapports publiés par année de programmation

Année de programmation	Rapports publiés					
	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Avant 2015	9	66	14			89
2015		24	87	4		115
2016			39	58	10	107
2017				27	82	109
2018					24	24
2019						0
Total	**9**	**90**	**140**	**89**	**116**	**444**

Source : suivi Ancols

En cohérence avec la répartition des rapports produits, six rapports publiés sur dix concernent un OPH ou une société anonyme d'HLM. Sur la totalité de la période, 155 rapports portent sur des offices et 109 sur des SA d'HLM. Le nombre de rapports publiés qui concernent des coopératives d'HLM est de 52. Les SEM de logements sociaux représentent 64 rapports publiés et les associations et fondations 15.

Tableau 2-8 : Évolution des rapports publiés par catégorie d'organismes contrôlés

Catégorie d'organismes contrôlés	Rapports publiés					
	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Action Logement et collecteurs PEEC		1	5	4	6	16
OPH	1	29	49	35	41	155
SA d'HLM	1	23	35	23	27	109
Coopératives d'HLM	1	9	17	6	19	52
SEM de logements sociaux	6	14	19	13	12	64
GIE et associations de gestion		6	6	5	7	24
Sociétés civiles		2				2
Autres sociétés immobilières		3	2			5
Associations et fondations		3	5	3	4	15
Collectivités territoriales						0
Autres personnes morales			2			2
Total	**9**	**90**	**140**	**89**	**116**	**444**

Source : suivi Ancols

2.2 Bilan global de contrôle 2015-2019 des organismes de logement social

Un bilan de contrôle des organismes de logement social sur les cinq premières années d'activité de l'Ancols, de 2015 à 2019, est réalisé à partir des données relatives au parc des organismes[11]. Le bilan ne porte que sur les organismes propriétaires de logements dits ordinaires et exclut les organismes contrôlés ne détenant que des logements-foyers ou des structures d'hébergement, leur parc n'étant pas intégré au Répertoire du parc locatif social (RPLS). Le bilan porte sur un total de 677 organismes détenant un parc de 5,2 millions de logements locatifs sociaux.

Les contrôles finalisés réalisés par l'agence sur la période de 2015 à 2019 portent sur 373 organismes et 3,7 millions de logements locatifs sociaux. Au 31 décembre 2019, 60 organismes étaient par ailleurs en cours de contrôle, représentant 642 000 logements, soit un total à fin 2019 d'organismes dont les contrôles sont finalisés ou qui sont en cours de contrôle, de 433 organismes propriétaires de 4,4 millions de logements[12]. Les organismes de logement social non contrôlés à cette date sont au nombre de 244 et détiennent 795 000 logements. Compte tenu de la programmation pluriannuelle des contrôles, le cycle de contrôle en cours a été ouvert en 2018 et sera achevé à l'issue de l'exercice 2020.

Le taux de contrôle (contrôles finalisés et contrôle en cours de réalisation) des organismes détenant des logements locatifs sociaux sur cinq exercices représente 64 %. Le taux de contrôle du parc de logement social est de 85 %. Plus de trois organismes sur cinq ont ainsi été contrôlés par l'Ancols depuis sa création, ces contrôles ayant couvert près de neuf logements locatifs sociaux sur dix.

[11] Répertoire du parc locatif social au 1er janvier 2019, qui comprend l'ensemble des logements conventionnés et non conventionnés des organismes.

[12] Ces chiffres ne sont pas directement comparables à ceux arrêtés au 31 décembre des années antérieures. Le dénombrement des organismes étant fait au 31 décembre de chaque année observée, les organismes antérieurement contrôlés et qui ont été dissous et absorbés ne sont pas comptabilisés.

Sur la période 2015-2019, en nombre d'entités, le taux de contrôle des organismes de 12 000 logements et plus est de 85 % et il atteint 100 % pour les organismes détenant 50 000 logements et plus. Le taux de contrôle des organismes détenant entre 5 000 et 12 000 logements est de 74 %. Au regard du nombre de logements, le taux de contrôle de l'Ancols du parc des organismes de 12 000 logements et plus est de 89 % sur cinq années d'activité. Il est de 44 % pour les organismes de moins de 1 500 logements.

Tableau 2-9 : Bilan global 2015-2019 en nombre d'organismes par tranche de nombre de logements détenus

Tranches de parc détenu	Ensemble des organismes déclarant au RPLS		Organismes contrôlés ou en cours de contrôle						Organismes non contrôlés	
			Contrôles finalisés		Contrôles en cours		Contrôles finalisés ou en cours			
	Organismes	%	Organismes	%	Organismes	%	Organismes	Taux de contrôle	Organismes	%
Moins de 500 logements	161	24%	39	10%	4	7%	43	27%	118	48%
500 à moins de 1 500	62	9%	23	6%	3	5%	26	42%	36	15%
1 500 à moins de 5 000	159	23%	98	26%	19	32%	117	74%	42	17%
5 000 à moins de 12 000	176	26%	127	34%	19	32%	146	83%	30	12%
12 000 à moins de 25 000	76	11%	53	14%	10	17%	63	83%	13	5%
25 000 à moins de 50 000	34	5%	25	7%	4	7%	29	85%	5	2%
50 000 logements et plus	9	1%	8	2%	1	2%	9	100%		
Total	677	100%	373	100%	60	100%	433	64%	244	100%

Source : suivi Ancols et données RPLS, traitements Ancols

Tableau 2-10 : Bilan global 2015-2019 en volume de parc de logements locatifs sociaux détenus par tranche de nombre de logements détenus

Tranches de parc détenu	Ensemble des organismes déclarant au RPLS		Organismes contrôlés ou en cours de contrôle						Organismes non contrôlés	
			Contrôles finalisés		Contrôles en cours		Contrôles finalisés ou en cours			
	Parc	%	Parc	%	Parc	%	Parc	Taux de contrôle	Parc	%
Moins de 500 logements	24 048	0%	9 708	0%	963	0%	10 671	44%	13 377	2%
500 à moins de 1 500	61 501	1%	23 990	1%	3 346	1%	27 336	44%	34 165	4%
1 500 à moins de 5 000	505 245	10%	311 194	8%	59 144	9%	370 338	73%	134 907	17%
5 000 à moins de 12 000	1 437 626	28%	1 024 685	27%	161 810	25%	1 186 495	83%	251 131	32%
12 000 à moins de 25 000	1 237 649	24%	879 377	24%	161 175	25%	1 040 552	84%	197 097	25%
25 000 à moins de 50 000	1 100 464	21%	809 827	22%	126 364	20%	936 191	85%	164 273	21%
50 000 logements et plus	806 566	16%	677 381	18%	129 185	20%	806 566	100%		
Total	5 173 099	100%	3 736 162	100%	641 987	100%	4 378 149	85%	794 950	100%

Source : suivi Ancols et données RPLS, traitements Ancols

Le taux de contrôle des offices publics de l'habitat (OPH) est de 84 % et celui des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré (SA d'HLM) de 75 %. Le taux de contrôle du parc de ces deux catégories d'organismes est respectivement de 87 % et 84 %. Ce niveau de contrôle correspond à 3,9 millions de logements contrôlés sur cinq années pour ces deux familles, soit 76 % du parc total de logements locatifs sociaux. En ce qui concerne les coopératives d'HLM, 64 % des organismes et 71 % de leur parc locatif a fait l'objet d'un contrôle. Les sociétés d'économie mixte (SEM) de logements sociaux ont été contrôlées à hauteur de la moitié des entités, avec un taux de contrôle de 85 % du parc détenu par cette catégorie d'organismes.

Tableau 2-11 : Bilan global 2015-2019 en nombre d'organismes par catégorie d'organismes détenant des logements sociaux

Catégories	Ensemble des organismes déclarant au RPLS		Organismes contrôlés ou en cours de contrôle						Organismes non contrôlés	
			Contrôles finalisés		Contrôles en cours		Contrôles finalisés ou en cours			
	Organismes	%	Organismes	%	Organismes	%	Organismes	Taux de contrôle	Organismes	%
OPH	233	34%	168	45%	27	45%	195	84%	38	16%
SA HLM	179	26%	111	30%	23	38%	134	75%	45	18%
Coopératives HLM	36	5%	21	6%	2	3%	23	64%	13	5%
SEM de logements sociaux	122	18%	59	16%	5	8%	64	52%	58	24%
Sociétés civiles	23	3%	3	1%			3	13%	20	8%
Autres sociétés immobilières	8	1%	5	1%			5	63%	3	1%
Associations et fondations	65	10%	5	1%	3	5%	8	12%	57	23%
Collectivités territoriales	1	0%							1	0%
Autres personnes morales	10	1%	1	0%		0%	1	10%	9	4%
Total	**677**	**100%**	**373**	**100%**	**60**	**100%**	**433**	**64%**	**244**	**100%**

Source : suivi Ancols et données RPLS, traitements Ancols

Tableau 2-12 : Bilan global 2015-2019 en volume de parc de logements locatifs sociaux détenus par catégorie d'organismes

Catégories	Ensemble des organismes déclarant au RPLS		Organismes contrôlés ou en cours de contrôle						Organismes non contrôlés	
			Contrôles finalisés		Contrôles en cours		Contrôles finalisés ou en cours			
	Parc	%	Parc	%	Parc	%	Parc	Taux de contrôle	Parc	%
OPH	2 287 724	44%	1 707 874	46%	279 019	43%	1 986 893	87%	300 831	38%
SA HLM	2 308 902	45%	1 603 780	43%	340 337	53%	1 944 117	84%	364 785	46%
Coopératives HLM	82 771	2%	56 213	2%	2 615	0%	58 828	71%	23 943	3%
SEM de logements sociaux	431 670	8%	348 041	9%	18 458	3%	366 499	85%	65 171	8%
Sociétés civiles	31 985	1%	367	0%			367	1%	31 618	4%
Autres sociétés immobilières	18 722	0%	17 972	0%			17 972	96%	750	0%
Associations et fondations	9 068	0%	1 854	0%	1 558	0%	3 412	38%	5 656	1%
Collectivités territoriales	46	0%							46	0%
Autres personnes morales	2 211	0%	61	0%			61	3%	2 150	0%
Total	**5 173 099**	**100%**	**3 736 162**	**100%**	**641 987**	**100%**	**4 378 149**	**85%**	**794 950**	**100%**

Source : suivi Ancols et données RPLS, traitements Ancols

Le bilan par région d'implantation des sièges des organismes montre des taux de contrôle différenciés. Le parc des organismes d'Île-de-France a été contrôlé à hauteur de 86 %, pour un taux de contrôle des organismes de 54 %. Les parcs des régions des Pays de la Loire, d'Occitanie et de Provence-Alpes-Côte d'Azur ont été contrôlés entre 94 % et 97 %. La Bourgogne-Franche-Comté, le Centre-Val de Loire et la Normandie ont les niveaux de contrôle les moins importants, entre 63 % et 67 %. À l'exception de Mayotte, les logements des départements et régions d'outre-mer (DROM) font l'objet d'un taux de contrôle significatif sur la période, variant entre 58 % et 100 %.

Tableau 2-13 : Bilan global 2015-2019 en nombre d'organismes par région d'implantation du siège des organismes

Régions	Ensemble des organismes déclarant au RPLS		Organismes contrôlés ou en cours de contrôle						Organismes non contrôlés	
			Contrôles finalisés		Contrôles en cours		Contrôles finalisés ou en cours			
	Organismes	%	Organismes	%	Organismes	%	Organismes	Taux de contrôle	Organismes	%
Auvergne-Rhône-Alpes	84	12%	53	14%	6	10%	59	70%	25	10%
Bourgogne-Franche-Comté	23	3%	15	4%	1	2%	16	70%	7	3%
Bretagne	25	4%	14	4%	2	3%	16	64%	9	4%
Centre-Val de Loire	28	4%	13	3%	3	5%	16	57%	12	5%
Corse	3	0%	3	1%			3	100%		
Grand Est	74	11%	42	11%	5	8%	47	64%	27	11%
Hauts-de-France	48	7%	23	6%	7	12%	30	63%	18	7%
Île-de-France	148	22%	67	18%	13	22%	80	54%	68	28%
Normandie	44	6%	17	5%	4	7%	21	48%	23	9%
Nouvelle-Aquitaine	49	7%	32	9%			32	65%	17	7%
Occitanie	48	7%	32	9%	8	13%	40	83%	8	3%
Pays de la Loire	30	4%	19	5%	3	5%	22	73%	8	3%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	55	8%	32	9%	5	8%	37	67%	18	7%
Guadeloupe	5	1%	4	1%	1	2%	5	100%		
Guyane	2	0%	1	0%			1	50%	1	0%
Martinique	3	0%			2	3%	2	67%	1	0%
Mayotte	1	0%					0	0%	1	0%
La Réunion	7	1%	6	2%			6	86%	1	0%
Total	677	100%	373	100%	60	100%	433	64%	244	100%

Source : suivi Ancols et données RPLS, traitements Ancols

À l'échelle des EPCI[13], le pourcentage de contrôle varie de 0 % à 100 % selon les intercommunalités, avec une médiane de 100 %. Sur 1 262 EPCI, le taux de contrôle moyen sur cinq années pour les 743 intercommunalités qui comprennent moins de 1 000 logements sociaux sur leur territoire est de 85 %, avec une médiane à 100 %. Les 83 EPCI qui comptabilisent 12 000 logements sociaux et plus sur les territoires des communes membres ont un taux de contrôle moyen de 85 %, avec une médiane à 92 %. La Métropole du Grand Paris qui compte 900 550 logements locatifs sociaux a fait l'objet d'un taux de contrôle des logements du territoire de 88 %. 3 % des intercommunalités ont un taux de contrôle nul et représentent 0,3 % du parc de logement social.

Le taux de contrôle moyen du parc de logement social à l'échelle des communes est de 80 %, avec une médiane à 100 %. 64 % des communes ont un taux de contrôle de 100 % du parc locatif social présent sur leur territoire. 12 % disposent d'un taux de contrôle de 0 %, ce qui représente 1,4 % du parc total.

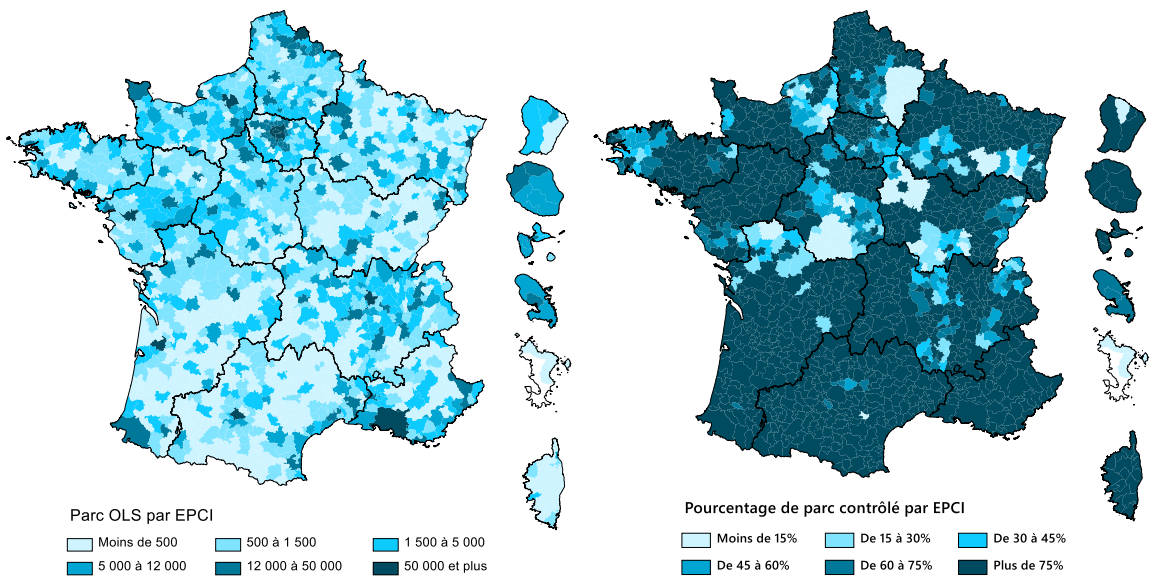
[13] Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des regroupements de communes qui exercent des compétences obligatoires fixées ou facultatives sur décisions des communes membres.

Tableau 2-14 : Bilan global 2015-2019 en volume de parc de logements locatifs sociaux détenus par région d'implantation du siège des organismes

Régions	Ensemble des organismes déclarant au RPLS		Organismes contrôlés ou en cours de contrôle						Organismes non contrôlés	
			Contrôles finalisés		Contrôles en cours		Contrôles finalisés ou en cours			
	Parc	%	Parc	%	Parc	%	Parc	Taux de contrôle	Parc	%
Auvergne-Rhône-Alpes	568 112	11%	450 361	12%	44 645	7%	495 006	87%	73 106	9%
Bourgogne-Franche-Comté	180 992	3%	111 108	3%	2 877	0%	113 985	63%	67 007	8%
Bretagne	181 316	4%	131 325	4%	15 452	2%	146 777	81%	34 539	4%
Centre-Val de Loire	203 726	4%	107 744	3%	29 402	5%	137 146	67%	66 580	8%
Corse	5 371	0%	5 371	0%			5 371	100%		
Grand Est	438 613	8%	327 162	9%	49 400	8%	376 562	86%	62 051	8%
Hauts-de-France	589 908	11%	371 030	10%	109 395	17%	480 425	81%	109 483	14%
Île-de-France	1 456 138	28%	1 062 285	28%	185 650	29%	1 247 935	86%	208 203	26%
Normandie	290 868	6%	163 714	4%	37 798	6%	201 512	69%	89 356	11%
Nouvelle-Aquitaine	283 669	5%	252 985	7%			252 985	89%	30 684	4%
Occitanie	265 592	5%	182 645	5%	75 181	12%	257 826	97%	7 766	1%
Pays de la Loire	218 262	4%	175 296	5%	30 614	5%	205 910	94%	12 352	2%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	326 618	6%	281 049	8%	36 630	6%	317 679	97%	8 939	1%
Guadeloupe	41 163	1%	37 888	1%	3 275	1%	41 163	100%		
Guyane	14 594	0%	8 514	0%			8 514	58%	6 080	1%
Martinique	32 446	1%			21 668	3%	21 668	67%	10 778	1%
Mayotte	275	0%							275	0%
La Réunion	75 436	1%	67 685	2%			67 685	90%	7 751	1%
Total	**5 173 099**	**100%**	**3 736 162**	**100%**	**641 987**	**100%**	**4 378 149**	**85%**	**794 950**	**100%**

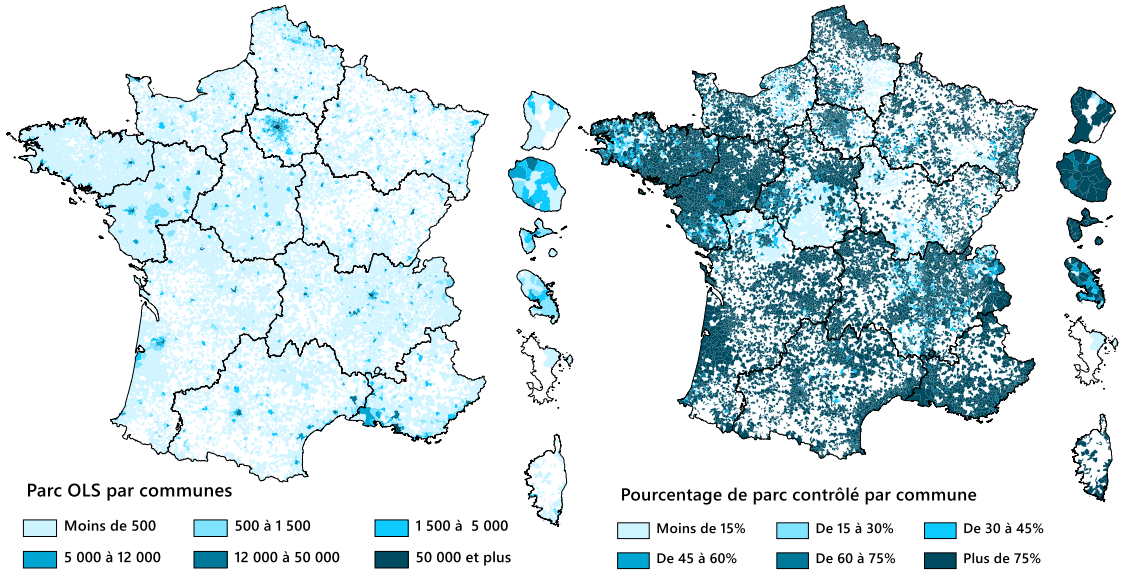
Source : suivi Ancols et données RPLS, traitements Ancols

Carte 2.1 : Bilan global 2015-2019 par EPCI : parc total versus taux de contrôle du parc



Source : suivi Ancols et données RPLS, traitements Ancols

Carte 2.2 : Bilan global 2015-2019 par communes : parc total versus taux de contrôle du parc



Source : suivi Ancols et données RPLS, traitements Ancols

3 SUITES ADMINISTRATIVES CONSÉCUTIVES AUX CONTRÔLES

Le comité du contrôle et des suites (CCS) de l'Ancols arrête les suites à donner au contrôle et prépare pour délibération du conseil d'administration de l'agence les projets de mise en demeure et de proposition de sanction au ministre chargé du logement.

3.1 ACTIVITÉ DU COMITÉ DU CONTRÔLE ET DES SUITES

Le CCS arrête les suites à donner au contrôle. Les suites arrêtées, notifiées par l'agence à l'organisme contrôlé, déterminent les mesures à prendre sous une échéance définie, et la nature des pièces justificatives à produire pour attester de la mise en œuvre effective de ces mesures.

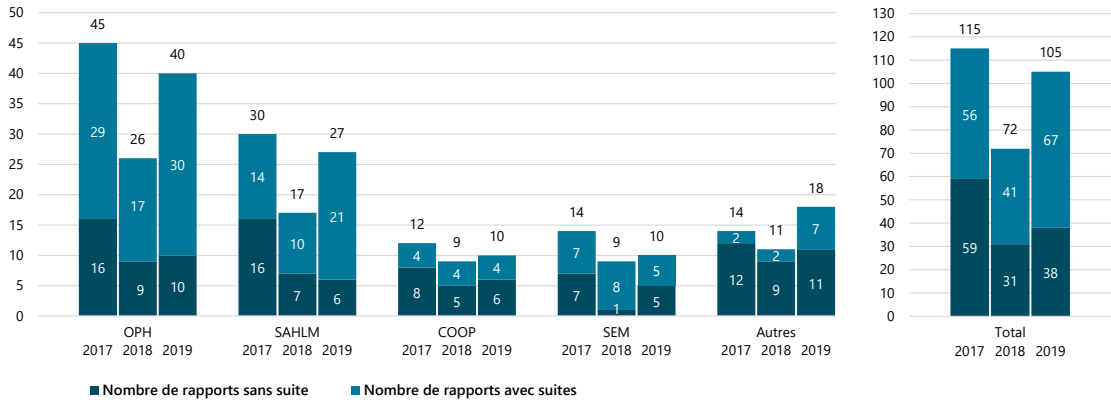
Le conseil d'administration de l'agence peut également mettre en demeure un organisme de procéder à la correction d'irrégularités dans un délai déterminé, avec ou sans astreinte, en cas de manquement de l'organisme dans la mise en œuvre des suites. Sur proposition du CCS, le conseil d'administration de l'Ancols a ainsi voté la mise en demeure de deux organismes, une SEM et un OPH, pour absence de réponse à des suites dans le délai imparti.

Au cours de l'année 2019, le CCS a examiné 105 dossiers de contrôle dans le cadre de huit réunions du comité. 38 dossiers n'ont pas fait l'objet de suites. 67 dossiers ont fait l'objet de suites administratives pour l'organisme, dont 32 dossiers ont en parallèle donné lieu à des projets de propositions de sanctions au ministre chargé du logement.

40 dossiers de contrôle examinés en 2019 ont concerné des offices publics de l'habitat (OPH), dont les deux tiers ont donné lieu à la notification de suites administratives aux organismes concernés. 27 dossiers ont porté sur des sociétés anonymes d'HLM, avec près de 8 dossiers sur 10 avec suites. Le taux de dossiers avec suites est en progression pour ces types d'organismes. Ce ratio est plus faible, entre 40 % et 50 %, pour les autres types d'organismes. Au total, le CCS a arrêté des suites pour près de deux dossiers sur trois en 2019, proportion en progression sur trois ans.

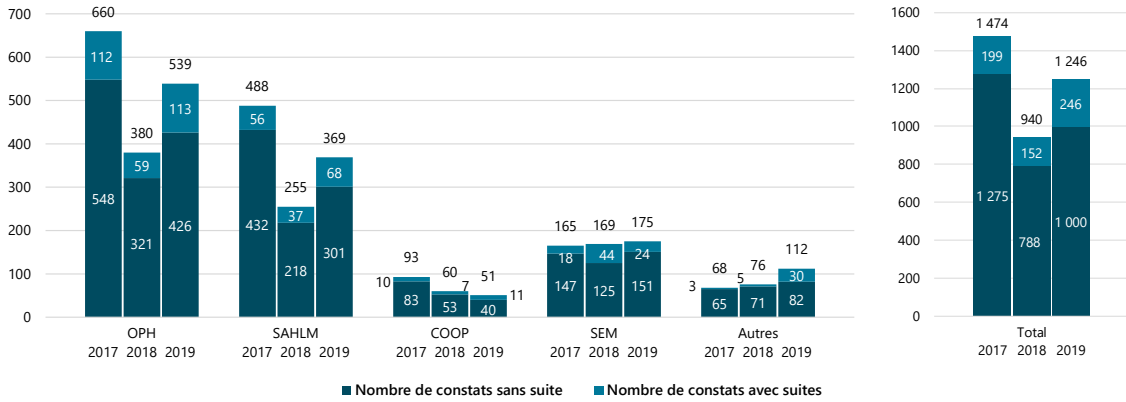
Sur l'ensemble des dossiers examinés, 1 246 constats, qui formalisent des dysfonctionnements et des manquements réglementaires ou en termes d'accomplissement de l'objet social des organismes contrôlés, ont été relevés en 2019, soit une moyenne de 12 constats par dossier, stable sur trois années d'observation. 67 dossiers font l'objet de suites pour un total de 246 suites. Le taux de dossiers faisant l'objet de suites est en progression sur trois années, passant de 49 % en 2017 à 64 % en 2019. Le ratio de constats ayant donné lieu à des suites est également en progression, de 14 % à 20 % sur trois ans.

Graphique 3.1 : Évolution des rapports examinés en CCS par type d'organismes



Source : Ancols

Graphique 3.2 : Évolution des constats et suites par type d'organismes



Source : Ancols

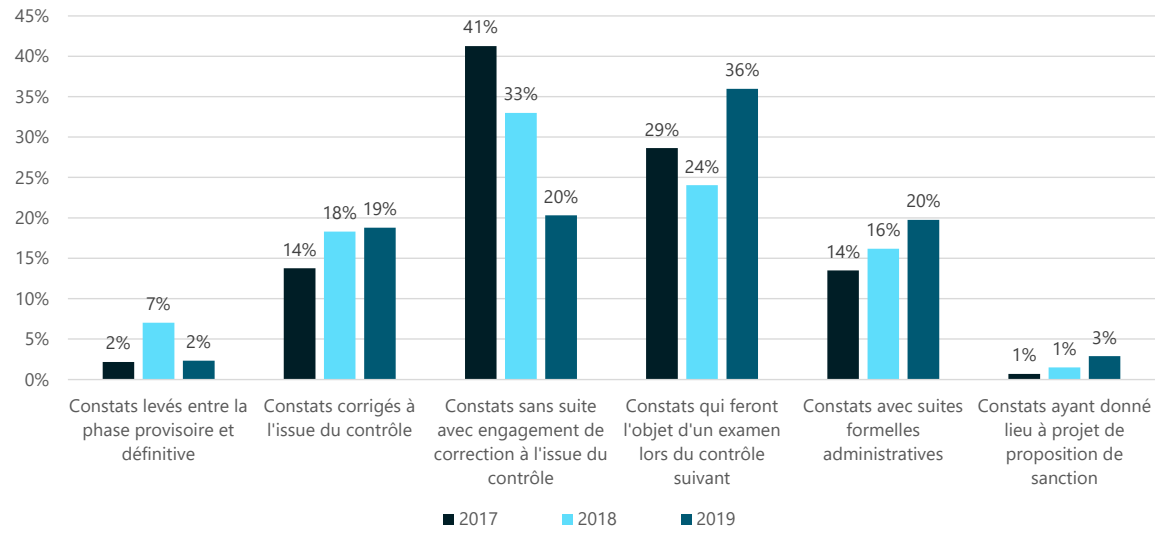
Les constats relevés en 2019 dans les 105 dossiers examinés correspondent à différentes situations :

- 2 % des constats ont été levés entre la phase provisoire et la phase définitive, les organismes ayant fourni dans le cadre de la phase contradictoire des éléments non produits pendant les opérations d'instruction ;
- 19 % des constats sont indiqués par les organismes dans leur droit de réponse comme étant corrigés à l'issue du contrôle, suite aux diligences menées dans la phase d'instruction de la mission ;
- 20 % des constats font l'objet d'un engagement des organismes à mettre en œuvre des actions correctives et ne sont pas identifiés pour un suivi particulier ;
- 36 % des constats sont mentionnés aux organismes comme devant faire l'objet lors d'un prochain contrôle de l'agence de la vérification de la mise en œuvre des évolutions nécessaires ;
- 20 % des constats font l'objet de décisions par le CCS de suites formelles administratives, qui consistent en la demande formelle sous délais aux organismes de mise en œuvre et de démonstration à l'agence de cette mise en œuvre d'actions et d'évolutions nécessaires ;

- 3 % des constats ont fait l'objet d'un projet de proposition de sanction au ministre chargé du logement.

Sur trois années d'exercice, la part des constats suivis par l'Ancols, soit formellement de manière intercalaire entre deux contrôles, soit dans le cadre du contrôle suivant, est en augmentation.

Graphique 3.3 : Évolution des constats en fonction du type de décisions du CCS



Source : Ancols

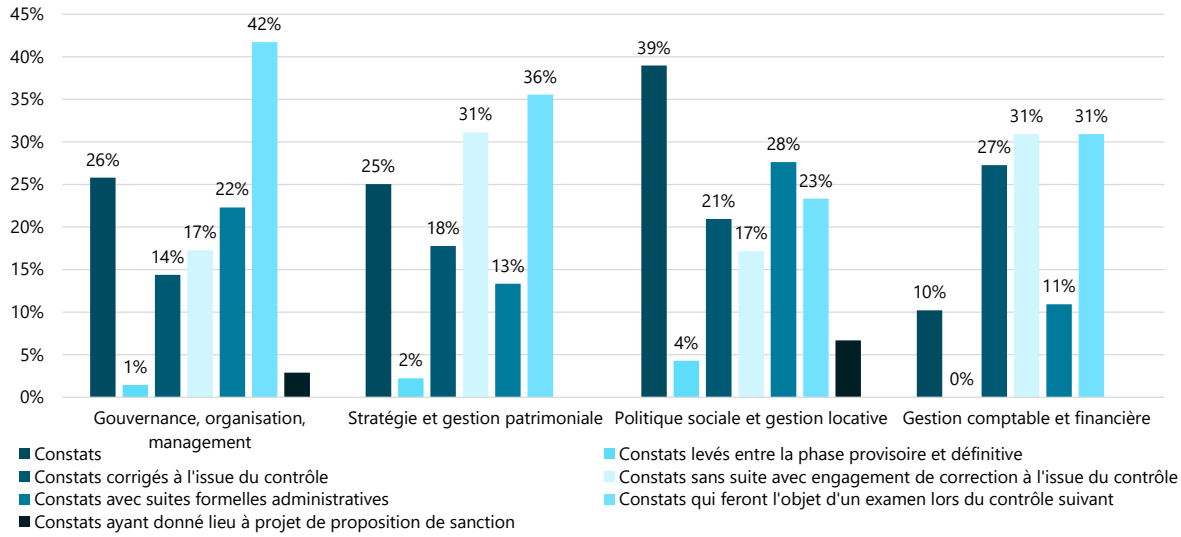
3.2 TYPOLOGIE DES CONSTATS ET SUITES

L'analyse par thématique des 1 246 constats portés dans les dossiers de contrôle examinés en 2019 par le CCS montre la répartition suivante :

- 30 % des constats et 27 % des suites concernent la gouvernance, l'organisation ainsi que le management des organismes ;
- 22 % des constats et 18 % des suites portent sur la stratégie et la gestion patrimoniale des organismes ;
- 39 % des constats et 48 % des suites relèvent de la politique sociale et de la gestion locative des organismes ;
- 9 % des constats et 6 % des suites concernent la gestion comptable et financière des organismes.

En termes de typologie de constats, les observations relatives à la politique sociale et à la gestion locative entraînent plus souvent la formalisation de suites par le CCS que pour les autres thématiques. Les constats relatifs à la stratégie et à la gestion patrimoniale font davantage l'objet d'un engagement de correction de la part des organismes dans le cadre de leur réponse.

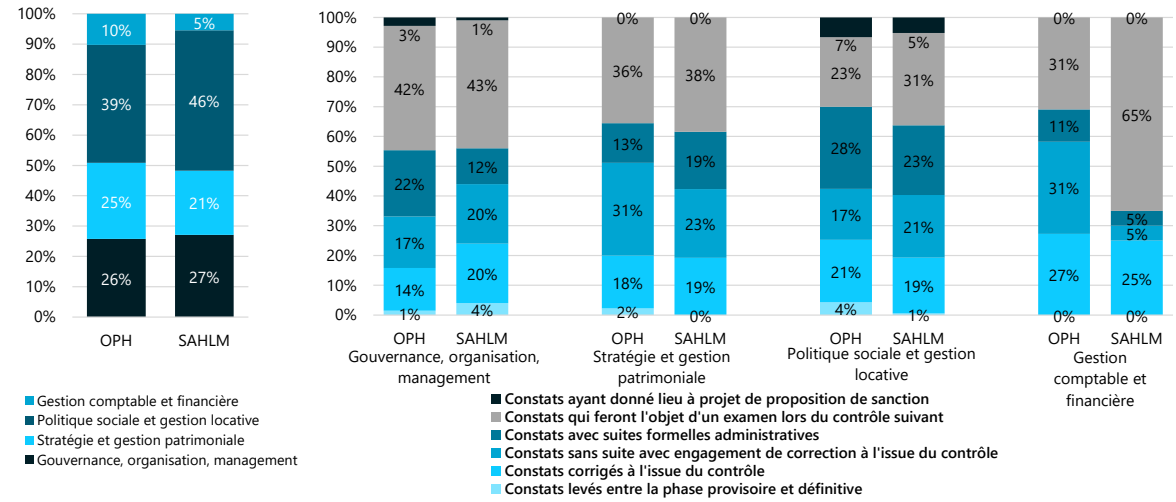
Graphique : Analyse par thématique et typologie de décisions des constats des dossiers examinés en 2019



Source : Ancols

Une analyse circonscrite aux OPH et SA d'HLM, qui représentent 64 % des rapports examinés en CCS en 2019, montre une forte comparabilité de la typologie des constats entre ces deux catégories d'organismes. Cependant, les constats ayant trait à la politique sociale et la gestion locative prévalant chez les SA d'HLM. Par ailleurs, les OPH font l'objet, en proportion, de davantage de suites en ce qui concerne les problématiques de gouvernance et d'organisation, de politique sociale et de gestion locative, ainsi que de gestion comptable et financière.

Graphique : Constats et suites comparés pour les dossiers concernant les OPH et les SA d'HLM examinés par le CCS en 2019



Source : Ancols

Une analyse qualitative et détaillée des 1 246 constats portés dans les dossiers de contrôle examinés en 2019, ainsi que des 246 constats ayant donné lieu à décision de suites formelles pour les organismes concernés par le CCS, est présentée ci-après par thématique.

En ce qui concerne le fonctionnement général des organismes, les 371 constats relèvent majoritairement des problématiques de gouvernance. Les constats les plus récurrents portent sur

l'insuffisance d'exercice de leurs prérogatives par les organes de gouvernance, que sont les conseils d'administration ou conseils de surveillances. Des insuffisances en matière de contrôle interne ont fréquemment été constatées, avec notamment pour causes des déficits en termes de communication, de transparence et d'information. Des irrégularités en matière de rémunération et de conditions de départ ont également été observées.

Les suites, au nombre de 67, ont notamment trait à des demandes d'établissement de plans stratégiques et d'actions, avec une attention à la problématique de regroupement instauré par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite Elan, du 23 novembre 2018, qui établit l'obligation pour les organismes de logement social qui n'atteignent pas le seuil de 12 000 logements conventionnés gérés de se regrouper au plus tard au 1er janvier 2021.

Tableau 3-1 : Évolution des constats et suites sur la gouvernance, l'organisation et le management des organismes

Thèmatique		Constats			Suites		
		2017	2018	2019	2017	2018	2019
Gouvernance, organisation, management		*373*	*242*	371	*59*	*36*	67
Dont :	Commande publique	*nc*	*nc*	55	*nc*	*nc*	6
	Efficience de gestion	*nc*	*nc*	50	*nc*	*nc*	13
	Évaluation de la gouvernance	*170*	*134*	137	*29*	*23*	27
	Évaluation de l'organisation et du management	*183*	*73*	115	*28*	*8*	18
	Relations intra-groupes	*18*	*28*	10	*2*	*2*	3

nc : non suivi spécifiquement en 2017 et 2018

Source : Ancols

En ce qui concerne la stratégie et la gestion patrimoniale, les 277 constats pointent majoritairement des faiblesses en matière de maintenance et d'entretien du parc, ainsi que de politique de réhabilitation. La pertinence de la politique patrimoniale est également pointée, de même que l'absence de diagnostics techniques règlementaires.

Les suites, au nombre de 45, ont notamment trait à la demande de régularisation des procédures, de mise en place de nouveaux plans stratégiques du patrimoine (PSP)[14] ou de plans pluriannuels de travaux approuvés par le conseil d'administration.

Tableau 3-2 : Évolution des constats et suites sur la stratégie et la gestion patrimoniale des organismes

Thèmatique		Constats			Suites		
		2017	2018	2019	2017	2018	2019
Stratégie et gestion patrimoniale		*312*	*213*	277	*45*	*32*	45
Dont :	Connaissance du patrimoine	*4*		15			2
	Évolution du patrimoine	*23*	*20*	14	*2*	*1*	4
	Exercice de la fonction maîtrise d'ouvrage	*35*	*9*	23	*3*		1
	Maintenance du parc	*126*	*98*	139	*23*	*20*	19
	Pertinence de la politique patrimoniale	*45*	*32*	39	*9*	*9*	10
	Vacance du parc et rotation	*27*	*14*	17	*2*	*1*	3
	Vente de patrimoine à l'unité	*37*	*13*	18	*1*		

Source : Ancols

[14] Le plan stratégique de patrimoine (PSP) est le document obligatoire de référence de la politique patrimoniale des organismes de logement social, qui établit la stratégie d'évolution à moyen et long terme du patrimoine.

En matière de politique sociale et de gestion locative, les 489 constats identifiés concernent majoritairement des dysfonctionnements dans le domaine de la gestion des attributions. Ils portent également sur des irrégularités en matière de loyers, ainsi que de charges locatives indues ou bien régularisées de manière tardive. La politique d'occupation du parc constitue aussi un domaine avec des observations récurrentes.

Les suites, qui s'élèvent à 119, ont notamment pour objet des demandes de remboursement et de régularisation de loyers et de charges locatives, ainsi que la mise en place d'actions correctives pour assurer l'absence de nouveaux dysfonctionnements ou irrégularités.

Tableau 3-3 : Évolution des constats et suites sur la politique sociale et la gestion locative des organismes

Thèmatique		Constats			Suites		
		2017	2018	2019	2017	2018	2019
Politique sociale et gestion locative		*529*	*340*	**489**	*67*	*72*	**119**
Dont :	Accessibilité économique du parc	*43*	*28*	11	*12*	*7*	1
	Caractéristiques des populations logées	*21*	*8*	16	*3*	*1*	1
	Charges locatives	*53*	*43*	72	*7*	*12*	15
	Connaissance de la demande	*6*	*6*	9			2
	Gestion des attributions	*173*	*101*	105	*15*	*16*	17
	Location ou occupation non réglementaire	*7*	*7*	18	*2*	*4*	11
	Loyers	*45*	*30*	91	*10*	*2*	23
	Politique d'occupation du parc	*27*	*23*	78	*2*	*5*	20
	Qualité du service rendu aux locataires	*73*	*37*	36	*4*	*9*	11
	Supplément de loyer de solidarité	*14*	*8*	18	*6*	*2*	2
	Traitement des impayés	*41*	*23*	35	*2*	*10*	16

Source : Ancols

En dernier lieu, les 109 constats relatifs à la gestion comptable et financière portent sur la situation financière rétrospective et prospective des organismes. Les observations relèvent des situations d'insuffisance en matière de suivi comptable et financier des investissements ainsi que des projections financières incohérentes, requérant une clarification ou une révision des arbitrages des organismes.

Les suites, au nombre de 15, ont trait à la demande de mise en place de plans d'actions spécifiques, ainsi que la réalisation d'analyses prévisionnelles, validés par le conseil d'administration.

Tableau 3-4 : Évolution des constats et suites sur la gestion comptable et financière des organismes

Thèmatique		Constats			Suites		
		2017	2018	2019	2017	2018	2019
Gestion comptable et financière		*254*	*129*	**109**	*26*	*12*	**15**
Dont :	Situation financière rétrospective	*94*	*58*	39	*15*	*3*	4
	Situation financière prospective	*51*	*22*	24	*11*	*5*	9

Source : Ancols

3.3 PROPOSITIONS DE SANCTIONS AU MINISTRE CHARGÉ DU LOGEMENT

Selon la gravité des faits relevés, le conseil d'administration de l'agence peut, sur la base d'un projet élaboré par le CCS, proposer au ministre chargé du logement de prononcer à l'encontre d'un organisme ou d'une personne une ou plusieurs sanctions administratives (sanctions pécuniaires, suspension ou révocation de dirigeants ou d'administrateurs, mise sous administration provisoire, etc.). L'organisme ou les personnes mises en cause sont appelés à présenter leurs observations sur le projet du CCS préalablement à la décision du conseil d'administration.

En application des textes législatifs et réglementaires, ces propositions sont faites à la suite d'une analyse approfondie de chaque cas, avec un objectif de proportionnalité qui conduit à traiter les dossiers selon leurs enjeux propres, la situation de l'organisme, la présence ou non d'erreurs matérielles, la mise en évidence ou non du caractère intentionnel des manquements, etc.

Les sanctions proposées en 2019 par le conseil d'administration de l'Ancols au ministre chargé du logement ont porté sur 19 contrôles d'organismes. Ils recouvrent pour 17 organismes des sanctions pécuniaires et, au titre de trois contrôles, six sanctions *ad hominem* à l'encontre de dirigeants et d'administrateurs sous la forme de révocation ou d'interdiction de participation à un conseil d'administration, un conseil de surveillance ou un directoire d'organismes de logement social.

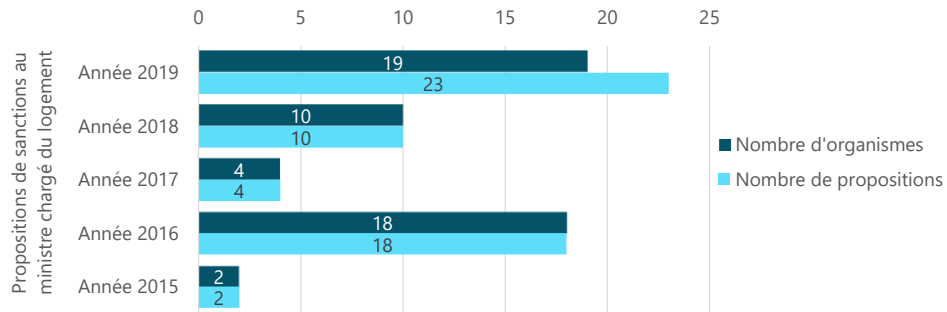
En 2019, le montant total des propositions de sanctions pécuniaires à l'encontre des 17 organismes concernés s'élève à 592 k€.

Tableau 3-5 : Synthèse des sanctions proposées au ministre chargé du logement par le conseil d'administration en 2019

Type d'organismes	Nombre total d'organismes faisant l'objet de propositions de sanctions	Propositions à l'encontre des organismes			Propositions à l'encontre des dirigeants et administrateurs			
		Sanctions pécuniaires		Sanctions non pécuniaires	Nombre d'organismes	Sanctions pécuniaires		Sanctions ad hominem
		Nombre d'organismes	Montant total	Nombre d'organismes		Nombre de personnes	Montant total	Nombre de personnes
OPH	11	10	*377 670 €*		2			3
SA d'HLM	4	4	*168 040 €*					
SEM de logements sociaux	2	2	*33 870 €*					
Autres	2	1	*12 190 €*		1			3
Total	**19**	**17**	*591 770 €*	**0**	**3**	**0**	**0**	**6**

Source : Ancols

Graphique 3.4 : Propositions de sanctions au ministre chargé du logement 2015-2019



Source : Ancols

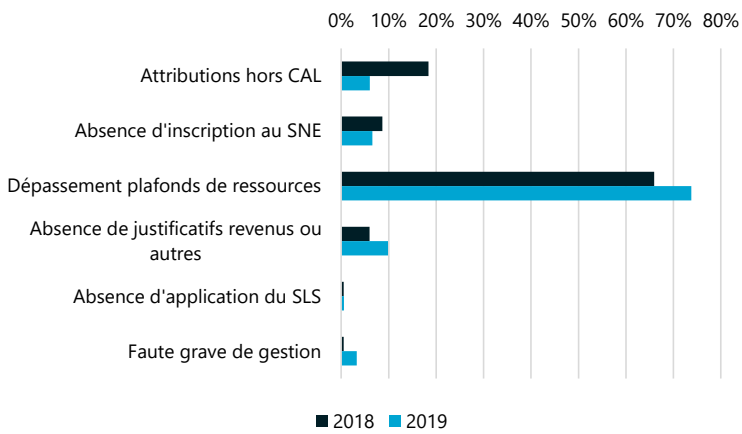
Une analyse des motifs de propositions de sanctions de l'année 2019 montre que les 19 contrôles ayant entraîné des propositions de sanctions cumulent 183 manquements. Les manquements concernent très majoritairement des irrégularités en matière d'attribution de logements, en particulier des dépassements de plafonds de revenus.

Tableau 3-6 : Synthèse des motifs de propositions de sanctions au ministre chargé du logement en 2019

	Sanction 3 mois de loyers	Sanction 9 mois de loyers	Sanction 18 mois de loyers	Autre sanction pécuniaire	Sanction ad hominem	Total
Attributions hors CAL	9	2				11
Absence d'inscription au SNE	12					12
Dépassement plafonds de ressources		130	5			135
Absence de justificatifs revenus ou autres	11	5	2			18
Absence d'application du SLS				1		1
Faute grave de gestion					6	6
Total	**32**	**137**	**7**	**1**	**6**	**183**

Source : Ancols

Graphique 3.5 : Répartition des motifs de propositions de sanctions en 2018 et 2019



Source : Ancols

Depuis 2015, date de création de l'Ancols, toutes les propositions de sanctions faites au ministre chargé du logement sont suivies d'effet par des décisions ministérielles. En intégrant les délais inhérents à l'examen des propositions par le ministre ainsi que les contraintes administratives de traitement, au 31 décembre 2019, 40 décisions de sanctions ont été prises par le ministre chargé du logement sur proposition de l'agence. Elles concernent 20 offices publics de l'habitat (OPH), 11 sociétés anonymes (SA) d'HLM, 5 sociétés d'économie mixte (SEM) de logements sociaux, 2 sociétés coopératives de production (SCP) d'HLM, 1 société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) et 1 ancien collecteur de la PEEC. Le motif le plus récurrent est le dépassement des plafonds de revenus des ménages demandeurs attributaires d'un logement, les autres motifs les plus fréquents étant des attributions réalisées hors CAL, le non-respect du contingent préfectoral, l'absence de numéro

unique pour des ménages attributaires d'un logement et la non-application du supplément de loyer solidarité (SLS)[15].

Le produit de ces sanctions est versé à la CGLLS. Le montant des sanctions est majoritairement de l'ordre de dizaines de milliers d'euros par sanction, à l'exception de cinq qui dépassent cent mille euros.

En application de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, les décisions de sanctions prononcées par le ministre chargé du logement sur proposition de l'agence sont dorénavant publiées au bulletin officiel.

[15] Le supplément de loyer solidarité (SLS) est acquitté par les locataires des logements conventionnés dont les revenus dépassent un seuil réglementé. Une enquête annuelle obligatoire est réalisée par les bailleurs sociaux pour établir l'assujettissement au supplément de loyer de solidarité.

Focus individuels

4 CCAS DE BORDEAUX (33), UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC PROPRIÉTAIRE DE LOGEMENTS LOCATIFS DONT LES PROBLÉMATIQUES D'ENTRETIEN MOTIVERAIENT UN TRANSFERT DE LA GESTION À UN BAILLEUR SOCIAL

Le centre communal d'action sociale (CCAS) de Bordeaux, dans le département de la Gironde (33) en région Nouvelle-Aquitaine, a fait l'objet d'un contrôle de l'Ancols, couvrant la période allant de 2014 à 2018.

Le CCAS de Bordeaux, établissement public administratif présidé par le maire de la ville de Bordeaux, qui intervient dans les domaines de l'aide sociale, assure la gestion de plusieurs structures collectives et d'un parc de logements, parmi lesquels 71 maisons individuelles qu'il détient en propre, qui constituent la « Cité Jardin ».

Carte 4.1 : Localisation du parc social du CCAS de Bordeaux



Source : Ancols

Le contrôle de l'Ancols a porté sur la régularité de l'application de la réglementation aux logements sociaux, ainsi qu'à la gestion et à l'entretien de ces logements. Ce contrôle a notamment mis en exergue les enseignements présentés ci-après.

4.1 UNE ACTIVITÉ DE GESTION LOCATIVE DE LOGEMENTS À VOCATION TRÈS SOCIALE EN PROPRIÉTÉ, AINSI QUE DE STRUCTURES COLLECTIVES DESTINÉES AUX PERSONNES ÂGÉES ET AUX MÉNAGES EN DIFFICULTÉS

Dans le cadre de ses missions, le CCAS gère des logements et des structures collectives d'hébergement, dont il est propriétaire ou pour le compte de tiers.

Il assure la gestion, pour le compte d'organismes de logement social, de deux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et de 15 résidences pour personnes âgées comprenant 781 logements-foyers. Des conventions définissent notamment les modalités d'occupation et d'entretien. Le patrimoine de ces résidences bénéficie d'un bon état général et les modalités de gestion sont conformes au cadre réglementaire.

Le CCAS est également propriétaire d'un centre d'hébergement d'urgence, situé à Bordeaux, rénové dans le cadre d'un plan de traitement des foyers. Cette réhabilitation a été subventionnée par des aides de l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Le CCAS assure la gestion et l'entretien de ce centre.

Il gère par ailleurs un parc de logements temporaires et ordinaires, représentant 119 logements en 2019. Outre la Cité Jardin dont le CCAS est propriétaire, les autres logements gérés, au nombre de 48, appartiennent à des bailleurs sociaux, ainsi qu'à la ville de Bordeaux et à Bordeaux Métropole.

La Cité Jardin, dont le CCAS est propriétaire, se situe dans la commune de Gradignan, dans la métropole bordelaise, et comprend 71 maisons individuelles conventionnées à l'aide personnalisée au logement (APL)[16]. Construite pendant la seconde guerre mondiale sur un foncier légué à la ville en 1920, elle a été réhabilitée en 1994. Les emprunts contractés pour ces travaux ont été intégralement remboursés. Le CCAS assure la gestion locative et technique de la résidence, les travaux d'entretien étant réalisés depuis 2015 par les services de l'EPCI[17] dans le cadre d'une convention.

Le rôle social de cette résidence est avéré, compte tenu de son occupation par des ménages en situation très précaire et des loyers et charges pratiqués qui la rendent très accessible.

Les logements sont majoritairement des T4 et T5, dont la surface est comprise entre 65 et 85 m², disposant de grands jardins dans un parc arboré, dont l'emprise a été partagée avec 80 autres logements réalisés par une SA d'HLM dans le cadre d'un bail emphytéotique. La résidence ne connait pas de problématique de vacance. Le loyer moyen hors charges est de 5,1 € au m² de surface habitable (SH), soit 356 € pour une surface de 69 m². Le loyer médian hors charges des logements des organismes de logement social est au 1er janvier 2019[18] de 6,1 € au m² de SH dans la métropole de Bordeaux et de 6,6 € dans la commune de Gradignan qui comprend près de 2 700 logements. Un loyer annexe de 15 € est pratiqué pour les jardins des logements individuels de la résidence. Les charges mensuelles, d'un montant moyen de 17 €, couvrent la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et l'entretien des chaudières, et font l'objet d'une régularisation annuelle.

La gestion locative comprend un accompagnement important des locataires, dans le cadre de la gestion de proximité. Une attention est également portée à la prévention des impayés de loyers, des missions d'accompagnement social étant réalisée avec un poste de conseillère en économie sociale

[16] La convention APL (aide personnalisée au logement) est un acte contractuel conclu entre l'État et un bailleur, qui fixe notamment les conditions locatives des logements concernés avec des plafonds de revenus et de loyers applicables à la location. Les locataires de ces logements qui remplissent des conditions de revenus, définies selon la composition du ménage, peuvent bénéficier de l'APL.

[17] Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des regroupements de communes, qui exercent des compétences obligatoires ou facultatives sur décision des communes membres.

[18] Les données caractérisant le parc locatif des organismes sont issues des traitements Ancols du Répertoire du parc locatif social (RPLS) au 1er janvier 2019, qui comprend l'ensemble des logements conventionnés et non conventionnés.

et familiale dans le cadre d'une nouvelle procédure de traitement mise en place en 2018. L'agence a relevé une absence de gestion suffisamment structurée sur la période ayant précédé ces actions, qui a conduit à un nombre de ménages en situation d'impayés récurrents importants.

L'occupation des logements de la Cité Jardin est très sociale, 54 % des ménages locataires en 2018 disposant de revenus inférieurs à 20 % des plafonds d'accès aux logements locatif social standard[19]. Comparativement, cette proportion est 12 % dans le parc des organismes de logement social de la commune de Gradignan et de 19 % à l'échelle de la métropole bordelaise.

Tableau 4.1 : Situation socio-économique comparée des ménages locataires en 2018

	CCAS de Bordeaux - Gradignan	Bailleurs sociaux de Gradignan	Bailleurs sociaux de Bordeaux Métropole
Ménages aux revenus < à 20% des plafonds PLUS	53,5%	12,0%	18,5%
Ménages aux revenus < à 60% des plafonds PLUS	95,3%	47,3%	54,4%
Ménages aux revenus ≥ à 100% des plafonds PLUS	2,3%	17,2%	12,9%
Personnes seules	26,9%	38,7%	39,3%
Familles monoparentales	9,8%	20,6%	19,3%
Ménages bénéficiaires des aides au logement (APL/AL)	41,9%	36,9%	45,5%

Source : données de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitements Ancols

Les attributions des logements sont effectuées au sein d'une commission composée de personnels du CCAS ainsi que d'un administrateur. Les propositions émanent le plus souvent des services sociaux des collectivités et notamment de la commune de Gradignan.

En termes de situation socio-économique du territoire d'implantation de la Cité Jardin, les indicateurs observés (année de référence 2017[20]) ne montrent pas d'éléments saillants à mentionner, la commune de Gradignan bénéficiant d'une situation plus favorable que la commune de Bordeaux et la métropole.

Tableau 4.2 : Situation socio-économique comparée de la commune de Gradignan en 2017

	Commune de Gradignan	Commune de Bordeaux	Métropole de Bordeaux	Département de la Gironde	France (métropole)
Population	25 552	254 436	791 958	1 583 384	64 639 133
Nombre total de résidences principales	11 816	138 769	385 441	727 267	28 719 181
Part de logements locatifs	49,7%	68,3%	57,0%	45,3%	42,4%
Revenu médian par unité de consommation	23 800 €	22 170 €	22 060 €	21 710 €	21 110 €
Part des ménages fiscaux imposés	60,0%	55,0%	55,7%	53,3%	52,1%
Taux de pauvreté	10,0%	17,0%	13,9%	12,6%	14,5%
Taux de chômage des 15 à 64 ans	11,6%	15,3%	14,2%	13,4%	13,4%

Source : Comparateur de territoire Insee, millésime 2017, observations 2015 à 2019

[19] Il s'agit des plafonds réglementés de revenus pour accéder à des logements dit PLUS, qui sont fonction de la composition des ménages et de la zone géographique du logement. Par exemple, ce plafond était de 20 623 € en 2019 pour une personne seule en Province.

[20] 2017 constitue l'année de référence du Comparateur de territoire de l'Insee disponible à la date de la présente analyse. Ce millésime correspond à des observations réalisées de 2015 à 2019 au titre du recensement de la population, cinq années d'enquêtes étant requises pour l'établissement des résultats de chaque millésime.

4.2 DES IRRÉGULARITÉS CONSTATÉES DANS LA GESTION LOCATIVE DES LOGEMENTS EN PLEINE PROPRIÉTÉ ET UNE INSUFFISANCE DE PILOTAGE DE LA STRATÉGIE DE MAINTENANCE DE CES LOGEMENTS

Une irrégularité a été constatée en ce qui concerne l'augmentation des loyers votée et réalisée en 2018, de l'ordre de 0,75 %, en méconnaissance des dispositions de la loi de finances qui ont établi ce taux à 0 %. Au cours du contrôle, le CCAS s'est engagé à régulariser les loyers par une délibération du conseil d'administration prise le 19 décembre 2019.

Le CCAS ne réalise pas l'enquête sur le supplément de loyer de solidarité (SLS)[21], en infraction au code de la construction et de l'habitation[22]. Ce manquement ne permet pas de déterminer si des ménages sont assujettis au SLS, celui-ci s'appliquant aux locataires de logements conventionnés dès lors que les revenus du ménage dépassent d'au moins 20 % les plafonds de revenus en vigueur pour l'attribution de cette catégorie de logements. Le CCAS a indiqué se conformer désormais à la réglementation sur ce point et avoir procédé à la réalisation de cette enquête en 2020.

Une attention doit être portée au suivi des logements conventionnés, la convention APL n'ayant pas été fournie pour tous les logements demandés. Enfin, le bail de location doit faire l'objet de la mise à jour des informations qui sont à fournir aux locataires en application des dispositions réglementaires, avec l'ajout de différentes mentions légales, ainsi que la communication en annexe du dossier des diagnostics techniques obligatoires. Le CCAS doit également appliquer la réduction du délai de restitution du dépôt de garantie à un mois en cas d'état des lieux de sortie conforme à l'état des lieux d'entrée.

Par ailleurs, le contrôle a constaté une absence de plan global de maintenance, ainsi que des déficiences en matière de maintenance et de sécurité des logements de la résidence de la Cité Jardin.

À l'exception des chaudières individuelles à gaz qui font l'objet de remplacements réguliers, aucune stratégie globale de maintenance n'est définie. L'absence de plan global de maintenance de la résidence se traduit par un retard d'entretien d'une partie des logements, notamment lorsque les locataires ne substituent pas au CCAS. L'organisation actuelle des services du CCAS ne lui permet ni d'évaluer les travaux réalisés ni de garantir un service satisfaisant aux locataires.

Depuis 2015, l'entretien des logements est confié aux services techniques de la métropole par convention. L'absence d'individualisation dans les comptes de la métropole des interventions dans la résidence ne permet pas de quantifier l'effort d'entretien. Selon les services du CCAS, seuls de petits travaux ciblés ont été réalisés, principalement à la demande des locataires ou à la faveur de la rotation qui est très faible. Lors d'un changement de locataires, les états des lieux réalisés par le CCAS sont transmis aux services techniques de la métropole qui décident de la réalisation ou non de travaux de remise en état. Le CCAS n'a ni la maitrise du niveau de remise en état ni des délais qui peuvent s'avérer longs. Les réclamations des locataires sont quant à elles, conformément à la

[21] Le supplément de loyer solidarité (SLS) est acquitté par les locataires des logements conventionnés dont les revenus dépassent un seuil réglementé. Une enquête annuelle obligatoire est réalisée par les bailleurs pour établir l'assujettissement au supplément de loyer de solidarité.

[22] Articles R. 441-19 et suivants du CCH.

convention, transmises pour intervention aux services de la métropole, ce qui induit une problématique de réactivité.

En outre les diagnostics obligatoires qui portent sur les risques naturels, la performance énergétique, les risques d'exposition au plomb et les installations d'électricité et de gaz ne sont pas effectués.

Compte tenu de la dilution des responsabilités qui résulte du fonctionnement observé et de l'absence de définition d'une stratégie d'entretien du parc par le CCAS, l'agence préconise un transfert de la gestion de ce patrimoine à un organisme de logement social.

En outre, le contrôle a relevé un projet de zone d'aménagement concertée (ZAC) de 20 hectares à l'étude qui comprend notamment la densification de la Cité Jardin et la démolition d'une partie des logements existants. L'agence souligne qu'une attention doit être portée dans ce projet à ce que la part des logements sociaux conventionnés ne soit pas au final réduite, dans une commune qui en est déficitaire.

Le CCAS indique qu'un plan d'entretien de la Cité va être élaboré consécutivement au contrôle, notamment au regard des opérations de la ZAC du centre-ville de Gradignan et de ces conséquences sur certains îlots de la Cité Jardin.

5 COMMUNE DE CRESSAT (23), UNE COLLECTIVITÉ PROPRIÉTAIRE, DANS LE CADRE DE SA POLITIQUE DE REVITALISATION, DE LOGEMENTS SOCIAUX DONT LA GESTION DOIT ÊTRE PROFESSIONNALISÉE

La commune de Cressat, située dans le département de la Creuse (23) dans la région de la Nouvelle-Aquitaine, a fait l'objet d'un contrôle de l'Ancols, couvrant la période allant de 2014 à 2018.

La collectivité territoriale commune de Cressat est propriétaire au 1er janvier 2019 de 50 logements locatifs ayant bénéficié de financements aidés. La commune ne dispose pas sur son territoire d'autres logements sociaux détenus par des organismes de logement social.

Carte 5.1 : Localisation de la commune de Cressat



Source : Ancols

Le contrôle de l'Ancols a porté sur la régularité de l'application de la réglementation aux logements sociaux, ainsi qu'à la gestion et à l'entretien de ces logements. Ce contrôle a notamment mis en exergue les enseignements présentés ci-après.

5.1 DES LOGEMENTS SOCIAUX RÉALISÉS PAR LA COMMUNE RURALE DANS LE CADRE DE LA REVITALISATION DE SON CENTRE BOURG À DES FINS DE CONSTITUTION D'UNE OFFRE LOCATIVE ACCESSIBLE

La commune de Cressat compte 550 habitants (année de référence 2017[23]) et est située dans le département de la Creuse qui compte un peu moins de 120 000 habitants. Le tissu résidentiel communal est composé d'une part élevée de résidences secondaires (29 % contre 20 % dans l'ensemble du département et 11 % à l'échelle de la région) et de propriétaires de leur résidence principale (75 %, contre 72 % dans le département et 62 % au niveau de la région). La municipalité constitue le bailleur des deux tiers des ménages locataires de la commune.

La Creuse est le département le moins peuplé de la région de la Nouvelle-Aquitaine, avec une évolution démographique négative (-0,6 % entre 2012 et 2017), et il comprend une proportion significative de population âgée (38 % de 60 ans et plus et 15 % de 75 ans et plus, contre respectivement 30 % et 11 % à l'échelle de la région). Il constitue par ailleurs le quatrième département de France métropolitaine le plus paupérisé au regard du niveau de vie médian par unité de consommation[24], qui est de 18 300 € en 2017, soit plus de 2 000 € inférieur à celui de la région. Le taux de pauvreté[25] y est par ailleurs de 18 %, soit 4 points au-dessus du niveau régional.

Tableau 5.1 : Situation socio-économique comparée de la commune de Cressat en 2017

	Commune de Cressat	Département de la Creuse	Région de Nouvelle-Aquitaine	France (métropole)
Population	553	118 638	5 956 978	64 639 133
Nombre total de résidences principales	281	57 529	2 769 035	28 719 181
Part de logements locatifs	24,7%	27,6%	37,7%	42,4%
Revenu médian par unité de consommation	18 350 €	18 820 €	20 670 €	21 110 €
Part des ménages fiscaux imposés	-	40,2%	48,5%	52,1%
Taux de pauvreté	-	18,2%	13,5%	14,5%
Taux de chômage des 15 à 64 ans	17,2%	12,6%	13,2%	13,4%

Source : Comparateur de territoire Insee, millésime 2017, observations 2015 à 2019

La commune de Cressat a constitué, sur plusieurs décennies, un patrimoine de logements à faibles loyers financés avec des aides publiques, dans le cadre de réhabilitations, de donations ou de l'exercice de son droit de préemption. Au 1er janvier 2019, elle possède 50 logements qui sont situés essentiellement dans le centre du bourg et qui sont à hauteur de 40 % des logements individuels. 37 de ces logements sont conventionnés à l'aide personnalisée au logement (APL)[26]. La dernière

[23] 2017 constitue l'année de référence du Comparateur de territoire de l'Insee disponible à la date de la présente analyse. Ce millésime correspond à des observations réalisées de 2015 à 2019 au titre du recensement de la population, cinq années d'enquêtes étant requises pour l'établissement des résultats de chaque millésime.

[24] La médiane du revenu disponible par unité de consommation (UC) correspond au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation qui permettent de tenir compte de la taille du ménage et des économies d'échelle réalisées en son sein, selon l'échelle d'équivalence définie par l'OCDE.

[25] Le taux de pauvreté selon l'Insee est la part des ménages ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté. Ce seuil s'établit à 60 % du niveau de vie médian de l'ensemble de la population, qui est calculé à partir des revenus fiscaux des ménages, observés de manière comparable en fonction de la composition (unité de consommation).

[26] La convention APL (aide personnalisée au logement) est un acte contractuel conclu entre l'État et un bailleur, qui fixe notamment les conditions locatives des logements concernés avec des plafonds de revenus et de loyers

opération, livrée en 2013 au centre du village, est une résidence de 12 appartements pour personnes âgées autonomes, meublés et comprenant des espaces communs.

Les plans de financement des opérations ont comporté pour chacune d'elles un taux de subventions conséquent, de diverses sources (État, conseil régional, conseil départemental, etc.), pouvant atteindre jusqu'à 50 % du coût global. Le patrimoine a fait l'objet de réhabilitations, avec ou sans financements aidés, en fonction des financements d'origine.

La commune de Cressat ne compte pas d'autres logements sociaux. À l'échelle du département, au 1er janvier 2019[27], cinq organismes de logement social détiennent 5 470 logements, dont 88 % relèvent de l'office départemental. La communauté de communes Creuse Confluence[28], EPCI[29] qui comprend 43 communes dont la commune de Cressat, et qui regroupe près de 17 000 habitants, comprend 550 logements, tous conventionnés à l'APL, détenus par trois de ces cinq bailleurs sociaux.

5.2 UN PARC BIEN ENTRETENU AVEC UNE OCCUPATION SOCIALE, DONT LA GESTION DOIT DAVANTAGE S'INSCRIRE DANS LE RESPECT DE LA RÉGLEMENTATION

Le parc de la commune de Cressat se compose pour les deux tiers de T3 et de T4, dont la surface habitable médiane est respectivement de 66 et 85 m². Le loyer médian hors charges des logements est de 4,9 € par m² de surface habitable (SH). Il varie de 3,9 € à 7,0 € selon la typologie du logement. Ce loyer médian est de 4,7 € dans le parc des organismes de logement social sur le territoire de la communauté de communes comme de l'ensemble du département de la Creuse. Il est de 4,5 € pour les logements de l'office départemental qui gère 79 % des logements de l'EPCI. L'observation des loyers au logement montre la position légèrement plus élevée des loyers de la commune, la taille des logements étant un peu plus faible que dans le parc des bailleurs sociaux.

Au vu de l'occupation des logements sociaux, la commune de Cressat accueille dans son parc des ménages modestes. Toutefois, comparativement à l'occupation du parc détenu par des organismes de logement social, la proportion des ménages au-dessus des plafonds d'accès aux logements locatif social standard[30] est plus élevée de 6 points comparativement à la situation observée en 2018 dans la communauté de communes, et de 5 points à celle du département, étant précisé que la localisation de la commune en zone de revitalisation rurale (ZRR) l'exempte de l'application du supplément de

applicables à la location. Les locataires de ces logements qui remplissent des conditions de revenus, définies selon la composition du ménage, peuvent bénéficier de l'APL, éventuellement versée directement au bailleur.

[27] Les données caractérisant le parc locatif des organismes sont issues des traitements Ancols du Répertoire du parc locatif social (RPLS) au 1er janvier 2019, qui comprend l'ensemble des logements conventionnés et non conventionnés.

[28] La communauté de communes de Creuse Confluence regroupant les anciennes EPCI du Pays de Boussac, du Carrefour des Quatre Provinces et d'Évaux-les-Bains Chambon-sur-Voueize depuis le 1er janvier 2017.

[29] Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des regroupements de communes, qui exercent des compétences obligatoires ou facultatives sur décision des communes membres.

[30] Il s'agit des plafonds réglementés de revenus pour accéder à des logements dit PLUS, qui sont fonction de la composition des ménages et de la zone géographique du logement. Par exemple, ce plafond était de 20 623 € en 2019 pour une personne seule en Province.

loyer de solidarité (SLS)[31]. La proportion de ménages dont le titulaire est âgé de 75 ans et plus est supérieure de respectivement 6 et 7 points.

Tableau 5.2 : Situation socio-économique comparée des ménages locataires en 2018

	Commune de Cressat	Bailleurs sociaux de CC Creuse Confluence	Bailleurs sociaux de la Creuse
Ménages aux revenus < à 20% des plafonds PLUS	14,7%	17,7%	23,1%
Ménages aux revenus < à 60% des plafonds PLUS	70,6%	62,4%	65,6%
Ménages aux revenus ≥ à 100% des plafonds PLUS	11,8%	5,5%	7,2%
Personnes seules	76,5%	57,5%	55,9%
Familles monoparentales	14,7%	13,5%	14,6%
Ménages bénéficiaires des aides au logement (APL/AL)	73,5%	49,3%	54,5%
Ménages bénéficiaires du minimum vieillesse	0,0%	0,5%	0,3%
Ménages dont le titulaire a moins de 25 ans	2,9%	4,1%	3,7%
Ménages dont le titulaire a moins de 30 ans	5,9%	12,8%	10,8%
Ménages dont le titulaire a 75 ans ou plus	20,6%	14,8%	13,4%

Source : données de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitement Ancols

En termes de gestion du parc, l'agence a relevé plusieurs insuffisances et manquements au regard de la réglementation qui s'applique aux logements conventionnés.

La gestion de ces logements est effectuée directement par les élus du conseil municipal. Le personnel administratif et l'agent technique de la mairie interviennent respectivement pour ce qui concerne l'instruction administrative des dossiers et la maintenance des logements.

La collectivité territoriale gère avec attention son parc de logements, en assure un entretien satisfaisant, et apporte un service de proximité aux locataires. En revanche, l'agence a observé une irrégularité portant sur la non-réalisation des diagnostics techniques obligatoires, en ce qui concerne les risques technologiques, l'amiante, la lutte contre le saturnisme et la sécurité des personnes.

En termes de gestion locative, il a été relevé des augmentations irrégulières de loyers en 2016 et 2017, le non-respect pour certains logements des plafonds réglementés de loyers, ainsi que l'absence de régularisation des charges. Il n'est de plus pas réalisé par la mairie de suivi des dossiers d'impayés de loyers, qui représente 2,5 % du montant des loyers fin 2017.

La collectivité n'a par ailleurs pas fait la demande d'accès au système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE), et n'y enregistre en conséquence pas de demandes, ni n'y recherche de demandeurs pour l'attribution des logements conventionnés. Aucun fichier de demandes n'est en outre constitué par la mairie. La recherche est effectuée par publicité écrite et orale à chaque rotation de logement. Au surplus, il n'est pas procédé à une sélection de candidature qui tienne compte des critères de priorités tels que définis par la réglementation[32]. L'agence n'a pas relevé de problématique de vacance.

[31] Le supplément de loyer solidarité (SLS) est acquitté par les locataires des logements conventionnés dont les revenus dépassent un seuil réglementé. Une enquête annuelle obligatoire est réalisée par les bailleurs sociaux pour établir l'assujettissement au supplément de loyer de solidarité.

[32] Article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

En dernier lieu, la traçabilité des attributions n'est pas réalisée pour les logements conventionnés, ce qui ne permet pas à la commune de pouvoir justifier de la bonne application de la réglementation en matière de respect des plafonds de revenus des candidats.

Si l'occupation sociale des logements et la volonté de conserver des loyers accessibles aux locataires sont avérées, le respect de la réglementation et la mise en œuvre du principe de transparence et d'équité de l'accès au logement social nécessite une évolution des pratiques et une traçabilité.

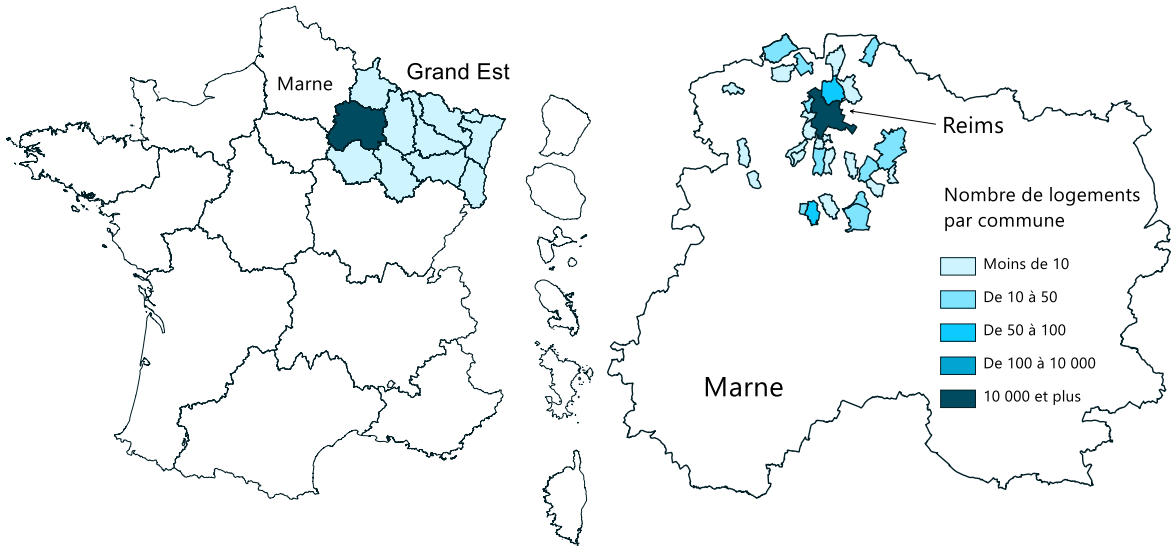
Sur un plan financier, la commune dispose d'une situation qui lui permet d'assumer les obligations inhérentes à la détention d'un parc de logements sociaux. Le haut niveau de subventionnement des investissements lors du montage des opérations conduit aujourd'hui à une forte profitabilité de l'activité locative qui génère une capacité d'autofinancement significative. La commune est de ce fait en capacité de diminuer les loyers, afin de permettre une plus forte accessibilité à des ménages à très faibles revenus et une couverture plus importante de l'APL pour ces ménages, tout en conservant une capacité à provisionner pour les futurs investissements.

6 REIMS HABITAT (51), UN ORGANISME AU RÔLE SOCIAL MAJEUR AVEC DES FONDAMENTAUX ÉCONOMIQUES FRAGILES FAISANT LE PARI AMBITIEUX DU DÉVELOPPEMENT D'UNE OFFRE INTERMÉDIAIRE

L'office public de l'habitat (OPH) Reims Habitat Champagne-Ardenne, dénommé Reims Habitat, situé dans le département de la Marne (51) dans la région Grand Est, a fait l'objet d'un contrôle de l'Ancols, couvrant la période 2013 à 2018.

L'office, rattaché à la communauté urbaine du Grand Reims, qui regroupe 143 communes, détient 11 348 logements au 1er janvier 2019[33] dans 30 communes du département de la Marne, dont 10 924 logements situés dans la commune de Reims. Il est le troisième bailleur social du département et de la ville de Reims. Il a également 933 places ou équivalents-logements dans des foyers et résidences sociales, gérés par des tiers[34]. La part du parc de Reims Habitat en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV)[35] est de 37 %, contre 28 % pour les autres bailleurs du département, mais à l'échelle de la commune de Reims, sa présence en QPV est comparable à celle des autres bailleurs.

Carte 6.1 : Localisation du parc de Reims Habitat au 1er janvier 2019



Source : données RPLS, traitements Ancols

[33] Les données caractérisant le parc locatif sont issues des traitements Ancols du Répertoire du parc locatif social (RPLS) au 1er janvier 2019, qui comprend l'ensemble des logements conventionnés et non conventionnés.

[34] Données des états réglementaires au 31 décembre 2018 déclarées dans Harmonia.

[35] Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) constituent depuis le 1er janvier 2015 la nouvelle géographie d'intervention de la politique de ville en remplacement notamment des zones urbaines sensibles (ZUS) et des quartiers en contrat urbain de cohésion sociale (Cucs).

L'office est membre du réseau Canopée qui regroupe quatre bailleurs sociaux : Reims Habitat, Oise Habitat (OPH des communes de l'Oise), AMSOM Habitat (OPH de la Somme) et l'Opal (OPH de l'Aisne). Avec un parc de 52 700 logements, l'objectif du réseau est de mutualiser des moyens et des compétences. La mise en œuvre de la coopération s'illustre par un accord-cadre de coopération horizontale conclu le 6 décembre 2017 et la création au 1er janvier 2018 du groupement d'intérêt économique (GIE) Canopée. En parallèle, l'office est membre de plusieurs autres GIE et codétient la société coopérative d'intérêt collectif (Scic) Immocoop avec la SA d'HLM le Foyer Rémois. Pour le compte de Reims Habitat, cette Scic exerce les activités d'accession à la propriété et de vente patrimoniale dite « vente HLM ».

Le contrôle de l'Ancols a porté sur différents axes relatifs à la situation et à la stratégie patrimoniale de l'organisme, à sa politique sociale et à la gestion locative, ainsi qu'à sa situation financière. Ce contrôle a notamment mis en exergue les enseignements présentés ci-après.

6.1 UNE ORGANISATION ATYPIQUE ET UNE TRÈS BONNE QUALITÉ DE SERVICE AUX LOCATAIRES

L'office Reims Habitat se caractérise par un fonctionnement performant orienté vers la qualité de service. Il assure un service de proximité important avec une organisation atypique, sans gardien ni employé d'immeuble. Ce service est assuré par des gestionnaires client et patrimoine dont le nombre varie selon la taille des agences (4 à 7 gestionnaires) et qui gèrent individuellement entre 600 et 700 logements. Ces gestionnaires ont en charge l'interface avec les locataires et le contrôle des prestataires intervenant pour l'entretien des espaces communs et la maintenance du parc. Ils assurent ainsi la surveillance technique des parties communes, le recueil des demandes d'interventions techniques des locataires et leur traitement, le contrôle des prestations externalisées de nettoyage des parties communes et d'entretien des espaces verts, ainsi que la réalisation des états des lieux d'entrée et de sortie.

L'office dispose également d'un chargé de cohésion sociale dans chacune de ses quatre agences, qui ont pour mission de traiter les troubles de voisinage et de contribuer au respect du « vivre ensemble ». En dehors des heures d'ouverture de l'organisme, le groupement d'intérêt économique « Tranquillité des quartiers » (constitué avec Plurial Novilia et Le Foyer Remois) prend le relais.

Cette organisation de la gestion de proximité, sans personnel dédié mais avec un contrôle efficace des prestataires, permet à l'office d'atteindre un bon niveau de qualité de service. Son patrimoine se caractérise par un bon niveau d'entretien et de propreté des bâtiments et de leurs abords.

L'organisme est par ailleurs engagé dans une démarche qualité de service. Certifié Qualibail jusque fin 2017, il s'est depuis 2018 doté d'un référentiel propre (Qu@lia) validé par AFNOR Certification et comportant un socle élargi d'engagements.

6.2 UN PARC TRÈS ACCESSIBLE EN TERMES DE NIVEAU DE LOYER MAIS SOUMIS À UNE VACANCE IMPORTANTE

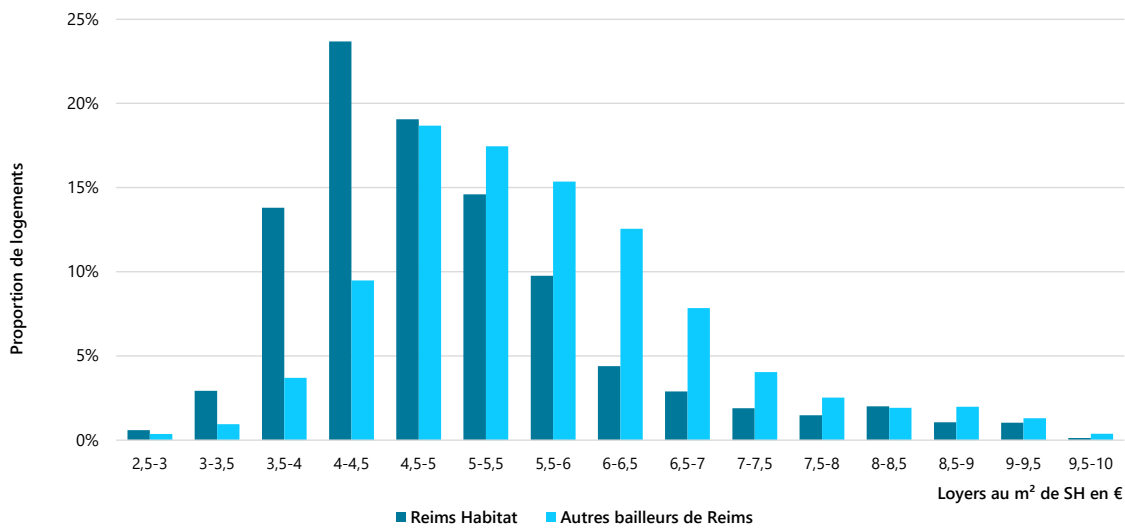
Le parc de Reims Habitat se caractérise par des loyers très accessibles aux ménages à faibles revenus, avec un niveau médian en deçà de ce qui est observé chez les autres bailleurs du département. Au 1er janvier 2019, le loyer mensuel médian hors charges pratiqué déclaré au RPLS est de 4,7 € par m² de surface habitable (SH), contre 5,2 € au m² de SH pour les autres bailleurs du département. À l'échelle de la commune de Reims, l'écart est plus prononcé, le loyer médian hors charges de Reims Habitat étant de 4,7 € au m² de SH contre 5,5 € pour les autres bailleurs sociaux. Dans cette commune, le loyer médian au m² de SH de Reims Habitat est de 4,2 € dans les QPV (contre 5 € pour les autres bailleurs) et de 5,2 € hors QPV (contre 5,8 € pour les autres bailleurs).

Tableau 6.1 : Loyers mensuels médians hors charges comparés au 1er janvier 2019

	Nombre de logements	Loyer médian en m² de SH	Part de T3	Loyer médian d'un T3	Surface médiane d'un T3
Département de la Marne					
Reims Habitat	11 348	4,73 €	32,9%	297 €	65 m²
Autres bailleurs sociaux	62 849	5,21 €	34,1%	339 €	67 m²
Commune de Reims					
Reims Habitat	10 924	4,69 €	33,1%	293 €	65 m²
Autres bailleurs sociaux	30 951	5,47 €	36,1%	364 €	69 m²

Source : données RPLS, traitements Ancols

Graphique 6.1 : Dispersion comparée du parc de logements par niveaux de loyers hors charges au 1er janvier 2019



Source : données RPLS, traitements Ancols

Cette accessibilité économique du parc est à mettre en regard de la situation socio-économique des territoires d'intervention de l'organisme, la part de ménages fragiles étant élevée, au regard notamment du taux de pauvreté (23 % à Reims, année de référence 2017[36] contre 14 % dans le département de la Marne et en France métropolitaine) ou du taux de chômage (19 % à Reims contre 14 % dans la Marne, un point au-dessus du taux en France métropolitaine).

Tableau 6.2 : Situation socio-économique comparée du territoire d'implantation de Reims Habitat en 2017

	Reims	Département de la Marne	France (métropole)
Population	182 460	568 895	64 639 133
Nombre total de résidences principales	92 318	259 932	28 719 181
Part de logements locatifs	73,1%	48,8%	42,4%
Part de logements de Reims Habitat	11,9%	12,9%	-
Revenu médian par unité de consommation	18 530 €	21 020 €	21 110 €
Part des ménages fiscaux imposés	47,0%	53,1%	52,1%
Taux de pauvreté	23,0%	14,4%	14,5%
Taux de chômage des 15 à 64 ans	19,3%	13,7%	13,4%

* Ratio calculé à partir de données de RPLS au 01.01.2018

Source : Comparateur de territoire Insee, millésime 2017, observations 2015 à 2019

En termes d'occupation du parc, Reims Habitat ne présente pas, au vu des enquêtes d'occupation du parc social, de différences significatives avec les autres bailleurs sociaux de la commune de Reims.

Tableau 6.3 : Situation socio-économique comparée des ménages locataires en 2018

	Reims Habitat	Autres bailleurs de la commune de Reims	Autres bailleurs du département de la Marne
Ménages aux revenus < à 20% des plafonds PLUS	21,4%	22,2%	19,8%
Ménages aux revenus < à 60% des plafonds PLUS	55,0%	54,9%	53,6%
Ménages aux revenus ≥ à 100% des plafonds PLUS	12,9%	14,6%	14,7%
Emménagés recents aux revenus < à 20% des plafonds PLUS	30,0%	32,7%	28,6%
Emménagés recents aux revenus < à 60% des plafonds PLUS	67,3%	67,4%	64,9%
Personnes seules	46,5%	42,7%	43,8%
Familles monoparentales	20,2%	19,8%	20,4%
Ménages bénéficiaires des aides au logement (APL/AL)	45,3%	46,6%	45,6%
Ménages dont le titulaire a 75 ans ou plus	11,1%	10,4%	10,5%

Source : données de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitements Ancols

En revanche, Reims Habitat connaît une problématique de vacance importante. Au 1er janvier 2019, le taux de vacance du parc de l'office, hors vacance technique, est de 9,2 %, contre 3,7 % dans le reste du parc du département ou de la commune de Reims. La proportion de parc inoccupé, qui intègre également les logements vides qui ne font pas l'objet de démarche d'attribution, pour des raisons qui peuvent recouvrir une indisponibilité pour travaux ou un déficit d'attractivité, est de 10,2 % pour l'office, contre 7,2 % dans le parc des autres bailleurs implanté dans le département de la Marne.

[36] 2017 constitue l'année de référence du Comparateur de territoire de l'Insee disponible à la date de la présente analyse. Ce millésime correspond à des observations réalisées de 2015 à 2019 au titre du recensement de la population, cinq années d'enquêtes étant requises pour l'établissement des résultats de chaque millésime.

Ce niveau élevé de vacance est notamment impacté par l'organisation du service locatif et l'indisponibilité d'outils pertinents de suivi. Il est aussi inhérent à l'âge et à la localisation du parc. L'office possède un patrimoine dont l'ancienneté est en effet importante. Les trois quarts des logements vacants sont situés dans les quartiers Nord et Centre-Est de Reims, où l'office créée volontairement une partie de la vacance locative dans une dynamique de restructuration, principalement dans les programmes destinés à être démolis, vendus ou en attente de commercialisation. La vacance structurelle est cependant élevée et progresse, et constitue une préoccupation importante pour l'office.

Tableau 6.4 : Taux de logements vacants et inoccupés comparés

	1er janvier 2015	1er janvier 2016	1er janvier 2017	1er janvier 2018	1er janvier 2019
Département de la Marne					
Taux de logements vacants					
Reims Habitat	6,2%	6,4%	7,8%	7,6%	9,2%
Autres bailleurs sociaux	5,5%	4,4%	3,8%	3,9%	3,7%
Proportion du parc inoccupé (y.c. vide)					
Reims Habitat	6,2%	7,2%	8,9%	11,2%	10,2%
Autres bailleurs sociaux	6,6%	6,7%	6,1%	6,5%	7,2%
Commune de Reims					
Taux de logements vacants					
Reims Habitat	6,3%	6,3%	7,8%	7,6%	9,3%
Autres bailleurs sociaux	3,7%	2,9%	2,9%	3,2%	3,7%
Proportion du parc inoccupé (y.c. vide)					
Reims Habitat	6,3%	7,1%	8,9%	11,3%	10,3%
Autres bailleurs sociaux	5,3%	4,8%	4,8%	5,3%	6,4%

Source : données RPLS, traitement Ancols

Pour remédier à son important niveau de vacance, l'office maintient un important effort d'entretien et de réhabilitation, avec notamment l'aide de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru). Au logement, la maintenance annuelle baisse en moyenne de 2,5 % sur la période 2014-2018, mais reste à un niveau relativement élevé de 562 €, auxquels s'ajoutent les opérations de réhabilitation avec des montants annuels d'additions et remplacements de composants qui atteignent 28,7 M€ en 2018, soit un coût global d'intervention sur le parc de 3 211 € au logement, largement supérieur au montant de 1 294 € observé pour l'ensemble des offices publics de l'habitat. Cette forte intervention sur le parc se justifie en particulier par un âge moyen de 49 ans alors que l'âge moyen du parc des autres organismes présents à Reims est de 41 ans.

Tableau 6.5 : Évolution du coût global d'intervention sur le parc

Montants en millions d'euros

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Charges d'exploitation liées aux immeubles	0,76	0,90	1,00	1,15	1,04	8,0%
Entretien et réparat° courants sur biens immobiliers locatifs	1,65	1,59	1,73	1,81	1,89	3,4%
Dépenses de gros entretien sur biens immobiliers locatifs	4,27	4,65	4,23	4,51	3,14	- 7,4%
Maintenance locative en régie - Coût du personnel	0,05	0,03	0,03	0,03	0,01	- 26,4%
Maintenance locative en régie - Consommations	0,00					
Coût de la maintenance	**6,73**	**7,18**	**6,99**	**7,51**	**6,08**	**- 2,5%**
Additions et remplacement de composants	10,62	8,60	9,57	28,04	28,68	28,2%
Coût global d'intervention sur le parc	**17,36**	**15,77**	**16,56**	**35,55**	**34,76**	**19,0%**
Nombre de logements et équivalents logements gérés	10 844	11 052	10 955	10 953	10 826	- 0,0%
Coût de la maintenance au logement (€)	**621**	**649**	**638**	**686**	**562**	**- 2,5%**
Coût global d'intervention sur le parc au logement (€)	**1 601**	**1 427**	**1 511**	**3 245**	**3 211**	**19,0%**

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Malgré les actions mises en œuvre au cours des dernières années, il subsiste un important besoin d'intervention sur le parc, tant en termes de démolition que de réhabilitation. Reims Habitat est ainsi fortement concerné par les interventions prévues dans les quartiers Orgeval, Croix-Rouge et Europe au titre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)[37]. Elles incluent la démolition de 606 logements (avec un taux de reconstitution de 50 % sous la forme de constructions localisées à Reims et dans des communes proches) et des opérations de réhabilitations lourdes pour 776 logements. Eu égard à l'état de la vacance du parc de l'organisme, ces opérations s'avèrent indispensables, mais pourraient ne pas être suffisantes et devront donc être complétées par des actions supplémentaires que doit réaliser l'organisme pour améliorer l'attractivité de son parc.

6.3 DES MARGES DE MANŒUVRE FINANCIÈRES LIMITÉES EN RAISON D'UNE FAIBLE PROFITABILITÉ

En raison d'une démarche de resserrement de son parc avec d'importantes opérations de démolitions et de ventes, le nombre de logements locatifs baisse sur la période contrôlée. De façon subséquente, les produits locatifs sont dans une tendance baissière avec une diminution annuelle moyenne de 2,1 %, mais le mécanisme de péréquation de la réduction de loyer de solidarité (RLS)[38] permet de neutraliser l'effet de cette diminution pour l'organisme au titre de l'année 2018. La conjonction des effets de la politique de resserrement du parc avec le bas niveau des loyers, l'importante vacance (pertes de loyers et de récupérations de charges locatives) et une forte pression des taxes foncières sur les propriétés bâties (18,2 % du chiffre d'affaires en 2018 contre 11,4 % pour l'ensemble des offices publics de l'habitat) conduisent à une faible profitabilité. Celle-ci se

[37] La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a instauré le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), qui fait suite au programme national pour la rénovation urbaine (PNRU), institué en 2003. Ce nouveau programme de transformation de quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), doit se déployer à l'horizon de 2024.

[38] La loi de finances pour 2018 (art. 126) a institué une réduction de loyer de solidarité (RLS) appliquée par les bailleurs sociaux à compter du 1er février 2018 aux locataires dont les revenus sont inférieurs à un plafond fixé en fonction de la composition du foyer et de la zone géographique. La RLS concerne les logements faisant l'objet d'un conventionnement avec l'État ouvrant droit à l'Aide personnalisée au logement (APL) et s'accompagne d'une baisse du montant de l'APL pour les locataires concernés.

caractérise par un excédent brut d'exploitation en baisse de 3,9 % en moyenne par an sur la période 2014-2018, pour s'établir à 39,5 % du chiffre d'affaires, contre 41,8 % pour l'ensemble des offices publics de l'habitat. Même si la dynamique favorable des taux d'intérêt permet de limiter la baisse de la capacité d'autofinancement courant (- 0,7 % en moyenne annuelle), cette capacité, de 1 124 € par logement ou équivalent-logement géré en 2018, est très inférieure à celle de l'ensemble des offices publics de l'habitat, de 1 516 € par logement.

Malgré un effectif faible en raison d'une absence de régie et d'une externalisation de la gestion de proximité, le niveau du coût de gestion requiert une vigilance. En effet, alors que les produits issus de l'activité sont nettement orientés à la baisse, les coûts de gestion demeurent quasiment constants sur la période.

Tableau 6.6 : Évolution de la capacité d'autofinancement

Montants en millions d'euros

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Loyers	44,47	45,00	44,44	43,37	41,41	- 1,8%
Écart de récupération de charges	- 0,35	- 1,19	- 0,79	- 1,15	- 1,07	32,6%
Péréquation RLS					0,11	
Produits locatifs	**44,12**	**43,81**	**43,65**	**42,22**	**40,45**	**- 2,1%**
Produits des activités d'accession	0,16	0,30	0,15			
Produits des activités annexes	0,09	0,14	0,11	0,13	0,12	6,2%
Chiffre d'affaires	**44,38**	**44,24**	**43,90**	**42,35**	**40,57**	**- 2,2%**
Production stockée et coûts de promotion immobilière	- 0,12	- 0,49	- 0,15			
Production immobilisée	0,09	0,28		0,00	0,21	
Produit net issu des activités	**44,35**	**44,03**	**43,75**	**42,35**	**40,77**	**- 2,1%**
Coût de gestion	- 11,03	- 10,44	- 10,70	- 10,97	- 11,00	- 0,1%
Charges de maintenance (y.c régie)	- 6,73	- 7,18	- 6,99	- 7,51	- 6,08	- 2,5%
Cotisation CGLLS		- 0,17	- 0,59	- 0,52	- 0,04	- 37,3%
Taxes foncières sur les propriétés bâties	- 7,39	- 7,39	- 7,42	- 7,14	- 7,37	- 0,1%
Créances irrécouvrables	- 0,39	- 0,34	- 0,32	- 0,27	- 0,27	- 8,6%
Excédent brut d'exploitation	**18,81**	**18,53**	**17,73**	**15,95**	**16,02**	**- 3,9%**
Autres charges et produits d'exploitation	0,12	0,83	0,93	0,18	0,92	67,7%
Intérêts sur financements locatifs	- 6,39	- 5,66	- 4,98	- 4,66	- 4,77	- 7,0%
CAF courante	**12,54**	**13,70**	**13,68**	**11,47**	**12,17**	**- 0,7%**
Autres flux financiers	0,10	0,08	0,05	0,05	- 0,02	
Flux exceptionnels	0,81	0,04	0,44	- 0,35	- 0,08	
Impôt sur les bénéfices			- 0,25	- 0,23	- 0,14	- 26,4%
CAF brute	**13,45**	**13,82**	**13,92**	**10,94**	**11,93**	**- 3,0%**
Ventes de logements et d'autres actifs immobilisés	**8,18**	**9,27**	**8,59**	**9,34**	**11,08**	**7,9%**

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Bien que consciente des enjeux de son exploitation, l'organisme doit développer les actions qui lui permettront d'agir sur son niveau de vacance pour améliorer ses produits locatifs et surtout sur le dimensionnement et l'optimisation de son fonctionnement pour faire converger la tendance d'évolution de son coût de gestion avec celle suivie par ses produits locatifs.

Ces insuffisances dans le domaine de l'exploitation influent sur les équilibres financiers de l'office. Ainsi, avec en 2018 un niveau de ressources propres équivalant à 52,1 % des ressources stables, Reims Habitat affiche une structure financière nettement moins solide que l'ensemble des offices

publics de l'habitat pour lesquels ce ratio atteint 60,3 %. Il en résulte une tension sur la trésorerie de l'organisme, tension exacerbée par le niveau élevé des impayés de créances locatives, et ce, même si le taux de recouvrement annuel s'est nettement amélioré, pour passer de 98 % en 2014 à 99,6 % en 2018. La trésorerie nette hors dépôts de garantie reçus affiche ainsi un déficit de 3,7 M€ à fin 2018. Grâce aux dépôts de garantie reçus, le déficit de trésorerie se limite à 0,7 M€ d'un point de vue comptable.

Tableau 6.7 : Évolution de la structure financière

Montants en millions d'euros

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Capitaux propres	102,79	107,99	113,55	120,05	125,89	5,2%
Provisions pour gros entretien	1,62	1,64	1,24	1,12	0,97	- 12,0%
Autres provisions pour risques et charges	0,48	0,35	0,16	0,04		
Amortissements et dépréciations	183,06	188,69	195,93	204,81	211,74	3,7%
Ressources propres	**287,95**	**298,68**	**310,88**	**326,03**	**338,60**	**4,1%**
Dettes financières	282,29	281,85	289,64	297,75	310,91	2,4%
Ressources stables	**570,24**	**580,53**	**600,52**	**623,77**	**649,51**	**3,3%**
Immobilisations d'exploitation brutes	- 562,16	- 574,66	- 588,94	- 622,42	- 654,38	3,9%
Fonds de roulement économique[1]	**8,08**	**5,86**	**11,57**	**1,36**	**- 4,87**	
Immobilisations financières	- 1,70	- 1,46	- 1,31	- 1,09	- 0,94	- 13,8%
Fonds de roulement net global (FRNG)[1]	**6,38**	**4,40**	**10,26**	**0,27**	**- 5,81**	
Portage accession et opérations d'aménagement[2]	- 0,75	- 0,26	- 0,15	- 0,58	- 2,82	39,0%
Créances locataires et acquéreurs[2]	- 4,80	- 4,27	- 4,03	- 3,70	- 4,89	0,5%
Autres éléments du BFR[2]	4,64	5,31	4,31	9,75	9,77	20,5%
Trésorerie nette	**5,46**	**5,19**	**10,40**	**5,73**	**- 3,75**	

[1] Hors dépréciations de l'actif circulant

[2] Montants nets des dépréciations

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Pour faire face à la fragilité de sa structure financière et pour résorber ses problèmes de vacance, Reims Habitat met en œuvre une politique très dynamique de vente de logements qui lui permet de dégager un substantiel niveau de produits de cessions, quasiment identique à la capacité d'autofinancement issue de son exploitation. Le produit des ventes atteint ainsi 11 M€ en 2018 alors que la capacité d'autofinancement s'élève pour la même année à 12 M€. Cette politique active de vente permet à l'office de maintenir des équilibres financiers structurels satisfaisants. Ainsi, l'endettement atteint 25,6 années de capacité d'autofinancement courante à la fin de l'année 2018. Ce niveau demeure satisfaisant pour une activité immobilière, quoique nettement supérieur à celui de l'ensemble des offices publics de l'habitat qui s'élève à 16,5 années. Toutefois, comparativement au niveau de vétusté du parc mesuré par la durée résiduelle moyenne d'amortissement égale à 23,5 années, le niveau de l'endettement s'avère plutôt élevé.

Dans le cadre de son plan quinquennal 2019-2023, Reims Habitat s'est fixé comme objectif de vendre au minimum 100 logements par an (contre 309 logements vendus en tout sur la période 2013-2017). Une telle démarche permet à l'organisme de pallier les effets de sa structure financière fragile, mais ne lui permet pas de résorber les déséquilibres structurels de sa situation financière. À défaut de porter sur des logements pour lesquels l'organisme serait confronté à des problèmes de vacance et/ou sur des logements avec les plus faibles contributions à la formation de sa capacité d'autofinancement, une telle politique de vente aurait *a contrario* pour conséquence une aggravation desdits déséquilibres structurels.

Tableau 6.8 : Équilibres structurels

Montants en millions d'euros

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018
Endettement	282,29	281,85	289,64	297,75	310,91
Capacité d'autofinancement courante (CAFC)	12,54	13,70	13,68	11,47	12,17
Endettement / CAFC	**22,52**	**20,58**	**21,17**	**25,96**	**25,55**
Trésorerie	5,46	5,19	10,40	5,73	- 3,75
Endettement net de trésorerie	276,83	276,66	279,24	292,01	314,65
Endettement net de trésorerie / CAFC	**22,08**	**20,20**	**20,41**	**25,46**	**25,86**
Valeur nette comptable du parc locatif (VNC)	249,69	287,11	287,22	281,92	299,47
Dotations Amortissements du parc locatif	11,83	12,84	13,61	12,32	12,74
VNC / Amortissement du parc locatif	**21,11**	**22,36**	**21,11**	**22,88**	**23,51**
Ressources propres	287,95	298,68	310,88	326,03	338,60
Ressources stables	570,24	580,53	600,52	623,77	649,51
Ressources propres / Ressources stables	**50,5%**	**51,4%**	**51,8%**	**52,3%**	**52,1%**

Source : données Harmonia, traitements Ancols

L'enjeu d'une double-action sur les produits locatifs et sur les coûts de gestion pour améliorer une situation relativement vulnérable, réside, pour les coûts de gestion, dans une réelle inflexion de la tendance pour une mise en cohérence avec la baisse tendancielle du chiffre d'affaires. Pour améliorer ce dernier et arrêter la baisse des produits locatifs, l'organisme doit envisager des actions internes permettant de rétablir l'attractivité de son parc et de le rajeunir. Il convient également d'explorer les actions de rééquilibrage de la structure du parc en termes de typologie de loyers. Le projet de développement d'une offre de logements intermédiaires pourrait constituer une option, mais la situation de l'organisme doit le conduire à envisager des solutions plus structurantes de rééquilibrage de la structure patrimoniale et financière dans le cadre d'un adossement à d'autres organismes, voire de regroupement avec des organismes dont les structures du parc pourraient équilibrer la sienne.

6.4 UN PARI AMBITIEUX DE DÉVELOPPEMENT FONDÉ SUR LE SEGMENT DU LOGEMENT INTERMÉDIAIRE AVEC DE FORTES INCERTITUDES

En définitive, eu égard aux analyses effectuées, plusieurs facteurs de déséquilibres structurels altèrent la profitabilité de l'exploitation de l'organisme, notamment la vacance, l'effet de ciseaux entre la baisse du chiffre d'affaires et la quasi-constance des coûts de gestion, ainsi que le niveau des taxes foncières par rapport au chiffre d'affaires.

Dans ces conditions, pour pérenniser un fonctionnement à long terme l'organisme doit s'inscrire dans une logique d'amélioration de l'attractivité de son parc et de son rééquilibrage en termes de typologie économique, qui ne doit cependant pas prendre la forme d'une politique d'augmentation massive des loyers, les paramètres socio-économiques de ses territoires d'intervention confirmant le besoin d'une offre significative de logements avec des loyers contenus, besoin auquel Reims Habitat répond pleinement avec un très bon niveau de qualité de service. Le projet de développement d'une offre de logement intermédiaire constitue à ce titre une démarche intéressante. Ce projet est en partie financé par un prêt obtenu auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI) dans le cadre d'une démarche mutualisée au sein du réseau Canopée et

garanti directement par l'Union européenne au titre du Fond européen pour les investissements stratégiques. Le montant global du prêt obtenu par le réseau est de 107 M€, dont 32,6 M€ pour Reims Habitat. Il est prévu que 8,6 M€ soient alloués à des opérations de rénovations thermiques, dont le coût global est estimé à 21 M€, et que 24 M€ soient dédiés au financement partiel du projet de développement d'une offre de logements locatifs intermédiaires (LLI), soit 40 % du coût total de ce projet estimé à 60 M€.

Ce projet de développement de LLI vise à diversifier l'offre en direction de ménages non éligibles au logement social conventionnés mais ayant des difficultés à se loger dans le parc privé. Le projet porte sur 650 logements intermédiaires dont près de 500 logements sont à mi-2020 réservés ou engagés en termes d'opérations de maîtrise d'ouvrage. Les études de marché de l'organisme ainsi que le business-plan pour le déploiement de cette offre se fondent sur un loyer médian de 9 € par m^2 de surface habitable. Ce niveau se situe entre l'offre actuelle de logements locatifs intermédiaires (7,5 € pour les autres bailleurs de Reims, 7,6 € pour les autres bailleurs de la communauté urbaine et 7,4 € pour les autres bailleurs du département de la Marne)[39] et l'offre locative privée (12,2 € à Reims en 2019, en progression annuelle moyenne de 2,1 % entre 2000 et 2019)[40]. Autour du niveau médian de 9 € par m^2, les loyers locatifs intermédiaires intégrés dans les études prévisionnelles réalisées par l'organisme sont différenciés selon les typologies de logements et selon la taille des logements d'un même programme afin de s'adapter au mieux au marché spécifique propre à un quartier, à un type d'immeuble (grand collectif, petit collectif, individuel) et s'étalent, pour les premières opérations mises en service, de 8 € au m^2 à 10,2 € au m^2, les logements concernés offrant par ailleurs un niveau élevé de prestations par rapport aux références du marché.

L'intégration de ces hypothèses dans les projections financières de l'office aboutit à une progression annuelle moyenne prévisionnelle de 2,4 % du produit net issu de l'ensemble des activités de l'organisme pour la période 2019-2028. Dans l'hypothèse de coûts de gestion qui n'augmenteraient pas sur la même période, l'office pourrait améliorer significativement sa profitabilité d'exploitation avec un excédent brut d'exploitation qui passerait de 39,5 % du chiffre d'affaires en 2018 à 50,3 % en 2028, soit une augmentation de plus de dix points.

Les choix opérés par l'organisme permettraient donc de résoudre les difficultés structurelles de son exploitation. Toutefois, la pleine réussite de cette stratégie est conditionnée à l'effectivité des nouveaux produits locatifs et à la maîtrise des charges d'exploitation pour en contenir l'évolution dans les limites retenues pour les hypothèses prévisionnelles.

[39] Données RPLS au 1er janvier 2019, traitements Ancols.

[40] Données Clameur, consultées sur le site de l'observatoire privé des marchés locatifs privés constitué par des associations, fédérations, institutionnels et acteurs du secteur de l'immobilier, août 2020.

Tableau 6.9 : Évolution prévisionnelle de l'excédent brut d'exploitation

Montants en millions d'euros

Rubriques	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Variation annuelle moyenn
Loyers	41,41	42,22	42,37	42,76	44,63	45,17	47,04	48,54	49,63	50,50	50,95	2,1%
Écart de récupération de charge	- 1,07	- 0,97	- 0,81	- 0,85	- 0,80	- 0,72	- 0,59	- 0,56	- 0,56	- 0,52	- 0,52	- 6,9%
Péréquation RLS	0,11	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	
Produits locatifs	**40,45**	**41,24**	**41,56**	**41,91**	**43,84**	**44,46**	**46,45**	**47,99**	**49,07**	**49,98**	**50,43**	**2,2%**
Produits des activités d'accessior		1,51	1,64	1,86	2,04	1,80	1,50	1,24	1,15	1,08	1,06	- 3,8%
Produits des activités annexes	0,12											
Chiffre d'affaires	**40,57**	**42,75**	**43,20**	**43,77**	**45,88**	**46,26**	**47,95**	**49,22**	**50,22**	**51,06**	**51,49**	**2,4%**
Production stockée		nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	
Production immobilisée	0,21	1,10	1,10	1,41	1,44	1,46	1,23	0,93	0,74	0,51	0,40	6,9%
Produit net issu des activités	**40,77**	**43,85**	**44,30**	**45,18**	**47,31**	**47,71**	**49,18**	**50,15**	**50,95**	**51,58**	**51,89**	**2,4%**
Coût de gestion	- 11,00	- 11,55	- 11,42	- 11,39	- 11,36	- 11,33	- 11,31	- 11,29	- 11,27	- 11,25	- 11,23	0,2%
Charges de maintenance	- 6,08	- 5,10	- 5,18	- 5,56	- 5,63	- 5,69	- 5,76	- 5,85	- 5,94	- 6,04	- 6,14	0,1%
Cotisation CGLLS	- 0,04	- 0,75	- 0,31	- 0,41	- 0,42	- 0,43	- 0,43	- 0,44	- 0,44	- 0,45	- 0,46	27,1%
Taxes foncières	- 7,37	- 7,51	- 7,61	- 7,47	- 7,34	- 7,31	- 7,35	- 7,46	- 7,57	- 7,53	- 7,58	0,3%
Créances irrécouvrables	- 0,27	- 0,59	- 0,55	- 0,56	- 0,58	- 0,59	- 0,61	- 0,58	- 0,60	- 0,61	- 0,61	8,4%
Excédent brut d'exploitation	**16,02**	**18,36**	**19,23**	**19,80**	**21,99**	**22,37**	**23,72**	**24,53**	**25,14**	**25,71**	**25,88**	**4,9%**
En % du chiffre d'affaires	**39,48%**	**42,95%**	**44,52%**	**45,23%**	**47,93%**	**48,35%**	**49,47%**	**49,84%**	**50,05%**	**50,34%**	**50,26%**	

nd : données non disponibles.

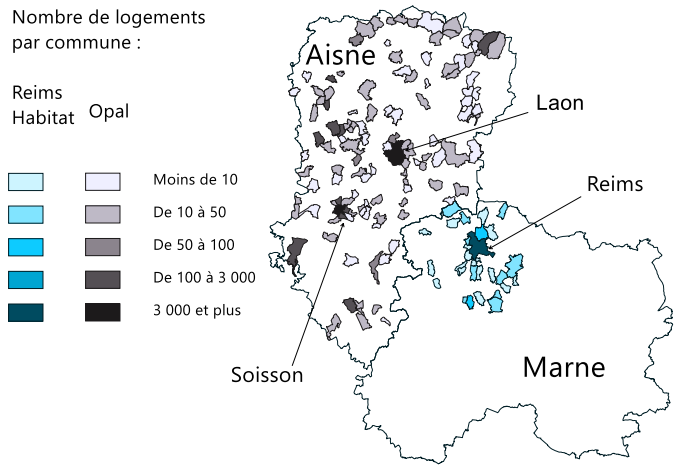
Source : données Harmonia et organisme, traitements Ancols

Concernant les modalités de remboursement du financement de la BEI affecté au projet LLI, Reims Habitat a opté pour un prêt « *in fine* » à taux fixe avec paiement annuel des intérêts et remboursement du capital en une fois à l'expiration d'une période de 14 ans à compter de la date de versement. Pour rembourser cette dette à l'échéance, Reims Habitat a prévu de céder la moitié des logements concernés à horizon 12 ans. Ce faisant, l'office postule que la situation du marché local de l'habitat et l'attractivité de ses LLI lui permettront de réaliser ce volume de vente nécessaire pour honorer ses engagements. Les simulations produites par l'organisme montrent que la réalisation des hypothèses de vente permet un équilibre financier du projet en termes de trésorerie. En revanche, en l'absence de réalisation des ventes attendues, l'organisme devra faire face à un besoin de trésorerie pour assurer le remboursement du prêt de la BEI. Ainsi, l'exemple d'une opération de 23 logements dans une commune limitrophe de Reims, illustratif du modèle économique de ce projet, montre que le bilan financier annuel prévisionnel cumulé demeure constamment positif en cas de réalisation de l'hypothèse de vente, avec un taux de rendement interne de 12,9 % sur 50 ans. Pour cette opération, le taux de rendement interne tombe à 6,4 % sur 50 ans et le bilan financier annuel prévisionnel cumulé devient fortement déficitaire l'année du remboursement du prêt BEI, le déficit étant ensuite progressivement résorbé sur 13 ans. Dans ce cas de figure, l'organisme devra être en capacité de mobiliser d'autres ressources pour assurer le remboursement de la BEI, sachant que sa structure financière actuelle lui offre des marges de manœuvre limitées. La gouvernance de l'organisme est consciente du risque potentiel associé à cette stratégie et la fusion en cours avec l'Opal (OPH de l'Aisne) doit être mise en perspective avec la variabilité de cette dynamique prévisionnelle.

6.5 UN PROJET DE FUSION POUR UN RÉÉQUILIBRAGE DU MIX-PATRIMONIAL ET DE LA STRUCTURE FINANCIÈRE

Depuis mi-2016, Reims Habitat travaille avec Oise Habitat (OPH des communes de l'Oise), AMSOM Habitat (OPH de la Somme) et l'Opal (OPH de l'Aisne) dans le cadre du réseau Canopée avec notamment la création d'un GIE éponyme. Reims Habitat étant le seul organisme parmi les quatre membres du réseau à ne pas disposer d'un patrimoine géré supérieur au seuil des 12 000 logements fixé par la loi Elan, il n'a pas été envisagé de transformer le GIE en société de coordination. Le conseil d'administration de l'organisme a en conséquence pris la décision en juin 2019 de lancer les études juridiques, prospectives et stratégiques en vue d'une fusion avec l'Opal[41] avec qui des relations étroites préexistent. Ce projet de fusion vise à créer un opérateur intervenant sur un territoire élargi constitué par les départements de l'Aisne et de la Marne.

Carte 6.2 : Localisation comparée du parc de Reims Habitat et de l'OPH de l'Aisne au 1er janvier 2019



Source : données RPLS, traitements Ancols

La réalisation de cette fusion fera de l'organisme qui en résultera le principal opérateur du réseau Canopée. Reims Habitat et l'Opal totalisent en effet plus de 24 500 logements contre environ 12 500 pour l'OPH de la Somme et 12 700 pour Oise Habitat. Cette fusion permettra aussi de rééquilibrer la structure de loyers du parc de Reims Habitat, son loyer médian étant égal à 4,7 € par m² contre 5,1 € pour l'Opal.

Tableau 6.10 : Loyers mensuels médians hors charges comparés des organismes du réseau Canopée au 1er janvier 2019

	Nombre de logements	Loyer médian en m² de SH	Part de T3	Loyer médian d'un T3	Surface médiane d'un T3
OPH de la Somme	13 545	5,76 €	38,8%	363 €	64 m²
Oise Habitat	12 729	5,08 €	38,4%	324 €	66 m²
Reims Habitat	11 348	4,73 €	32,9%	297 €	65 m²
OPH de l'Aisne	13 239	5,13 €	34,3%	318 €	65 m²

Source : données RPLS, traitements Ancols

[41] Il est précisé que l'Opal a absorbé l'OPH de Laon en 2019. Les chiffres présentés dans les développements qui suivent au titre de l'Opal sont issus d'un *pro forma* qui cumule ceux de l'Opal et ceux de l'OPH de Laon. L'office comptabilise ainsi 13 239 logements au 1er janvier 2019.

Ce rééquilibrage patrimonial au profit de Reims Habitat s'appuie aussi sur les différences en matière de vacance locative, les niveaux de vacance observés par l'Opal étant nettement inférieurs à ceux de Reims Habitat.

Tableau 6.11 : Taux de logements vacants et inoccupés comparés des organismes du réseau Canopée en 2018

	OPH de la Somme	Oise Habitat	Reims Habitat	OPH de l'Aisne
Taux de logements vacants	1,9%	1,4%	9,2%	5,0%
Proportion du parc inoccupé (y.c. vide)	3,8%	1,4%	10,2%	5,6%

Source : données RPLS, traitement Ancols

Du point de vue de l'occupation, le rééquilibrage se fera en revanche au profit de l'Opal dont les locataires ont de façon général un profil socio-économique plus modeste que celui des locataires de Reims Habitat. Ainsi, 60,7 % des locataires de l'Opal bénéficient d'aides aux logements contre 45,3 % pour Reims Habitat.

Tableau 6.12 : Situation socio-économique comparée des ménages locataires des organismes du réseau Canopée en 2018

	OPH de la Somme	Oise Habitat*	Reims Habitat	OPH de l'Aisne
Ménages aux revenus < à 20% des plafonds PLUS	29,5%	15,6%	21,4%	30,3%
Ménages aux revenus < à 60% des plafonds PLUS	66,0%	53,3%	55,0%	73,0%
Ménages aux revenus ≥ à 100% des plafonds PLUS	8,9%	12,7%	12,9%	5,8%
Emménagés recents aux revenus < à 20% des plafonds PLUS	35,7%	16,8%	30,0%	40,0%
Emménagés recents aux revenus < à 60% des plafonds PLUS	73,9%	60,2%	67,3%	83,3%
Personnes seules	39,2%	32,7%	46,5%	46,0%
Familles monoparentales	23,1%	22,1%	20,2%	17,9%
Ménages bénéficiaires des aides aux logement (APL/AL)	55,3%	42,3%	45,3%	60,7%
Ménages dont le titulaire a 75 ans ou plus	9,2%	8,6%	11,1%	11,4%

* Données 2016 en l'absence de données 2018.

Source : données de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitement Ancols

En termes financiers, au titre du dernier exercice clos dont les données sont disponibles, le nouvel ensemble représenterait en données *pro forma* un chiffre d'affaires de 96,9 M€ et un excédent brut d'exploitation de 36,9 M€, soit un ratio de 38,1 % contre 39,5 % pour Reims Habitat avant fusion.

Tableau 6.13 : Capacité d'autofinancement comparée des organismes du réseau Canopée

Montants en millions d'euros

Rubriques	OPH de la Somme		Oise Habitat		Reims Habitat		OPH de l'Aisne		Cumul Reims Habitat et OPH de l'Aisne	
	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018
Loyers	54,03	0,3%	54,24	1,1%	41,41	- 1,8%	50,79	- 0,2%	92,21	- 0,9%
Écart de récupération de charges	- 0,55	- 4,9%	- 0,29	- 9,2%	- 1,07	32,6%	- 0,49	4,5%	- 1,56	19,9%
Péréquation RLS	0,59		0,05		0,11		0,75		0,86	
Produits locatifs	**54,07**	**0,7%**	**54,00**	**1,2%**	**40,45**	**- 2,1%**	**51,06**	**0,1%**	**91,51**	**- 0,9%**
Ventes d'immeubles			0,79	- 39,2%			0,48	- 3,8%	0,48	- 9,8%
Produits des activités annexes	0,35	0,5%	0,51	4,6%	0,12	6,2%	4,76	1,1%	4,88	1,2%
Chiffre d'affaires	**54,41**	**0,7%**	**55,29**	**- 1,1%**	**40,57**	**- 2,2%**	**56,29**	**0,2%**	**96,86**	**- 0,9%**
Production stockée et coûts de promotion immobilière			- 0,54	- 41,5%			- 0,45	- 3,9%	- 0,45	- 8,7%
Production immobilisée			0,10	- 19,4%	0,21				0,21	1,7%
Produit net issu des activités	**54,41**	**0,7%**	**54,85**	**0,7%**	**40,77**	**- 2,1%**	**55,85**	**0,2%**	**96,62**	**- 0,8%**
Coût de gestion	- 11,80	- 1,0%	- 13,80	1,0%	- 11,00	- 0,1%	- 17,21	1,8%	- 28,21	1,0%
Charges de maintenance (y.c régie)	- 10,60	10,7%	- 10,06	1,4%	- 6,08	- 2,5%	- 8,66	5,3%	- 14,74	1,7%
Cotisation CGLLS	- 1,08	12,0%	- 1,04	8,8%	- 0,04	- 37,3%	- 0,66	44,7%	- 0,70	22,0%
Taxes foncières sur les propriétés bâties	- 9,43	0,2%	- 7,11	- 0,3%	- 7,37	- 0,1%	- 7,65	- 0,5%	- 15,01	- 0,3%
Créances irrécouvrables	- 0,75	7,2%	- 0,30	20,4%	- 0,27	- 8,6%	- 0,83	42,6%	- 1,10	16,8%
Excédent brut d'exploitation	**20,76**	**- 3,3%**	**22,54**	**- 0,8%**	**16,02**	**- 3,9%**	**20,85**	**- 3,8%**	**36,86**	**- 3,9%**
Autres charges et produits d'exploitation	0,52	- 16,3%	0,30	- 22,3%	0,92	67,7%	0,34		1,26	72,4%
Intérêts sur financements locatifs	- 3,23	- 7,0%	- 6,06	- 7,2%	- 4,77	- 7,0%	- 4,31	- 6,9%	- 9,08	- 7,0%
CAF courante	**18,04**	**- 3,1%**	**16,78**	**1,4%**	**12,17**	**- 0,7%**	**16,88**	**- 2,5%**	**29,05**	**- 1,8%**
Autres flux financiers	0,12	2,2%	0,54	- 17,9%	- 0,02		0,13		0,11	
Flux exceptionnels	2,80		2,22	14,7%	- 0,08		- 0,34		- 0,43	
Impôt sur les bénéfices			- 0,01		- 0,14	- 26,4%			- 0,14	- 26,4%
CAF brute	**20,96**	**2,6%**	**19,52**	**1,6%**	**11,93**	**- 3,0%**	**16,66**	**- 0,3%**	**28,60**	**- 1,4%**
Ventes de logements et d'autres actifs immobilisés	**2,67**	**62,4%**	**2,50**	**- 8,9%**	**11,08**	**7,9%**	**0,49**	**- 4,9%**	**11,57**	**7,2%**

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Cette faible profitabilité du nouvel ensemble s'explique principalement par le niveau très élevé des coûts de gestion de l'Opal qui dépasse 1 310 € par logement géré, d'où un coût de gestion *pro forma* au logement du nouvel ensemble égal à 1 179 €. Cette situation accroît l'acuité du sujet de la maîtrise des coûts de gestion auquel doit déjà faire face Reims Habitat et en fait un des principaux enjeux de la fusion avec l'Opal.

Tableau 6.14 : Coût de gestion comparé des organismes du réseau Canopée

Montants en millions d'euros

Rubriques	OPH de la Somme		Oise Habitat		Reims Habitat		OPH de l'Aisne		Cumul Reims Habitat et OPH de l'Aisne	
	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018
Charges de personnel	9,53	- 1,1%	11,67	0,5%	7,89	- 0,7%	10,80	2,5%	18,68	1,0%
Personnel extérieur à l'organisme	0,19	25,9%	0,15	9,5%	0,16	25,7%	0,47	45,1%	0,62	38,8%
Déduct° coûts internes de product° immobilisée/stockée	- 0,38	11,2%	- 0,34	11,2%	- 1,00	- 0,8%	- 0,85	33,5%	- 1,85	9,3%
Déduct° coût du personnel de maintenance en régie	- 0,69	- 5,8%			- 0,01	- 26,4%	- 0,65	5,2%	- 0,66	3,5%
Transferts de charges d'exploitation			- 0,55	57,6%	- 0,54		- 0,36	0,6%	- 0,90	36,6%
Coûts de personnel hors régie et maîtrise d'ouvrage (1)	8,65	- 0,6%	10,93	4,4%	6,49	- 2,3%	9,40	0,8%	15,89	- 0,5%
Approvisionnements (stocks et variation)	0,30	- 2,9%	0,31	4 510,4%						
Achats non stockés de matériel et fournitures	0,43	- 4,7%	0,66	- 9,2%	0,46	3,8%	0,76	- 4,7%	1,21	- 1,9%
Déduct° consommations pour maintenance en régie	- 0,30	- 2,9%	- 1,84	- 7,4%			- 0,35	- 8,0%	- 0,35	- 8,0%
Crédit baux et baux à long terme	0,02	- 0,1%	0,07	19,5%	0,01	0,1%	0,04	40,0%	0,04	28,6%
Primes d'assurances	0,57	1,1%	0,80	36,5%	0,26	- 7,7%	0,54	10,3%	0,80	2,5%
Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	0,59	17,3%	1,12	17,3%	1,43	13,0%	1,10	25,3%	2,53	17,6%
Publicité, publications, relations publiques	0,07	- 15,8%	0,19	- 4,5%	0,10	- 7,3%	0,06	- 9,6%	0,16	- 8,2%
Déplacements, missions et réceptions	0,05	6,3%	0,08	2,2%	0,06	7,7%	0,12	28,7%	0,19	19,5%
Redevances de sous-traitance générale	0,19	6,7%					4,29	1,7%	4,29	1,7%
Autres services extérieurs	1,96	9,2%	2,38	7,7%	1,97	2,6%	1,63	2,1%	3,60	2,3%
Déduct° cotisations CGLLS	- 1,08	12,0%	- 1,04	8,8%	- 0,04	- 37,3%	- 0,66	44,7%	- 0,70	22,0%
Déduct° mutualisation FNAP-CGLLS										
Impôts, taxes et versements assimilés, hors rémunérat°	0,34	0,1%	0,14	- 5,0%	0,20	- 8,0%	0,23	100,9%	0,43	9,9%
Quotes-parts de résultat sur opérat° faites en commun										
Redevances et charges diverses de gestion courante	0,00	40,7%			0,06	12,5%	0,05	8,9%	0,11	10,7%
Autres charges externes hors régie et hors CGLLS (2)	3,14	- 2,2%	2,87	- 8,4%	4,51	3,6%	7,81	3,0%	12,32	3,2%
Coût de gestion normalisé (3) = (1)+(2)	11,80	- 1,0%	13,80	1,0%	11,00	- 0,1%	17,21	1,8%	28,21	1,0%
Nombre de logements et équivalents logements gérés (4)	13 090	- 1,4%	12 731	0,9%	10 826	- 0,0%	13 106	0,7%	23 932	0,4%
Coût de gestion normalisé au logement et équivalent logement gérés (en €) = (3)/(4)	901	0,4%	1 084	0,0%	1 016	- 0,0%	1 313	1,1%	1 179	0,7%

Source : données Harmonia, traitements Ancols

En termes de structure financière, le projet de fusion permettrait une résorption des déséquilibres qui caractérisaient Reims Habitat. Ainsi, le niveau du fonds de roulement du nouvel ensemble lui permettrait d'afficher une trésorerie positive de plus de 11 M€, hors dépôts de garantie, contre une trésorerie déficitaire de 3,7 M€ pour Reims Habitat. Le nouvel ensemble se caractériserait aussi par des ratios d'endettement améliorés par rapport à ceux de Reims Habitat. L'endettement net de la trésorerie s'établirait en effet à environ 19 ans de capacité d'autofinancement contre plus de 25 ans pour Reims Habitat. Ce ratio est par ailleurs, grâce à la fusion, inférieur à la durée moyenne résiduelle d'amortissement du parc, puisque celle-ci s'établirait à 21 ans pour l'ensemble fusionné contre 24 ans pour Reims Habitat. Alors que ce dernier était dans un déséquilibre structurel caractérisé par une durée de désendettement supérieure à la durée de vie comptable de ses immobilisations, la fusion rétablirait l'équilibre avec une durée de désendettement inférieure à la durée de vie comptable des immobilisations.

Tableau 6.15 : Structure financière comparée des organismes du réseau Canopée

Montants en millions d'euros

Rubriques	OPH de la Somme		Oise Habitat		Reims Habitat		OPH de l'Aisne		Cumul Reims Habitat et OPH de l'Aisne	
	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018
Capitaux propres	213,41	5,3%	171,38	7,1%	125,89	5,2%	135,61	4,5%	261,51	4,8%
Provisions pour gros entretien	6,20	35,5%	3,82	- 2,9%	0,97	- 12,0%	2,10	- 7,4%	3,07	- 9,0%
Autres provisions pour risques et charges	4,07	7,9%	2,87	- 13,0%			2,71	1,9%	2,71	- 2,5%
Amortissements et dépréciations	315,58	3,4%	249,31	4,4%	211,74	3,7%	257,16	5,0%	468,90	4,4%
Ressources propres	**539,26**	**4,5%**	**427,37**	**5,1%**	**338,60**	**4,1%**	**397,59**	**4,7%**	**736,19**	**4,5%**
Dettes financières	230,80	6,4%	412,13	6,3%	310,91	2,4%	257,89	3,3%	568,80	2,8%
Ressources stables	**770,06**	**5,0%**	**839,50**	**5,7%**	**649,51**	**3,3%**	**655,48**	**4,2%**	**1 304,98**	**3,7%**
Immobilisations d'exploitation brutes	- 746,49	4,7%	- 812,41	6,3%	- 654,38	3,9%	- 639,08	4,3%	- 1 293,45	4,1%
Fonds de roulement économique[1]	**23,57**	**17,9%**	**27,09**	**- 7,8%**	**- 4,87**		**16,40**	**- 1,4%**	**11,53**	**- 17,9%**
Immobilisations financières	- 0,63	- 17,8%	- 16,76	- 8,1%	- 0,94	- 13,8%	- 0,05	- 55,0%	- 1,00	- 24,2%
Fonds de roulement net global (FRNG)[1]	**22,94**	**20,6%**	**10,33**	**- 7,2%**	**- 5,81**		**16,34**	**0,5%**	**10,54**	**- 17,2%**
Portage accession et opérations d'aménagement[2]	- 0,16	- 13,5%	- 4,12	1,5%	- 2,82	39,0%	- 0,66		- 3,48	37,6%
Créances locataires et acquéreurs[2]	- 0,89		- 2,87	5,6%	- 4,89	0,5%	- 3,86	1,5%	- 8,76	0,9%
Autres éléments du BFR[2]	9,61		5,80		9,77	20,5%	3,13		12,90	
Trésorerie nette	**31,49**	**45,5%**	**9,14**	**3,9%**	**- 3,75**		**14,95**	**26,8%**	**11,20**	**- 0,1%**

[1] Hors dépréciations de l'actif circulant

[2] Montants nets des dépréciations

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Tableau 6.16 : Équilibres structurels comparés des organismes du réseau Canopée

Montants en millions d'euros

Rubriques	OPH de la Somme	Oise Habitat	Reims Habitat	OPH de l'Aisne	Cumul Reims Habitat et OPH de l'Aisne
Endettement	230,80	412,13	310,91	257,89	568,80
Capacité d'autofinancement courante (CAFC)	18,04	16,78	12,17	16,88	29,05
Endettement / CAFC	**12,79**	**24,56**	**25,55**	**15,28**	**19,58**
Trésorerie	31,49	9,14	- 3,75	14,95	11,20
Endettement net de trésorerie	199,31	402,99	314,65	242,94	557,60
Endettement net de trésorerie / CAFC	**11,05**	**24,02**	**25,86**	**14,39**	**19,19**
Valeur nette comptable du parc locatif (VNC)	327,41	433,75	299,47	311,76	611,24
Dotations Amortissements du parc locatif	15,54	15,14	12,74	15,79	28,53
VNC / Amortissement du parc locatif	**21,07**	**28,65**	**23,51**	**19,74**	**21,42**
Ressources propres	539,26	427,37	338,60	397,59	736,19
Ressources stables	770,06	839,50	649,51	655,48	1 304,98
Ressources propres / Ressources stables	**70,0%**	**50,9%**	**52,1%**	**60,7%**	**56,4%**

Source : données Harmonia, traitements Ancols

La complémentarité des structures financières des deux organismes accroît la soutenabilité du projet de développement de Reims Habitat, les deux organismes devant par ailleurs créer une dynamique commune d'optimisation de leur efficience et de maîtrise de leurs coûts de gestion. Pour le cas spécifique de Reims Habitat, en marge du projet de fusion, il importe de procéder à une rationalisation des structures de coopération auxquelles participe l'organisme, Reims Habitat étant par ailleurs membre de plusieurs GIE, certains ayant une très faible activité.

7 La Sainte-Barbe (57), un acteur du bassin houiller lorrain au rôle social avéré, confronté à d'importants enjeux patrimoniaux et sociaux

La société à actions simplifiées (SAS) Sainte-Barbe, située principalement dans le département de la Moselle (57) dans la région Grand-Est, a fait l'objet d'un contrôle de l'Ancols, couvrant la période allant de 2014 à 2018.

La SAS Sainte-Barbe est un organisme sans agrément ministériel d'organisme de logement social, filiale de CDC Habitat depuis 2001, qui a repris le patrimoine immobilier des Houillères du bassin de Lorraine (HBL) détenues par l'établissement public industriel et commercial Charbonnages de France, dans le cadre de la cessation progressive des exploitations minières et de la politique de vente des actifs de cet établissement. La société Sainte-Barbe a vocation à loger les anciens salariés des Charbonnages de France et leurs conjoints ayants droit. La proportion des ayants droit dans le parc est passée de 64 % lors de la reprise par CDC Habitat à 46 % en 2018, où ils représentent 5 500 ménages avec une moyenne d'âge de 73 ans. L'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), qui assure depuis 2004 la gestion des garanties sociales instituées en faveur des ayants droit dont le droit à un logement gratuit, s'acquitte des loyers des logements occupés par ces ménages. Les autres locataires, qui bénéficient d'un bail standard, sont dénommés des tiers.

Au 1er janvier 2019[42], l'organisme détient 13 144 logements, parmi lesquels 98 % dans le département de la Moselle (57). Avec 12 834 logements, implantés dans six intercommunalités, la Sainte-Barbe est le premier bailleur institutionnel du bassin houiller lorrain. Près des deux tiers de ces logements (72 %) sont dans la communauté d'agglomération de Forbach Porte de France[43] (5 454 logements, soit 41 %) et la communauté de communes de Freyming-Merlebach[44] (4 059 logements, soit 31 %), dans laquelle la SAS Sainte-Barbe possède 75 % des logements à vocation social. Sur le territoire mosellan, elle détient un parc légèrement supérieur à celui des autres bailleurs sociaux présents sur ces six EPCI[45] (12 300 logements au total pour 12 organismes, parmi lesquels trois en détiennent 96 %). 59 % du parc mosellan de la Sainte-Barbe est conventionné par l'Agence

[42] Les données caractérisant le parc locatif sont issues des traitements Ancols du Répertoire du parc locatif social (RPLS) au 1er janvier 2019, qui comprend l'ensemble des logements conventionnés et non conventionnés.

[43] La communauté d'agglomération de Forbach Porte de France regroupe notamment les communes de Behren-lès-Forbach, Cocheren, Forbach, Morsbach, Petite-Rosselle, Schœneck, Spicheren, Stiring-Wendel et Théding.

[44] La communauté de communes de Freyming-Merlebach regroupe notamment les communes Farébersviller, Freyming-Merlebach et Hombourg-Haut.

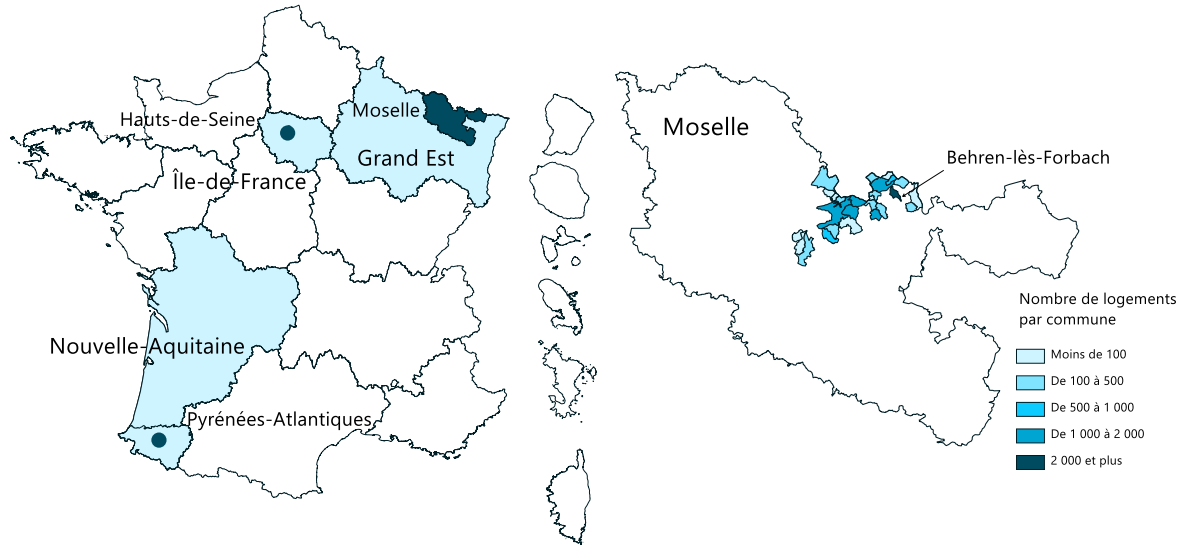
[45] Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des regroupements de communes, qui exercent des compétences obligatoires ou facultatives sur décision des communes membres.

nationale de l'habitat (Anah)[46]. Le parc des autres bailleurs implantés dans les mêmes territoires est conventionné à l'aide personnalisée au logement (APL) [47] à hauteur de 99 %.

Les logements de la SAS en dehors de la Moselle sont situés dans les Pyrénées-Atlantiques (64) dans la commune de Mourenx (266 logements conventionnés) et dans les Hauts-de-Seine (92), dans la commune de Boulogne-Billancourt (44 logements non conventionnés). Ils sont gérés par des directions interrégionales de CDC Habitat.

Près de 40 % du patrimoine de la Sainte-Barbe, soit 5 029 logements, se situe dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)[48], exclusivement dans le département de la Moselle. La société détient notamment 2 035 logements dans le quartier de la cité de Behren-lès-Forbach, qui a fait l'objet d'un important programme de rénovation urbaine qui se poursuit dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)[49].

Carte 7.1 : Localisation du parc de la Sainte-Barbe au 1er janvier 2019



Source : données RPLS, traitements Ancols

Le contrôle de l'Ancols a porté sur différents axes relatifs à la situation et à la stratégie patrimoniale de l'organisme, à sa politique sociale et à la gestion locative, ainsi qu'à sa situation financière. Ce contrôle a notamment mis en exergue les enseignements présentés ci-après.

[46] La convention Anah est un acte contractuel entre l'Agence nationale de l'habitat et un bailleur pour un ou plusieurs logements, en contrepartie ou non de travaux subventionnés par l'Anah, qui engage celui-ci à respecter des plafonds de loyers et de revenus des locataires. Ces derniers plafonds sont identiques à ceux appliqués dans les logements conventionnés à l'aide personnalisée au logement (APL). Les locataires des logements conventionnés Anah avec des niveaux de loyers très sociaux et sociaux, qui remplissent des conditions de revenus, peuvent bénéficier de l'APL.

[47] La convention APL (aide personnalisée au logement) est un acte contractuel conclu entre l'État et un bailleur, qui fixe notamment les conditions locatives des logements concernés (plafonds de revenus et de loyers). Les locataires qui remplissent des conditions de revenus, définies selon la composition du ménage, peuvent bénéficier de l'APL.

[48] Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) constituent depuis le 1er janvier 2015 la nouvelle géographie d'intervention de la politique de ville en remplacement notamment des zones urbaines sensibles (ZUS) et des quartiers en contrat urbain de cohésion sociale (Cucs).

[49] La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a instauré le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), qui fait suite au programme national pour la rénovation urbaine (PNRU), institué en 2003. Ce nouveau programme de transformation de quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), doit se déployer à l'horizon de 2024.

7.1 UN ORGANISME NON AGRÉÉ QUI ASSURE UNE MISSION SOCIALE DE FAIT EN LOGEANT DES MÉNAGES AUX REVENUS MODESTES AVEC DES LOYERS ACCESSIBLES, EN COORDINATION AVEC LES ACTEURS DE LA POLITIQUE LOCALE DE L'HABITAT

La SAS Sainte-Barbe n'étant pas agréée en tant qu'organisme de logement social, elle n'est pas soumise aux obligations de ces bailleurs en matière d'accueil des publics prioritaires, notamment au titre du droit au logement opposable (DALO)[50] et aux dispositions de mixité sociale de la loi égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017[51]. La société est cependant membre des conférences intercommunales du logement[52] de ses principaux EPCI d'implantation, et est cosignataire de conventions tripartites avec l'État et deux EPCI, visant à améliorer les équilibres territoriaux d'occupation notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Au regard de l'analyse des données issues de l'enquête réglementaire en matière d'occupation du parc des logements conventionnés Anah de Moselle de la Sainte-Barbe[53], qui représentent 59 % du parc mosellan (7 563 logements), les ménages logés par la SAS présentent certaines spécificités comparativement aux occupants des logements des autres bailleurs présents dans les mêmes territoires[54] du département, et de manière un peu plus contrasté dans les deux principales intercommunalités d'implantation de la société, que sont la communauté d'agglomération de Forbach Porte de France et la communauté de communes de Freyming-Merlebach.

Le parc conventionné est occupé fin 2018 pour un peu plus d'un tiers (37 %) par des anciens mineurs et leurs ayants droit, les autres locataires étant des ménages tiers.

La Sainte-Barbe loge dans son parc conventionné une proportion plus faible de ménages à très faibles revenus que le parc social dans sur le territoire mosellan, la part de ménages locataires disposant de revenus inférieurs à 20 % des plafonds d'accès aux logements locatif social standard[55] étant de 7 points inférieurs en 2016 à celle observée dans le parc des autres bailleurs sociaux. La

[50] Le droit au logement opposable (DALO), institué par la loi du 5 mars 2007, permet aux personnes mal logées de faire valoir leur droit à un logement. Ces personnes sont désignées par des commissions de médiation comme étant prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence.

[51] La loi n°2017-86 relative à l'égalité et à la citoyenneté a instauré l'obligation pour les organismes de logement social d'attribuer au moins 25 % de logements en dehors des quartiers de la politique de la ville (QPV) à des ménages à faibles ressources, dans le premier quartile des demandeurs de logement social.

[52] La conférence intercommunale du logement a pour objectif de définir les orientations de la politique intercommunale d'attribution de logements au sein du parc locatif social, de développer la mixité sociale, de favoriser la coopération entre les bailleurs et les réservataires, et d'améliorer la transparence du dispositif pour les demandeurs de logement social.

[53] La Sainte-Barbe réalise l'enquête relative à l'occupation du parc social (OPS) pour la partie conventionnée de son parc. Compte tenu d'un taux de réponse à l'enquête 2018 insuffisant (47 %), les données exploitées sont celles de l'enquête 2016, pour laquelle le taux de réponse est de 76 %, qui ne porte que sur les ménages locataires de Moselle.

[54] Ces territoires sont appréhendés à l'échelle des intercommunalités, au nombre de six : CA de Forbach Porte de France, CC de Freyming-Merlebach, CA Saint-Avold Synergie, CC du Warndt, CC du District Urbain de Faulquemont et CA Sarreguemines Confluences.

[55] Il s'agit des plafonds réglementés de revenus pour accéder à des logements dit PLUS, selon le conventionnement APL ou social, selon le conventionnement Anah, fonction de la composition des ménages et de la zone géographique du logement. Par exemple, ce plafond était de 20 623 € en 2019 pour une personne seule en dehors de l'Île-de-France.

part des ménages en dessous de 60 % des plafonds est similaire et celle des ménages au-dessus des plafonds est légèrement inférieure (- 4 points).

Compte tenu de sa spécificité, le parc conventionné de la Sainte-Barbe comporte une proportion plus faible de ménages bénéficiaires d'aides au logement (36 % contre 52 % pour les autres bailleurs sur les mêmes territoires), et une part plus importante de ménages dont le titulaire est âgé de 75 ans et plus (22 % contre 12 %).

Tableau 7.1 : Situation socio-économique comparée des ménages locataires dans le parc conventionné Anah de la Sainte-Barbe en 2016

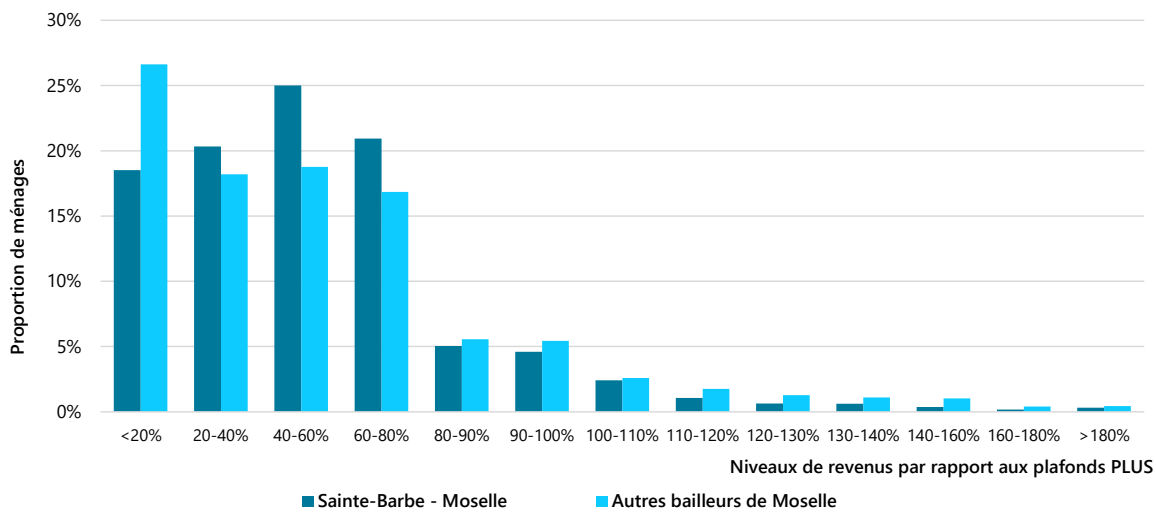
	Sainte-Barbe Moselle	Autres bailleurs* de la Moselle	Sainte-Barbe - EPCI**	Autres bailleurs* - EPCI**
Ménages aux revenus < à 20% des plafonds PLUS	18,0%	25,0%	18,5%	26,6%
Ménages aux revenus < à 60% des plafonds PLUS	63,8%	61,6%	63,8%	63,6%
Ménages aux revenus ≥ 100% et < 130% des plafonds PLUS	4,1%	6,2%	4,1%	5,6%
Ménages aux revenus ≥ à 130% des plafonds PLUS	1,5%	3,0%	1,5%	2,9%
Personnes seules	33,9%	38,5%	33,3%	40,2%
Familles monoparentales	11,4%	17,3%	11,1%	16,5%
Ménages bénéficiaires des aides au logement (APL/AL)	35,6%	51,8%	34,5%	53,3%
Ménages dont le titulaire a 75 ans ou plus	22,2%	11,5%	23,3%	12,6%

* Ensemble du parc des autres bailleurs dans les territoires d'implantation de la Sainte-Barbe

** EPCI : CA de Forbach Porte de France et CC de Freyming-Merlebach

Source : données de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitements Ancols

Graphique 7.1 : Dispersion comparée des ménages locataires mosellans par niveaux de revenus par rapport aux plafonds PLUS en 2016



Source : données de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitements Ancols

S'agissant du parc non conventionné, il est occupé en 2018 à 59 % par des ayants droit. Les caractéristiques détaillées de ces occupants ne sont pas suivies par la société, ce qui constituerait une information utile pour la gestion sociale de l'intégralité de son parc.

Au 1er janvier 2019, le loyer mensuel médian hors charges déclaré pratiqué à l'échelle de l'ensemble des logements du parc de la Sainte-Barbe est de 5,9 € par m² de surface habitable (SH). Ce loyer est différencié selon que le parc est soumis ou non au plafonnement réglementé des loyers inhérent au conventionnement Anah. Compte tenu de l'implantation et du conventionnement du parc, cette

discrimination n'est opérante que dans le bassin minier de Moselle, avec une différence de loyer médian au m² de SH de 0,5 € entre le parc conventionné et le parc non conventionné. L'observation spécifique des principales intercommunalités d'implantation ne montre pas de différence. L'occupation du parc par les ayants-droits constitue un autre paramètre, les loyers facturés à l'ANGDM étant inférieurs de 10 % aux loyers quittancés aux ménages tiers.

Les loyers déclarés pratiqués par la Sainte-Barbe apparaissent plus élevés que ceux des autres bailleurs sociaux présents sur les mêmes territoires de Moselle. Le loyer mensuel médian au m² de SH est supérieur de 1,1 € à l'échelle du département comme dans les deux principales intercommunalités d'implantation de la société. De surcroît, le parc de la Sainte-Barbe comprend peu de petits logements, 91 % du parc étant des T3, T4 et dans une moindre mesure des T5. À titre d'illustration, le loyer mensuel médian hors charges d'un T3 dans le parc de la Sainte-Barbe en Moselle est de 343 € pour une surface habitable médiane de 60 m² contre 304 € pour 65 m² pour les autres bailleurs sur les mêmes territoires. Le loyer mensuel médian des logements situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville est un peu moins élevé, à hauteur de 5,6 € au m² de SH. Il est cependant de 4,5 € au m² de SH pour les autres bailleurs.

En ce qui concerne les autres territoires d'implantation de la Sainte-Barbe, les logements conventionnés dans le département des Pyrénées-Atlantiques, avec un loyer médian de 5,4 € au m² de SH, ne présentent pas de différences notables avec la situation des logements des autres bailleurs de la commune de Mourenx où le parc est situé. Les logements non conventionnés dans la commune de Boulogne-Billancourt dans le département des Hauts-de-Seine ont un loyer médian sensiblement plus élevé que celui des logements non conventionnés des autres bailleurs sociaux de la commune.

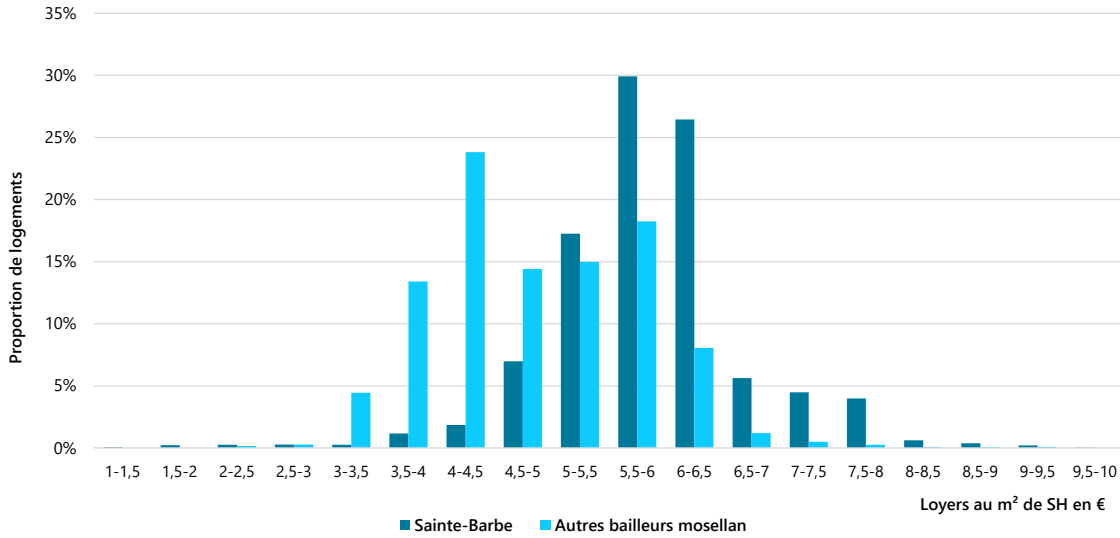
Tableau 7.2 : Loyers mensuels médians hors charges comparés au 1er janvier 2019

	Nombre de logements	Loyer médian en m² de SH	Part de T3	Loyer médian d'un T3	Surface médiane d'un T3
Sainte-Barbe - Ensemble du parc	**13 144**	**5,86 €**	**37,2%**	**343 €**	**60 m²**
Moselle (57)					
Sainte-Barbe	12 834	5,86 €	36,7%	343 €	60 m²
Logements conventionnés	*7 563*	*5,77 €*	*36,9%*	*337 €*	*60 m²*
Logements libres	*5 271*	*6,30 €*	*36,5%*	*381 €*	*61 m²*
Autres bailleurs*	12 302	4,76 €	34,0%	304 €	65 m²
CA Forbach Porte de France et CC Freyming-Merlebach					
Sainte-Barbe	9 513	5,84 €	36,8%	340 €	60 m²
Autres bailleurs	5 337	4,71 €	35,6%	308 €	66 m²
Commune de Mourenx (64)					
Sainte-Barbe	266	5,39 €	66,5%	337 €	66 m²
Autres bailleurs	1 495	5,32 €	41,6%	326 €	61 m²
Commune de Boulogne-Billancourt (92)					
Sainte-Barbe	44	17,60 €	6,8%	1 378 €	75 m²
Autres bailleurs (parc non conventionné)	1 635	11,78 €	28,4%	716 €	69 m²

* Dans les territoires d'implantation de la Sainte-Barbe

Source : données RPLS, traitements Ancols

Graphique 7.2 : Dispersion comparée du parc de logements mosellans par niveaux de loyers hors charges au 1er janvier 2019



Source : données RPLS, traitements Ancols

Le niveau moyen des loyers de marché hors charges du parc privé en 2018 dans la communauté d'agglomération de Forbach Porte de France est de 7,0 € au m² (6,8 en 2017) et de 7,6 € au m² dans la communauté de communes de Freyming-Merlebach[56].

La SAS Sainte-Barbe est un acteur déterminant du marché locatif du bassin houiller mosellan, avec une politique de loyer qui positionne son parc, conventionné comme non conventionné, entre le parc des organismes de logement social et le parc privé, ce qui lui confère un rôle social important, de surcroît au regard de sa prépondérance voire de sa position exclusive sur plusieurs territoires en forte déprise.

Compte tenu de la situation socio-économique des territoires majeurs d'implantation de la Sainte-Barbe, la société est soumise à des enjeux importants, en ce qui concerne potentiellement ses locataires tiers, mais surtout en termes d'accueil de nouveaux ménages locataires. Sa politique de loyer, ainsi que ses processus de prévention des difficultés des locataires et des impayés sont des axes stratégiques déterminants pour cet organisme.

Le taux de pauvreté[57], en particulier, dans le bassin houiller est très élevé (année de référence 2017[58]). L'unité urbaine de Sarrebruck-Forbach comprend 23 % de ménages en dessous du seuil de pauvreté, contre 15 % dans le département de la Moselle. Ce taux est particulièrement important, à hauteur de 36 %, dans la commune de Behren-lès-Forbach, sur le territoire de laquelle la Sainte-Barbe détient 2 036 logements, qui constituent la quasi-totalité des logements locatifs communaux, de même que

[56] Source : données Clameur consultées sur le site de l'observatoire privé des marchés locatifs privés constitué par des associations, fédérations, institutionnels et acteurs du secteur de l'immobilier, février 2019.

[57] Le taux de pauvreté selon l'Insee est la part des ménages ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté. Ce seuil s'établit à 60 % du niveau de vie médian de l'ensemble de la population, qui est calculé à partir des revenus fiscaux des ménages, observés de manière comparable en fonction de la composition (unité de consommation).

[58] 2017 constitue l'année de référence du Comparateur de territoire de l'Insee disponible à la date de la présente analyse. Ce millésime correspond à des observations réalisées de 2015 à 2019 au titre du recensement de la population, cinq années d'enquêtes étant requises pour l'établissement des résultats de chaque millésime.

dans la commune de Farébersviller, à hauteur de 38 %, dans laquelle la SAS a 1 324 logements qui pèsent pour 64 % dans le tissu locatif communal. Le taux de chômage des 15 à 64 ans atteint dans ces deux communes respectivement 31 % et 33 %, ainsi que 22 % à l'échelle de l'unité urbaine, contre 14 % dans le département. Ces territoires connaissent une décroissance démographique, le taux de variation annuelle de la population entre 2012 et 2017 étant de - 0,7 % à l'échelle de l'unité urbaine, avec une baisse importante pour la commune de Behren-lès-Forbach de -2 ,6 % sur la période.

Tableau 7.3 : Situation socio-économique des territoires d'implantation de la Sainte-Barbe en 2017

	Unité urbaine Sarrebruck - Forbach	Commune de Behren-lès-Forbach	Commune de Freyming-Merlebach	Commune de Farébersviller	Département de la Moselle	Région Grand-Est	France (métropole)
Population	82 547	6 562	12 818	5 541	1 043 522	5 549 586	64 639 133
Nombre total de résidences principales	35 898	2 533	5 704	2 143	457 238	2 470 226	28 719 181
Part de logements locatifs	89%	80%	59%	78%	40%	41%	42%
Part de logements de la Sainte-Barbe*	36%	80%	28%	64%	3%	1%	-
Revenu médian par unité de consommation	17 850 €	14 620 €	17 120 €	14 340 €	21 050 €	21 030 €	21 110 €
Part des ménages fiscaux imposés	38,7%	23,0%	34,0%	20,0%	45,1%	49,8%	52,1%
Taux de pauvreté	23,1%	36,0%	25,0%	38,0%	14,9%	14,5%	14,5%
Taux de chômage des 15 à 64 ans	21,5%	31,1%	21,5%	33,2%	13,8%	13,8%	13,4%

* Ratio calculé à partir de données de RPLS au 01.01.2018

Source : Comparateur de territoire Insee, millésime 2017, observations 2015 à 2019

De 2001 à 2018, la Sainte-Barbe a perdu près de 4 300 ayants droit, soit une moyenne de 240 par an. À un horizon de 15 ans, près de 2 000 logements devraient être soumis à la rotation de leurs occupants. Dans un contexte de déprise démographique que connaît le bassin houiller depuis la fermeture des mines de charbon, et en dépit de la démolition de près de 1 250 logements, la Sainte-Barbe est confrontée à la nécessité de lutter contre une vacance devenue structurelle.

Compte tenu de la rotation du parc induite par la diminution du nombre d'ayants droits logés par l'ANGDM, une réflexion sur la capacité de la Sainte-Barbe à louer ses logements dans les territoires mosellans en déprise à des ménages très modestes serait nécessaire, compte tenu des niveaux actuels des loyers au mètre carré, ainsi que du déficit de petits logements qui limitent l'accès de ces ménages au patrimoine de la société.

7.2 UNE STRATÉGIE PATRIMONIALE CONFRONTÉE AU VIEILLISSEMENT DES OCCUPANTS ET GUIDÉE PAR D'IMPORTANTS BESOINS DE RESTRUCTURATION DU PARC DANS UN TERRITOIRE EN DÉPRISE

La Sainte-Barbe est fortement concernée par les opérations de rénovation urbaine réalisées dans le cadre des deux programmes nationaux que sont le programme national pour la rénovation urbaine (PNRU) et le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). La société contribue pleinement à leur réalisation compte tenu d'une organisation performante et d'une situation financière solide.

Afin de pallier le faible dynamisme de certains secteurs du bassin houiller, notamment dans les grandes cités minières, les diagnostics préalables réalisées pour l'élaboration des protocoles de préfiguration du NPNRU ont notamment formalisé la nécessité de resserrer le parc locatif social, afin de remettre en tension le marché et limiter la vacance, de restructurer l'offre existante en améliorant la qualité du bâti, et de redéployer le parc à proximité des centralités.

Le patrimoine de la Sainte-Barbe a été largement réhabilité et résidentialisé, avec une importante mobilisation de financements de l'Anah et de l'Anru. Le volet notamment énergétique de l'amélioration du parc collectif a été traité de manière massive depuis 2001 avec un important apport financier de l'Anah (42 M€ au total), dans le cadre de deux conventions quinquennales signées en 2001 et 2006. La Sainte-Barbe a réhabilité au total près de 9 800 logements (75 % du patrimoine) pour un montant total d'investissements avoisinant les 200 M€. Sur la période 2014 à 2018, 2 303 réhabilitations (soit 18 % du parc) ont été livrées pour un coût moyen au logement de 25 300 €, relevant le caractère complet des programmes de réhabilitation (isolation thermique par l'extérieur, réfection de l'électricité, traitement des pièces humides, adaptation des salles de bains à la mobilité réduite, etc.). La Sainte-Barbe a programmé dans son plan stratégique de patrimoine (PSP)[59] la poursuite de l'amélioration des performances thermiques du bâti, 28 % du parc, majoritairement constitué de logements individuels, étant encore très énergivore en 2019, qu'elle prévoit d'avoir complètement traité à l'horizon 2024.

La Sainte-Barbe s'est fortement mobilisée dans la mise en œuvre du PNRU au cours de la période 2011-2015 dans le quartier de la cité de Behren-lès-Forbach avec notamment la démolition de 448 logements, achevée en 2013, permettant la reconfiguration du site et une diversification de l'offre dans le cadre d'un projet pluri-bailleurs. En reconstitution de l'offre, la Sainte-Barbe a réalisé des logements seniors « papy loft », avec une programmation initialement en un lot qui a en définitive été déployée sur les deux programmes de l'Anru.

La Sainte-Barbe est partie prenante du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) au titre de trois projets :

- un projet d'intérêt national regroupant le quartier Wiesberg à Forbach-lès-Forbach et Behren-cité (dans le prolongement du PNRU) : la SAS sera concerné à Forbach par la réhabilitation de la seconde tranche de 198 logements et à Forbach-lès-Forbach par la démolition de près de 260 logements et la poursuite des réhabilitations, avec notamment ascensorisation ;
- deux projets d'intérêt régional pour les quartiers Chênes et Chapelle à Freyming/Hombourg, avec des opérations de réhabilitation et de démolition/reconstruction qui concerneront pour partie la Sainte-Barbe.

L'ensemble de ces projets bénéfiques au dynamisme des quartiers s'inscrivent dans une collaboration effective avec les collectivités territoriales, en particulier à Behren-lès-Forbach.

[59] Le plan stratégique de patrimoine (PSP) est le document obligatoire de référence de la politique patrimoniale des organismes de logement social. Il établit la stratégie de l'organisme pour son patrimoine, en tenant compte des orientations fixées par les programmes locaux de l'habitat. À partir d'une analyse de la qualité et du positionnement du parc, il doit définir l'évolution à moyen et long terme des différentes composantes du parc, les choix d'investissement et de gestion qui en résultent, et présenter les perspectives de développement du patrimoine.

La vacance de logements constitue une problématique importante pour la Sainte-Barbe dans le département mosellan, notamment dans les EPCI principales d'implantation et tout particulièrement le quartier de la cité de Behren-lès-Forbach. Le taux de logements non occupés de la SAS est de 8,5 % au 1er janvier 2019 en Moselle, en augmentation de 1,4 point sur 4 exercices, et est très majoritairement inhérent à la vacance dite technique, les logements étant vides sans démarche d'attribution, pour des raisons qui peuvent recouvrir une indisponibilité pour travaux ou un déficit d'attractivité. Ce taux atteint 9,9 % dans les intercommunalités de Forbach Porte de France et de Freyming-Merlebach, et atteint 19 % dans la commune de Behren-lès-Forbach. Cette problématique n'est pas spécifique à ce bailleur, qui est un peu moins concerné que les organismes de logement social de son territoire d'implantation mosellan, avec un taux de logements inoccupés de 11 %.

En outre, le parc de la Sainte-Barbe dans la commune de Mourenx dans les Pyrénées-Atlantiques (64) est soumis à une vacance importante, le taux de logements inoccupés étant au 1er janvier 2019 de 29 %, et ce, de manière plus importante que la situation, également problématique, observée chez les autres bailleurs sociaux de la commune (23 %).

Tableau 7.4 : Taux de logements inoccupés comparés

	1er janvier 2016	1er janvier 2017	1er janvier 2018	1er janvier 2019
Sainte-Barbe - Ensemble du parc				
Moselle (57)				
Taux de logements vacants				
Sainte-Barbe	1,5%	1,7%	0,9%	0,8%
Autres bailleurs*	6,1%	6,0%	5,8%	7,8%
Taux de logements vides				
Sainte-Barbe	5,6%	6,1%	7,4%	7,7%
Autres bailleurs*	3,9%	3,6%	4,4%	3,3%
Taux de logements non occupés				
Sainte-Barbe	7,1%	7,8%	8,4%	8,5%
Commune de Behren-lès-Forbach	*13,1%*	*14,8%*	*16,3%*	*19,0%*
Autres bailleurs*	10,0%	9,6%	10,2%	11,1%
Commune de Mourenx (64) - Taux de logements non occupés				
Sainte-Barbe	21,1%	28,9%	31,2%	28,6%
Autres bailleurs	16,8%	21,2%	22,3%	22,9%
Commune de Boulogne-Billancourt (92) - Taux de logements non occupés				
Sainte-Barbe	9,1%	6,8%	0,0%	2,3%
Autres bailleurs (parc non conventionné)	8,7%	7,4%	4,8%	6,2%

* Dans les territoires d'implantation de la Sainte-Barbe

Source : données RPLS, traitements Ancols

Face à l'augmentation de la vacance et au décalage entre l'offre et la demande, les principaux bailleurs sociaux du bassin houiller ont engagé, notamment dans le cadre des programmes de rénovation urbaine, des actions de ventes et démolitions, afin de resserrer progressivement l'offre de logements, dans lesquelles la Sainte-Barbe s'est inscrite. Le nombre de logements à vocation sociale du bassin houiller a ainsi diminué de 2 600 logements, soit environ 10 %, entre 2000 en 2017.

Sur la période 2013-2017, le parc de la société Sainte-Barbe a diminué de 6,5 %, soit 1,3 % en moyenne chaque année, avec un volume de démolitions (639 logements) et de ventes (422 logements) que la construction neuve a partiellement compensé (134 logements). Les ventes, en diminution sur la période pour un niveau stable de plus-value comptable dégagée (3,9 M€ en 2017),

sont réalisées dans 95 % des cas suite au départ des locataires. Les ventes de logements collectifs portent quasi exclusivement sur le parc en QPV, après réhabilitation des parties communes, pour des montants inférieurs à un équivalent de 15 ans de loyers. Les biens individuels, qui représentent plus de 65 % du volume total des ventes, portent sur des maisons à rénover, après remplacement des menuiseries, du mode de chauffage et la mise aux normes électriques par la SAS.

Malgré ces mesures, la vacance globale a plus que doublé en 15 ans, le rythme des ventes et des démolitions n'ayant pas compensé la perte démographique. Une étude prospective pilotée par une association régionale d'organisme d'HLM (Arelor) a projeté la nécessité d'une démolition de 1 700 logements au sein du parc des cités à l'horizon 2025 pour atteindre un taux de vacance de 4 %. La Sainte-Barbe a intensifié en 2017 son programme de démolitions initialement projeté dans son PSP 2015-2024, avec un objectif de 532 démolitions entre 2018 et 2022 dont 246 à Behren-lès-Forbach, contribuant ainsi à près de la moitié de l'objectif de réduction envisagé sur ces territoires.

La problématique du vieillissement des ménages ayants droit est majeure pour la SAS Sainte-Barbe, particulièrement confrontée aux enjeux de l'accessibilité de son parc[60] et de son adaptation aux besoins spécifiques de ses occupants. D'après les données de l'ANGDM, l'âge moyen des ayants droit est de 73 ans, avec une proportion de personnes de plus de 80 ans de 35 %. En outre, 20 % des titulaires des ménages locataires tiers sont âgés de 65 ans et plus.

Le patrimoine mosellan de la société, composé de logements collectifs à hauteur de 79 %, est majoritairement dépourvu d'ascenseurs. La société s'est engagée depuis plusieurs années dans un programme d'ascensorisation et d'aménagement des accès aux immeubles, avec notamment l'installation de rampes d'accès. Les besoins d'adaptation des logements sont recensés en lien avec l'ANGDM. Les travaux sont pris en charge par la Sainte-Barbe avec une participation financière de l'ANGDM, et en l'absence d'adaptation techniquement réalisable compte tenu de la configuration du logement, un relogement est privilégié. Entre 2016 et 2018, la société a adapté 437 logements soit une moyenne annuelle de 146 logements, supérieure à la programmation inscrite dans le PSP, pour un montant facturé moyen de 6 989 € au logement. La société a également réalisé une offre nouvelle, constitué en filière PLS[61] conventionnée à l'APL, essentiellement destinée aux ayants droit, sous la forme de programmes individuels de type « papy loft » (24 logements à Behren-lès-Forbach), de résidences seniors (18 logements à Forbach) mais aussi de petits collectifs ascensorisés. Des projets similaires étaient également en cours de construction au moment du contrôle. Les choix de localisation de ces programmes visent à la fois les quartiers prioritaires de la politique de la ville dans un souci de mixité sociale et les secteurs où la demande de logements est effective.

En matière de développement patrimonial, la stratégie de la Sainte-barbe est susceptible d'évoluer significativement, le groupe CDC Habitat ayant formalisé un objectif de constructions neuves sur le bassin houiller de l'ordre de 150 logements par an dans les prochaines années. Cette perspective est

[60] L'accessibilité des logements pour les personnes à mobilité réduite a été réglementée par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a fixé à 20 % le taux des logements en rez-de-chaussée ou desservis par un ascenseur devant répondre à l'obligation d'accessibilité, les autres logements devant êtres a minima accessibles et évolutifs avec travaux simples.

[61] Il s'agit de la catégorie de logements conventionnés à l'aide personnalisé au logement (APL) dont les plafonds réglementaires de revenus et de loyers sont les plus élevés.

financièrement soutenable pour la SAS, indépendamment de son adossement au groupe CDC Habitat, compte tenu notamment de ses perspectives de désendettement rapide, et ce sans altération de sa capacité à poursuivre son programme de réhabilitations. En effet, du point de vue de l'exploitation, le fonctionnement de la Sainte-Barbe se caractérise par une profitabilité élevée qui s'explique par des niveaux de charges contenus (charge de maintenance, taxe foncière sur les propriétés bâties et coûts de gestion) et des charges d'intérêts très inférieures aux valeurs médianes de référence des SA d'HLM de province. Ce faible coût de la dette résulte à la fois du niveau modéré de la dette de la société mais aussi de la courte durée d'amortissement des emprunts (15 ans) ayant financé le rachat du patrimoine aux HBL. Du point de vue bilantiel, la structure financière s'est renforcée sur la période contrôlée avec un fonds de roulement net global en progression de plus de 15 M€. Cette hausse conséquente est la résultante de l'autofinancement net dégagé chaque année (en moyenne 10 M€), abondé par les importants produits de cessions d'actifs.

Portée par de solides conditions d'exploitation, la stratégie patrimoniale a pour objectif de contribuer au renouvellement du parc obsolescent, dans la mesure où elle permet de réduire le poids du patrimoine des années 50 à 70 et d'envisager un volume plus important de démolitions dans les quartiers pour lesquels une recomposition urbaine est nécessaire, ainsi que de développer une offre nouvelle, en adéquation avec les besoins, notamment de petites typologies adaptées au vieillissement et localisées près des services. L'Ancols observe toutefois qu'une offre nouvelle accessible aux ménages les plus modestes est à ce stade absente de la stratégie de la Sainte Barbe alors que la réalité économique et sociale de son territoire nécessite de proposer une offre à bas niveau de loyers. La mise en œuvre d'une politique consistant à rechercher des équilibres économiques à l'opération conduirait à des loyers de sortie élevés. Cette pratique n'est pas nécessaire au regard de la situation financière de la société, qui devrait permettre avec des décisions d'engagement d'opérations prises dans le cadre d'un modèle économique à l'échelle de l'organisme, de développer une offre de logements accessibles à des ménages modestes.

8 SEINE-SAINT-DENIS HABITAT (93), UN ORGANISME DÉTERMINANT AYANT UN RÔLE SOCIAL MAJEUR, DANS UN TERRITOIRE AVEC DES ENJEUX IMPORTANTS, AVEC DES MARGES DE MANŒUVRE LUI PERMETTANT D'ACCROÎTRE LES INVESTISSEMENTS ET L'ENTRETIEN

L'office public de l'habitat (OPH) Seine-Saint-Denis Habitat, dénommé SSDH, situé dans le département de Seine-Saint-Denis (93) dans la région Île-de-France, a fait l'objet d'un contrôle de l'Ancols, couvrant la période 2014 à 2018.

L'office, contrôlé par le conseil départemental de Seine-Saint-Denis, est le premier bailleur social de ce département avec 14 % des logements locatifs sociaux du territoire. Il détient au 1er janvier 2019[62] 32 123 logements dans 30 communes, la moitié de son parc étant dans cinq communes que sont Stains (5 389 logements), Romainville (3 357 logements), Blanc-Mesnil (3 007 logements), Bobigny (2 509 logements) et La Courneuve (2 231 logements). Il est par ailleurs le premier bailleur social de plusieurs communes : Blanc-Mesnil, Clichy-sous-Bois, Dugny, Les Lilas, Montfermeil, Neuilly-sur-Marne, Pavillon-sous-Bois, Pré-Saint-Germain, Romainville et Stains. L'organisme a également 528 places ou équivalent logements dans des foyers et résidences sociales, gérés par des tiers[63].

Près des trois quarts (73 %) du parc de logements de Seine-Saint-Denis Habitat se situe dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)[64], les autres bailleurs du département étant présents dans ces quartiers à hauteur de 61 % de leurs parcs. L'office a été concerné par 15 projets du programme national de rénovation urbaine qui pour certains se poursuivent dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain[65]. L'organisme fait l'objet par ailleurs de dispositifs de soutien financier de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) de façon ininterrompue depuis mai 2006[66].

---

[62] Les données caractérisant le parc locatif sont issues des traitements Ancols du Répertoire du parc locatif social (RPLS) au 1er janvier 2019, qui comprend l'ensemble des logements conventionnés et non conventionnés.

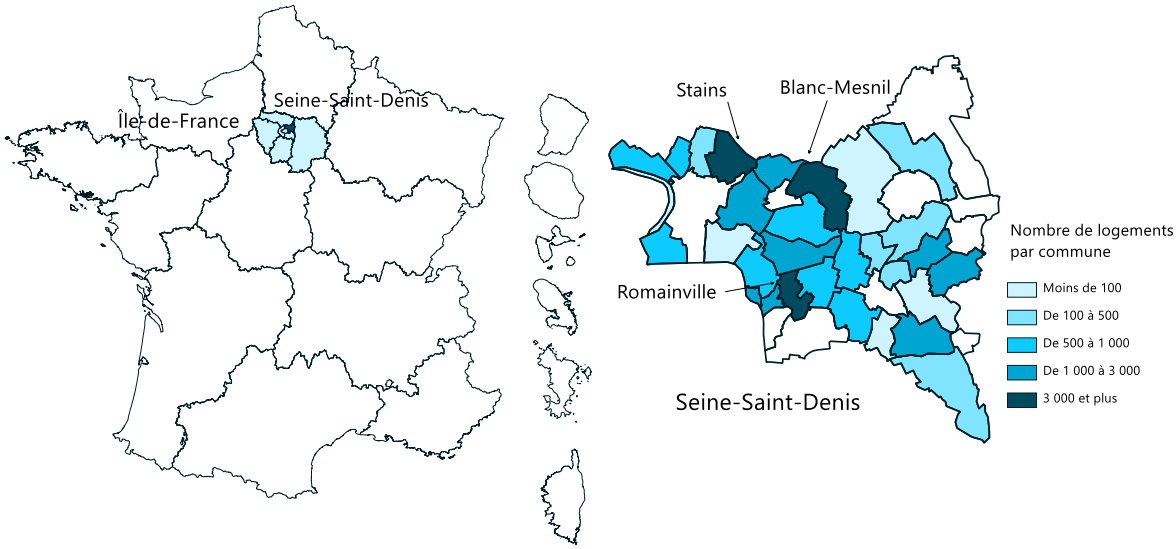
[63] Données des états réglementaires au 31 décembre 2018 déclarées dans Harmonia.

[64] Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) constituent depuis le 1er janvier 2015 la nouvelle géographie d'intervention de la politique de ville en remplacement notamment des zones urbaines sensibles (ZUS) et des quartiers en contrat urbain de cohésion sociale (Cucs).

[65] La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a instauré le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), qui fait suite au programme national pour la rénovation urbaine (PNRU), institué en 2003. Ce nouveau programme de transformation de quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), doit se déployer à l'horizon de 2024.

[66] Un nouveau protocole d'aide au redressement de la CGLLS était en discussion à la date de clôture des opérations de contrôle sur place, pour notamment prendre en compte les projets inscrits au NPNRU.

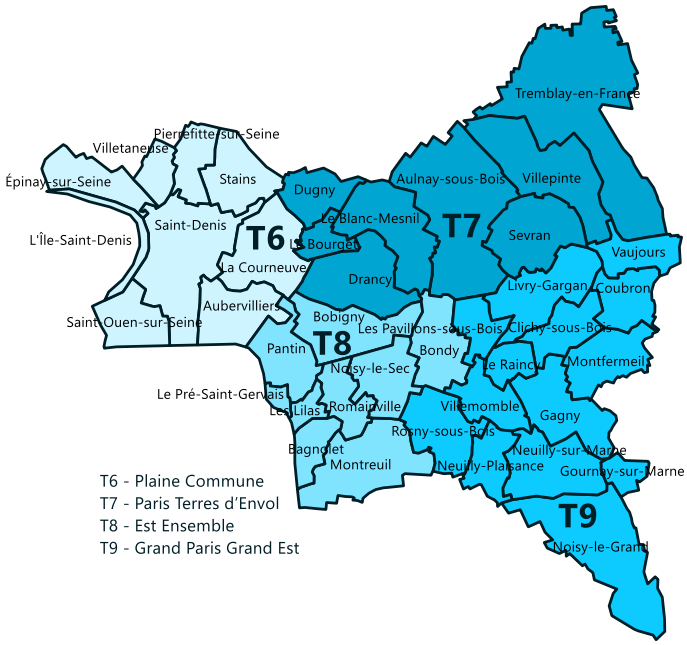
Carte 8.1 : Localisation du parc de Seine-Saint-Denis Habitat au 1er janvier 2019



Source : données RPLS, traitements Ancols

Les onze autres offices publics de l'habitat du département sont rattachés depuis le 1er janvier 2018 aux quatre établissements publics territoriaux (EPT) créés par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), qui constituent depuis lors, compte tenu de leurs compétences en matière de politique du logement, les interlocuteurs de l'office départemental en matière de politique locale de l'habitat.

Carte 8.2 : Établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris en Seine-Saint-Denis



Source : représentation Ancols

L'office est actionnaire majoritaire depuis 2011 d'une société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) d'HLM, Les Habitations Populaires, dont l'objet est de développer des logements en accession à la propriété. Deux opérations, représentant 82 logements, ont été livrées entre 2013 et 2018.

Le contrôle de l'Ancols a porté sur différents axes relatifs à la situation et à la stratégie patrimoniale de l'organisme, à sa politique sociale et à la gestion locative, ainsi qu'à sa situation financière. Ce contrôle a notamment mis en exergue les enseignements présentés ci-après.

8.1 UN BAILLEUR LOGEANT LA PLUS GRANDE PROPORTION DE MÉNAGES À TRÈS FAIBLES REVENUS DANS UN DÉPARTEMENT SOUMIS AUX PLUS IMPORTANTES PROBLÉMATIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES DE FRANCE MÉTROPOLITAINE

La Seine-Saint-Denis est le département qui concentre le plus fort taux de ménages à revenus modestes du territoire français métropolitain. Selon les données de l'année de référence 2017[67], le revenu médian par unité de consommation y est, de 17 300 €, contre 23 200 € sur l'ensemble de la région Île-de-France. Le taux de pauvreté[68] y est également très élevé, 28 % des ménages qui y résident ayant des revenus en dessous du seuil de pauvreté, contre 15 % au niveau régional. Par ailleurs, le taux de chômage des actifs s'y élève à 18 %, contre 13 % en Île-de-France. Plusieurs communes d'implantation majeure de l'office connaissent des situations de très forte précarité, en particulier la commune de Stains, sur le territoire de laquelle Seine-Saint-Denis Habitat détient 39 % des résidences principales et 68 % des logements sociaux, où la part des ménages en dessous du seuil de pauvreté est de 37 %, La Courneuve, où l'organisme détient 28 % des logements sociaux, où le taux de pauvreté est de 41 %, ou encore Clichy-sous-Bois, où l'office détient 32 % du parc social, où 43 % des ménages sont sous le seuil de pauvreté. Ce département constitue par ailleurs un territoire où la part de la population jeune est très élevée, 43 % de ses habitants ayant moins de 30 ans selon les données de l'année de référence 2017.

Tableau 8.1 : Situation socio-économique des territoires d'implantation de Seine-Saint-Denis Habitat en 2017

	Département de Seine-Saint-Denis	Commune de Stains	Commune de Romainville	Commune de Blanc-Mesnil	Commune de Bobigny	Commune de La Courneuve	Région Île-de-France
Population	1 623 111	38 720	27 567	56 783	53 640	43 054	12 174 880
Nombre total de résidences principales	626 006	13 458	10 841	19 955	19 054	15 148	5 187 337
Part de logements locatifs	61,0%	69,8%	65,9%	59,3%	72,9%	75,1%	52,9%
Part de logements de SSDH	5,1%	39,4%	31,0%	14,8%	13,2%	14,5%	-
Revenu médian par unité de consommation	17 310 €	14 780 €	18 330 €	16 030 €	14 820 €	13 840 €	23 230 €
Part des ménages fiscaux imposés	47,9%	34,0%	50,0%	42,0%	35,0%	29,0%	63,9%
Taux de pauvreté	27,9%	37,0%	24,0%	31,0%	36,0%	41,0%	15,3%
Taux de chômage des 15 à 64 ans	18,4%	22,0%	18,7%	21,2%	22,7%	26,0%	12,5%

* Ratio calculé à partir de données de RPLS au 01.01.2018

Source : Comparateur de territoire Insee, millésime 2017, observations 2015 à 2019

[67] 2017 constitue l'année de référence du Comparateur de territoire de l'Insee disponible à la date de la présente analyse. Ce millésime correspond à des observations réalisées de 2015 à 2019 au titre du recensement de la population, cinq années d'enquêtes étant requises pour l'établissement des résultats de chaque millésime.

[68] Le taux de pauvreté selon l'Insee est la part des ménages ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté. Ce seuil s'établit à 60 % du niveau de vie médian de l'ensemble de la population, qui est calculé à partir des revenus fiscaux des ménages, observés de manière comparable en fonction de la composition (unité de consommation).

Le département de Seine-Saint-Denis, en première couronne de Paris, avec une évolution moyenne annuelle de la population positive, de 1,1 % entre 2012 et 2017, constitue une des zones les plus tendues des marchés du logement et la pression de la demande logements sociaux y est très élevée.

Au regard de cette situation, l'analyse des données issues des enquêtes réglementaires en matière d'occupation du parc social montre que Seine-Saint-Denis Habitat remplit un rôle social majeur en logeant la plus forte proportion de ménages à très faibles revenus du département dans son parc. Plus d'un ménage sur trois (37 %) dispose en 2018 de revenus inférieurs à 20 % des plafonds d'accès aux logements locatif social standard[69]. Ce taux pour les 80 autres bailleurs sociaux présents dans le département est de 19 %. Cette proportion atteint 44 % dans le parc de l'office situé sur le territoire communal de Bobigny (22 % pour les autres bailleurs) et 42 % à Dugny (14 % pour les autres bailleurs). Huit ménages sur dix ont au sein du parc de l'office des revenus inférieurs à 60 % des plafonds d'accès aux logements locatif social standard, contre six sur dix pour les autres bailleurs. Corrélativement, la proportion de ménages bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (APL)[70] est de 53 %, contre 36 % dans le parc des autres bailleurs.

La proportion de ménages dont le titulaire du bail a moins de 25 ans est de 6 % dans le parc de l'office départemental, contre moins de 1 % dans le parc des autres bailleurs. *A contrario*, la proportion de ménages dont le titulaire a 75 ans et plus, de 10 %, est voisine de celle des autres bailleurs du département de Seine-Saint-Denis.

Tableau 8.2 : Situation socio-économique comparée des ménages locataires en 2018

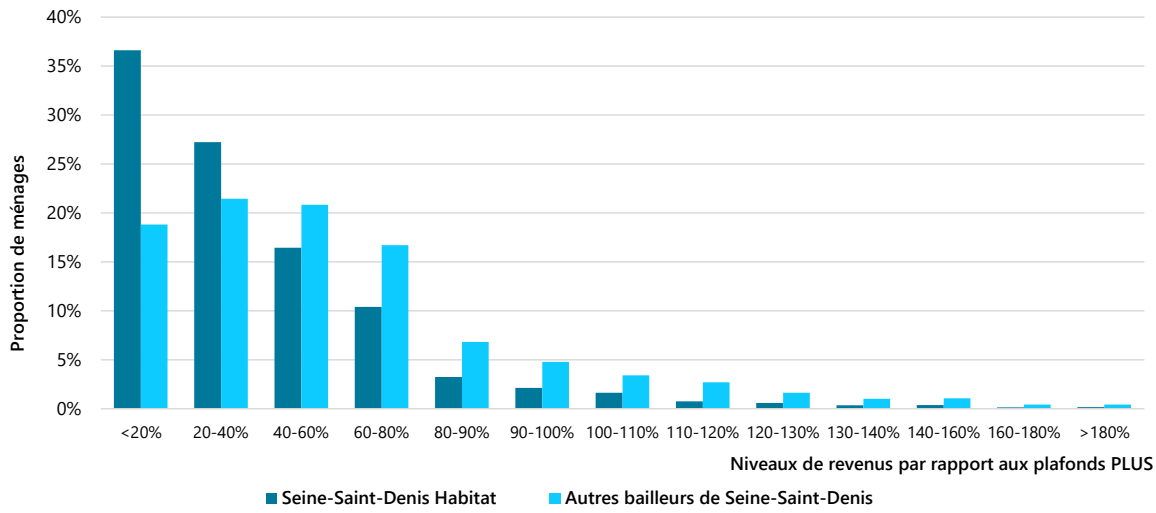
	Seine-Saint-Denis Habitat	Autres bailleurs de Seine-Saint-Denis
Ménages aux revenus < à 20% des plafonds PLUS	36,6%	18,8%
Ménages aux revenus < à 60% des plafonds PLUS	80,3%	61,1%
Ménages aux revenus ≥ à 100% des plafonds PLUS	4,0%	10,6%
Personnes seules	28,5%	29,5%
Familles monoparentales	16,9%	20,7%
Ménages bénéficiaires des aides au logement (APL/AL)	53,4%	35,8%
Ménages bénéficiaires du minimum vieillesse	4,2%	0,8%
Ménages dont le titulaire a moins de 25 ans	6,4%	0,6%
Ménages dont le titulaire a moins de 30 ans	10,3%	5,0%
Ménages dont le titulaire a 75 ans ou plus	10,1%	8,9%

Source : données de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitements Ancols

[69] Il s'agit des plafonds réglementés de revenus pour accéder à des logements dit PLUS, fonctions de la composition des ménages et de la zone géographique. Par exemple, il est de 23 721 € en 2019 pour une personne seule en Île-de-France.

[70] L'aide personnalisée au logement (APL) bénéficie aux locataires, qui remplissent des conditions de revenus définies selon la composition du ménage, des logements faisant l'objet d'une convention conclue entre l'État et un bailleur, à qui cette aide est susceptible d'être directement versée.

Graphique 8.1 : Dispersion comparée des ménages locataires par niveaux de revenus par rapport aux plafonds PLUS en 2018



Source : données de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitements Ancols

L'office remplit par ailleurs pleinement ses obligations en matière d'accueil des publics prioritaires, notamment au titre du droit au logement opposable (DALO)[71], ainsi qu'en matière de mixité sociale en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville[72].

8.2 UNE POLITIQUE LOCATIVE TRÈS SOCIALE, AVEC DES LOYERS PARMI LES PLUS ACCESSIBLES DU DÉPARTEMENT

Seine-Saint-Denis Habitat dispose d'un parc avec un niveau de loyers très accessible aux ménages disposant de faibles revenus, qui se situe au global en deçà de celui de l'ensemble des autres bailleurs du département. Au 1er janvier 2019, le loyer mensuel médian hors charges déclaré pratiqué à l'échelle de l'ensemble des logements du parc de l'office départemental est de 5,96 € par m² de surface habitable (SH), contre 6,62 € au m² de SH à l'échelle des autres bailleurs du département. En position relative, l'office se situe en termes de loyer médian hors charges à la huitième position, par ordre croissant, des 81 bailleurs sociaux du département.

[71] Le droit au logement opposable (DALO), institué par la loi du 5 mars 2007, permet aux personnes mal logées de faire valoir leur droit à un logement. Ces personnes sont désignées par des commissions de médiation comme étant prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence.

[72] La loi n°2017-86 relative à l'égalité et à la citoyenneté a instauré l'obligation pour les organismes de logement social d'attribuer au moins 25 % de logements en dehors des quartiers de la politique de la ville (QPV) à des ménages à faibles ressources, dans le premier quartile des demandeurs de logement social.

Tableau 8.3 : Loyers mensuels médians hors charges comparés au 1er janvier 2019

	Nombre de logements	Loyer médian en m² de SH	Part de T3	Loyer médian d'un T3	Surface médiane d'un T3
Département de Seine-Saint-Denis					
Seine-Saint-Denis Habitat	32 123	5,96 €	39,6%	369 €	63 m²
Autres bailleurs sociaux	198 131	6,62 €	38,5%	401 €	64 m²
Logements en QPV					
Seine-Saint-Denis Habitat	72,6%	5,88 €	39,6%	369 €	64 m²
Autres bailleurs sociaux	61,3%	6,35 €	39,6%	382 €	63 m²
Logements hors QPV					
Seine-Saint-Denis Habitat	27,4%	6,20 €	39,4%	369 €	63 m²
Autres bailleurs sociaux	38,7%	7,16 €	36,8%	456 €	64 m²
Commune de Stains					
Seine-Saint-Denis Habitat	5 389	5,74 €	34,8%	355 €	61 m²
Autres bailleurs sociaux	2 526	6,26 €	36,9%	385 €	63 m²
Commune de Romainville					
Seine-Saint-Denis Habitat	3 357	5,68 €	38,5%	372 €	67 m²
Autres bailleurs sociaux	1 598	6,88 €	48,4%	420 €	65 m²
Commune de Blanc-Mesnil					
Seine-Saint-Denis Habitat	3 007	6,29 €	44,1%	367 €	58 m²
Autres bailleurs sociaux	4 883	6,20 €	40,3%	368 €	63 m²
Commune de Bobigny					
Seine-Saint-Denis Habitat	2 509	5,48 €	39,6%	331 €	68 m²
Autres bailleurs sociaux	7 681	6,09 €	37,3%	383 €	66 m²
Commune de La Courneuve					
Seine-Saint-Denis Habitat	2 231	5,61 €	31,0%	428 €	66 m²
Autres bailleurs sociaux	5 731	6,65 €	36,0%	370 €	60 m²

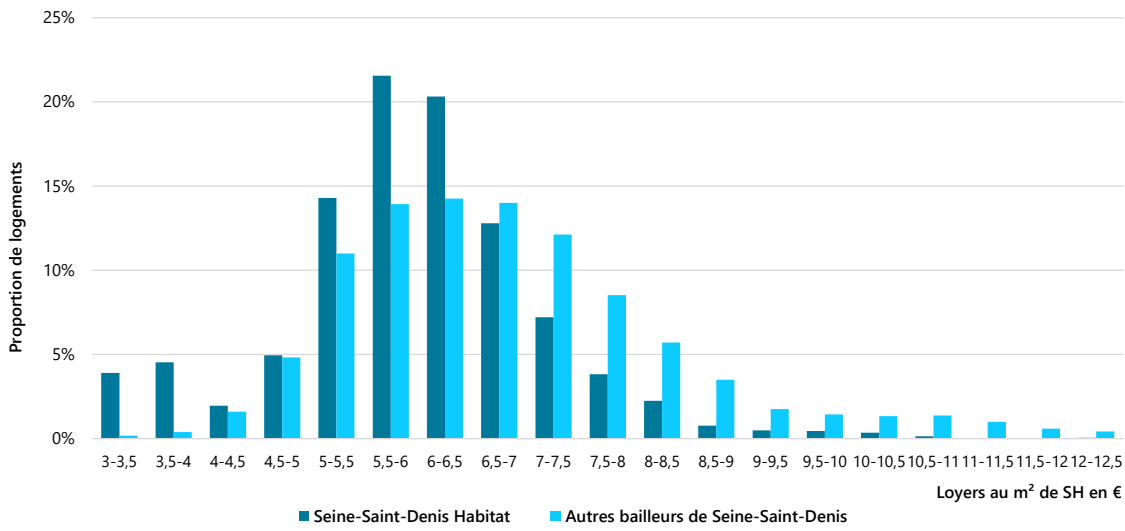
Source : données RPLS, traitements Ancols

Un logement sur quatre relève des catégories de logements sociaux dont les plafonds de loyers sont les plus accessibles[73], avec un loyer médian hors charges au m² de 5,6 €. Le loyer mensuel médian hors charges d'un T3 dans le parc de l'office est de 369 € pour une surface habitable médiane de 63 m² contre 401 € pour 64 m² pour les autres bailleurs sur le département. La différence est plus marquée pour les logements hors quartiers prioritaires de la politique de la ville, le loyer médian d'un T3 étant de 369 € contre 456 € pour les autres bailleurs.

L'observation de la dispersion du parc de logements par niveau de loyer au m² de SH hors charges confirme l'accessibilité des loyers de Seine-Saint-Denis Habitat avec une proportion de logements à bas loyers beaucoup plus importante que pour les autres bailleurs sociaux du département.

[73] Les catégories de logements, qui correspondent aux filières initiales de financement principal entraînant l'application de plafonds, réglementairement encadrés, de revenus et de loyers, sont majoritairement des HLMO.

Graphique 8.2 : Dispersion comparée du parc de logements par niveaux de loyers hors charges au 1er janvier 2019



Source : données RPLS, traitements Ancols

En ce qui concerne les différents processus de l'activité locative de l'organisme, la mission de contrôle a relevé une application irrégulière par l'organisme du supplément de loyer solidarité (SLS)[74] jusqu'au 1er juillet 2016. Les seuils de dépassement, coefficients et montants des suppléments de loyer solidarité quittancés aux locataires en dépassement des plafonds de revenus n'ont pas été en conformité pendant plusieurs années avec les dispositions réglementaires prévues aux articles R. 441-19 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH). En conséquence, le montant de SLS perçu est inférieur à celui qui aurait résulté de l'application de la réglementation.

En termes de régularisation des charges, une refonte en profondeur du processus de régularisation a été opéré par l'office, à la suite d'une réserve du commissaire aux comptes lors de la certification des comptes de l'exercice 2017, afin de remédier aux insuffisances observées, avec effet en 2020.

8.3 UN PARC ANCIEN, FORTEMENT CONCERNÉ PAR LES PROJETS DE RÉNOVATION URBAINE, AVEC DES PROBLÉMATIQUES DE MAINTENANCE ET UNE VACANCE QUI S'ACCROÎT

Le parc de Seine-Saint-Denis Habitat, ancien, présente des besoins importants en réhabilitation, qui ont notamment été traités par une forte mobilisation des projets de rénovation urbaine, avec 15 projets impliquant l'office dans le cadre du programme national de rénovation urbaine.

L'office a peu construit après 1980, 83 % des logements de son parc étant antérieurs à cette année, 50 % datant des années 1960 et 1970. Son parc, âgé de 50 ans en moyenne, est constitué principalement de grands ensembles d'habitat social, comme les 4 000 à La Courneuve, Le Clos-Saint-Lazare à Stains, l'Abreuvoir à Bobigny, ou encore les Quatre Tours au Blanc-Mesnil.

[74] Le supplément de loyer solidarité (SLS) est acquitté par les locataires dont les revenus dépassent un seuil réglementé. Une enquête annuelle obligatoire est réalisée par les bailleurs sociaux pour établir l'assujettissement au supplément de loyer de solidarité.

Des réhabilitations et reconstructions significatives ont été réalisées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU), notamment à Stains et à La Courneuve. À l'issue de ces réalisations, le parc de l'office présente toujours des besoins importants de réhabilitation et d'entretien. Certains quartiers à La Courneuve, au Blanc-Mesnil ou à Bobigny font en outre l'objet de points de vigilance en termes de propreté et d'encombrants, d'entretien des espaces verts, ainsi que d'utilisation et d'état des caves. De nouveaux projets étaient à l'étude lors du contrôle dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) dans les communes de Bondy, Le Blanc-Mesnil, Clichy-sous-Bois, La Courneuve, Épinay, Neuilly-sur-Marne, Noisy-Le-Sec, Romainville, Stains, Villetaneuse.

La majeure partie des efforts d'investissements de l'office a été menée dans le cadre de la rénovation urbaine, ce qui a motivé depuis 2007 le maintien d'un plan de consolidation signé avec la CGLLS, prorogé jusqu'en 2020. Le PNRU a permis la rénovation de 8 500 logements et la construction de 1 500 logements neufs, en reconstitution des logements démolis, pour environ 700 M€. Les rénovations énergétiques ont permis de traiter une partie des logements les plus énergivores. Il reste cependant 17 % du parc, soit environ 5 000 logements, classé avec une étiquette de performance énergétique dégradée (E et F).

Certains quartiers de localisation du patrimoine de l'office sont identifiés comme nécessitant une mobilisation de moyens importants en personnels et en maintenance afin de maintenir un niveau satisfaisant de sécurité, de propreté et de fonctionnement des équipements. Dans le cadre du diagnostic préalable à une certification interne au secteur avec le label Quali'HLM, 12 sites, concentrant 3 200 logements et présentant des situations complexes de qualité insuffisante, ont été identifiés afin de faire l'objet de plans d'actions spécifiques et coordonnés pour gérer les problématiques, notamment d'enclavement, de trafics, de vandalisme, d'occupation illicite des parties communes et des caves, de gestion des déchets et épaves.

Une réorganisation des services de proximité a été opérée, à la suite de la reprise de patrimoine de l'Opievoy en 2017 et à l'absorption de l'OPH de Romainville en 2018, ayant entrainé un accroissement du parc de 35 % entre 2015 et 2018, à hauteur de 8 235 logements. Cette réorganisation a pris en compte l'évolution des collectivités territoriales du Grand Paris et de leurs territoires, la nouvelle organisation de proximité coïncidant avec les périmètres des quatre établissements publics territoriaux du département. L'office a indiqué que l'un des objectifs de ce projet visait à poursuivre l'amélioration de la qualité de service rendu aux locataires et à résorber plus rapidement les dégradations souvent récurrentes auxquelles sont soumises son patrimoine.

Si l'amélioration de la qualité du service constitue une priorité pour l'office, les réclamations émises par les locataires sont cependant en hausse (39 700 réclamations en 2017, en augmentation de 34 % par rapport à 2016), et une marge de progression existe en matière de délais de traitement. En 2016, un diagnostic a identifié des pistes portant notamment sur le traitement des réclamations, les processus d'entrée dans les lieux, la gestion de la tranquillité, la propreté et l'entretien des équipements, ainsi que l'amélioration du suivi des prestations. Un plan d'action sur 3 ans comportant 120 actions a été défini, parmi lesquelles figurent la mise en place d'un centre d'appel téléphonique, la mise en place d'outils pour certains processus, ainsi que la démarche de certification Quali'HLM. Des actions ont également été réalisées par des chargés de projets de développement social et

urbain, recrutés en agence, au nombre de six, et portent sur l'éradication des punaises de lit, la sensibilisation à la maîtrise des charges ou la gestion des déchets. Une montée en compétence des gardiens, par des actions de formation et l'accès à des outils de suivi des réclamations, ainsi que la mise en œuvre de commande directe de petits travaux pour les parties communes, a également été amorcée. Les agences ont été dotées d'une ligne budgétaire spécifique pour intervenir en préventif ou en curatif.

Par ailleurs, la vacance de logements au sein du parc de Seine-Saint-Denis Habitat tend à s'accroître malgré la forte tension du marché locatif. Le taux de logements vacants, hors vacance technique, est de 3,4 % au 1er janvier 2019, en augmentation de 0,6 point par rapport à 2017[75]. Les autres bailleurs du département connaissent pour l'ensemble un taux de 1,3 point inférieur, quasiment stable sur trois ans d'observation. La proportion de parc inoccupé, qui intègre également les logements vides qui ne font pas l'objet de démarche d'attribution, pour des raisons qui peuvent recouvrir une indisponibilité pour travaux ou un déficit d'attractivité, est de 4,8 % début 2019, 1,3 point au-dessus du taux global des autres bailleurs du département. La problématique de vacance est particulièrement importante pour le parc dans la commune de Stains, le taux de vacance étant de 4,1 % et la proportion de logements inoccupés de 8 % au 1erjanvier 2019 contre respectivement 3,5 % et 1,8 % pour les autres bailleurs du département. L'office a mené une étude des causes retardant la relocation : les délais de réalisation des diagnostics amiante dans les parties privatives ainsi que la nécessité de conserver des logements disponibles pour faciliter les relogements liés aux démolitions n'expliquent qu'en partie l'augmentation de la vacance. Certains délais observés s'avèrent compressibles, tels que ceux inhérents à la remise en état des logements ou l'instruction des dossiers d'attribution. Il est par ailleurs apparu qu'un rapprochement était nécessaire entre le service du siège qui instruit les dossiers d'attributions et les services des agences chargés d'effectuer les états des lieux et la remise en état des logements avant leur relocation.

Tableau 8.4 : Taux de logements vacants et inoccupés comparés

	1er janvier 2017	1er janvier 2018	1er janvier 2019
Département de Seine-Saint-Denis			
Taux de logements vacants			
Seine-Saint-Denis Habitat	2,8%	2,5%	3,4%
Autres bailleurs sociaux	1,9%	2,1%	2,1%
Proportion du parc inoccupé (y.c. vide)			
Seine-Saint-Denis Habitat	4,8%	4,0%	4,8%
Autres bailleurs sociaux	3,1%	3,3%	3,5%

Source : données RPLS, traitement Ancols

8.4 UNE SITUATION FINANCIÈRE FAVORABLE OFFRANT UNE MARGE DE MANŒUVRE SIGNIFICATIVE POUR SOUTENIR UN AMBITIEUX PROGRAMME D'INVESTISSEMENT ET D'ENTRETIEN

Seine-Saint-Denis Habitat bénéficie d'une solide situation financière. Le protocole CGLLS et les récents transferts de patrimoine ont permis à l'office de consolider sa structure financière, sa

[75] L'observation est sur trois ans, les données sur la vacance déclarées dans RPLS au 1er janvier 2016 étant incomplètes.

profitabilité et sa rentabilité. En effet les prix d'acquisition des actifs transférés ont amélioré la rentabilité économique malgré une profitabilité obérée notamment par des taxes foncières élevées sur son territoire d'intervention et des coûts de gestion qui sont assez élevés en dépit d'une tendance à la baisse.

Tableau 8.5 : Évolution de la capacité d'autofinancement

Montants en millions d'euros

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Loyers	104,89	106,64	108,27	130,87	140,30	7,5%
Écart de récupération de charges	- 1,42	- 3,12	- 0,53	- 0,93	- 3,92	28,9%
Péréquation RLS					- 2,17	
Produits locatifs	**103,47**	**103,52**	**107,74**	**129,94**	**134,21**	**6,7%**
Produits des activités d'accession						
Produits des activités annexes	0,53	0,55	0,60	1,18	1,02	17,9%
Chiffre d'affaires	**104,00**	**104,07**	**108,34**	**131,12**	**135,23**	**6,8%**
Production stockée et coûts de promotion immobilière						
Production immobilisée						
Produit net issu des activités	**104,00**	**104,07**	**108,34**	**131,12**	**135,23**	**6,8%**
Coût de gestion	- 36,23	- 34,32	- 34,38	- 37,06	- 42,82	4,3%
Charges de maintenance (y.c régie)	- 19,86	- 20,72	- 20,53	- 25,02	- 27,76	8,7%
Cotisation CGLLS		- 1,39	- 1,10	- 1,10	- 0,53	- 27,4%
Taxes foncières sur les propriétés bâties	- 18,05	- 18,52	- 14,07	- 14,55	- 22,43	5,6%
Créances irrécouvrables	- 1,89	- 1,76	- 1,53	- 2,41	- 2,44	6,5%
Excédent brut d'exploitation	**27,96**	**27,36**	**36,73**	**50,98**	**39,24**	**8,8%**
Autres charges et produits d'exploitation	2,86	2,07	2,37	1,74	6,36	22,1%
Intérêts sur financements locatifs	- 6,19	- 5,37	- 4,61	- 6,80	- 7,10	3,5%
CAF courante	**24,64**	**24,07**	**34,49**	**45,92**	**38,50**	**11,8%**
Autres flux financiers	0,53	0,21	0,14	0,06	0,17	- 24,5%
Flux exceptionnels	6,07	3,54	- 1,24	- 0,32	2,06	
Impôt sur les bénéfices						
CAF brute	**31,24**	**27,81**	**33,39**	**45,66**	**40,73**	**6,9%**
Ventes de logements et d'autres actifs immobilisés	**0,02**	**3,78**	**1,76**	**1,36**	**1,91**	**227,5%**

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Sur la période 2014-2018, les évolutions des agrégats financiers sont impactées par la reprise du patrimoine de l'Opievoy intervenue en 2017, et l'absorption de l'OPH de Romainville en 2018. Le chiffre d'affaires progresse en moyenne annuelle de 6,8 % et atteint 135,2 M€ en 2018, soit 4 210 € par logement. Une progression moindre des charges sur la période permet un accroissement annuel moyen de 8,8 % de l'excédent brut d'exploitation dont le niveau atteint 39,2 M€ en 2018, soit 1 222 € par logement. En raison d'une augmentation plus faible des charges d'intérêts qui affichent un taux de croissance annuel moyen de 3,5 %, la capacité d'autofinancement courante s'inscrit dans une nette tendance haussière caractérisée par une augmentation annuelle moyenne de près de 12 %. Le montant moyen par logement passe ainsi de 1 034 € en 2014 à 1 199 € en 2018.

Malgré l'impact de la réduction de loyer de solidarité (RLS)[76] en 2018, l'office conserve un haut niveau de profitabilité, sans porter atteinte à l'effort de maintenance qui croît en moyenne de 8,7 % par an.

[76] La loi de finances pour 2018 (art. 126) a institué une réduction de loyer de solidarité (RLS) appliquée par les bailleurs sociaux à compter du 1er février 2018 aux locataires dont les revenus sont inférieurs à un plafond fixé en fonction de la composition du foyer et de la zone géographique. La RLS concerne les logements faisant l'objet d'un conventionnement avec l'État ouvrant droit à l'Aide personnalisée au logement (APL) et s'accompagne d'une baisse du montant de l'APL pour les locataires concernés.

Par logement ou équivalent logement géré, la moyenne annuelle des charges de maintenance passe de 833 € en 2014 à 864 € en 2018. Ce niveau traduit un effort significatif de l'office en lien avec la moyenne d'âge élevée de son patrimoine (50 ans).

Quant aux coûts de gestion, bien que progressant moins vite que le chiffre d'affaires, leur niveau s'avère élevé. Sur la période 2014-2018, le coût de gestion (hors régie et hors CGLLS) augmente en moyenne annuelle de 4,3 %, du fait principalement des charges de personnel qui croissent de 6,5 % en rythme annuel alors que l'évolution moyenne des autres charges n'est que de 0,2 %. Cependant, le coût de gestion au logement passe de 1 520 € en 2014 à 1 333 € en 2019[77]. Cette évolution résulte des actions engagées par l'office et surtout de l'impact des opérations de restructuration intervenues sur la période (rachat du patrimoine de l'Opievoy et absorption de l'OPH de Romainville).

L'office a conscience du niveau élevé de son coût de gestion au logement et spécifie que son patrimoine est situé aux trois quarts dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville, ce qui nécessite, selon lui, plus de personnel de proximité comparativement à d'autres organismes.

L'agence note toutefois que l'organisme doit réfléchir à son organisation qui pourrait être mieux optimisée. En effet, en termes d'organisation et de pilotage d'activité, des marges de progression sont observables. L'effectif de l'organisme est de 725 ETP au 31 décembre 2018, soit 22,6 ETP pour 1 000 logements en 2018. Les données sectorielles[78] font état de 17 ETP pour 1 000 logements pour les organismes de plus de 15 000 logements en 2018, ce qui représente un différentiel de 5,6 agents pour 1 000 logements (+32,9 %). L'absentéisme du personnel s'avère élevé, représentant notamment 31 jours calendaires d'absence par agent et par an en 2016, soit 29,2 % de plus que la moyenne des jours d'absence par agent pour l'ensemble des offices (24 jours en moyenne). En 2018, 62 % des effectifs sont employés dans sept agences (dont 61 % de personnels gardiens et employés d'immeuble). Cette organisation peut être interrogée, la gestion locative étant très centralisée. L'agence préconise l'engagement d'une réflexion sur l'organisation de certaines activités du cycle de gestion locative, notamment les attributions des logements, le recouvrement des loyers, la signature des baux. De même, pour un pilotage efficace des coûts de gestion et de l'activité, les moyens actuels de l'office se révèlent insuffisants. En effet, les outils de pilotage et de suivi de l'activité de l'office, au regard de sa taille, sont peu développés. Différents chantiers ont été engagés par l'organisme, notamment en termes d'exploitation des données, qu'il est important de mener à bien.

[77] Il est précisé que le contrôle a été l'occasion de rappeler à l'office l'obligation de comptabiliser la production immobilisée, l'absence de comptabilisation majorant à due concurrence les coûts de gestion. Il n'y a en effet pas de valorisation des dépenses de maîtrise d'ouvrage interne dans le cadre de l'activité de construction de logements locatifs. Cette absence de comptabilisation représente environ 400 000 à 600 000 € annuels de produits non comptabilisés et corrélativement une surestimation du même montant des coûts de gestion d'environ 19 € par logement, soit un coût de gestion corrigé de l'ordre de 1 315 € par logement ou équivalent logement géré.

[78] Source : Rapport annuel de branche de la fédération des OPH, édition 2019

Tableau 8.6 : Évolution des coûts de gestion

Montants en millions d'euros

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Charges de personnel	23,30	23,32	23,64	26,61	29,35	5,9%
Personnel extérieur à l'organisme	0,05	0,30	0,15	0,23	0,29	51,2%
Déduct° coûts internes de product° immobilisée/stockée						
Déduct° coût du personnel de maintenance en régie	- 0,62	- 0,56	- 0,62	- 0,56	- 0,42	- 9,3%
Transferts de charges d'exploitation						
Coûts de personnel hors régie et maîtrise d'ouvrage (1)	**22,74**	**23,06**	**23,17**	**26,28**	**29,22**	**6,5%**
Approvisionnements (stocks et variation)	0,38	0,71	0,49	0,57	0,95	25,8%
Achats non stockés de matériel et fournitures	2,30	2,13	2,19	1,44	1,18	- 15,4%
Déduct° consommations pour maintenance en régie	- 0,46	- 0,50	- 0,23	- 0,48	- 0,95	19,9%
Crédit baux et baux à long terme						
Primes d'assurances	1,13	1,11	1,10	1,25	1,31	3,8%
Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	1,40	1,57	1,63	1,35	2,22	12,2%
Publicité, publications, relations publiques	0,44	0,40	0,42	0,45	0,63	9,3%
Déplacements, missions et réceptions	0,10	0,08	0,09	0,09	0,13	8,2%
Redevances de sous-traitance générale	0,00	0,00			0,00	
Autres services extérieurs	7,66	6,58	5,96	6,50	7,29	- 1,2%
Déduct° cotisations CGLLS		- 1,39	- 1,10	- 1,10	- 0,53	- 27,4%
Déduct° mutualisation FNAP-CGLLS						
Impôts, taxes et versements assimilés, hors rémunérat°	0,49	0,50	0,54	0,60	0,99	19,0%
Quotes-parts de résultat sur opérat° faites en commun						
Redevances et charges diverses de gestion courante	0,07	0,05	0,13	0,13	0,40	55,5%
Autres charges externes hors régie et hors CGLLS (2)	**13,50**	**11,26**	**11,21**	**10,78**	**13,61**	**0,2%**
Coût de gestion normalisé (3) = (1)+(2)	**36,23**	**34,32**	**34,38**	**37,06**	**42,82**	**4,3%**
Nombre de logements et équivalents logements gérés (4)	23 834	23 923	23 659	28 509	32 121	7,7%
Coût de gestion normalisé au logement et équivalent logement gérés (en €) = (3)/(4)	**1 520**	**1 434**	**1 453**	**1 300**	**1 333**	**- 3,2%**

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Grâce à une exploitation particulièrement profitable, l'office a conforté sa structure financière sur la période 2014-2018, avec une progression annuelle moyenne de 8,3 % des ressources propres. En cumul, la capacité d'autofinancement brute générée sur la période s'élève à 178,8 M€, ce qui avec les autres fonds propres dont l'organisme a pu bénéficier (notamment les subventions Anru) lui permet d'afficher un total de ressources propres d'un milliard d'euros au 31 décembre 2018. Ce niveau, combiné à une progression annuelle moyenne de 16,7 % de l'endettement sur la période, concourt à la constitution d'un solide fonds de roulement dont le montant au logement atteint 3 137 € par logement ou équivalent logement géré.

Tableau 8.7 : Évolution de la structure financière

Montants en millions d'euros

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Capitaux propres	412,90	438,94	452,14	461,90	515,93	5,7%
Provisions pour gros entretien	7,20	7,15	7,37	4,02	4,22	- 12,5%
Autres provisions pour risques et charges	15,34	9,71	9,80	8,36	6,64	- 18,9%
Amortissements et dépréciations	296,72	323,06	343,02	377,23	479,49	12,7%
Ressources propres	**732,17**	**778,86**	**812,33**	**851,50**	**1 006,28**	**8,3%**
Dettes financières	284,45	297,09	416,98	470,67	527,70	16,7%
Ressources stables	**1 016,62**	**1 075,95**	**1 229,32**	**1 322,18**	**1 533,97**	**10,8%**
Immobilisations d'exploitation brutes	- 907,77	- 957,72	- 1 106,64	- 1 230,27	- 1 433,20	12,1%
Fonds de roulement économique[1]	**108,85**	**118,23**	**122,68**	**91,91**	**100,78**	**- 1,9%**
Immobilisations financières	- 2,87	- 2,07	- 1,13	- 0,69	- 0,45	- 37,2%
Fonds de roulement net global (FRNG)[1]	**105,98**	**116,16**	**121,55**	**91,22**	**100,33**	**- 1,4%**
Portage accession et opérations d'aménagement[2]	- 0,45	- 0,24	- 0,32	- 0,23	- 0,23	- 15,2%
Créances locataires et acquéreurs[2]	- 9,34	- 4,40	- 12,98	- 10,67	- 10,32	2,5%
Autres éléments du BFR[2]	- 35,52	- 48,75	- 34,37	- 16,58	- 8,36	- 30,3%
Trésorerie nette	**60,67**	**62,78**	**73,88**	**63,75**	**81,41**	**7,6%**

[1] Hors dépréciations de l'actif circulant

[2] Montants nets des dépréciations

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Le niveau du fonds de roulement est d'autant plus solide que l'endettement de l'organisme est relativement faible, en dépit de sa progression. En 2018, il est équivalent à 13,7 années de capacité d'autofinancement courante, voire 11,6 années en prenant son niveau net de la trésorerie disponible.

Tableau 8.8 : Équilibres structurels

Montants en millions d'euros

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018
Endettement	284,45	297,09	416,98	470,67	527,70
Capacité d'autofinancement courante (CAFC)	24,64	24,07	34,49	45,92	38,50
Endettement / CAFC	**11,55**	**12,35**	**12,09**	**10,25**	**13,71**
Trésorerie	60,67	62,78	73,88	63,75	81,41
Endettement net de trésorerie	223,78	234,31	343,10	406,93	446,28
Endettement net de trésorerie / CAFC	**9,08**	**9,74**	**9,95**	**8,86**	**11,59**
Valeur nette comptable du parc locatif (VNC)	465,01	479,67	623,71	670,25	754,52
Dotations Amortissements du parc locatif	27,69	30,44	32,82	47,16	52,57
VNC / Amortissement du parc locatif	**16,80**	**15,76**	**19,01**	**14,21**	**14,35**
Ressources propres	732,17	778,86	812,33	851,50	1 006,28
Ressources stables	1 016,62	1 075,95	1 229,32	1 322,18	1 533,97
Ressources propres / Ressources stables	**72,0%**	**72,4%**	**66,1%**	**64,4%**	**65,6%**

Source : données Harmonia, traitements Ancols

L'office a élaboré une simulation financière prévisionnelle jusqu'en 2027. Sa trajectoire financière pour les prochaines années sera principalement impactée par les enjeux du NPNRU, en préparation lors des opérations de contrôle. Ce nouveau programme devrait nécessiter des investissements pour un montant estimé entre 421 M€ et 484 M€ pour environ 7 000 logements, avec des ajustements fonction des hypothèses retenues, notamment la démolition ou non de certains immeubles.

À la date du contrôle, l'organisme est en cours de discussion avec la CGLLS pour l'établissement d'un nouveau protocole visant notamment à prendre en compte les projets du NPNRU. Toutefois, il

convient de souligner que l'office dispose des capacités financières qui lui sont nécessaires pour soutenir sa politique de travaux et d'entretien ainsi que les impacts de la RLS. Il peut également mobiliser plus fortement le levier de l'endettement pour contribuer à la réalisation des projets du NPNRU ou entreprendre d'autres opérations hors NPNRU.

Selon les prévisions de l'organisme, l'annuité de la dette devrait atteindre en 2025 un montant équivalent à 25 % des loyers, soit un niveau traduisant le maintien de sa capacité d'endettement, l'endettement projeté à horizon 2025 ne représentant que 17 à 18 années de capacité d'autofinancement. Compte tenu de cette marge de manœuvre, afin de réaliser son ambitieuse politique d'investissement et de travaux, l'agence recommande à l'office de revoir sa stratégie patrimoniale (se traduisant notamment par une actualisation de son PSP) et de procéder à des arbitrages qui permettent d'intensifier les opérations de réhabilitation tout en conservant un niveau élevé de maintenance. En effet, pour faire face à une situation moins favorable en lien avec la RLS, des mesures d'économies ont été prévues. Elles concernaient en particulier la maintenance (2,4 M€ pour le gros entretien et 580 k€ pour l'entretien courant). Or, l'agence observe que la maintenance du patrimoine reste un enjeu majeur pour l'organisme, et même si ce patrimoine a bénéficié d'importants travaux dans le cadre du PNRU, les besoins d'intervention sur le parc restent importants. Dans ce contexte et eu égard à la situation financière de l'office et à ses marges de manœuvre, une baisse de la maintenance s'avère inopportune, celle-ci affichant une croissance annuelle moyenne de 0,9 % au cours de la période contrôlée.

Tableau 8.9 : Évolution du coût global d'intervention sur le parc

Montants en millions d'euros

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Charges d'exploitation liées aux immeubles	3,34	3,69	3,65	4,22	4,92	10,2%
Entretien et réparat° courants sur biens immobiliers locatifs	4,30	4,47	4,69	5,50	5,68	7,2%
Dépenses de gros entretien sur biens immobiliers locatifs	11,14	11,50	11,34	14,27	15,79	9,1%
Maintenance locative en régie - Coût du personnel	0,62	0,56	0,62	0,56	0,42	- 9,3%
Maintenance locative en régie - Consommations	0,46	0,50	0,23	0,48	0,95	19,9%
Coût de la maintenance	**19,86**	**20,72**	**20,53**	**25,02**	**27,76**	**8,7%**
Additions et remplacement de composants	42,01	40,19	29,41	30,81	8,61	- 32,7%
Coût global d'intervention sur le parc	**61,87**	**60,91**	**49,94**	**55,82**	**36,37**	**- 12,4%**
Nombre de logements et équivalents logements gérés	23 834	23 923	23 659	28 509	32 121	7,7%
Coût de la maintenance au logement (€)	**833**	**866**	**868**	**877**	**864**	**0,9%**
Coût global d'intervention sur le parc au logement (€)	**2 596**	**2 546**	**2 111**	**1 958**	**1 132**	**- 18,7%**

Source : données Harmonia, traitements Ancols

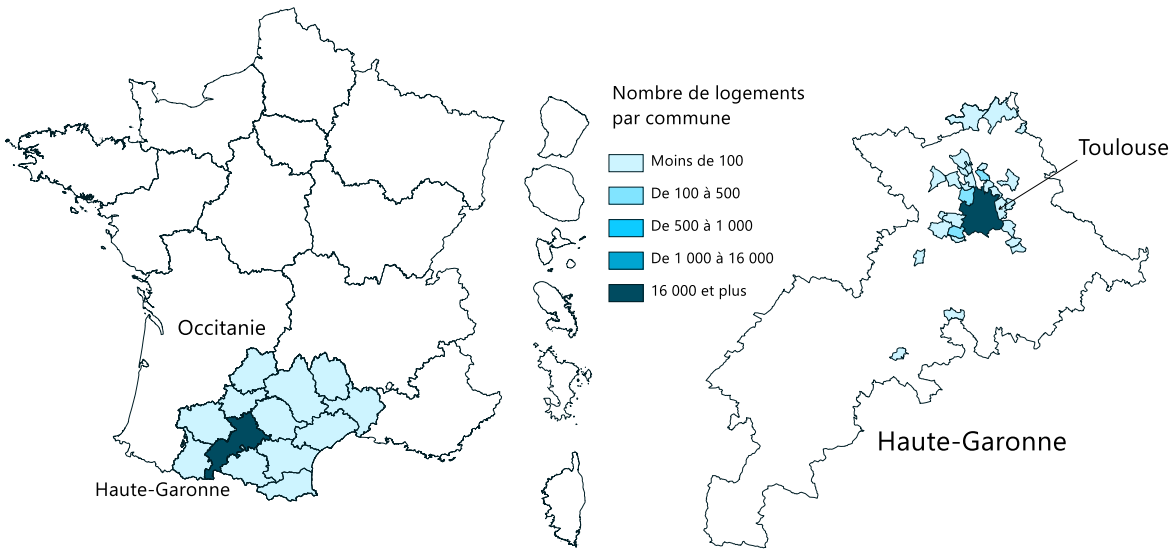
En outre, les projections financières de l'organisme anticipent une progression des coûts de gestion au taux moyen annuel de 1,6 % au logement. Ils devraient représenter 34,5 % du chiffre d'affaires en 2020 contre 31,7 % en 2018, ce qui requiert une vigilance de la part de l'office. Il conviendrait d'engager des actions pour contenir l'évolution du coût de gestion (ressources humaines et frais généraux) en développant toutes les synergies possibles à la suite des récentes opérations de reprise de patrimoine et d'absorption.

9 TOULOUSE MÉTROPOLE HABITAT (31), UN DES PRINCIPAUX ORGANISMES D'UN TERRITOIRE DYNAMIQUE, DONT LA CAPACITÉ D'INVESTISSEMENT EST LIMITÉE PAR UN COÛT DE GESTION TROP ÉLEVÉ

L'office public de l'habitat (OPH) Toulouse Métropole Habitat, dénommé Habitat Toulouse, situé dans le département de Haute-Garonne (31) dans la région Occitanie, a fait l'objet d'un contrôle de l'Ancols, couvrant la période allant de 2014 à 2018.

L'office, contrôlé par la métropole de Toulouse depuis le 1er janvier 2017, constitue le premier bailleur social du département de la Haute-Garonne avec 20 % des logements locatifs sociaux du territoire, 17 autres bailleurs étant implantés sur le département, parmi lesquels quatre SA d'HLM qui disposent de 57 % des logements. Toulouse Métropole Habitat (TMH) détient au 1er janvier 2019[79] 17 708 logements, répartis sur 29 communes de Haute-Garonne. La quasi-totalité du patrimoine, 95 %, est située sur la commune de Toulouse, où l'office, premier bailleur de la ville, possède 36 % des logements sociaux communaux, trois SA d'HLM disposant par ailleurs de 43 % du parc. L'organisme détient également 82 places ou équivalent logements dans des foyers et résidences sociales, gérés par des tiers[80].

Carte 9.1 : Localisation du parc de Toulouse Métropole Habitat au 1er janvier 2019



Source : données RPLS, traitements Ancols

[79] Les données caractérisant le parc locatif sont issues des traitements Ancols du Répertoire du parc locatif social (RPLS) au 1er janvier 2019, qui comprend l'ensemble des logements conventionnés et non conventionnés.

[80] Données des états réglementaires au 31 décembre 2018 déclarées dans Harmonia.

Le territoire de Toulouse Métropole compte 771 100 habitants (année de référence 2017[81]), dont 479 600 habitants pour la commune de Toulouse. La population de la métropole représente 57 % des résidents du département de Haute-Garonne et 13 % de la région Occitanie. Toulouse Métropole se caractérise par une attractivité importante, notamment visible au travers du flux migratoire positif dont bénéficie l'EPCI[82] entre 2012 et 2017, quoique que dans une mesure moindre par rapport au département et à la région (+0,5 % contre +0,7 %).

Un peu plus de la moitié (55 %) du parc de logements de l'office Habitat Toulouse se situe dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)[83], les autres bailleurs du département étant concernés à hauteur de 46 %. Les trois quartiers d'Empalot, Reynerie-Bellefontaine et Bagatelle-Faourette, où TMH est fortement présent, ont fait l'objet de démolitions, reconstructions de l'offre, résidentialisations et réhabilitations dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU)[84]. Le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) prévoit de nouvelles interventions sur le parc de l'organisme dans les quartiers du Grand Mirail et des Izards-La Vache.

Le contrôle de l'Ancols a porté sur différents axes relatifs à la situation et à la stratégie patrimoniale de l'organisme, à sa politique sociale et à la gestion locative, ainsi qu'à sa situation financière. Ce contrôle a notamment mis en exergue les enseignements présentés ci-après.

9.1 UN PARC AVEC DES LOYERS NOTABLEMENT ACCESSIBLES AU REGARD DES BESOINS ET DE LA SITUATION DU TERRITOIRE

Toulouse Métropole Habitat dispose d'un parc essentiellement collectif et constitué sur une période longue, 59 % du parc ayant plus de 40 ans, avec 20 % construit avant 1960, disposant de niveaux de loyers pratiqués très accessibles, lui permettant d'accueillir des ménages modestes.

Le niveau médian de loyers hors charges est de 5,9 € par m² de surface habitable (SH) sur l'ensemble du parc au 1er janvier 2019. Il est inférieur à celui observé chez les autres bailleurs sociaux de la métropole toulousaine (6,4 € au m² de SH) et de la commune de Toulouse (6,6 € au m² de SH) où se situe très majoritairement le parc. En termes de coût locatif pour les ménages, le loyer médian d'un T3 de l'office est inférieur de 61 € à celui des autres bailleurs des communes de la métropole et de 75 € dans la commune de Toulouse, pour une surface médiane légèrement inférieure. Le loyer médian est en revanche un peu supérieur au m² de surface habitable dans les quartiers de la politique de la ville de Toulouse (5,4 € contre 5,2 €), où se situent la totalité du parc en QPV de l'office. Le

[81] Source : Comparateur de territoire Insee, millésime 2017, observations 2015 à 2019.

[82] Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des regroupements de communes, qui exercent des compétences obligatoires ou facultatives sur décision des communes membres.

[83] Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) constituent depuis le 1er janvier 2015 la nouvelle géographie d'intervention de la politique de ville en remplacement notamment des zones urbaines sensibles (ZUS) et des quartiers en contrat urbain de cohésion sociale (Cucs).

[84] Le programme national pour la rénovation urbaine (PNRU), institué par la loi du 1er août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine, constitue une action nationale de transformation des quartiers les plus fragiles classés en zones urbaines sensibles (ZUS), avec la mise en œuvre, confiée à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), de programmes portant sur les logements, les équipements publics et les aménagements urbains. La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a instauré un nouveau programme de transformation de quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), qui doit se déployer à l'horizon de 2024.

coût locatif étant fonction de la surface des logements, TMH dispose au global sur les T3 d'un coût médian sensiblement inférieur à celui des autres bailleurs pour la même typologie de logements, les surfaces de ses logements étant en moyenne légèrement plus petites que celles des logements des autres bailleurs.

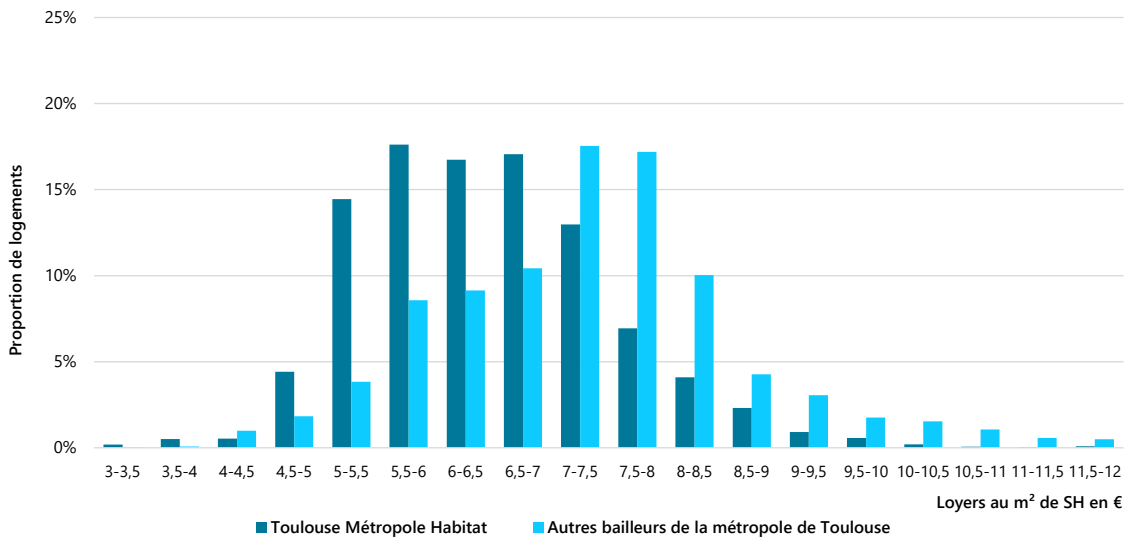
Tableau 9.1 : Loyers mensuels médians hors charges comparés au 1er janvier 2019

	Nombre de logements	Loyer médian en m² de SH	Part de T3	Loyer médian d'un T3	Surface médiane d'un T3
Département de Haute-Garonne					
Toulouse Métropole Habitat	17 708	5,86 €	39,3%	354 €	62 m²
Autres bailleurs sociaux	72 381	6,30 €	36,0%	410 €	65 m²
Commune de Toulouse					
Toulouse Métropole Habitat	16 814	5,81 €	39,1%	346 €	62 m²
Autres bailleurs sociaux	30 454	6,60 €	31,6%	421 €	64 m²
Logements en QPV					
Toulouse Métropole Habitat	57,5%	5,40 €	36,3%	317 €	59 m²
Autres bailleurs sociaux	25,1%	5,24 €	27,5%	351 €	66 m²
Logements hors QPV					
Toulouse Métropole Habitat	42,5%	6,53 €	42,8%	426 €	63 m²
Autres bailleurs sociaux	74,9%	6,58 €	32,9%	431 €	64 m²
EPCI de Toulouse Métropole					
Toulouse Métropole Habitat	17 495	5,86 €	39,3%	353 €	62 m²
Autres bailleurs sociaux	50 154	6,43 €	35,5%	414 €	65 m²

Source : données RPLS, traitements Ancols

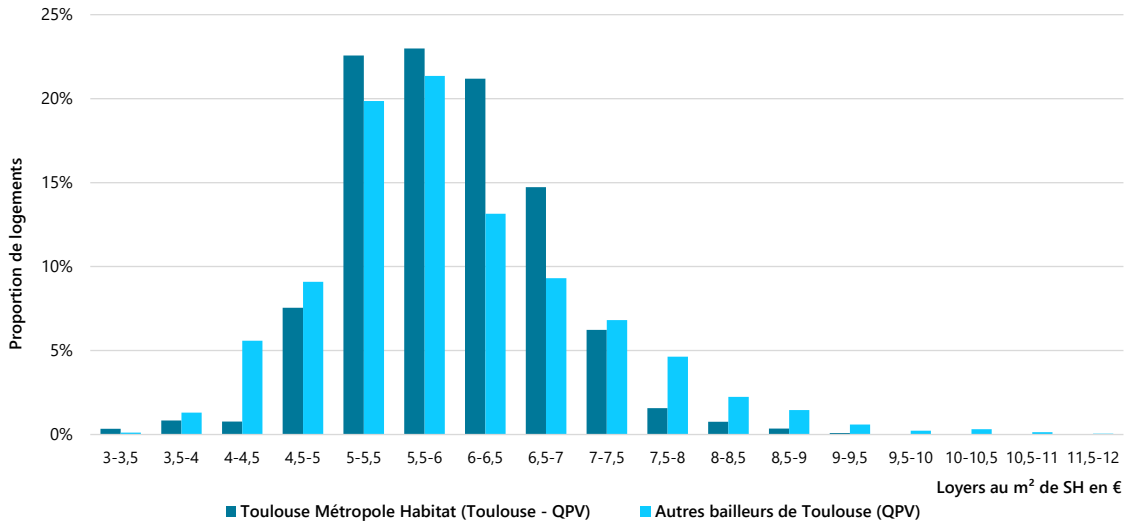
L'observation de la dispersion du parc de logements par niveau de loyer au m² de SH hors charges montre une forte proportion de logements à bas loyers comparativement aux autres bailleurs sociaux de la métropole, avec un écart moindre dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville dans la commune de Toulouse.

Graphique 9.1 : Dispersion comparée du parc de logements par niveaux de loyers hors charges dans la métropole de Toulouse au 1er janvier 2019



Source : données RPLS, traitements Ancols

Graphique 9.2 : Dispersion comparée du parc de logements par niveaux de loyers hors charges dans les quartiers prioritaires de la commune de Toulouse au 1er janvier 2019



Source : données RPLS, traitements Ancols

Plus d'un logement sur deux (57 %) relève des catégories de logements sociaux[85], dont les plafonds de loyers sont les plus accessibles, en dessous de 6,0 € du m² de surface habitable, le loyer médian hors charges au m² de SH de ces logements étant de 5,3 €. Ces logements ne représentent que 24 % du parc des autres bailleurs de la métropole de Toulouse.

Le parc est soumis à une vacance relativement faible. Au 1er janvier 2019, la part des logements vacants est de 1,9 %, proportion relativement stable sur cinq années d'exercice. Elle est inférieure à celle des autres bailleurs de la métropole, à l'exception de la dernière année où elle devient légèrement supérieure. La proportion de parc inoccupé, qui intègre également les logements vides qui ne font pas l'objet de démarche d'attribution, notamment pour motif d'indisponibilité pour travaux, est en revanche plus importante, mais comparable à ce qui est observé pour les autres bailleurs. La vacance technique générée principalement par les démolitions à réaliser dans le cadre des projets contractualisés avec l'Anru a été constante sur la période, avec un recul en 2019. Ce niveau n'est pas amené à diminuer compte tenu des nouvelles démolitions programmées dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain.

[85] Les catégories de logements, qui correspondent aux filières initiales de financement principal entraînant l'application de plafonds, réglementairement encadrés, de revenus et de loyers, sont majoritairement des HLMO.

Tableau 9.2 : Taux de logements vacants et inoccupés comparés

	1er janvier 2015	1er janvier 2016	1er janvier 2017	1er janvier 2018	1er janvier 2019
Métropole de Toulouse					
Taux de logements vacants					
Toulouse Métropole Habitat	1,8%	2,2%	1,9%	2,3%	1,9%
Autres bailleurs sociaux	2,2%	3,3%	2,7%	3,1%	1,4%
Proportion du parc inoccupé (y.c. vide)					
Toulouse Métropole Habitat	5,3%	5,6%	6,1%	4,8%	5,0%
Autres bailleurs sociaux	3,7%	4,9%	4,2%	4,5%	3,7%
Commune de Toulouse					
Taux de logements vacants					
Toulouse Métropole Habitat	1,7%	2,1%	1,9%	2,3%	1,9%
Autres bailleurs sociaux	2,8%	4,3%	3,3%	3,5%	1,6%
Proportion du parc inoccupé (y.c. vide)					
Toulouse Métropole Habitat	5,3%	5,5%	6,1%	4,9%	5,1%
Autres bailleurs sociaux	4,5%	6,1%	5,4%	5,5%	4,6%

Source : données RPLS, traitement Ancols

9.2 UNE POLITIQUE D'ATTRIBUTION QUI CONDUIT À LOGER MOINS DE MÉNAGES À FAIBLES REVENUS QUE LES AUTRES BAILLEURS, EN DÉPIT D'UN PARC DE LOGEMENTS À BAS LOYERS

L'analyse des données issues de l'enquête réglementaire en matière d'occupation du parc montre que Toulouse Métropole Habitat, bien qu'ayant un parc avec des loyers nettement plus accessibles, loge au global à l'échelle de l'intercommunalité des ménages dont les caractéristiques économiques sont similaires à celles des autres bailleurs. Ainsi, 67 % des ménages locataires de l'office disposent en 2018 de revenus inférieurs à 60 % des plafonds de revenus des plafonds d'accès aux logements locatif social standard, dits « PLUS »[86], contre 66 % pour les autres bailleurs. Dans la commune de Toulouse où se concentre la très grande majorité de son parc, l'office loge moins de ménages aux très faibles revenus que les autres bailleurs, 28 % de ses ménages locataires se situant en dessous de 20 % du plafonds d'accès contre 35 % des ménages locataires des autres bailleurs sur le territoire communal. La part des ménages bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (APL)[87] est inférieure de 4 points comparativement aux autres bailleurs sur le territoire de la métropole, comme de la commune de Toulouse.

[86] Il s'agit des plafonds réglementés de revenus pour accéder à des logements dit PLUS, fonctions de la composition des ménages et de la zone géographique. Par exemple, il est de 20 623 € en 2019 pour une personne seule en Province.

[87] L'aide personnalisée au logement (APL) bénéficie aux locataires, qui remplissent des conditions de revenus définies selon la composition du ménage, des logements faisant l'objet d'une convention conclue entre l'État et un bailleur, à qui cette aide est susceptible d'être directement versée.

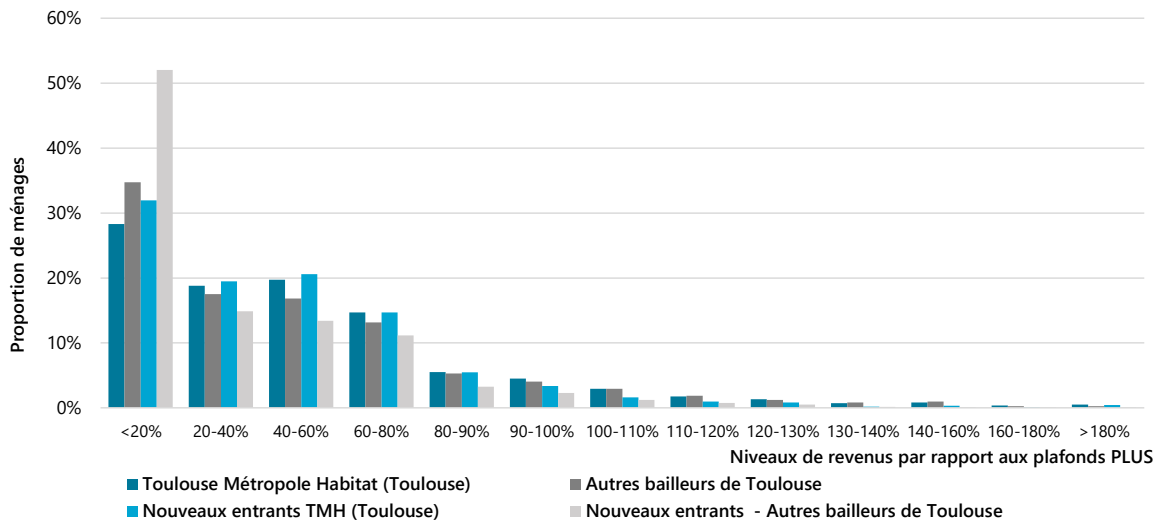
Tableau 9.3 : Situation socio-économique comparée des ménages locataires en 2018

	Toulouse Métropole Habitat	Autres bailleurs de la métropole de Toulouse	TMH - Toulouse	Autres bailleurs de Toulouse
Ménages aux revenus < à 20% des plafonds PLUS	28,1%	28,7%	28,3%	34,7%
Ménages aux revenus < à 60% des plafonds PLUS	66,7%	65,8%	66,8%	69,1%
Ménages aux revenus ≥ à 100% des plafonds PLUS	8,5%	8,7%	8,5%	8,4%
Emménagés recents aux revenus < à 20% des plafonds PLUS	31,4%	40,4%	31,9%	52,1%
Emménagés recents aux revenus < à 60% des plafonds PLUS	71,5%	75,3%	72,0%	80,3%
Personnes seules	48,0%	42,0%	48,1%	46,2%
Familles monoparentales	21,7%	22,8%	21,5%	20,5%
Ménages bénéficiaires des aides au logement (APL/AL)	55,4%	60,8%	55,4%	59,4%
Ménages dont le titulaire a moins de 25 ans	2,7%	7,4%	2,6%	11,5%
Ménages dont le titulaire a moins de 30 ans	9,5%	15,4%	9,2%	20,3%
Ménages dont le titulaire a 75 ans ou plus	13,5%	6,8%	13,8%	6,2%

Source : données de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitement Ancols

Une différence importante s'observe dans les caractéristiques des emménagés récents de TMH, qui s'avèrent dans la commune de Toulouse comme dans la métropole toulousaine beaucoup moins paupérisés que les ménages qui ont emménagé entre 2016 et 2018 dans le parc des autres bailleurs. 31 % des emménagés récents dans le parc d'Habitat Toulouse disposent en 2018 de revenus en dessous de 20 % des plafonds, contre 40 % pour les autres bailleurs de la métropole toulousaine, cette proportion atteignant 52 % pour la préfecture du département, soit 20 points au-dessus de la proportion observée pour l'office. Des écarts en ce qui concerne l'accueil des jeunes générations ont également été relevés, TMH logeant dans son parc toulousain 11 points de moins que les autres bailleurs des ménages dont le titulaire est âgé de moins de 30 ans. Inversement, la part des ménages dont le titulaire est âgé de 75 ans et plus est de 8 points plus élevée.

Graphique 9.3 : Dispersion comparée des ménages locataires par niveaux de revenus par rapport aux plafonds PLUS en 2018



Source : données de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitement Ancols

Si à l'échelle du département, ce décalage n'est pas observé (37 % des emménagés récents disposent de revenus inférieurs à 20 % des plafonds PLUS), sur Toulouse et sa métropole, territoires principaux d'intervention du bailleur, où se concentrent les enjeux majeurs en termes d'accès au logement

social, ces écarts amènent l'agence à interpeller TMH sur sa politique d'attribution, afin qu'il opère rapidement les inflexions nécessaires à sa contribution au logement des ménages à faibles ressources, en s'appuyant sur les atouts que constituent son implantation et ses niveaux de loyers.

Cette observation est renforcée par la situation de la demande de logement social sur la commune de Toulouse, la proportion de ménages à très faibles revenus demandant à y être logés étant élevée, 55 % des ménages demandeurs étant en dessous de 20 % du plafond d'accès à un logement social dit « standard ».

Tableau 9.4 : Répartition des ménages demandeurs en fonction de la position de leurs revenus par rapport aux plafonds de revenus d'éligibilité d'accès au logement social dans la commune de Toulouse au 31 décembre 2019

	Commune de Toulouse
Ménages demandeurs aux revenus < à 20% des plafonds PLUS	55,4%
Ménages demandeurs aux revenus < aux plafonds PLAI	82,7%
Ménages demandeurs aux revenus < aux plafonds PLUS	96,7%

Source : système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE), traitements Ancols

De plus, la commune de Toulouse est confrontée à des problématiques de relative précarité, le taux de pauvreté[88] étant plus élevé que dans la métropole et le département, 20 % de ménages de la commune ayant en 2017[89] des revenus en dessous du seuil de pauvreté contre 15 % pour la métropole et 13 % pour le département. Il en est de même pour le taux de chômage, 17 % des actifs de la commune étant au chômage contre 15 % dans la métropole et 13 % en Haute-Garonne.

Tableau 9.5 : Situation socio-économique des territoires d'implantation de Toulouse Métropole Habitat en 2017

	Commune de Toulouse	EPCI Toulouse Metropole	Département de Haute-Garonne	Région Occitanie	France (métropole)
Population	479 553	771 132	1 362 672	5 845 102	64 639 133
Nombre total de résidences principales	257 413	384 128	631 815	2 696 747	28 719 181
Part de logements locatifs	67,4%	58,2%	47,6%	40,9%	42,4%
Part de logements de TMH	6,4%	4,4%	2,7%	0,6%	-
Revenu médian par unité de consommation	20 640 €	22 310 €	22 510 €	20 180 €	21 110 €
Part des ménages fiscaux imposés	52,0%	56,1%	55,6%	46,6%	52,1%
Taux de pauvreté	20,0%	15,3%	12,9%	16,8%	14,5%
Taux de chômage des 15 à 64 ans	17,0%	14,7%	13,0%	15,2%	13,4%

* Ratio calculé à partir de données de RPLS au 01.01.2018

Source : Comparateur de territoire Insee, millésime 2017, observations 2015 à 2019

En matière de processus d'attribution, l'agence a relevé qu'une majorité des attributions correspond à des demandes récentes. 54 % des attributions hors mutation qui relèvent du contingent propre de l'office concernent des demandes qui ont moins de 6 mois et 34 % des demandes de moins de 3

[88] Le taux de pauvreté selon l'Insee est la part des ménages ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté. Ce seuil s'établit à 60 % du niveau de vie médian de l'ensemble de la population, qui est calculé à partir des revenus fiscaux des ménages, observés de manière comparable en fonction de la composition (unité de consommation).

[89] 2017 constitue l'année de référence du Comparateur de territoire de l'Insee disponible à la date de la présente analyse. Ce millésime correspond à des observations réalisées de 2015 à 2019 au titre du recensement de la population, cinq années d'enquêtes étant requises pour l'établissement des résultats de chaque millésime.

mois alors que celles-ci ne représentent respectivement que 30 % et 14 % des demandes actives dans le fichier SNE. Le délai moyen d'attribution (12 mois) est sensiblement inférieur à l'ancienneté moyenne des demandes sur la métropole (17 mois). Si les critères de priorités fixés dans le cadre du contingent préfectoral ou encore la volonté de capter une clientèle moins précarisée dans les QPV ou dans les logements PLS[90] peuvent parfois justifier le traitement de demandes récentes, l'office doit s'attacher à mieux prendre en compte les demandes anciennes pour les attributions dont il conserve la maîtrise.

Au regard de ces observations, un point d'attention réside dans l'attribution des logements PLS, produits de manière plus soutenue depuis 2011 par TMH, qui sont loués à des ménages éligibles au logement social ordinaire, voire au logement très social. Outre l'inadaptation des loyers de ces catégories de logements aux revenus de ces ménages, qui sont ainsi économiquement fragilisés, ces logements ne répondent pas à l'objectif de mixité pour lesquels ils ont été programmés. Sur les 260 logements PLS attribués de 2016 à 2018, 77 % ont été loués à des ménages ayant des revenus en dessous des plafonds réglementés d'accès au logement social PLUS, 47 % étant de surcroît sous les plafonds PLAI[91]. Le loyer médian hors charges des logements PLS est de 8,4 € du m² de SH, soit entre 2 et 3 € de plus au m² que les autres catégories de logements, et l'aide personnalisée au logement y est plafonnée en deçà des loyers PLUS. Compte tenu de l'inadéquation entre les revenus et les loyers que cette situation entraîne et de la difficulté importante de l'office à capter la population aux revenus intermédiaires présente dans l'agglomération toulousaine, malgré les efforts de commercialisation réalisés avec notamment la mobilisation de sites d'annonces, la poursuite du développement de cette catégorie de logements doit être remise en cause.

9.3 UN DÉVELOPPEMENT PORTÉ PAR LA POLITIQUE DE LA VILLE AVEC UNE FORTE MOBILISATION POUR LA QUALITÉ DE SERVICE

TMH porte une attention importante à la qualité de service rendu au locataire. Il dispose d'une organisation territorialisée et a mis en place des outils spécifiques de relations avec les locataires.

L'office a structuré sa gestion de proximité à travers quatre agences implantées dans les principaux quartiers de son patrimoine, complétées de 31 pôles de gestion répartis sur l'ensemble des sites, qui relayent l'action des agences et accueillent les locataires. Chaque gestionnaire a en charge entre 300 à 350 logements. Un centre de relations, composé de huit agents, prend en charge les appels des locataires et assure le lien avec les agences et la régie en charge du traitement des réclamations techniques, sur des plages horaires plus amples que celles des agences. La plateforme est en capacité de donner une réponse directe aux locataires sur de nombreux domaines et de déclencher des interventions en urgence avec des entreprises d'astreinte. Les réclamations techniques qui nécessitent un examen particulier sont transmises aux agences. L'outil de traitement interfacé avec l'ensemble des services garantit le contrôle de leur traitement dans les délais impartis et déclenche une enquête de satisfaction systématique auprès du locataire concerné. Les résultats de ces enquêtes

[90] Il s'agit de la catégorie de logements conventionnés à l'aide personnalisé au logement (APL) dont les plafonds réglementaires de revenus et de loyers sont les plus élevés.

[91] Les PLAI constituent la catégorie de logements dont les conditions locatives réglementairement encadrées sont très sociales, les plafonds de revenus des ménages qui peuvent y accéder et les plafonds des loyers étant les plus faibles.

font état de la réactivité des services et de la régie, avec des marges de progrès en termes de délais et de qualité des interventions réalisées par les prestataires. La régie, qui comprend 50 agents, intervient pour de petits travaux d'entretien dans les parties communes et les logements. Depuis 2014, elle assure également une prestation multi-services de maintenance et de dépannage, à laquelle les locataires peuvent recourir sur la base du volontariat.

Un dispositif spécifique a également été déployé en septembre 2016 pour lutter contre le développement des actes de malveillance sur le patrimoine et des troubles à la tranquillité, en particulier dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Une fonction dédiée intitulée « Médiation Prévention Tranquillité Résidentielle » coordonne les actions de l'office avec des partenaires. Elle est assumée par un responsable et deux médiateurs qui se déplacent sur site. Afin d'assurer la sécurité des locataires sur les sites les plus sensibles, l'office fait également appel à une société de surveillance.

Sur la période 2014-2018, le patrimoine de l'office enregistre 2 887 nouveaux logements locatifs, soit en moyenne 577 logements par an, avec une accélération en 2018, qui permet un dépassement des objectifs fixés par la CUS. Cette progression inclut près de 20 % d'acquisition de logements à d'autres bailleurs. Ce développement s'est concentré sur les communes de la métropole et de sa zone d'influence, avec 30% de ce nouveau parc en dehors de Toulouse. En tenant compte des démolitions et des ventes, l'augmentation annuelle moyenne du parc est de 2,1 %.

En termes de typologie, hors logements étudiants et acquisition de programmes occupés, 11 % des nouveaux logements locatifs sociaux sur la période constituent des PLS. L'organisme prévoit une proportion de livraison de cette catégorie de logements à un niveau identique. Si cette projection est déclarée être réservée aux territoires les plus tendus soit principalement la commune de Toulouse, le développement de ce type de logements à l'accessibilité plus réduite compte tenu du niveau de loyer doit être limité au regard des caractéristiques de la demande de logement social.

L'office réalise un effort d'investissement important sur son patrimoine le plus ancien afin d'assurer sa requalification. Les projets de réhabilitation du programme national de rénovation urbaine de l'Anru dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ont donné lieu à des programmes de démolition-reconstruction et réhabilitation conséquents.

L'office qui détient une forte proportion du parc des quartiers concernés a été impliqué dans l'ensemble des actions engagées. Le programme mis en œuvre dans le cadre du premier volet de rénovation urbaine, finalisé au moment du contrôle, a concerné les quartiers d'Empalot, Reynerie-Bellefontaine et Bagatelle-Faourette, pour un coût total de 261 M€ dont 49 M€ financés par l'Anru. Dans ce cadre, 1 225 logements ont été démolis, 3 983 réhabilités et 2 194 résidentialisés.

Le NPNRU prévoit pour l'office la démolition de 1 320 logements supplémentaires reconstitués à hauteur de 1 021, la réhabilitation de 1 828 logements et la résidentialisation de 2 670 sur six années, ce qui représente près des deux tiers de l'ensemble du programme de l'Anru sur Toulouse. TMH est concerné pour la partie de son patrimoine située dans le quartier d'intérêt national du Grand Mirail présentant des dysfonctionnements importants, ainsi que les Izards-La Vache, qui constitue un quartier d'intérêt régional. Le coût prévisionnel de ces interventions pour l'office est de l'ordre de 270 M€ dont 22 % subventionnés par l'Anru.

D'importants besoins de requalification sont par ailleurs identifiés sur ces quartiers en dehors des projets de rénovation urbaine. L'office a programmé trois opérations importantes de démolitions, réhabilitations et ventes totalisant 1 700 logements, dont l'échéance de finalisation est programmée en 2025.

L'agence a constaté l'effort de maintenance et de réhabilitation du parc réalisé par l'organisme, sur les façades et les espaces communs. Un point d'attention important est à signaler concernant les parties privatives, globalement moins prises en compte dans le cadre des réhabilitations et/ou des remises en état lors de la relocation. Il en résulte une certaine vétusté des équipements et notamment des salles de bains et revêtement de sols.

9.4 UNE PERFORMANCE D'EXPLOITATION DÉGRADÉE PAR UN COÛT DE GESTION TROP ÉLEVÉ LIMITANT LA CAPACITE D'INVESTISSEMENT

Au cours de la période contrôlée, l'office affiche une progression annuelle moyenne de 1,7 % de ses produits locatifs et de 2,3 % de son chiffre d'affaires. Toutefois, cette dynamique positive des produits d'exploitation ne se retrouve pas dans l'excédent brut d'exploitation (EBE) et la capacité d'autofinancement (CAF) courante qui baissent respectivement de 1,7 % et 2,7 % en rythmes annuels moyens sur la période. En proportion du chiffre d'affaires, l'EBE passe d'un niveau de 40,6 % en 2014 à 34,6 % en 2018, soit une baisse de 6 points, identique à l'évolution de la CAF courante qui passe de 32,7 % en 2014 à 26,8 % en 2018.

Tableau 9.6 : Évolution de la capacité d'autofinancement

Montants en millions d'euros

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Loyers	68,62	71,11	71,37	73,68	72,81	1,5%
Écart de récupération de charges	0,69	- 0,12	- 1,27	- 1,95	0,39	
Péréquation RLS					0,87	
Produits locatifs	**69,31**	**70,98**	**70,10**	**71,73**	**74,07**	**1,7%**
Produits des activités d'accession	8,38	17,20	16,20	12,03	10,65	6,2%
Produits des activités annexes	0,54	0,70	0,54	0,63	0,87	12,5%
Chiffre d'affaires	**78,23**	**88,87**	**86,83**	**84,39**	**85,59**	**2,3%**
Production stockée et coûts de promotion immobilière	- 7,50	- 14,52	- 12,26	- 10,67	- 8,43	3,0%
Production immobilisée	0,09	0,01	0,06	0,12	0,19	21,8%
Produit net issu des activités	**70,82**	**74,37**	**74,63**	**73,84**	**77,35**	**2,2%**
Coût de gestion	- 22,22	- 24,23	- 26,05	- 27,65	- 27,38	5,4%
Charges de maintenance (y.c régie)	- 8,91	- 9,79	- 10,69	- 10,69	- 11,01	5,4%
Cotisation CGLLS		- 0,72	- 1,24	- 0,83	- 0,50	- 11,1%
Taxes foncières sur les propriétés bâties	- 7,21	- 7,82	- 7,36	- 7,70	- 7,84	2,1%
Créances irrécouvrables	- 0,70	- 0,70	- 0,84	- 0,81	- 1,00	9,1%
Excédent brut d'exploitation	**31,77**	**31,11**	**28,45**	**26,17**	**29,62**	**- 1,7%**
Autres charges et produits d'exploitation	1,57	1,11	0,60	2,68	1,68	1,7%
Intérêts sur financements locatifs	- 7,77	- 6,90	- 6,46	- 7,12	- 8,38	1,9%
CAF courante	**25,57**	**25,32**	**22,59**	**21,74**	**22,92**	**- 2,7%**
Autres flux financiers	- 0,16	- 0,24	- 0,39	- 0,38	- 0,36	23,6%
Flux exceptionnels	3,03	2,32	1,43	1,15	0,03	- 68,1%
Impôt sur les bénéfices						
CAF brute	**28,44**	**27,39**	**23,62**	**22,51**	**22,59**	**- 5,6%**
Ventes de logements et d'autres actifs immobilisés	**3,15**	**5,76**	**10,29**	**28,36**	**17,61**	**53,8%**

Source : données Harmonia, traitements Ancols

La tendance baissière de l'EBE et de la CAF s'explique certes par l'évolution des charges de maintenance mais surtout par le niveau des coûts de gestion.

En matière de maintenance, l'organisme a assumé un fort niveau d'intervention qui se traduit par une croissance annuelle moyenne de 5,4 % des charges de maintenance. En intégrant les interventions comptabilisées dans les immobilisations, la croissance annuelle moyenne est encore plus forte puisqu'elle atteint 10,8 % en montant global et 8,2 % en montant par logement ou équivalent géré. Cet effort soutenu permet à l'office d'avoir un patrimoine en bon état, sous réserve de quelques points d'amélioration concernant les équipements privatifs.

Tableau 9.7 : Évolution du coût global d'intervention sur le parc

Montants en millions d'euros

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Charges d'exploitation liées aux immeubles	0,73	1,27	0,74	0,76	1,01	8,4%
Entretien et réparat° courants sur biens immobiliers locatifs	1,66	1,70	1,96	2,05	2,26	8,1%
Dépenses de gros entretien sur biens immobiliers locatifs	4,83	5,13	6,07	5,90	5,59	3,8%
Maintenance locative en régie - Coût du personnel	1,16	1,17	1,27	1,30	1,43	5,3%
Maintenance locative en régie - Consommations	0,53	0,52	0,65	0,69	0,72	7,8%
Coût de la maintenance	**8,91**	**9,79**	**10,69**	**10,69**	**11,01**	**5,4%**
Additions et remplacement de composants	15,84	8,57	20,93	21,97	26,28	13,5%
Coût global d'intervention sur le parc	**24,75**	**18,36**	**31,62**	**32,66**	**37,30**	**10,8%**
Nombre de logements et équivalents logements gérés	16 181	16 492	16 803	17 129	17 799	2,4%
Coût de la maintenance au logement (€)	**551**	**594**	**636**	**624**	**619**	**3,0%**
Coût global d'intervention sur le parc au logement (€)	**1 529**	**1 113**	**1 882**	**1 907**	**2 095**	**8,2%**

Source : données Harmonia, traitements Ancols

En ce qui concerne l'évolution des coûts de gestion, Toulouse Métropole Habitat est confronté à une double difficulté résultant d'un niveau particulièrement élevé et d'une tendance haussière au cours de la période contrôlée. Sur la période sous revue, le taux de croissance annuel moyen du coût de gestion atteint 5,4 % en montant global et 2,9 % en valeur rapportée au logement ou équivalent géré. En valeur relative, le coût de gestion représente 28,4 % du chiffre d'affaires en 2014 et 32,0 % en 2018, soit une augmentation significative de 3,6 points sur la période.

Centré sur les seuls objectifs de développement et de requalification de son parc, l'office n'a pas suffisamment pris en compte la nécessité de la maîtrise de son coût de gestion. Le coût de gestion rapporté au logement passe de 1 373 € en 2014 à 1 538 € en 2018. En termes de positionnement relatif, la situation de l'organisme se dégrade entre 2014 et 2018. Son coût de gestion au logement est déjà supérieur de 34,1 % à la médiane des organismes de province en 2014 et de 53,9 % en 2018, après un pic à 58,9 % en 2017. Même si les spécificités de TMH (réalisation de certaines prestations en régie habituellement externalisées ou parc important en QPV nécessitant une gestion de proximité renforcée) impactent ce ratio, elles n'expliquent pas cette croissance régulière qui amenuise ses marges de manœuvre.

En effet, malgré les observations récurrentes formulées dans les précédents rapports de contrôle portant sur l'importance des effectifs et le niveau très élevé du coût de gestion, l'organisme n'avait pas entrepris les efforts nécessaires pour ramener le coût de gestion à un niveau acceptable.

Pour faire face à cette difficulté, les dirigeants ont fait de la maîtrise du coût de gestion un objectif prioritaire en 2018 en le fixant dans le plan stratégique de patrimoine (PSP)[92] et dans les orientations budgétaires présentées en conseil d'administration le 18 octobre 2018. La volonté de la direction générale est de diminuer ses coûts de 300 € par logement à l'horizon 2020. L'un des principaux axes de travail est l'optimisation des processus de travail et la rationalisation des effectifs. Des efforts d'économies entrepris en 2018 ont commencé à produire leurs effets. Pour 2018, le coût de gestion au logement ou équivalent géré ressort à 1 538 € et le budget 2019 prévoit un niveau inférieur à 1 500 €. Des mesures de calibrage des effectifs ont été mises en place, se traduisant par une stabilisation des effectifs en 2018 et une légère baisse esquissée en 2019.

Tableau 9.8 : Évolution des coûts de gestion

Montants en millions d'euros

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Charges de personnel	16,46	17,48	18,65	20,34	21,21	6,5%
Personnel extérieur à l'organisme	0,22	0,49	0,65	0,74	0,44	18,2%
Déduct° coûts internes de product° immobilisée/stockée	- 0,64	- 0,68	- 0,79	- 1,05	- 1,25	18,5%
Déduct° coût du personnel de maintenance en régie	- 1,16	- 1,17	- 1,27	- 1,30	- 1,43	5,3%
Transferts de charges d'exploitation	- 0,10	- 0,31	- 0,06	- 0,03	0,00	- 55,3%
Coûts de personnel hors régie et maîtrise d'ouvrage (1)	**14,78**	**15,80**	**17,19**	**18,69**	**18,96**	**6,4%**
Approvisionnements (stocks et variation)	0,70	0,63	0,70	0,70	0,67	- 1,2%
Achats non stockés de matériel et fournitures	0,60	0,85	0,83	0,66	0,71	4,5%
Déduct° consommations pour maintenance en régie	- 0,53	- 0,52	- 0,65	- 0,69	- 0,72	7,8%
Crédit baux et baux à long terme						
Primes d'assurances	1,02	1,06	1,23	1,15	1,07	1,2%
Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	2,69	3,04	2,85	2,35	1,34	- 16,0%
Publicité, publications, relations publiques	0,28	0,31	0,52	0,46	0,29	0,8%
Déplacements, missions et réceptions	0,15	0,16	0,20	0,35	0,34	22,2%
Redevances de sous-traitance générale						
Autres services extérieurs	2,06	3,58	3,97	4,13	4,42	21,1%
Déduct° cotisations CGLLS		- 0,72	- 1,24	- 0,83	- 0,50	- 11,1%
Déduct° mutualisation FNAP-CGLLS		- 0,51	- 0,08			
Impôts, taxes et versements assimilés, hors rémunérat°	0,08	0,15	0,14	0,17	0,14	16,5%
Quotes-parts de résultat sur opérat° faites en commun						
Redevances et charges diverses de gestion courante	0,39	0,39	0,40	0,50	0,65	13,6%
Autres charges externes hors régie et hors CGLLS (2)	**7,44**	**8,43**	**8,86**	**8,95**	**8,42**	**3,1%**
Coût de gestion normalisé (3) = (1)+(2)	**22,22**	**24,23**	**26,05**	**27,65**	**27,38**	**5,4%**
Nombre de logements et équivalents logements gérés (4)	16 181	16 492	16 803	17 129	17 799	2,4%
Coût de gestion normalisé au logement et équivalent logement gérés (en €) = (3)/(4)	**1 373**	**1 469**	**1 550**	**1 614**	**1 538**	**2,9%**

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Ces premiers efforts doivent être poursuivis et l'office doit prendre toutes les mesures nécessaires pour réduire significativement ses coûts de gestion afin de faire face aux enjeux majeurs de requalification de son patrimoine et de son développement.

[92] Le plan stratégique de patrimoine (PSP) est le document obligatoire de référence de la politique patrimoniale des organismes de logement social. Il établit la stratégie de l'organisme pour son patrimoine, en tenant compte des orientations fixées par les programmes locaux de l'habitat. À partir d'une analyse de la qualité et du positionnement du parc, il doit définir l'évolution à moyen et long terme des différentes composantes du parc, les choix d'investissement et de gestion qui en résultent, et présenter les perspectives de développement du patrimoine.

L'impact préjudiciable du niveau élevé des coûts de gestion sur la capacité d'autofinancement de l'organisme se répercute sur l'évolution des ressources propres qui progressent en rythme annuel moyen de 4,2 % alors que l'endettement augmente en moyenne annuelle de 12,9 % sur la période sous revue. Malgré cela, la structure financière de l'organisme ne présente pas de signes de vulnérabilité manifeste. Le fonds de roulement demeure positif et représente en 2018 un montant de 2 786 € par logement ou équivalent géré. Quant à la trésorerie, son niveau s'avère également satisfaisant, s'établissant en 2018 à un niveau de 1 525 € par logement ou équivalent géré.

Tableau 9.9 : Évolution de la structure financière

Montants en millions d'euros

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Capitaux propres	253,74	264,86	280,93	286,11	295,27	3,9%
Provisions pour gros entretien	5,70	5,70	1,33	1,30	1,15	- 33,1%
Autres provisions pour risques et charges	2,06	2,76	1,92	2,22	1,69	- 4,8%
Amortissements et dépréciations	285,60	305,28	323,96	333,97	346,98	5,0%
Ressources propres	**547,10**	**578,60**	**608,15**	**623,59**	**645,08**	**4,2%**
Dettes financières	413,97	431,50	492,56	577,60	672,82	12,9%
Ressources stables	**961,07**	**1 010,10**	**1 100,71**	**1 201,19**	**1 317,90**	**8,2%**
Immobilisations d'exploitation brutes	- 905,97	- 963,92	- 1 066,83	- 1 160,77	- 1 267,64	8,8%
Fonds de roulement économique[1]	**55,10**	**46,18**	**33,88**	**40,42**	**50,27**	**- 2,3%**
Immobilisations financières	- 0,57	- 0,51	- 0,39	- 0,60	- 0,67	4,1%
Fonds de roulement net global (FRNG)[1]	**54,53**	**45,67**	**33,49**	**39,82**	**49,59**	**- 2,3%**
Portage accession et opérations d'aménagement[2]	- 10,25	- 10,04	- 15,23	- 16,43	- 14,86	9,7%
Créances locataires et acquéreurs[2]	- 5,87	- 5,15	- 4,53	- 3,72	- 2,30	- 20,9%
Autres éléments du BFR[2]	- 8,59	0,44	0,04	- 4,16	- 5,29	
Trésorerie nette	**29,82**	**30,92**	**13,77**	**15,51**	**27,14**	**- 2,3%**

[1] Hors dépréciations de l'actif circulant

[2] Montants nets des dépréciations

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Toutefois, en termes d'équilibres structurels, la tendance est à surveiller et le redressement de l'efficience de gestion pour retrouver des marges de manœuvre au niveau de l'exploitation doit constituer une priorité pour l'organisme. En effet, en raison de la faiblesse de la capacité d'autofinancement imputable au niveau particulièrement élevé des coûts de gestion, TMH affiche un endettement équivalent à plus de 29 ans de capacité d'autofinancement contre une durée résiduelle d'amortissement du parc de 26,5 ans. En d'autres termes, la durée de vie comptable du parc est inférieure à la durée résiduelle de remboursement de l'endettement, ce qui constitue une situation préoccupante à laquelle il convient de remédier en réduisant les coûts de gestion pour accroître la capacité d'autofinancement.

Tableau 9.10 : Équilibres structurels

Montants en millions d'euros

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018
Endettement	413,97	431,50	492,56	577,60	672,82
Capacité d'autofinancement courante (CAFC)	25,57	25,32	22,59	21,74	22,92
Endettement / CAFC	**16,19**	**17,04**	**21,81**	**26,57**	**29,35**
Trésorerie	29,82	30,92	13,77	15,51	27,14
Endettement net de trésorerie	384,15	400,58	478,79	562,08	645,68
Endettement net de trésorerie / CAFC	**15,02**	**15,82**	**21,20**	**25,86**	**28,17**
Valeur nette comptable du parc locatif (VNC)	480,92	520,45	544,24	562,56	645,19
Dotations Amortissements du parc locatif	19,24	20,48	21,45	23,03	24,38
VNC / Amortissement du parc locatif	**24,99**	**25,41**	**25,37**	**24,43**	**26,47**
Ressources propres	547,10	578,60	608,15	623,59	645,08
Ressources stables	961,07	1 010,10	1 100,71	1 201,19	1 317,90
Ressources propres / Ressources stables	**56,9%**	**57,3%**	**55,3%**	**51,9%**	**48,9%**

Source : données Harmonia, traitements Ancols

La dynamique des coûts de gestion et leurs impacts sur les équilibres structurels de l'office entraînent une limitation de ses capacités d'investissement et conduisent à des arbitrages regrettables en termes de programmation des investissements. En effet, si l'impact financier de la réduction de loyer de solidarité (RLS)[93] et du changement du taux de TVA en 2017 ont conduit l'organisme à se mobiliser pour maîtriser le coût de gestion, parallèlement aux actions prévues à ces fins, TMH projette également une réduction des objectifs de constructions nouvelles et de réhabilitation, fixés dans sa stratégie patrimoniale. Ainsi, le nouveau PSP, établi pour la période 2017-2025 et validé par le conseil d'administration de mai 2018, révise à la baisse la programmation des investissements. L'activité de développement pourrait en être fortement impactée. Si les agréments accordés et les ordres de services en cours permettent de maintenir la production neuve à un niveau sensiblement identique jusqu'en 2020, les livraisons futures sont programmées en légère baisse. Dès lors que les actions sur les coûts de gestion commenceront à produire durablement leurs effets sur les équilibres d'exploitation, la réversibilité de ces mesures initiées par l'organisme doit s'envisager en cohérence avec les besoins de ses territoires d'intervention.

[93] La loi de finances pour 2018 (art. 126) a institué une réduction de loyer de solidarité (RLS) appliquée par les bailleurs sociaux à compter du 1er février 2018 aux locataires dont les revenus sont inférieurs à un plafond fixé en fonction de la composition du foyer et de la zone géographique. La RLS concerne les logements faisant l'objet d'un conventionnement avec l'État ouvrant droit à l'Aide personnalisée au logement (APL) et s'accompagne d'une baisse du montant de l'APL pour les locataires concernés.

Focus groupes

10 Groupe Action Logement, un opérateur au rôle prépondérant qui doit accroître son efficacité et optimiser son efficience

L'agence a réalisé en 2018 et 2019 le contrôle de l'entité-mère du groupe Action Logement et de plusieurs de ses filiales directes et indirectes et d'autres entités membres du groupe :

- l'association Action Logement Groupe (ALG), structure faîtière du groupe ;
- la société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU) Action Logement Services (ALS), en charge de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et des emplois en direction des personnes morales et physiques sous formes de financements et services ;
- 24 filiales SA d'HLM de la SASU Action Logement Immobilier (ALI), qui représentent 54 % du parc social du sous-groupe ;
- l'association Foncière Logement (AFL), qui détient au travers de sociétés civiles immobilières (SCI) un patrimoine de logements locatifs conventionnés et libres.

Les contrôles d'ALG et d'ALS de l'Ancols ont porté sur différents axes visant principalement à réaliser une évaluation générale de la mise en œuvre de la réforme initiée en 2016. Le contrôle de l'AFL, réalisé en complémentarité à un contrôle effectué par la Cour des comptes en 2018, a été focalisé sur les activités immobilières et de gestion locative. Les filiales SA d'HLM d'ALI ont fait l'objet de contrôles globaux, relatifs à la situation et à la stratégie des organismes, à leur politique sociale et à la gestion locative, ainsi qu'à leur situation financière. Ces différents contrôles ont notamment mis en exergue les enseignements qui sont présentés ci-après.

10.1 Action Logement, premier groupe français de logement social et de services dans le domaine du logement

Action Logement constitue un groupe pluriactivités majeur du secteur du logement, qui s'est développé et structuré à partir de l'activité de collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction auprès des entreprises du secteur privé et d'emploi de cette ressource sous forme d'aides aux salariés et de financement d'acteurs du logement social (HLM et SEM) ou libre.

10.1.1 Un groupe constitué à partir de l'activité de collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction

La participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), usuellement dénommée « 1% logement », a été instaurée en 1953, pour permettre aux salariés du secteur privé non agricole de bénéficier d'aides en matière d'accès et de maintien dans un logement, ainsi que pour contribuer à la construction et à la réhabilitation de logements locatifs.

Les employeurs assujettis à la taxe sur les salaires occupant au moins 50 salariés à compter du 1er janvier 2020[94], à l'exception d'une part de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs, et d'autre part du secteur relevant du régime agricole, doivent consacrer au financement d'actions dans le domaine du logement, en particulier du logement des salariés, des sommes représentant au moins 0,45 %[95] de leur masse salariale au sens des revenus d'activité versés par eux au cours de l'exercice écoulé et assujettis aux cotisations sociales.

Cette obligation prend la forme d'un versement à Action Logement Services[96] ou à un autre organisme agréé aux fins de collecter la PEEC[97]. Un employeur peut également se libérer de cette obligation en investissant directement en faveur du logement de ses salariés. Les entreprises ont par ailleurs la possibilité de verser aux organismes collecteurs, au-delà de leur obligation légale, des fonds dénommés participation supplémentaire des employeurs à l'effort de construction (PSEEC).

Action Logement gère également une participation des employeurs agricoles à l'effort de construction (PEAEC) créée en 2006, pour des emplois au bénéfice des salariés relevant du régime agricole, avec un taux et un seuil d'assujettissement désormais identiques à ceux de la PEEC.

Les sommes collectées chaque année, augmentées des remboursements de prêts accordés antérieurement, sont utilisées pour différents emplois en faveur du logement, à destination des personnes morales et des personnes physiques, sous forme de prêts, de subventions, de prise de participation ou d'octroi de garanties, ainsi que pour le financement de politiques nationales.

Le cadre et les modalités d'interventions sont définis par un dispositif conventionnel, résultat des négociations entre les partenaires sociaux et l'État[98]. La nature et les règles d'utilisation des emplois

[94] Le seuil d'assujettissement, à l'origine de 10 salariés, a été relevé en 2005 à 20 salariés, avec maintien du bénéfice des aides aux salariés des entreprises de 10 à 20 salariés. La loi Pacte du 22 mai 2019 a augmenté ce seuil à 50 salariés à compter du 1er janvier 2020, toujours avec un maintien de l'accès aux aides pour tous les salariés des entreprises d'au moins 10 salariés.

[95] Le taux d'investissement, à l'origine de 1 %, est passé à 0,45 % en 1992, lors de la création de la cotisation sociale au Fonds national d'aide au logement (FNAL), également assise sur les salaires.

[96] Antérieurement à la réforme mise en œuvre au 1er janvier 2017, la collecte étant principalement réalisée par des associations dénommées comités interprofessionnels du logement (CIL). Le réseau de ces collecteurs a fait l'objet de plusieurs restructurations pilotées par une structure fédérale et tête de réseau, dénommée UESL. Les chambres de commerce et d'industrie (CCI), jusqu'en 2011, et les organismes de logement social, jusqu'en 2014, ont également eu une activité de collecte de la PEEC.

[97] En dehors d'ALS, une seule entité est encore active en 2019, la Société immobilière des chemins de fer français (SICF) qui collecte et emploie la PEEC du groupe SNCF.

[98] À l'exception de la période 2009 à 2014 où les objectifs et les enveloppes de financements ont été définis par décrets en Conseil d'État.

de la PEEC, ainsi que les enveloppes minimales et maximales dévolues à chaque emploi ou catégorie d'emplois sont fixées par convention, pour une durée de cinq ans, publiée au Journal officiel.

Les emplois de la PEEC recouvrent légalement les catégories d'interventions ci-après :

- les aides à des personnes physiques pour leurs projets d'accession à la propriété, de réhabilitation de leur logement, d'accès au logement locatif, de changement de logement ou de maintien dans celui-ci ;
- le soutien à la construction, à la réhabilitation et à l'acquisition de logements locatifs sociaux ainsi qu'à la production de logements locatifs intermédiaires ou de logements destinés à l'accession à la propriété ;
- les interventions à caractère très social dans le domaine du logement, notamment sous la forme d'opérations relatives au logement ou à l'hébergement des personnes défavorisées et de dépenses d'accompagnement social ;
- la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)[99] ;
- la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés ainsi que le soutien à l'amélioration du parc privé ;
- la participation à des actions de formation, d'information ou de réflexion dans le domaine du logement et de la politique de la ville menées par des associations agréées par l'État ;
- le versement de compensations à des organismes d'assurance qui proposent des contrats d'assurance contre les impayés de loyer qui respectent un cahier des charges fixé par décret en Conseil d'État.

Des droits de réservation en contrepartie des financements de la construction et de la réhabilitation de logements sont également négociés. Ils sont utilisés au bénéfice des salariés des entreprises cotisantes ainsi que, depuis 2010, des demandeurs prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO)[100].

Les ressources de la PEEC ont par ailleurs été utilisées pour des prises de participation par souscription ou acquisition de titres dans des entités, en particulier des SA d'HLM, faisant du groupe Action Logement le premier actionnaire de cette famille d'organismes de logement social.

En matière de cadrage des emplois, des conventions *ad hoc* peuvent venir compléter les conventions quinquennales. Ainsi, en 2019, les engagements du groupe Action Logement relèvent de :

[99] La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a instauré le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), qui fait suite au programme national pour la rénovation urbaine (PNRU), institué en 2003. Ce nouveau programme de transformation de quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), doit se déployer à l'horizon de 2024.

[100] Le droit au logement opposable (DALO), institué par la loi du 5 mars 2007, permet aux personnes mal logées de faire valoir leur droit à un logement. Ces personnes sont désignées par des commissions de médiation comme étant prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence.

- la convention quinquennale 2018-2022 signée entre l'État et les partenaires sociaux en janvier 2018, qui prévoit une enveloppe globale d'emplois de plus de 14 milliards d'euros ;
- le plan d'investissement volontaire 2019-2022, convention signée en avril 2019 par l'État et les partenaires sociaux, programmant 9 milliards d'euros supplémentaires.

Le groupe Action Logement est né d'une réforme structurelle du secteur de la PEEC avec effet au 1er janvier 2017. En application de la loi n° 2016-719 du 1er juin 2016, le Gouvernement a pris une ordonnance comprenant diverses mesures pour rationaliser l'organisation de la collecte de la PEEC et la distribution des emplois. L'objectif de la réforme était de permettre une plus grande visibilité des actions menées et une meilleure efficacité de l'ensemble des structures qui composent le réseau d'Action Logement. Cette réforme s'est traduite par la dissolution des comités interprofessionnels du logement (CIL) et la création de trois nouvelles entités : Action Logement Groupe (ALG), structure faîtière du groupe, Action Logement Services (ALS) en charge de collecter la PEEC et de distribuer les emplois, et Action Logement Immobilier (ALI), holding des filiales immobilières du groupe.

10.1.2 Un groupe structuré en deux pôles d'activités

L'association Action Logement Groupe (ALG) constitue la structure faîtière et de pilotage d'un groupe qui se positionne sur des domaines d'activité diversifiés et emploie 18 500 collaborateurs. En tant qu'entité-mère, ALG est l'actionnaire unique de deux SASU qui pilotent respectivement le pôle de collecte, de financement et de services et le pôle immobilier. Elle exerce également des prérogatives de contrôle, de pilotage et d'orientation stratégique sur plusieurs associations membres du groupe.

Le pôle immobilier comprend :

- Action Logement Immobilier (ALI) : société par actions simplifiée unipersonnelle, créée en 2017, qui contrôle un ensemble de sociétés immobilières qui se répartissent en deux branches, d'une part, une branche logement social, de taille importante, le groupe détenant 17 % du parc de logement social en France entière, et d'autre part, une branche de logement intermédiaire, en développement. Le périmètre d'intervention d'ALI se complète par le contrôle d'une vingtaine de sociétés exerçant des activités immobilières et connexes relevant du secteur concurrentiel et de deux sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété (Sacicap) intervenant dans le secteur de l'accession sociale à la propriété ;
- Association Foncière Logement (AFL) : association créée en 2002, produisant, par le biais de filiales sociétés civiles immobilières, des logements locatifs et destinés à l'accession, dans une double logique de recherche de mixité sociale consistant à produire des logements libres dans les quartiers en renouvellement urbain et des logements sociaux dans les villes où l'offre de logements sociaux est insuffisante.

Le pôle collecte, financement et services se compose des entités suivantes :

- Action Logement Services (ALS) : société par actions simplifiée unipersonnelle, créée en 2017, assurant la collecte de la PEEC et délivrant les aides financières et les services pour les

personnes physiques (salariés en particulier) et les entreprises cotisantes, ainsi que le financement de personnes morales (organismes de logement social principalement) et de politiques publiques du logement. Agréée depuis sa création en qualité de société de financement, elle est soumise à la réglementation bancaire et au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). ALS possède sept filiales pour des activités de services liées au logement et une filiale de portage de logements en vue de la vente. Cette dernière, l'Opérateur national de vente (ONV), est une société anonyme créée en février 2019 dans le cadre de la convention quinquennale 2018-2022, dont l'objet est d'acheter des logements aux organismes de logement social en bloc pour les revendre à l'unité à des ménages. L'ONV a été doté d'une enveloppe d'1 milliard d'euros pour réaliser 4 milliards d'opérations au moyen d'emprunts bancaires, avec un objectif d'acquisition, en trois tranches, de 40 000 logements sociaux. Une première tranche a été ouverte à l'automne 2018, avec un appel à manifestation d'intérêt. 71 bailleurs sociaux, parmi lesquels 49 SA d'HLM, ont déposé un projet de vente, représentant 11 000 logements ;

- Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL)[101] : association, créée en 2005, ayant pour mission d'organiser et de piloter les solutions ayant pour objet de faciliter et de sécuriser l'accès au parc locatif privé. Le système actif[102], Visale, constitue un dispositif de cautionnement, qui couvre 36 mensualités impayées et les dégradations locatives pendant la durée du bail, destiné aux locataires de moins de 30 ans ou aux salariés en situation de mobilité professionnelle ou en formation ;

- Soli'AL : association constituée en 2019, à partir de plusieurs associations contrôlées par les CIL avant la réforme du secteur et disposant d'agréments pour l'ingénierie sociale, technique et financière, ainsi que pour l'intermédiation et la gestion locative. Cette création s'est faite par voie de fusion (ALES, A2S, ADEL, CILEA, Habitat et Solidarité, DDCH) et de dévolution de patrimoine (Droit de Cité Habitat et Logilia Droit de Cité Habitat). La mission de Soli'AL est l'appui aux salariés et locataires en difficulté pour assumer les charges liées au logement, au moyen de mesures d'accompagnement social et budgétaire, d'aides sur quittance ainsi que de sous-location. L'association ne détient et ne gère pas de patrimoine.

La composition du groupe se complète de deux structures support :

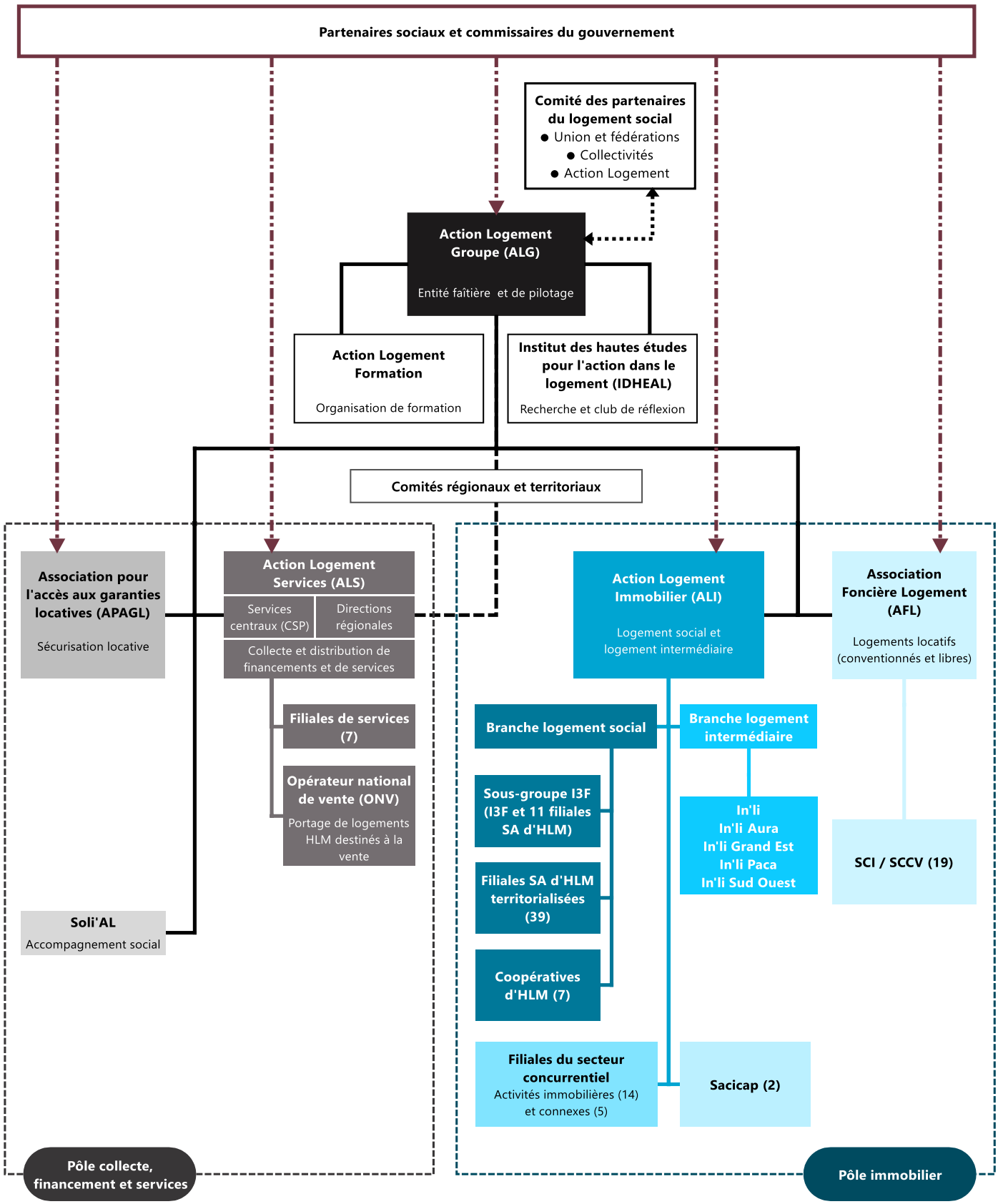
- Action Logement Formation : association, créée en 1981, en charge, à des fins de support de la politique de ressources humaines du groupe, de l'organisation de formations pour les collaborateurs et administrateurs du groupe et les organisations syndicales ;

- Institut des hautes études pour l'action dans le logement (IDHEAL) : association créée en 2019 avec pour mission de constituer un club de réflexion et de dialogue entre les professionnels du logement, de financer des travaux de recherche, et d'organiser des formations.

[101] La présente insertion ne comporte pas d'enseignements relatifs à l'APAGL. Cette association n'a pas été récemment contrôlée par l'agence.

[102] Les deux dispositifs d'aides antérieurs, dénommés garantie des risques locatifs (GRL), avec le PASS-GRL, mobilisable entre 2006 et 2009 puis la GRL de 2010 à 2015, étaient adossés au système assurantiel et prenaient en charge les impayés de loyer et les dégradations locatives, dans la limite de plafonds, avec un recouvrement des dettes locatives.

Figure 10.1 : Organigramme juridique d'Action Logement au 31 décembre 2019



Source : reconstitution Ancols

La gestion du groupe est assurée de façon paritaire par les organisations syndicales représentatives des employeurs et des salariés qui forment les conseils d'administration de ses principales entités où sont également présents des commissaires du gouvernement. Le dispositif de gouvernance du groupe comporte en outre un comité des partenaires du logement social qui doit, aux termes de l'article L. 313-17-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH), émettre des avis sur les orientations applicables aux emplois de la PEEC dans le respect, notamment, du principe de non-discrimination. Cette instance composée des représentants d'Action Logement, des représentants des bailleurs sociaux et des représentants des collectivités territoriales n'était cependant toujours pas installée lors du contrôle de l'Agence. Dans son organisation, le groupe dispose par ailleurs d'une représentation territorialisée avec la mise en place de 12 comités régionaux et de 5 comités territoriaux dans les régions et départements d'outre-mer, composés de façon paritaire de représentants des organisations patronales et des organisations syndicales de salariés, membres d'Action Logement. Ces comités ont pour rôle la représentation politique du groupe en régions, l'identification des besoins dans les territoires et la proposition d'actions en conséquence.

10.1.3 Un groupe financièrement très robuste

Le groupe Action Logement a établi et publié des comptes consolidés pour la première fois en 2018, avec un comparatif sur l'année 2017. Ces comptes font apparaître un résultat d'exploitation de l'ensemble consolidé qui s'élève à 1 486 M€ et un résultat courant de 1 007 M€. Comparativement aux données *pro forma* de l'année 2017, le résultat courant progresse de 1,5 % alors que les produits opérationnels baissent légèrement de 0,6 %. La ventilation par activité montre que le secteur immobilier est le premier contributeur avec un résultat courant de 498 M€ suivi du secteur collecte et services pour 447 M€. Après prise en compte des éléments exceptionnels, notamment les résultats de cessions d'éléments d'actifs qui augmentent de 28,8 %, et déduction des intérêts minoritaires, le résultat net part du groupe ressort à 1 145 M€ pour l'année 2018, contre 1 044 M€ pour l'année précédente, soit une croissance de 9,7 %.

Ces données indiquent que le groupe a une exploitation dont les performances lui permettent de générer de substantiels flux de trésorerie.

En complément d'une exploitation profitable, le groupe Action Logement dispose également d'une solide structure financière. Sans tenir compte des subventions d'investissement, les capitaux propres du groupe représentent 37,6 % de l'actif net, niveau très satisfaisant. En termes d'équilibre bilantiel, les ressources stables permettent de couvrir les emplois durables et de dégager un fonds de roulement qui après prise en compte des éléments du besoin en fonds de roulement permet au groupe d'afficher une trésorerie de 8 339 M€ à fin 2018, en progression de 3,1 % par rapport à l'année précédente. Cette trésorerie provient principalement des filiales SA d'HLM dont les liquidités ne sont pas directement fongibles et utilisables à l'échelle du groupe. Pour le solde, elle doit être disponible avec un niveau suffisant pour satisfaire aux exigences prudentielles inhérentes au dispositif Visale et est mobilisable pour notamment couvrir les engagements donnés par le groupe et dont le total s'élève à 18 509 M€ à la fin de l'année 2018. Ces engagements sont de trois sortes :

- des engagements sous forme de garanties données pour 8 317 M€ dont la probabilité de réalisation est statistiquement très faible et les montants appelés en général peu élevés au regard des montants des engagements. Au surplus, les appels de garanties se traduisent dans un premier temps par des créances et celles-ci peuvent être partiellement recouvrées ;
- des engagements de versements de subventions qui s'élèvent à 3 019 M€ qui réduisent à la fois la trésorerie et le niveau de capitaux propres. Toutefois, ces engagements s'inscrivent dans des conventions qui incluent les ressources futures dans le schéma de programmation ;
- des engagements dont le dénouement se traduira par une substitution d'actifs à de la trésorerie, sans réduction des capitaux propres (prêts, constructions, etc.).

En raison de sa solidité financière, Action Logement Groupe bénéficie d'une notation AA avec perspective stable par l'agence de notation Fitch Ratings.

Tableau 10.1 : Compte de résultat consolidé du groupe Action Logement

Montants en millions d'euros

Rubriques	2018					2017	Variation 2017 / 2018
	ALG / AFL / APAGL	Collecte et Services	Immobilier	Élimina-tions	Total		
Loyers	212,25	1,95	4 723,79	- 1,86	4 936,13	4 937,99	0,0%
Charges locatives récupérées	33,60		1 075,61	- 0,11	1 109,10	1 089,77	1,8%
Ventes accession			535,47		535,47	590,28	-9,3%
Autres revenus	3,42	37,00	67,79	- 0,73	107,47	93,51	14,9%
Subventions PEEC reçues et fonds assimilés		1 507,28			1 507,28	1 480,46	1,8%
Autres subventions reçues		8,52			8,52	110,01	-92,3%
Autres produits d'exploitation	169,13	1,38	257,62	- 163,05	265,08	196,04	35,2%
Produit net des activités de financement		149,55		- 38,47	111,09	137,62	-19,3%
Produits opérationnels	**418,40**	**1 705,68**	**6 660,28**	**- 204,22**	**8 580,13**	**8 635,67**	**-0,6%**
Subventions versées		- 914,55		161,47	- 753,09	- 1 090,12	-30,9%
Charges locatives récupérables	- 35,62		- 1 098,70	0,07	- 1 134,25	- 1 118,83	1,4%
Entretien courant et gros entretien	- 14,80	- 7,76	- 567,76	0,19	- 590,12	- 611,26	-3,5%
Autres achats et charges externes	- 56,93	- 81,89	- 1 195,76	2,22	- 1 332,36	- 1 275,84	4,4%
Charges de personnel	- 12,70	- 204,22	- 743,66		- 960,57	- 917,22	4,7%
Impôts et taxes	- 8,07	- 17,08	- 526,24		- 551,38	- 547,85	0,6%
Autres charges d'exploitation	- 3,18	- 2,19	- 72,03	1,81	- 75,60	- 89,58	-15,6%
Dotat° nettes aux amort. reprises de subvent° d'investiss.	- 161,86	- 9,55	- 1 463,42		- 1 634,83	- 1 547,30	5,7%
Autres dotations nettes aux dépréciations et provisions	- 22,32	- 20,53	- 15,46		- 58,31	- 11,34	414,3%
Coût du risque des activités de financement		- 4,11			- 4,11	41,68	
Charges opérationnelles	**- 315,47**	**- 1 261,89**	**- 5 683,02**	**165,75**	**- 7 094,61**	**- 7 167,65**	**-1,0%**
Résultat d'exploitation	**102,93**	**443,79**	**977,27**	**- 38,47**	**1 485,52**	**1 468,02**	**1,2%**
Produits des prêts et des placements de trésorerie	0,02	0,01	36,49		36,52	25,68	42,2%
Charges intérêts	- 46,08	- 0,94	- 509,75	38,47	- 518,30	- 513,11	1,0%
Autres charges et produits financiers	5,72	3,00	10,90		19,62	13,82	41,9%
Dotations nettes aux dépréciations et provisions financières		0,71	- 16,90		- 16,18	- 2,11	666,2%
Résultat financier	**- 40,33**	**2,78**	**- 479,26**	**38,47**	**- 478,35**	**- 475,72**	**0,6%**
Résultat courant	**62,60**	**446,57**	**498,00**	**0,00**	**1 007,17**	**992,30**	**1,5%**
Résultat net des cessions d'éléments d'actif					328,37	255,04	28,8%
Autres charges et produits exceptionnels					- 36,86	- 33,71	9,3%
Dotat° nettes aux dépréciat° et provisions exceptionnelles					- 20,19	- 7,39	173,2%
Résultat exceptionnel					**271,32**	**213,94**	**26,8%**
Impôt sur les résultats					- 49,79	- 44,38	12,2%
Résultat net des entreprises intégrées					**1 228,70**	**1 161,86**	**5,8%**
Résultat net de l'ensemble consolidé					**1 228,70**	**1 161,86**	**5,8%**
Intérêts minoritaires					83,68	117,64	-28,9%
Résultat net (part du groupe)					**1 145,02**	**1 044,22**	**9,7%**

Source : comptes consolidés Action Logement Groupe, mise en forme Ancols

Tableau 10.2 : Bilan consolidé du groupe Action Logement

Montants en millions d'euros

Actif	2018					Net 2017	Variation 2017 / 2018
	ALG / AFL / APAGL	Collecte et Services	Immobilier	Élimina-tions	Total net		
Écarts d'acquisition			26,19		26,19		
Immobilisations incorporelles	4 397,93	7,23	348,66		4 753,82	4 862,82	-2,2%
Immobilisations corporelles	402,36	437,62	54 375,82		55 215,79	52 162,61	5,9%
Terrains et constructions - parc locatif	*399,97*		*53 877,65*		*54 277,62*	*51 044,30*	*6,3%*
Autres immobilisations corporelles	*2,39*	*437,62*	*498,17*		*938,17*	*1 118,31*	*-16,1%*
Immobilisations financières	2,11	51,95	637,85	- 3,45	688,46	675,22	2,0%
Titres de participation		*1,13*	*362,16*		*363,29*	*408,87*	*-11,1%*
Prêts accordés	*0,75*	*31,56*	*183,27*	*- 3,25*	*212,32*	*181,98*	*16,7%*
Autres immobilisations financières	*1,37*	*19,27*	*92,42*	*- 0,20*	*112,85*	*84,37*	*33,8%*
Titres mis en équivalence							
Actif immobilisé	**4 802,40**	**496,80**	**55 388,51**	**- 3,45**	**60 684,26**	**57 700,65**	**5,2%**
Créances liées aux activités de financement					**10 718,26**	**10 966,90**	**-2,3%**
Stocks et encours					917,08	883,72	3,8%
Clients et comptes rattaches					659,72	665,43	-0,9%
Créances - Subventions à recevoir					999,08	901,99	10,8%
Autres créances et comptes de régularisation					1 117,44	768,16	45,5%
Trésorerie					8 338,77	8 088,12	3,1%
Valeurs mobilières de placement et assimilés					*1 957,68*	*1 259,13*	*55,5%*
Disponibilités					*6 381,09*	*6 828,99*	*-6,6%*
Actif circulant					**12 032,09**	**11 307,42**	**6,4%**
Total actif					**83 434,60**	**79 974,97**	**4,3%**

Passif	Net 2018	Net 2017	Variation 2017 / 2018
Fonds associatif	35,00	35,00	
Réserves consolidées	30 204,76	29 026,30	4,1%
Résultat net de l'exercice (part du groupe)	1 145,02	1 044,22	9,7%
Capitaux propres (part du groupe)	**31 384,78**	**30 105,52**	**4,2%**
Intérêts minoritaires	**1 577,47**	**1 569,12**	**0,5%**
Subventions d'investissement	**5 310,75**	**5 166,04**	**2,8%**
Provisions pour gros entretien	448,81	430,40	4,3%
Autres provisions	512,67	495,56	3,5%
Provisions	**961,48**	**925,96**	**3,8%**
Emprunts auprès des établissements de crédit	34 286,30	32 406,88	5,8%
Emprunts issus de la PEEC	13,46	28,89	-53,4%
Dépôts de garantie et autres dettes financières	709,97	733,46	-3,2%
Emprunts et dettes financières	**35 009,72**	**33 169,22**	**5,5%**
Dettes liées aux activités de financement	**6 896,21**	**6 742,85**	**2,3%**
Fournisseurs et comptes rattaches	1 017,40	897,85	13,3%
Dettes fiscales et sociales	584,32	616,47	-5,2%
Autres dettes d'exploitation et comptes de régularisation	692,46	781,94	-11,4%
Passif circulant	**2 294,18**	**2 296,25**	**-0,1%**
Total passif	**83 434,60**	**79 974,97**	**4,3%**

Source : comptes consolidés Action Logement Groupe, mise en forme Ancols

Tableau 10.3 : Engagements hors bilan du groupe Action Logement

Montants en millions d'euros

Rubriques	2018
Hypothèques et nantissements	1 643,57
Garanties LOCA-PASS et VISALE accordées	2 845,81
Avals, cautions, garanties	3 827,92
Garanties données	8 317,30
Politiques nationales (subventions à verser)	3 019,00
Prêts aux autres personnes morales	2 336,37
Prêts aux personnes physiques	134,04
Reste à payer sur marchés signés - Opérations locatives	3 219,00
Reste à payer sur coûts product° prévis. - Opérat° non liquidées	203,21
Compromis de vente	1 274,11
Logements finis et vendus sans transfert de propriété	6,02
Autres engagements donnés	930,30
Engagements donnés	**19 439,34**
Emprunt auprès de la CDC	2 281,33
Autres emprunts	2 891,48
Compromis de vente immobilière (vente aux locataires)	448,67
Réservations sans fonds bloqués - Location-accession	147,82
Dépôts de garantie bloqués - Location-accession	14,42
Crédit-bail	9,63
Autres engagements reçus	436,52
Engagements reçus	**6 229,89**

Source : comptes consolidés Action Logement Groupe, mise en forme Ancols

10.2 ACTION LOGEMENT GROUPE, UNE ENTITÉ-MÈRE QUI NE JOUE PAS PLEINEMENT SON RÔLE

Structure faîtière associative de pilotage, l'association Action Logement Groupe (ALG) a pour mission légale de conclure avec l'État la convention définissant les conditions d'emploi de la PEEC et de veiller à sa mise en œuvre par les entités du groupe Action Logement, ainsi que de déterminer les orientations stratégiques du groupe Action Logement et d'assurer le pilotage général et financier du groupe. À cet effet, ALG :

- fixe des objectifs d'emploi de la PEEC, le cas échéant répartis territorialement, pour la mise en œuvre de la convention, et émet des directives publiques qui s'imposent aux entités du groupe Action Logement ;
- arrête la stratégie d'offre de services et la stratégie patrimoniale et immobilière du groupe ;
- agrée, préalablement à leur nomination, les directeurs généraux de l'AFL, de l'APAGL et des entités sur lesquelles elle exerce un contrôle ;
- fixe les règles de déontologie et de rémunération applicables au sein du groupe Action Logement et veille à en assurer le respect ;
- détermine les conditions d'emploi des ressources financières du groupe Action Logement et en surveille l'équilibre financier. À ce titre, notamment, elle arrête annuellement les montants des prélèvements effectués sur les ressources de la PEEC, affectés au financement des charges et dépenses d'investissement nécessaires au fonctionnement des organismes du groupe, et oriente et supervise la politique générale de gestion des risques, de contrôle interne et de contrôle de gestion du groupe Action Logement ;

- veille au respect du principe légal de non-discrimination par ALS entre les personnes morales éligibles et de prévention des conflits d'intérêt dans la distribution des emplois.

10.2.1 Une gouvernance qui n'exerce pas suffisamment ses prérogatives en matière de pilotage stratégique et de supervision des entités du groupe

ALG est administrée par un conseil d'administration comprenant des représentants des organisations interprofessionnelles et représentatives au plan national de salariés et d'entreprises assujetties au versement de la PEEC. Le président est nommé par les organisations d'employeurs et le vice-président par les organisations de salariés. La répartition des compétences entre l'assemblée générale (AG), le conseil d'administration (CA) et le directeur général (DG) est précisée dans les statuts de l'association.

Au terme du contrôle de l'agence, il ressort qu'ALG n'exerce pas dans des conditions satisfaisantes sa mission légale de pilotage stratégique ainsi que d'orientation et de supervision de la politique générale de gestion des risques, de contrôle interne et de contrôle de gestion du groupe.

Ainsi, la prééminence du conseil d'administration d'ALG dans le processus décisionnel au sein du groupe n'est pas systématiquement respectée, et le conseil s'est retrouvé à plusieurs reprises en situation de chambre d'enregistrement de décisions déjà actées par les filiales. Cela est le cas notamment d'opérations de fusion et de restructuration de filiales immobilières ou d'affectation de dotations en capital qui ont donné lieu à des décisions d'ALI, le conseil d'administration d'ALG se prononçant *a posteriori*. L'agence rappelle que la stratégie patrimoniale et immobilière du groupe mise en œuvre par ALI doit être arrêtée, conformément au CCH, par ALG, et que cette dernière, en tant qu'associé unique et en vertu des statuts d'ALI, dispose de compétences spécifiques pour décider de l'évolution des participations détenues par sa filiale et des opérations stratégiques. Ceci passe par un processus décisionnel au sein d'ALI qui doit s'inscrire dans un cadrage clair défini par ALG, étant entendu que ce cadrage ne doit pas dessaisir les instances de gouvernance et de direction d'ALI de leurs propres prérogatives.

De même, le contrôle exercé par ALG sur ses filiales s'est révélé inopérant sur certains sujets à enjeu, notamment :

- les conditions de mise en place par ALS de la convergence de son système d'information et la durée de ce chantier ainsi que le manque de visibilité sur le chantier ;
- l'information insuffisante sur l'avancement de la démarche de mise en conformité engagée par ALS au titre de son statut de société de financement, dont l'échéance était fixée à juin 2018 dans le cadre de l'ordonnance du 20 octobre 2016. Cette thématique n'a été abordée qu'à deux reprises au comité d'audit d'ALG en juin 2017 puis en mai 2018 ;
- les retards dans la mise en œuvre par ALI du programme de cession des activités concurrentielles d'administration de biens et de promotion privée décidé par la maison-mère dans un objectif de clarification du périmètre des interventions du groupe ;

- les conditions peu satisfaisantes de l'animation des comités régionaux d'Action Logement (CRAL), assurée par ALS, au regard des orientations stratégiques arrêtées par ALG, en particulier en ce qui concerne l'activité immobilière. L'outil « contexte » élaboré par ALG pour identifier les besoins des territoires en fonction de la situation de chaque EPCI n'est en particulier pas utilisé par l'ensemble des CRAL pour définir la répartition au titre de l'année 2018 des enveloppes de la PEEC ;

- l'incapacité à mener une politique de ressources humaines coordonnée. Une illustration réside dans le recrutement simultané par ALG et ALS d'un directeur des ressources humaines, sans que l'articulation des missions et des responsabilités de ces deux fonctions, et leur périmètre d'intervention, ne soient précisés.

Au surplus, le fonctionnement des organes de gouvernance est perturbé par un schéma d'influence exercée par les responsables des organisations syndicales d'employeurs et de salariés qui, dans un cadre informel (réunion dite des confédéraux), abordent des sujets d'ordre stratégique en marge des conseils d'administration, vidant en conséquence ces derniers d'une partie de leur substance.

Les faiblesses et dysfonctionnements ont été identifiés dès 2017 par la gouvernance d'ALG et ont conduit au lancement d'un audit organisationnel du groupe, dont les conclusions n'ont pas été portées à la connaissance du conseil d'administration d'ALG, contrairement à ce qui avait été prévu. Le motif avancé par la direction d'ALG sur l'absence d'aboutissement de la mission d'audit, à savoir des désaccords importants au sein du conseil, n'est pas recevable pour l'agence, l'existence de divergences exacerbant au contraire la nécessité d'un débat en conseil.

Parmi les décisions prises par la gouvernance pour remédier à ces dysfonctionnements, une circulaire de juillet 2018 prévoit la possibilité pour le président d'ALG et son vice-président (ou toutes personnes qu'ils délègueraient ponctuellement), ainsi qu'au directeur général d'ALG (ou toute personne qu'il délèguerait) sur simple demande de sa part, d'assister sans voix délibérative aux conseils d'administrations des entités du groupe. L'agence observe que cette possibilité n'est conforme ni aux statuts d'ALG ni à ceux des filiales, et que l'analyse juridique produite par ALG ne traite pas de la conformité de la circulaire avec les dispositions statutaires de l'organisme ou de ses filiales. ALG a précisé ne plus envisager la mobilisation de cette directive qu'elle ne prévoit pas en définitive d'appliquer.

L'agence recommande, de plus, de poursuivre la démarche d'encadrement des rémunérations des cadres dirigeants défini au sein du groupe, qui apparaît au moment du contrôle insuffisamment aboutie. Ainsi le comité de nomination et des rémunérations (CNR) doit être plus transparent dans ses décisions vis à-vis du conseil d'administration. Il convient de mieux contrôler l'octroi des parts variables qui, bien que plafonné, n'est pas à la date du contrôle de l'agence adossé à l'atteinte d'objectifs mesurables. Aucune justification probante n'a pu ainsi être apportée sur la quasi-systématisation du versement de l'intégralité de la part variable à l'ensemble des cadres dirigeants d'ALG et d'ALS. ALG signale qu'un dispositif visant à mieux encadrer les conditions d'attribution des parts variables aux cadres dirigeants du groupe a été mis en place depuis le contrôle de l'agence. Il repose sur une grille d'appréciation et d'objectifs génériques validée par le CNR d'ALG et ayant également fait l'objet d'une présentation devant les CNR d'ALS et d'ALI.

10.2.2 Un risque d'immixtion de la direction du groupe dans la gestion opérationnelle des filiales

L'effectif d'ALG, d'une quarantaine de salariés en 2018, se compose principalement de cadres répartis en cinq directions centrales (ressources humaines, affaires juridiques, stratégie et finances, communication et audit, risques et déontologie).

Le directeur général assure la coordination au sein du groupe en présidant un comité de direction groupe qui réunit depuis janvier 2017 les dirigeants des différentes entités (ALS, ALI, AFL, APAGL) deux fois par semaine. Une circulaire de gouvernance de juillet 2018 pose le principe d'un rattachement fonctionnel des dirigeants des entités au directeur général du groupe et précise que le comité de direction groupe constitue l'instance de pilotage et de coordination de la politique et des actions du groupe. L'agence rappelle que ce comité de direction ne peut se substituer aux organes de gouvernance existant dans les entités concernées, dont les attributions sont fixées par leurs statuts respectifs. Son rôle doit par conséquent être centré sur la coordination opérationnelle des actions menées par les différentes entités du groupe, sous le pilotage d'ALG.

Par ailleurs, dans le cadre du contrôle de l'agence, ALG met en avant l'évolution engagée depuis le début de l'année 2019 sur son organisation par la création de directions transverses Groupe, afin de renforcer le lien entre ALG et les filiales, en lui permettant d'exercer le pilotage et le contrôle nécessaire à ses missions. ALG s'est notamment dotée depuis de deux directions, ressources humaines (DRH) et système d'information (DSI). L'agence a pris acte de ces évolutions, et précise que l'objectif doit être le renforcement des fonctions de pilotage stratégique et de supervision exercées par ALG, en complémentarité des fonctions opérationnelles exercées notamment par ALS. En effet, le rôle d'ALG, selon les dispositions législatives et réglementaires, ne doit pas comporter de fonctions à vocation opérationnelle. Ainsi, il ne doit y avoir aucune relation hiérarchique de fait entre les DRH des filiales et une fonction de DRH groupe ou, de façon identique, entre les DSI des filiales et une fonction de DSI groupe. Action Logement précise à l'agence que ces postes fonctionnent en réalité dans un schéma de partage de ressources et non de relation hiérarchique. En tout état de cause, au titre des activités exercées pour ALG, les services ainsi partagés doivent, en vertu de l'esprit et de la lettre du corpus législatif et réglementaire actuel, préparer les décisions d'orientations stratégiques qui sont prises par le conseil d'administration d'ALG et non assurer une supervision opérationnelle des services équivalents dans les filiales. L'agence attire l'attention des dirigeants d'ALG à une grande vigilance pour garantir une absence de situations équivoques qui pourraient conduire à des schémas de gestion de fait des filiales, au sens du droit des sociétés.

10.2.3 Un nécessaire renforcement du pilotage en matière de gestion des risques, de contrôle interne et de contrôle de gestion

En ce qui concerne le pilotage du risque, au regard des constats effectués dans le cadre du contrôle et malgré la volonté affichée par le comité d'audit, la gestion globale et formalisée des risques, tant au niveau d'ALG qu'au niveau du groupe, se révèle en être à ses prémices.

La politique de maîtrise des risques est principalement portée par le comité d'audit, des risques et des comptes d'ALG. Une cartographie des risques groupe est en phase d'aboutissement au moment du contrôle de l'agence. Les liens avec les filiales (articulation des travaux des comités et du traitement des risques) sont insuffisants. Il n'existe par ailleurs pas de charte d'organisation de la maîtrise des risques d'Action Logement définissant les responsabilités d'ALG et des filiales dans les domaines de la gestion des risques, du contrôle et de l'audit interne, ni de dispositif groupe permettant d'assurer la continuité de l'activité. La cartographie des risques, était en cours d'élaboration avec l'appui d'un prestataire pendant les observations de contrôle.

En liaison avec la cartographie des risques, un dispositif de contrôle interne était en cours de déploiement au moment du contrôle, ALG devant à son issue finaliser la formalisation des procédures, ainsi que les contrôles clés à réaliser, et élaborer une charte du contrôle interne. Une réflexion était également en cours pour revoir et clarifier l'ensemble du dispositif de délégation de pouvoir à la fois en termes d'organisation générale et de modalités de règlement des dépenses.

Enfin, la fonction « Audit » au sein d'ALG a été tardivement mise en place et repose sur des moyens limités, les premiers audits internes ayant démarré à partir de 2019. ALG annonce l'intention de renforcer cette direction, sans quantifier toutefois les ressources qu'il serait nécessaire de lui affecter.

10.2.4 Une absence de suivi du principe de non-discrimination dans la distribution des financements aux personnes morales

Un point important en termes de déficit de contrôle réalisé par ALG qui relève d'une de ses missions légales réside dans l'absence d'évaluation de la mise en œuvre du principe de non-discrimination dans la distribution des financements aux personnes morales par ALS. Celle-ci n'a pas fait l'objet d'une présentation particulière auprès du conseil d'administration d'ALG. Depuis le contrôle de l'agence, une directive relative aux critères et au processus d'octroi des financements a été adoptée par le conseil d'administration d'ALG et publiée début 2019. Cependant, compte tenu de l'absence d'un scoring automatisé intégrant les critères de cette directive, sa mise en œuvre rencontre des difficultés opérationnelles inhérentes à la contrainte de procéder à des calculs manuels pour le scoring.

En outre, ALG n'a pas non plus mis en place de contrôle de gestion lui permettant d'apprécier l'utilité sociale des aides aux personnes physiques, et le profil social des bénéficiaires des aides et services délivrés par ALS n'est pas connu du conseil d'administration d'ALG. Cet élément constitue pourtant un paramètre à prendre en considération dans le cadre du service d'intérêt général confié aux entités du groupe en vertu de l'article L. 313-17-1 du CCH. Les résultats enregistrés en matière de relogement des publics prioritaires (DALO et autres ménages prioritaires) ne sont pas non plus portés à la connaissance des administrateurs. ALG précise qu'ALS a mis en place depuis le deuxième semestre 2018 un reporting qualitatif qui permet d'avoir des informations sur les bénéficiaires des aides. Ce dispositif devrait permettre à ALG d'apprécier l'activité de sa filiale et de faire évoluer au besoin les critères de distribution des aides.

10.2.5 Le système d'information du groupe, un enjeu sous-estimé

Un autre risque insuffisamment maîtrisé est ciblé par l'agence en termes d'enjeu. Il s'agit du risque système d'information. Le conseil d'administration d'ALG a commencé à identifier les nombreuses difficultés rencontrées en termes de système d'information au sein d'ALS en janvier 2018, compte tenu de la coexistence de multiples systèmes d'information, héritage des ex-CIL. Le choix de recourir au système d'un des anciens CIL n'a pas permis de résoudre les difficultés. La migration des encours personnes physiques et personnes morales a ainsi échoué. À l'issue du contrôle de l'agence, l'absence de système d'information unifié au sein d'ALS et de trajectoire claire de rationalisation des implantations mettent ALS dans une situation encore proche de la juxtaposition des anciens CIL, avec une situation de recours à des prestataires et de mobilisation de moyens humains coûteux pour maintenir l'activité, et des perspectives, à date, d'étalement des migrations informatiques jusqu'en 2021. La création d'une DSI au sein d'ALG, alors que, en cohérence avec les prérogatives légales et réglementaires respectives des différentes entités (ALG, ALS et ALI), l'organisation mise en place en janvier 2017 ne prévoyait qu'un poste de coordinateur qui n'a pas été pourvu et non le positionnement de la direction des systèmes d'information au sein d'ALG, doit s'inscrire dans une démarche de pilotage stratégique par ALG de cet important enjeu de système d'information. Cette création ne doit pas entraîner de substitution de responsabilité, les fonctions de conduite opérationnelle du projet et d'animation effective de la fonction système d'information devant être assurée par ALS et ALI qui ont en charge la gestion de leur système.

Bien qu'un système unifié ne soit pas encore effectif, ALG rappelle que des éléments d'un système d'information « groupe » ont été mis en place : logiciel financier et comptable et logiciel de consolidation. ALG indique que l'unification des systèmes des ex-CIL n'a pour le moment pas abouti, mais précise que l'urbanisation du système d'information a été définie au 1er trimestre 2019, sous l'impulsion de la DSI « groupe » récemment mise en place. ALG précise que la feuille de route présentée en 2018 a été revue, avec des choix différents en termes de solutions retenues.

Les conséquences du retard accumulé sont lourdes. Elles impactent la trajectoire des frais de fonctionnement du groupe telle que contractualisée dans la convention quinquennale et contribuent au retard rencontré par ALS dans sa mise en conformité requise en tant que société de financement contrôlée par l'ACPR.

10.2.6 Un engagement de réduction des frais de fonctionnement du groupe à concrétiser

La réduction des frais de fonctionnement constitue un engagement pris par ALG dans le cadre de la convention quinquennale 2018-2022 passée avec l'État au titre de ses missions légales. La convention prévoit une diminution des frais de fonctionnement au minimum de 10 % sur 5 ans, à l'échelle de l'ensemble du groupe (ALG, ALI, ALS, AFL, APAGL). Le montant de référence de 2017 (320,2 M€), après une remontée anticipée en 2018 liée à la mise en œuvre de la réforme (342 M€) doit atteindre un point bas en 2022 (288 M€).

Un plafond élevé a été projeté les premières années compte tenu de la possibilité d'une augmentation provisoire des frais de fonctionnement en début de période avant l'observation des effets de leur rationalisation, pour tenir notamment compte des coûts induits par la réforme, entraînant une courbe d'évolution en cloche. Concernant ALG, ALS, ALI et l'APAGL, la nature des frais de fonctionnement intègre les charges d'exploitation, financières et exceptionnelles (hors comptabilisation des cessions d'immobilisations corporelles), y compris les dotations aux amortissements et provisions, avant fiscalité et hors cotisation Ancols. Pour l'AFL, le périmètre recouvre les charges d'exploitation hors frais de développement des programmes immobiliers (frais d'étude et d'expertise directement liés aux programmes immobiliers) et hors fiscalité.

Au terme de son contrôle, l'agence observe que la mise en œuvre de la trajectoire prévue dans la convention quinquennale comporte d'importants aléas. Les frais observés pour l'année 2017 (322 M€) sont légèrement supérieurs au montant de référence de la convention. Les prévisions d'atterrissage 2018, examinées au moment du contrôle et qui s'établissaient à 344,3 M€, sont également au-dessus du niveau du scénario contractualisé.

Tableau 10.4 : Ventilation des coûts de gestion du périmètre de la convention quinquennale

Montants en millions d'euros

Rubriques	Atterrissage 2018						2017	Variation 2017 / 2018
	AFL	ALG	ALI	ALS	APAGL	Total		
Frais de personnel	4,7	6,6	6,8	192,5	3,0	213,5	215,8	-1,1%
Locaux	0,6	0,4	0,4	37,3	0,4	39,2	26,8	46,3%
Informatique	0,9	0,6	0,7	30,3	0,8	33,2	26,7	24,3%
Déplacement, réception	0,2	0,1	0,7	5,7	0,2	7,0	7,3	-4,1%
Communication	0,1	4,7	0,5	4,2	0,1	9,7	9,8	-1,0%
Achats et charges externes	0,2	0,1	0,2	9,0	0,1	9,5	9,8	-3,1%
Honoraires	2,8	3,1	4,1	13,0	0,5	23,4	21,0	11,4%
Cotisations	0,0	6,6	0,0	1,4	0,0	8,0	6,3	27,0%
Frais divers	0,0	0,0	0,0	0,8	- 0,1	0,8	0,3	166,7%
Éléments exceptionnels	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	- 0,9	
Coûts de gestion selon la convention quinquennale	9,6	22,2	13,4	294,2	4,9	344,3	322,9	6,6%

Source : données Action Logement, mise en forme Ancols

ALG précise qu'en définitive, les comptes de l'exercice 2018, qui ont été présentés au conseil d'administration d'ALG du 20 mars 2019, font apparaître des charges de fonctionnement, selon l'appréciation d'ALG, de 341,1 M€ pour un montant prévu de 342 M€. Ces charges incluent une provision constituée au titre de la transformation du système d'information d'ALS de 10 M€.

En termes de pilotage du plan de réduction des frais de fonctionnement groupe, ALG n'a commencé la mise en place d'un dispositif structuré de pilotage de réduction des charges de fonctionnement groupe qu'en juin 2018, la priorité ayant été donnée à la mise en place des nouvelles structures et organisations. Cette mise en place tardive induit un risque de non-réalisation des objectifs fixés dans la convention. ALG considère qu'en l'absence de précisions données par les textes, les filiales ont adopté une interprétation restrictive de son rôle les conduisant à élaborer leur budget de manière autonome, à ne pas expliciter de manière détaillée leurs hypothèses d'effectifs et d'honoraires, et à prendre des décisions de gestion qui ont pu être contradictoires avec les cadrages budgétaires d'ALG. Dès lors qu'ALG a pour prérogative légale de surveiller l'équilibre financier du groupe et

d'arrêter ses budgets, elle doit définir des objectifs de maîtrise et mettre en œuvre des moyens effectifs de contrôle de gestion. Elle ne doit pas se limiter à une seule logique budgétaire, telle que le montre le schéma initial de pilotage et de suivi des frais de fonctionnement dans le cadre de la procédure budgétaire, avec peu d'implication du service contrôle de gestion. En outre, l'établissement de prévisions est réalisé pour un seul exercice alors qu'une approche pluriannuelle est nécessaire pour se doter d'un pilotage à moyen terme des frais de fonctionnement.

Face à ce constat, une organisation dédiée, avec le lancement d'un chantier de réduction des frais de fonctionnement piloté par une chargée de mission rattachée directement au directeur général d'ALG et le recrutement d'un directeur du contrôle de gestion groupe avec pour mission de coordonner le projet de maîtrise des charges, ainsi qu'une démarche de réduction des coûts, présentée au comité d'audit d'ALG, ont été mis en œuvre en 2018. Les principes directeurs sont la proposition par chaque structure de plans d'actions pour permettre d'atteindre les objectifs, la consolidation par ALG des trajectoires d'objectifs et le pilotage permettant un suivi de la mise en œuvre des actions définies. Un comité de pilotage dédié, s'appuyant sur les travaux d'une équipe restreinte, suffisamment en contact avec le terrain et en amont des processus décisionnels, a également été créé. L'objectif est d'identifier et challenger les plans d'action opérationnels de réduction des coûts et d'accompagner leur mise en œuvre effective. À la fin du contrôle, de grands axes organisationnels métier par métier et l'impact d'un plan d'optimisation de l'organisation du groupe étaient en cours d'identification dans l'objectif de proposer des plans d'actions.

Le niveau de la masse salariale constitue le paramètre essentiel des frais de fonctionnement. Aucun scénario probant n'a été avancé au moment du contrôle pour garantir que la trajectoire prévisionnelle d'évolution de la masse salariale à réaliser permettra d'atteindre l'objectif de baisse des coûts de fonctionnement. L'agence relève que les derniers accords d'entreprises qui ont été signés ont permis d'harmoniser « par le haut » le statut des salariés au sein de l'union économique et sociale (UES) Action Logement, sachant que les effectifs demeurent relativement constants. En effet, la baisse du nombre de contrats à durée indéterminée a été en partie compensée par le recrutement de contrats à durée déterminée, qui ne modifie donc pas réellement le nombre de salariés employés au sein de l'UES. ALG précise que deux plans de départ volontaire ont depuis été signés en 2019 et concernent environ 400 salariés sur le périmètre de l'UES, dont les départs s'échelonneront sur 2 ans. Pour le cas spécifique d'ALS, son plan stratégique prévoit une réduction des effectifs d'environ 800 personnes d'ici 2022. ALG indique également que l'évolution des rémunérations s'inscrit dans un cadre moins rapide que celle du marché du travail. L'impact financier de toutes ces décisions devra être mesuré et la trajectoire précisée. En effet, seul un plan de réduction significative de la masse salariale est susceptible de permettre un rattrapage de la trajectoire financière aux fins d'atteindre l'objectif fixé pour 2022. Au regard de cette nécessité, les hypothèses retenues par le groupe pour la trajectoire prévisionnelle de la masse salariale ne seront pas suffisantes pour maîtriser celle-ci si elles ne s'accompagnent pas d'une adaptation des effectifs aux nouvelles activités et d'une hausse de la productivité rendue possible par le nouveau système d'information, la digitalisation, la rationalisation de la chaîne comptable et, plus généralement, l'amélioration des processus.

10.3 UN PÔLE COLLECTE ET SERVICES STRUCTURÉ AUTOUR D'ACTION LOGEMENT SERVICES, QUI DOIT AMÉLIORER SON EFFICACITÉ ET RATIONNALISER SON FONCTIONNEMENT ET SES COÛTS

Action Logement Service (ALS) est une société par actions simplifiée unipersonnelle, créée en 2017, agréée depuis sa création en qualité de société de financement. Elle est soumise à la réglementation bancaire et au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), et était en conséquence tenue de se mettre en conformité avant le 30 juin 2018 avec les dispositions du code monétaire et financier qui lui sont applicables.

Les missions légales d'ALS sont :

- d'assurer la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction, de la participation des employeurs agricoles à l'effort de construction, de la participation supplémentaire des employeurs à l'effort de construction ;
- de distribuer les emplois de ces participations, en cohérence avec les politiques locales de l'habitat, et, pour ce faire, d'effectuer des opérations de crédit au profit de personnes morales, et de personnes physiques, ainsi que d'attribuer des subventions à des personnes physiques ou morales ou à des opérateurs de l'État, ainsi qu'à Action Logement Immobilier et à l'association Foncière Logement ;
- d'assurer une concertation avec les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière d'habitat, les départements et les régions, afin de permettre une répartition des emplois de la PEEC ;
- de verser, le cas échéant, à ALG, ALI, l'APAGL et l'AFL des subventions pour le financement des charges et investissements nécessaires à leur fonctionnement ;
- de détenir, de gérer et de céder des participations dans des sociétés intervenant exclusivement dans le domaine du logement et des services y afférents, à l'exception de filiales immobilières.

La société s'appuie sur 13 directions régionales et des agences locales. Dans le cadre de l'organisation issue de la réforme de 2016, l'ensemble des métiers de services, exercés auparavant dans des structures diverses de collecteurs, a également été regroupé sous l'égide d'ALS au sein de filiales dédiées. Ainsi, les activités liées au Pass-Foncier sont réunies dans Astria Foncier, le conseil en financement est porté par Projimmo Conseil, la gestion des bureaux du groupe est assurée par Solendi Expansion et Ma Nouvelle Ville accompagne les salariés en mobilité géographique et professionnelle.

10.3.1 Un renforcement indispensable du rôle et du fonctionnement des instances d'ALS

Le conseil d'administration a mis en place, conformément à son règlement intérieur approuvé par Action Logement Groupe, quatre comités spécialisés constitués au sein du conseil pour l'aider dans ses travaux : un comité d'audit et des comptes en charge notamment du suivi des processus

d'élaboration de l'information financière et d'analyse des comptes de la société, un comité des risques qui suit notamment l'efficacité des dispositifs de maîtrise des risques, de contrôle interne, et de conformité réglementaire, un comité de nomination et des rémunérations (CNR), qui a pour principale mission de procéder à l'examen de la politique de rémunération décidée en application de celle adoptée par l'associé unique, et qui est sollicité dans la procédure de désignation des membres du conseil d'administration et de la direction générale, et un comité des engagements qui assure le suivi des engagements financiers de la société.

Le contrôle a mis en évidence de nombreuses insuffisances dans le fonctionnement de la gouvernance d'ALS. Ainsi, le comité de nomination et des rémunérations n'a pas joué son rôle de façon satisfaisante. Le conseil d'administration est apparu insuffisamment impliqué dans le contrôle et le suivi de certaines thématiques à fort enjeu (mise en place d'un système d'information unique, respect des obligations résultant du statut de société de financement, pilotage des ressources humaines, modalités de réduction des frais de fonctionnement et d'investissement). Les difficultés rencontrées par la gouvernance ont été illustrées par l'instabilité de sa présidence et de sa direction générale, dont les départs ont été concomitants en septembre 2018.

Les règles statutaires en matière de préparation et d'organisation des travaux du conseil d'administration n'ont pas toujours été respectées. Les comités spécialisés se sont fréquemment réunis avec un effectif incomplet, notamment le CNR et le comité d'audit lors des premiers exercices.

À l'origine, ALS avait fait le choix de regrouper au sein d'un même organe le comité de nomination et le comité de rémunération. Dans une société de financement, les missions du comité de nomination et du comité des rémunérations sont distinctes et précisément définies dans le code monétaire et financier (CMF). Le CNR ne s'acquittait toujours pas à l'issue de la mission de contrôle d'un grand nombre d'obligations, assignées tant par le CMF que par le règlement intérieur, notamment en ce qui concerne l'équilibre de représentation hommes-femmes dans les instances, l'évaluation périodique du conseil d'administration et des administrateurs, l'examen de la politique de rémunération. Les défaillances du CNR ne permettaient pas au conseil d'administration d'assumer pleinement ses prérogatives, notamment en matière de rémunérations. Depuis début 2019, le CNR est désormais séparé en deux instances pour se conformer aux dispositions du CMF.

Le conseil d'administration d'ALS apparaît également insuffisamment impliqué dans le contrôle et le suivi de certains sujets à fort enjeu pour la société et le groupe. Son rôle a été cantonné, de manière non marginale, à prendre acte des éléments d'information qui lui étaient communiqués sans donner d'impulsion stratégique ou d'inflexion particulière y compris lorsque des difficultés étaient signalées. Cette position relativement passive a été observée à l'occasion notamment de l'examen des thématiques suivantes :

- les retards dans la mise en place du système d'information unique et leurs incidences financières, le conseil n'ayant été sensibilisé sur les difficultés rencontrées et la sous-estimation initiale des délais qu'en avril 2018, sans suivi depuis la présentation du chantier en février 2017. Le sujet a ensuite fait l'objet de points réguliers, mais les perspectives de résolution à l'issue du contrôle restaient incertaines, le conseil n'ayant eu comme information que la nécessité de maintenir pendant une durée prolongée les systèmes existants ;

- le suivi de l'avancement des travaux de mise en conformité de l'organisme avec les obligations résultant de son statut de société de financement : les difficultés à satisfaire pleinement aux exigences liées à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, en raison du retard de déploiement de l'outil de gestion de la relation client, n'ont été portées à la connaissance du conseil qu'en septembre 2018. Or, l'échéance de mise en conformité avait été fixée à juin de la même année. La première information sur l'état d'avancement est intervenue en avril, le comité des risques et le comité d'audit et des comptes étant antérieurement les seuls informés. ALS précise qu'au cours du premier semestre 2019, le point sur l'avancement de la démarche de mise en conformité a été débattu lors de deux comités des risques et porté à la connaissance du conseil d'administration ;

- les difficultés rencontrées en matière de gestion et de pilotage des ressources humaines : la demande du président en date d'avril 2018 d'une note sur la politique des ressources humaines d'ALS visant notamment à identifier les difficultés et à permettre de mettre en adéquation les ressources et les contraintes générées par l'application de la feuille de route sur cinq ans n'a pas été suivie d'effet, alors que la société a connu une instabilité de direction des ressources humaines (DRH) de sa création jusqu'à fin 2018, avec des rotations et des vacances de postes, le directeur recruté en juin 2018 ayant quitté ses fonctions en novembre 2018 à la suite de l'arrivée concomitante d'un DRH groupe au sein d'ALG, en raison d'une absence d'articulation entre ALS et ALG, générant des prises de décisions non coordonnées ;

- la stratégie retenue par la société concernant les GIE qui continuent de lui fournir des prestations de services ;

- la mise en œuvre du plan de réorganisation des implantations géographiques : celui-ci prévoit de passer de 216 implantations des ex-CIL à fin novembre 2017 à 150 implantations à fin 2019. Entre la définition de cette orientation stratégique en octobre 2017 et le mois de juin 2018, le conseil n'a pas bénéficié d'informations sur l'avancement de ce plan de réduction des implantations. ALS précise que la mise en œuvre du plan immobilier de réorganisation des implantations territoriales est portée par sa filiale Solendi Expansion, et que son conseil d'administration a été régulièrement informé de son impact budgétaire ;

- l'évolution des frais de fonctionnement de la société : la présentation au conseil deux fois par an, conformément aux statuts, par le directeur général d'une note sur les frais de fonctionnement et d'investissement de la société, leur évolution et les voies de rationalisation envisagées, a été faite pour la première fois en juin 2018. Des pistes de rationalisation à des fins d'atteinte de l'objectif de réduction des coûts de 10 % assigné au groupe Action Logement portant sur les principaux postes de dépenses (frais de personnel, informatique, achats, immobilier et moyens généraux) ont été présentées sans discussions préalables avec ALG, et sur la base d'hypothèses qui restaient à affiner.

Le fonctionnement du conseil d'administration et de ses comités spécialisés doit être renforcé, en particulier sur les sujets à enjeux, tout particulièrement le système d'information et l'analyse des frais de fonctionnement, ainsi qu'en termes d'articulation avec la gouvernance d'Action Logement

Groupe. Une amélioration significative est nécessaire en ce qui concerne spécifiquement les comités de nomination et des rémunérations.

Les difficultés d'articulation des prérogatives entre ALG et ALS constituent une faiblesse en matière de gouvernance du groupe depuis la mise en place de la réforme. Les réflexions en matière de rationalisation des frais de fonctionnement d'ALS engagées au moment du contrôle, en 2018, étaient peu déclinées d'un point de vue opérationnel, et les économies estimées insuffisantes pour respecter le cadre de la convention quinquennale, qui engage ALG au titre de ses missions légales. Une véritable convergence d'actions au sein du groupe nécessite donc une meilleure articulation entre l'exercice des missions légales d'orientation et de pilotage du groupe dévolues à ALG et la déclinaison opérationnelle des chantiers à mener au sein d'ALS.

10.3.2 Une organisation à optimiser et à clarifier

ALS rassemble une part significative des moyens matériels et humains du groupe (plus de 2 800 salariés représentant 85 % des effectifs hors filiales ALI) et concentre de nombreux enjeux. Fin 2018, l'organisation du siège d'ALS comprend neuf directions nationales : offre et développement, renouvellement urbain, centres de services partagés, relation territoires, système d'information, secrétariat général, ressources humaines, communication et audit interne.

Conservant un principe d'ancrage territorial, ALS dispose de 13 directions régionales (DRAL), utilisant les locaux d'anciens sièges de CIL, dont les missions appellent à être précisées. Les directions régionales s'appuient sur un réseau départemental d'agences commerciales de proximité pour proposer et distribuer les aides et offres de services du groupe AL auprès des salariés, des entreprises et des territoires. Fin 2018, le réseau territorial des DRAL compte 2 112 collaborateurs, leur effectif variant de 47 à 505 salariés. Des feuilles de route sont élaborées pour chaque direction sur la base d'objectifs nationaux définis dans le cadre des contrats pluriannuels d'objectifs, lesquels ont été déclinés par région par la direction générale d'ALS.

Parallèlement, ALS a lancé la création de centres de services partagés (CSP) ayant vocation à assurer des tâches de back-office (gestion, recouvrement, contentieux) des dossiers pour les missions relatives aux emplois en direction des personnes physiques et des personnes morales, placés sous une direction nationale commune. Ces CSP, au nombre de 66 avec un effectif de 759 salariés début 2019, apparaissent trop nombreux, et leur articulation avec les DRAL manque de clarté et d'efficacité, plusieurs dysfonctionnements ayant été relevés par des audits internes en lien notamment avec les insuffisances du système d'information et une précarité de l'organisation avec un fort taux de CDD (28 %) et un absentéisme significatif.

Dans le cadre de son organisation, ALS maintient une fonction « relation entreprises » dont les effectifs demeurent trop importants, la réunion de l'ensemble des ex-CIL en un seul collecteur ayant supprimé la concurrence entre organismes et rendu inutile les missions commerciales. ALS précise avoir engagé une réflexion sur l'évolution des métiers et la prise en compte de la digitalisation dans les relations avec les clients et partenaires.

Ce schéma organisationnel non abouti conjugué avec l'utilisation de systèmes d'informations disparates pour traiter les activités empêchent toute optimisation et sécurisation des activités ainsi que l'homogénéisation des pratiques. Le projet stratégique d'ALS vise désormais une nouvelle rationalisation des CSP avec pour objectif de regrouper leurs moyens sur six plateformes. ALS a fait état d'un projet de réorganisation globale à mettre en œuvre progressivement d'ici à 2022, indiquant que certains sites pourront faire l'objet de regroupements, sans préciser les contours de son projet, la cible d'organisation ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre.

Un autre point important réside dans la dissolution de plus d'une dizaine de groupements d'intérêt économique (GIE)[103] créés par les ex-CIL et un désengagement progressif d'ALS dans ceux encore actifs au sein du pôle immobilier du groupe. Le contrôle de l'agence a mis en lumière une connaissance et un pilotage insuffisants de la politique conduite à l'égard des GIE depuis la réforme. La société n'a en effet pas procédé à un inventaire précis et exhaustif des structures de mutualisation qui existaient avant 2016 et n'a pas mis en place de dispositif particulier de suivi de leur évolution et de la fermeture de celles dont l'utilité n'est plus avérée dans le nouveau contexte de groupe.

Un dernier élément réside dans la restructuration des filiales de services. Certaines participations détenues par des ex-CIL, dévolues intégralement à ALI conformément à l'ordonnance du 20 octobre 2016, réalisant des activités de services, ont été rationalisées, en vue d'être transférées à ALS. L'ensemble des métiers de services qui étaient déployés auparavant au sein de plusieurs entités ont été regroupés dans des structures uniques nationales dédiées à chaque métier. Une importante restructuration de filiales directes et indirectes de services répertoriées dans le périmètre d'ALI a été réalisée au cours de l'année 2017, sous le pilotage d'ALG, qui a abouti au regroupement des activités au sein de quatre structures qui préexistaient : Astria Foncier en charge de l'activité de Pass-Foncier®, Projimmo Conseil en charge du conseil en financement, Solendi Expansion en charge du portage et de la gestion de l'immobilier de bureau pour le groupe, et Ciléo développement en charge de l'accompagnement à la mobilité, dont les titres ont été cédés à ALS en octobre 2017.

La simplification et la rationalisation de l'organisation d'ALS, notamment en ce qui concerne la dissolution des GIE doit être poursuivie et l'organisation territoriale, en particulier en ce qui concerne l'articulation entre les directions régionales Action Logement (DRAL) et les centres de services partagés (CSP), doit être clarifiée et optimisée.

10.3.3 Un enjeu majeur de maîtrise des risques inhérent au statut de société de financement

La fonction d'audit et de maîtrise des risques est principalement déterminée par le statut de société de financement d'ALS. Compte tenu de son activité de crédit, ALS est soumise à la supervision directe de l'ACPR et en conséquence à des exigences prudentielles encadrant strictement les risques qu'elle peut prendre. La mise en place du mécanisme de supervision de l'ACPR oblige à davantage structurer certaines fonctions, en particulier le contrôle des risques, à instaurer des fonctions de pilotage (par exemple, pour les reportings réglementaires) et à formaliser de manière systématique les processus.

[103] Un groupement d'intérêt économique (GIE) constitue une forme juridique particulière permettant à des personnes physiques ou morales qui en sont membres de mutualiser des activités utiles à leur fonctionnement.

Le déroulement du programme de mise en conformité, comprenant neuf thématiques principales, a donné lieu à des échanges mensuels avec l'ACPR au cours desquels les options envisagées par ALS ont été discutées avant leur mise en œuvre.

En pratique, la démarche de maîtrise des risques a été ralentie, l'organisation souffrant d'un déficit de ressources aussi bien au niveau opérationnel qu'au niveau de la comitologie. Le modèle organisationnel comprend deux fonctions réglementaires opérationnelles : une direction conformité, risques et contrôle, intervenant en matière de surveillance et de contrôle des risques, et une direction audit interne, réalisant les contrôles *a posteriori*. La première n'a été constituée de ses effectifs cibles qu'à partir de 2019, et la seconde dispose d'un dimensionnement en termes de nombre d'auditeurs représentant 0,3 % des effectifs, qui peut s'évérer insuffisant au regard des normes en vigueur dans le secteur des établissements de crédits (entre 0,8 % et 1 %), sous-réserve de l'atterrissage de l'effectif d'ALS à une cible efficiente.

L'audit interne est une fonction réglementaire des sociétés de financement dont le rôle est d'effectuer des contrôles périodiques, fondés sur une évaluation du système de contrôle interne, du management des risques, de la gouvernance et d'émettre des recommandations. La direction de l'audit d'ALS ayant été très fortement mobilisée par le chantier de mise en conformité réglementaire, les réalisations de plans d'audit ont été, à la date du contrôle de l'agence, modestes, et les outils de gestion du risque doivent être notablement complétés et renforcés. Cette direction n'a réalisé en 2017 aucun audit malgré l'existence de trois tentatives de fraude signifiées au comité des risques de juillet 2017. La fraude aux virements intervenue, outre la récupération de la quasi-majorité des détournements, a entraîné un audit externe qui a mis en exergue les défaillances du contrôle interne. ALS a en conséquence mis en œuvre des projets en vue de faire évoluer son organisation et son environnement de contrôle, notamment le contrôle des droits d'accès au système d'information et la séparation des tâches. Une procédure de lutte contre la fraude a été adoptée en comité des risques en mars 2019. Un plan d'audit annuel a été mis en place en 2018 et a porté sur le processus de placement locatif et sur celui de la paie, compte tenu de risques réglementaires et de dénonciations pour le premier et de défaut de fiabilité et de stabilité pour le second.

Le développement de la fonction audit au sein d'ALS doit être poursuivi et fortement consolidé. La démarche de maîtrise des risques doit être rapidement finalisée, afin de doter la société du dispositif nécessaire à une gestion et un contrôle suffisant de ses risques, notamment par rapport aux exigences réglementaires.

10.3.4 Un système d'information unifié et calibré en fonction des enjeux et des obligations qui doit être déployé rapidement

L'absence de système d'information unifié constitue une des principales carences à laquelle doit faire face ALS, cette dernière n'étant pas parvenue deux ans après la réforme à faire migrer les systèmes des ex-CIL. Outre les conséquences sur le retard pris pour respecter ses obligations réglementaires, cette situation impacte fortement à la hausse ses frais de fonctionnement et cela nuit également à la fiabilité de ses données de gestion.

Le chantier de constitution d'un nouveau système d'information a été anticipé dès l'annonce de la réforme et porté par une direction des systèmes d'information (DSI) suffisamment dimensionnée avec 120 collaborateurs. La décision initialement prise a été de réaliser un système unifié à partir d'un système propriétaire d'un des plus importants CIL, avec une motivation de gain de temps. Ce choix n'a pas permis d'assurer la complète couverture des métiers, compte tenu de l'absence de certains modules relatifs à la gestion des dossiers de financements à personnes morales ou fonctionnalités comme le paiement par virement. L'adaptabilité du système s'est avérée également problématique avec une capacité limitée à tenir la charge, en termes d'augmentation du nombre d'utilisateurs et de dossiers. Le calendrier du chantier a enfin glissé de fin 2019 à 2021 après deux années de mise en œuvre, compte tenu de retards accumulés sur presque tous les modules.

Ces difficultés et délais de déploiement d'un nouveau système unifié contraignent fortement l'organisation des centres de services partagés (CSP), les collaborateurs devant avoir accès pour traiter les dossiers à l'ensemble des anciens systèmes d'information des ex-CIL, sachant que ces anciens systèmes ne sont plus tous maintenus, par obsolescence, défaut de documentation ou perte d'expertises dédiées compte tenu de la rotation des équipes.

Les dysfonctionnements de ce chantier impactent aussi la mise en conformité avec les dispositions législatives et réglementaires applicables aux sociétés de financement dans les délais impartis par l'ordonnance en raison notamment de difficultés rencontrées pour le déploiement du dispositif de connaissance client (Know your customer, KYC) porté par un outil de gestion de relation clients (Customer Relationship Management, CRM) n'ayant pas pu être réalisé.

ALS indique que l'arrivée d'un nouveau DSI groupe, rattaché à ALG, a entraîné dès début 2019 une réorganisation de la direction des systèmes d'information et le renforcement du pilotage du projet avec une gestion par priorisation afin d'améliorer significativement la capacité à délivrer les projets dans le temps. Elle précise également qu'une feuille de route a été mise en place, compatible avec un atterrissage pour 2021 pour la constitution d'un système unique. L'agence souligne la nécessité d'un pilotage et d'un suivi stricts du projet afin de tenir le nouveau planning et d'éviter tout risque de nouveau décalage et de dépassement du budget qui viendrait perturber la trajectoire de réduction des coûts de fonctionnement.

10.3.5 Une réalisation insuffisante des objectifs d'emplois

La convention quinquennale 2018-2022 a notamment pour objectifs l'augmentation de l'efficacité des emplois de la PEEC ainsi que le renforcement des aides et des services aux entreprises et aux salariés. Elle fonde par ailleurs les emplois sur le principe de l'utilité sociale des aides et des services, la PEEC ayant pour objet de faciliter l'accès et le maintien dans un logement adapté, des salariés notamment modestes, en situation de mobilité ou de précarité, à des fins d'accéder et d'être au plus près de l'emploi.

En ce qui concerne le niveau des emplois, les objectifs contractualisés dans la convention quinquennale n'ont pas été atteints en 2018. Le montant total des emplois des fonds PEEC s'élève à 2 340 M€ pour un objectif minimal de 2 500 M€. Cette non-atteinte est plus importante en ce qui concerne les aides aux personnes morales, les 1 200 M€ réalisés étant inférieurs de 125 M€ à

l'enveloppe minimale fixée à 1 320 M€. Le déficit d'atteinte d'objectif est de 45 M€ en ce qui concerne les personnes physiques. Le financement des politiques des politiques publiques est en revanche de 16 M€ supérieur à l'enveloppe minimale.

Tableau 10.5 : Réalisation des objectifs d'emplois

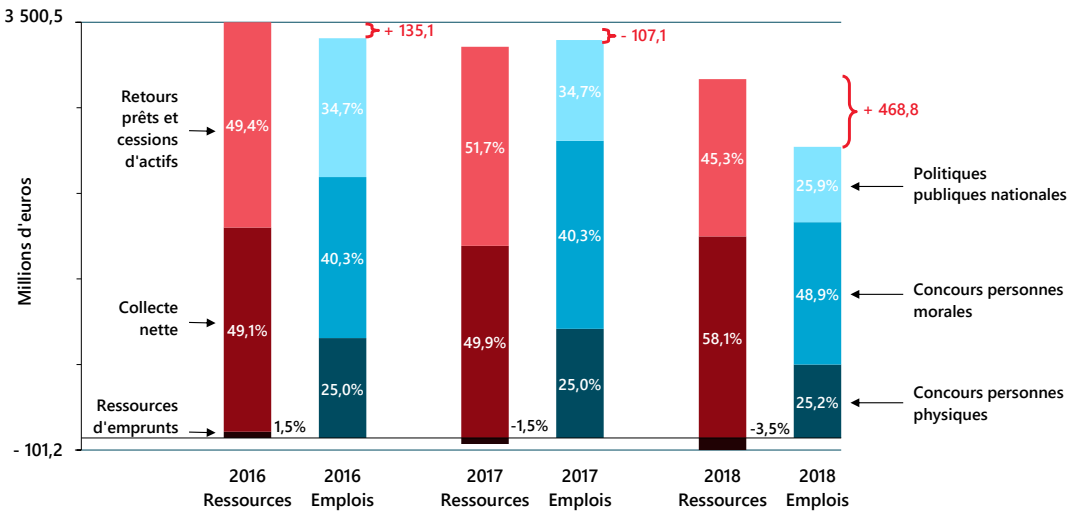
Montants en millions d'euros

Actif		2018				2017		2016	
		Fonds PEEC	Fonds PEAC	Fonds PSEEC	Total	Total	Dont fonds PEEC	Total	Dont fonds PEEC
Prêts		695,0		0,1	695,1	1 388,2	1 388,2	973,0	967,2
Titres y compris dotations en fonds propres		473,0			473,0			267,3	267,0
Subventions		30,9			30,9	194,2	194,2	115,6	115,3
Total personnes morales		**1 198,9**	**0,0**	**0,1**	**1 198,9**	**1 582,4**	**1 582,4**	**1 356,0**	**1 349,4**
Prêts		490,6	9,0	1,6	501,2	778,4	766,0	704,1	682,2
Subventions		115,4	1,2	0,0	116,6	141,1	140,6	136,8	136,3
Total personnes physiques		**606,1**	**10,2**	**1,6**	**617,8**	**919,5**	**906,6**	**840,8**	**818,5**
Anru		476,0			476,0	790,0	790,0	910,0	910,0
AFL				100,0	100,0				
Anah, Fnal						50,0	50,0	250,0	250,0
Fnap		50,0			50,0				
Anil/Adil		9,0			9,0	9,0	9,0	9,0	9,0
Total politiques publiques nationales		**535,0**	**0,0**	**100,0**	**635,0**	**849,0**	**849,0**	**1 169,0**	**1 169,0**
Total		**2 339,9**	**10,2**	**101,6**	**2 451,7**	**3 351,0**	**3 338,1**	**3 365,8**	**3 336,9**
Enveloppes de la convention quinquennale	Min	2 500,0					3 129,0		3 222,0
	Max	2 732,0					3 898,0		3 998,0

Source : rapport annuel statistique et financier 2018, Ancols

Cette sous-réalisation des objectifs entraîne un important excédent des ressources sur les emplois qui s'élève à 469 M€[104].

Graphique 10.1 : Synthèse des ressources et emplois



Source : rapport annuel statistique et financier 2018, Ancols

[104] Pour l'exercice 2019, les données en cours de traitement en vue de la publication du rapport annuel statistique et financier 2019 mettent en évidence une amplification de l'écart entre ressources et emplois qui devrait s'accroître significativement pour atteindre 816 M€.

Il est à noter que l'enveloppe minimale de 2018 (soit 2 500 M€), qui constitue le premier exercice de la nouvelle convention, est en diminution de 629 M€ par rapport à 2017, l'enveloppe maximale étant quant à elle en retrait de 1 170 M€. L'atteinte de l'objectif de l'enveloppe minimale a été effective sur l'année 2017, avec un niveau réalisé de 3 338 M€ d'emplois, supérieur de 209 M€ au plancher contractualisé. Il en a été de même lors de l'exercice antérieur de 2016 où les emplois réalisés étaient supérieurs à l'enveloppe minimale.

En ce qui concerne l'utilité sociale des emplois, en l'absence de données pertinentes communiquées à l'agence dans le cadre de ses contrôles, l'évaluation de ce fondement des emplois ne peut être réalisée. Il est cependant à noter que seul un nombre limité d'emplois cible spécifiquement les salariés en difficultés. Pour les autres catégories, la convention définit un ciblage des bénéficiaires pour certains emplois, mais les plafonds de revenus spécifiés relèvent des conditions d'accès au logement intermédiaire qui, par structure, incluent les ménages modestes. En application de ce cadre contractualisé, les directives arrêtées par ALG définissent les critères et processus d'octroi des aides. Un ciblage social ou très social des bénéficiaires n'y a pas été observé. Au surplus, des mesures limitant l'accès à certaines aides ont été prises fin 2017 et début 2018 concernant notamment les prêts accession et travaux. Elles préconisent notamment que les salariés des entreprises entre 10 et 20 salariés ne soient plus bénéficiaires de ces aides au motif de la diminution des enveloppes, et que le taux d'endettement maximal retenu soit de 33 % pour limiter le nombre de dossiers, ce deuxième point ayant été validé en conseil d'administration d'ALS en février 2018 avec d'autres mesures de limitation des montants unitaires des prêts accession et travaux. Outre la problématique de niveau d'ouverture de l'accès aux aides et de l'équité de traitement, la motivation de restrictions pour des motifs de volumétrie des enveloppes, de surcroît sans orienter les aides vers les ménages auxquels elles seraient les plus utiles, présente un caractère très insatisfaisant au regard de la situation financière du groupe.

10.3.6 Le respect du principe légal de non-discrimination des personnes morales non encore opérationnel dans les financements accordés

La politique de financement des personnes morales doit respecter le principe de non-discrimination inscrit dans la loi et dans la convention quinquennale. En application de ce principe, l'existence de liens capitalistiques directs ou indirects entre le groupe Action Logement et les personnes morales bénéficiaires ne peut constituer un critère de sélection qui conduirait à avantager ces personnes morales, sans préjudice des différentes natures que peuvent prendre les financements octroyés.

Les orientations et objectifs en matière d'emplois sont encadrés par la convention quinquennale et définis par les directives arrêtées par ALG. Les directives adoptées par ALG en 2017 et 2018, portant sur les financements aux personnes morales et les dotations en fonds propres, font bien référence à la nécessité de respecter le principe de non-discrimination. Cependant, avant ces directives, l'attribution des financements aux personnes morales par ALS ne reposait pas sur une procédure commune à toutes les directions régionales et ne s'appuyait pas sur des critères communs de sélection des projets et des bailleurs. Aussi, à l'occasion de son contrôle, l'agence n'a pas été en capacité de vérifier si Action Logement respecte ce principe en raison d'une absence de moyens internes de suivi. Fin 2018, une démarche en vue de mettre en place des critères d'octroi des

financements a été initiée de façon concertée par ALG et ALS. Cette démarche a abouti à la validation par le conseil d'administration d'ALG le 30 janvier 2019 d'une directive spécifique intitulée « critères d'octroi de financements personnes morales » qui a été par la suite publiée. Cette directive pose le principe d'une évaluation financière du maître d'ouvrage et d'une appréciation de l'adéquation de l'offre produite par l'opération sur un territoire à la demande des entreprises et des salariés. Le nouveau dispositif général de sélection des opérations qui en découle n'a pas pu être analysé car encore trop récent pour être évalué lors du contrôle de l'agence. Toutefois, son application n'était pas encore pleinement effective, ALS mettant en avant les difficultés opérationnelles rencontrées en 2019 pour mettre en œuvre le dispositif de scoring en l'absence de module adapté dans le système d'information unique de gestion des financements. En conséquence, la démarche d'analyse était manuelle lors du contrôle de l'agence.

10.3.7 Une maîtrise des frais de fonctionnement, notamment des charges de personnel, encore trop peu développée

La réduction significative et durable des frais de fonctionnement du réseau Action Logement constitue un des objectifs importants de la réforme, afin d'engendrer des économies d'échelle.

ALS doit s'engager dans une diminution drastique de ses frais de fonctionnement afin de contribuer à la mise en œuvre des objectifs de la convention quinquennale 2018-2022, fixant une réduction minimale des frais de fonctionnement de 10 % en euros constants sur 5 ans, soit 48 M€, par rapport à 2017, année de référence. L'objectif comprend une possible évolution en cloche, avec une augmentation provisoire des frais de fonctionnement en début de période, pour tenir notamment compte des coûts induits par la réforme.

ALS est la seule structure du groupe à avoir identifié les coûts liés à la mise en œuvre de la réforme de ceux relatifs au fonctionnement courant. En l'espèce, le surcoût des mesures liées à la réforme a été évalué à 21,7 M€ au titre de l'exercice 2017, dont 10,5 sont des charges liées à l'informatique, et 37,7 M€ en 2018, dont 8 recouvrent des charges informatiques.

ALS, pesant pour près de 86 % dans les coûts globaux de fonctionnement du groupe Action Logement hors filiales immobilières, a engagé en 2017 une réflexion sur l'optimisation de ses coûts de gestion, accompagné d'un prestataire, sans consultation ou arbitrage d'ALG, ne permettant pas la définition d'une trajectoire financière groupe. Ces travaux lient fortement l'optimisation des coûts de gestion au calendrier de déploiement des projets du système d'information. Au moment du contrôle de l'agence, les analyses sur les principaux postes d'économies sont en cours, voire à peine débutées pour certains d'entre eux. Sur la base d'une première approche, ALS envisage un objectif global de réduction de ses frais de fonctionnement de 43 M€ pour les cinq années 2018 à 2022.

La recherche d'économies afin d'assurer le respect de la trajectoire de réduction des frais de fonctionnement concerne au premier chef la diminution de la masse salariale qui représente en moyenne les deux tiers des coûts globaux de fonctionnement. Le projet de réduction des coûts de gestion d'ALS présenté au conseil d'administration en juin 2018, anticipe une baisse de 6 à 8 M€ du montant de ses frais de personnel entre 2018 et 2022.

Au-delà des départs naturels attendus, les hypothèses retenues par ALS ne seront pas suffisantes pour maîtriser la masse salariale si elles ne s'accompagnent pas d'une adaptation des effectifs aux nouvelles activités et d'une progression de la productivité rendue possible par le nouveau système d'information, la digitalisation, la rationalisation de la chaîne comptable et, plus généralement, l'amélioration des processus. Les sureffectifs existants ou susceptibles d'apparaitre notamment du fait de la rationalisation de certains processus comme par exemple, celui de la collecte où il est prévu une baisse d'environ 145 collaborateurs en charge des relations avec les entreprises, de l'optimisation du parc immobilier ou de la mise en place du nouveau système d'information, vont modifier les modalités d'exercice des métiers. Dans la pratique actuelle, les besoins en emplois ne sont pas fixés en fonction des tâches à remplir et des résultats attendus mais reposent plutôt sur des solutions transitoires mises en place dans un souci de limiter les suppressions d'emplois.

Le niveau de la masse salariale doit s'inscrire dans un objectif de réduction très significative, d'autant que les premières mesures d'harmonisation au sein de l'UES ont contribué à une hausse en 2018. Pour infléchir la tendance, ALS a pris deux mesures significatives mises en place en 2019 : le contrat de mobilité volontaire externe avec plus de 400 départs programmés et la diminution progressive du nombre de CDD (près de 400). La baisse subséquente des frais de personnels correspondante n'est pas précisée par ALS, qui considère que ces mesures permettront de respecter le cadre fixé par la convention quinquennale.

Hormis les frais de personnel, la recherche d'économies afin d'assurer le respect de la trajectoire de réduction des frais de fonctionnement concerne la diminution des frais informatiques qui représentent le plus gros poste d'économie (environ 50 %) sur la période 2018-2022, étant observé que l'ampleur des chantiers informatiques à mener constitue un facteur de risque susceptible de compromettre la réalisation des économies attendues d'ici 2022.

En termes d'activité, ALS a réorganisé et centralisé sa collecte en 2018 par la mise en place d'un Extranet-entreprises. Il est également prévu la mise en place d'une Hot Line pour accompagner les entreprises dans leur démarche et des encaissements centralisés en Île-de-France. Par ailleurs, afin de sécuriser la remise en banque et raccourcir les délais et les circuits, la gestion de la collecte et le traitement des chèques seront externalisés auprès d'un nouveau partenaire, La Banque Postale. L'évolution des modes de paiement (télépaiement, prélèvement) est un chantier qu'ALS compte engager à partir de la fin de l'année 2019. Aucun élément chiffré ne permet encore de connaître les économies de coûts susceptibles d'être réalisées à terme sur la base de cette nouvelle organisation.

Au moment où l'agence finalisait son contrôle, les hypothèses de rationalisation des frais de fonctionnement sont peu développées et n'avaient pas encore été arbitrées par ALG. Les réflexions engagées pour rationaliser les frais de fonctionnement d'ALS étaient encore trop théoriques et insuffisamment déclinées d'un point de vue opérationnel. Un plan pluriannuel ambitieux de réduction des frais de fonctionnement, portant notamment sur la masse salariale et les frais informatiques doit être très rapidement mis en place afin d'entrer dans l'épure de la convention quinquennale.

10.3.8 Action Logement Services, un sous-groupe bénéficiant d'une solide situation financière

Totalisant 20 923 M€, le bilan d'ALS affiche une structure financière saine avec des capitaux propres représentant 64,7 % du passif, ce qui constitue un excellent taux de couverture. La structure de l'actif est par ailleurs particulièrement liquide avec un niveau de trésorerie de 4 040 M€ à fin 2018, en progression de 11 % par rapport à l'année précédente.

Tableau 10.6 : Bilan consolidé du sous-groupe Action Logement Services

Montants en millions d'euros

Actif	Net 2018	Net 2017	Variation 2017 / 2018
Créances sur les établissements de crédit et assimilés	4 039,98	3 640,66	11,0%
Operations avec la clientèle	16 004,42	16 158,60	-1,0%
Créances sur l'État, collectives locales et agences de l'État			
Prêts à personnes physiques	*4 057,23*	*4 292,00*	*-5,5%*
Prêts à personnes morales	*11 947,19*	*11 866,61*	*0,7%*
Obligations et autres titres à revenus fixes			
Actions et autres titres à revenus variables			
Participations et autres titres détenus à long terme	1,13	1,34	-15,6%
Parts dans les entreprises liées			
Goodwill			
Immobilisations incorporelles	7,23	6,60	9,6%
Immobilisations corporelles	437,62	428,18	2,2%
Autres actifs	432,94	76,52	465,8%
Total actif	**20 923,32**	**20 311,89**	**3,0%**

Passif	Net 2018	Net 2017	Variation 2017 / 2018
Dettes envers les établissements de crédit et assimilés	1 295,66	1 422,61	-8,9%
Opérations avec la clientèle	5 648,12	5 372,80	5,1%
Dettes à l'État, collectivités locales ou agences de l'État	*196,00*	*180,00*	*8,9%*
Dettes à personnes physiques	*92,61*	*102,55*	*-9,7%*
Dettes à personnes morales	*5 359,52*	*5 090,25*	*5,3%*
Autres passifs	248,46	218,10	13,9%
Provisions	188,99	192,74	-1,9%
Capitaux propres (part groupe)	13 542,08	13 105,63	3,3%
Capital souscrit	*20,00*	*20,00*	
Prime d'émission			
Réserves	*13 085,59*	*12 833,07*	*2,0%*
Résultat de l'exercice	*436,49*	*252,56*	*72,8%*
Intérêts minoritaires	0,02	0,02	
Total passif	**20 923,32**	**20 311,89**	**3,0%**

Source : comptes consolidés Action Logement Services, mise en forme Ancols

Cette structure financière s'est renforcée grâce aux résultats de l'année qui s'expliquent en partie par le faible niveau de réalisation des objectifs d'emplois et par une importante baisse des subventions versées dans le cadre du financement des politiques publiques nationales. Le résultat d'exploitation progresse ainsi de 72,6 % pour s'établir à 437 M€. Les éléments financiers et exceptionnels étant peu significatifs, le résultat net part du groupe ressort à un niveau quasi identique de 436 M€ pour l'année 2018.

En se limitant aux comptes sociaux d'ALS, le fonds de garantie et le fonds PSEEC sont en déficit de respectivement 30 M€ et 93 M€. Toutefois, ces déficits n'altèrent pas la solidité de leurs structures financières, les capitaux propres du fonds de garantie s'élevant à 292 M€, soit 72,9 % du total du passif, et ceux du fonds PSEEC à 437 M€, soit 68,4 % du total du passif.

Tout comme Action Logement Groupe, Action Logement Services bénéfice d'une excellente notation AA avec perspective stable par l'agence de notation Fitch Ratings.

Au regard de la bonne situation financière du sous-groupe ALS, il convient de mettre en évidence les difficultés du groupe à atteindre les objectifs d'emplois dont le séquencement s'avère au demeurant trop optimiste en termes de rythme de réalisation par rapport en particulier aux capacités opérationnelles des organismes à financer, certains objectifs posant par ailleurs des problèmes d'adéquation aux besoins du marché, notamment en termes de taux d'intérêt.

Tableau 10.7 : Compte de résultat consolidé du sous-groupe Action Logement Services

Montants en millions d'euros

Rubriques	2018	2017	Variation 2017 / 2018
Participations des employeurs	1 507,28	1 480,46	1,8%
+ Subventions reçues	325,18	428,22	-24,1%
Subventions reçues d'un autre fonds	*316,65*	*318,21*	*-0,5%*
Autres subventions	*8,52*	*110,01*	*-92,3%*
- Subventions versées	- 1 231,17	- 1 595,06	-22,8%
Subventions en faveur d'agences de l'État ou CL	*- 635,00*	*- 959,00*	*-33,8%*
Subventions en faveur de personnes morales	*- 165,05*	*- 165,40*	*-0,2%*
Subventions en faveur de personnes physiques	*- 93,03*	*- 117,28*	*-20,7%*
Subventions versées à un autre fonds	*- 316,65*	*- 318,21*	*-0,5%*
Autres subventions	*- 21,44*	*- 35,18*	*-39,1%*
Produit net non bancaire	**601,29**	**313,61**	**91,7%**
+ Intérêts et produits assimiles	172,53	191,80	-10,0%
- Intérêts et charges assimilées	- 27,84	- 25,65	8,5%
+ Revenus des titres à revenus variables		0,02	
± Commissions (produits/charges)			
Gains ou pertes sur opérat° des portefeuilles de placement	3,00	3,82	-21,6%
± Autres produits et charges d'exploitation bancaire	4,22	7,43	-43,2%
Produit net bancaire	**151,91**	**177,41**	**-14,4%**
Autres produits d'exploitation	40,32	17,17	134,8%
Charges générales d'exploitation	- 333,38	- 289,11	15,3%
Frais de personnel	*- 204,22*	*- 179,84*	*13,6%*
Autres frais administratifs	*- 129,16*	*- 109,27*	*18,2%*
Dotat° aux amort. et dépréciat° des immob° corp. et incorp.	- 9,68	- 7,60	27,4%
Résultat brut d'exploitation	**450,46**	**211,49**	**113,0%**
Coût du risque	- 13,38	41,68	
Résultat d'exploitation	**437,08**	**253,17**	**72,6%**
Gains et pertes sur actifs immobilisés	0,04	0,12	-67,2%
Résultat courant avant impôt	**437,12**	**253,29**	**72,6%**
Résultat exceptionnel	- 0,04	- 0,74	-94,4%
Impôts sur les résultats	- 0,59	0,01	
Résultat net des entreprises intégrées	**436,49**	**252,56**	**72,8%**
Quote-part des entreprises mises en équivalence			
Dotation nette amortissements écarts d'acquisition			
Résultat net de l'ensemble consolidé	**436,49**	**252,56**	**72,8%**
Intérêts minoritaires			
Résultat net (part du groupe)	**436,49**	**252,56**	**72,8%**

Source : comptes consolidés Action Logement Services, mise en forme Ancols

Tableau 10.8 : Bilan de la société Action Logement Services

Montants en millions d'euros

Actif	2018					
	Fonds PEEC	Fonds de garantie	Fonds PEAC	Fonds PSEEC	Fonds de fonctionnt	Total net
Caisse, banques centrales, CCP					0,00	0,00
Créances sur les établissements de crédit et assimilés	2 841,41	353,10	161,93	479,29	175,92	4 011,65
Operations avec la clientèle	16 095,33	212,88	45,20	155,04	2,67	16 511,12
Créances sur l'État, collectives locales et agences de l'État						
Prêts à personnes physiques	*3 990,85*	*212,88*	*45,20*	*88,40*	*0,38*	4 337,70
Prêts à personnes morales	*12 104,48*			*66,64*	*2,30*	12 173,42
Obligations et autres titres à revenus fixes						
Actions et autres titres à revenus variables						
Participations et autres titres détenus à long terme						
Parts dans les entreprises liées	0,07			10,90	76,74	87,71
Immobilisations incorporelles					33,42	33,42
Immobilisations corporelles					58,49	58,49
Autres actifs	623,77	20,37	0,06	1,11	46,83	692,15
Brut	**19 560,58**	**586,35**	**207,19**	**646,34**	**394,07**	**21 394,54**
Amortissements et dépréciations	- 403,68	- 185,48	- 0,11	- 7,35	- 67,26	- 663,89
Total actif	**19 156,90**	**400,87**	**207,08**	**638,99**	**326,81**	**20 730,65**

Passif	2018					
	Fonds PEEC	Fonds de garantie	Fonds PEAC	Fonds PSEEC	Fonds de fonctionnt	Total net
Dettes envers les établissements de crédit et assimilés	1 261,58					1 261,58
Opérations avec la clientèle	5 446,02		0,46	201,64		5 648,12
Dettes à l'État, collectivités locales ou agences de l'État	196,00					196,00
Dettes à personnes physiques	92,14		0,46	0,01		92,61
Dettes à personnes morales	5 157,88			201,63		5 359,51
Autres passifs	4,14	1,59	0,01	0,16	105,46	111,36
Provisions	1,31	107,06			75,75	184,12
Capitaux propres (part groupe)	12 443,85	292,21	206,61	437,19	145,60	13 525,46
Capital souscrit	20,00					20,00
Prime d'émission						
Réserves	11 870,06	370,56	199,54	530,40	145,52	13 116,08
Écart de réévaluation						
Provisions règlementées et subventions						
Report à nouveau		- 48,28				- 48,28
Résultat de l'exercice	553,78	- 30,07	7,08	- 93,21	0,08	437,66
Total passif	**19 156,90**	**400,87**	**207,08**	**638,99**	**326,81**	**20 730,65**

Source : comptes sociaux Action Logement Services, mise en forme Ancols

Tableau 10.9 : Compte de résultat de la société Action Logement Services

Montants en millions d'euros

Rubriques	2018					
	Fonds PEEC	Fonds de garantie	Fonds PEAC	Fonds PSEEC	Fonds de fonctionnt	Total
Participations des employeurs	1 478,10		24,40	4,79		1 507,28
+ Subventions reçues	8,07	0,40			316,71	325,18
Subventions reçues d'un autre fonds					*316,65*	316,65
Autres subventions	8,07	*0,40*			*0,05*	8,52
- Subventions versées	- 1 061,51	- 29,50	- 18,31	- 101,01	- 20,85	- 1 231,17
Subventions en faveur d'agences de l'État ou CL	- *535,00*			- *100,00*		- 635,00
Subventions en faveur de personnes physiques	- *91,83*		- *1,18*	- *0,01*	- *20,85*	- 113,88
Subventions en faveur de personnes morales	- *157,18*					- 157,18
Subventions versées à un autre fonds	- *277,50*	- *29,50*	- *8,66*	- *1,00*		- 316,65
Autres subventions			- *8,47*			- 8,47
Produit net non bancaire	**424,66**	**- 29,10**	**6,08**	**- 96,22**	**295,86**	**601,28**
+ Intérêts et produits assimiles	165,71	3,95	1,04	3,92	0,60	175,23
- Intérêts et charges assimilées	- 22,87	- 3,71	- 0,04	- 0,25	- 0,04	- 26,90
+ Revenus des titres à revenus variables						
± Commissions (produits/charges)						
Gains ou pertes sur opérat° des portefeuilles de placement						
± Autres produits et charges d'exploitation bancaire	3,46	0,32		0,44		4,22
Produit net bancaire	**146,30**	**0,56**	**1,01**	**4,11**	**0,57**	**152,55**
Charges générales d'exploitation	- 6,43	- 0,01	0,00	0,00	- 290,26	- 296,70
Frais de personnel					- 187,60	- 187,60
Autres frais administratifs	- 6,43	- 0,01	0,00	0,00	- 102,66	- 109,11
Dotat° aux amort. et dépréciat° des immob° corp. et incorp.					- 5,12	- 5,12
Produit net d'exploitation	**- 6,43**	**- 0,01**	**0,00**	**0,00**	**- 295,38**	**- 301,82**
Résultat brut d'exploitation	**564,52**	**- 28,54**	**7,09**	**- 92,11**	**1,05**	**452,01**
Coût du risque	- 10,74	- 1,53	- 0,01	- 1,10		- 13,38
Résultat d'exploitation	**553,78**	**- 30,07**	**7,08**	**- 93,21**	**1,05**	**438,63**
Gains et pertes sur actifs immobilisés					- 0,97	- 0,97
Résultat courant avant impôt	**553,78**	**- 30,07**	**7,08**	**- 93,21**	**0,08**	**437,66**
Résultat exceptionnel						
Impôts sur les résultats						
Dotations/reprises provisions réglementées						
Résultat net	**553,78**	**- 30,07**	**7,08**	**- 93,21**	**0,08**	**437,66**

Source : comptes sociaux Action Logement Services, mise en forme Ancols

10.4 ACTION LOGEMENT IMMOBILIER, PREMIER ACTEUR DU SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL, EN DÉVELOPPEMENT SUR CELUI DU LOGEMENT INTERMÉDIAIRE

Le groupe Action Logement comprend un pôle immobilier déterminant, constitué d'une société (ALI) et d'une association (AFL), œuvrant dans les domaines du logement social, du logement intermédiaire et du logement libre. L'entité majeure de ce pôle, ALI, contrôle directement et indirectement un ensemble de sociétés qui se répartissent en deux branches, une branche logement social, dont la taille en fait le premier groupe français de logement social, et une branche logement intermédiaire, en développement.

ALI a pour missions légales d'acquérir, de détenir, de gérer et de céder des participations dans des sociétés, ainsi que de mettre en œuvre une stratégie patrimoniale en conformité avec les orientations définies par l'association Action Logement Groupe, en cohérence avec les politiques locales de l'habitat. À cet effet, elle rend un avis conforme préalablement aux opérations en capital, de fusion, de scission ou de transformation réalisées par les entités sur lesquelles elle exerce un contrôle. Elle

nomme les directeurs généraux ou membres de directoires selon le mode de gouvernance de ses filiales, elle coordonne l'intervention et l'organisation territoriale de ces entités et veille à la bonne application par les entités de la politique nationale de l'habitat et de rénovation urbaine définie.

La branche logement intermédiaire d'Action Logement Immobilier se compose de plusieurs sociétés dont sept ont plus de 500 logements, en particulier les sociétés anonymes In'li qui détiennent ensemble 64 000 logements[105] au 31 décembre 2019[106].

La branche logement social d'Action Logement Immobilier comprend 51 SA d'HLM qui détiennent 896 567 logements au 1er janvier 2019[107], soit 17 % de l'ensemble du parc de logement social de la France entière. Parmi les entités de la branche logement social figure le groupe I3F, qui représente 244 381 logements, constitué de la structure faîtière I3F, propriétaire de 129 185 logements, et de 11 sociétés qui détiennent chacune entre 2 800 et 18 800 logements.

Compte tenu des cycles de contrôle de l'agence, tous les organismes ayant une activité significative font l'objet d'un contrôle tous les 5 à 6 ans. À ce titre, la quasi-totalité des filiales HLM d'ALI ont été contrôlée sur la dernière période quinquennale. En 2018 et 2019, 24 sociétés ont fait l'objet d'un contrôle dont les rapports ont été publiés ou sont en cours de publication, représentant 479 694 logements sur un total de 896 567 logements, soit un taux de contrôle sur les deux derniers exercices de 54 % en nombre de logements. Les enseignements issus de ces contrôles sont présentés ci-après avec une démarche d'analyse globale des enjeux de la branche logement social d'ALI et de consolidation des résultats des contrôles des filiales.

10.4.1 Une implantation nationale avec un bon niveau d'entretien et un développement ciblé et soutenu

La branche logement social d'Action Logement Immobilier a fait l'objet d'une importante restructuration à des fins de rationalisation et de lisibilité du sous-groupe immobilier. Des fusions et des transferts de patrimoine ont notamment été opérés afin de territorialiser les sociétés hors sous-groupe I3F, dont le maillage territorial est national, avec également une territorialisation des sociétés au sein de ce sous-groupe. Au regard des contrôles réalisées dans les sociétés en 2018 et 2019, l'agence a observé une bonne maîtrise générale des opérations de fusion dans leurs différentes dimensions, juridiques, financières et techniques, ainsi qu'organisationnelles, notamment en termes de service rendu aux locataires. Certaines sociétés se sont appuyées sur des pratiques antérieures de coopération mises en œuvre dans la durée, favorisant ainsi le bon déroulement des fusions.

Les 51 SA d'HLM qu'Action Logement Immobilier détient directement ou indirectement au 31 décembre 2019, parmi lesquels 12 sociétés qui relèvent du sous-groupe I3F, sont implantés dans les 13 régions métropolitaines et dans 3 départements d'outre-mer.

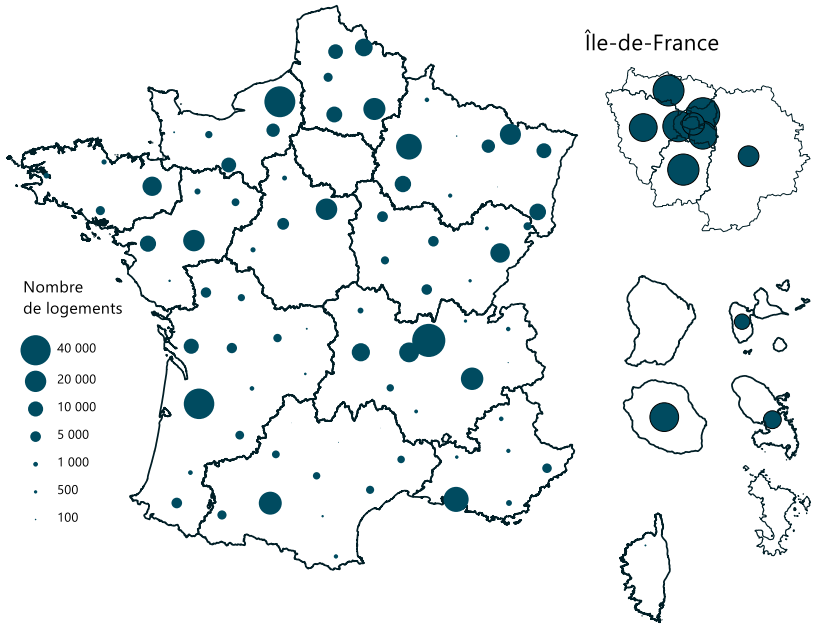
[105] In'li (42 749 logements), In'li Aura (7 579 logements), In'li Grand Est (2 612 logements), In'li Paca, In'li Sud-Ouest, auxquels s'ajoutent Maisons Claires et Coprod. Source : Rapport d'activité 2019 du groupe Action Logement.

[106] La présente insertion ne comporte pas d'enseignements sur la branche logement intermédiaire qui fait l'objet d'un contrôle de l'agence en 2020.

[107] Les données caractérisant le parc locatif sont issues des traitements Ancols du Répertoire du parc locatif social (RPLS) au 1er janvier 2019, qui comprend l'ensemble des logements conventionnés et non conventionnés.

Trois régions concentrent la moitié du total de 896 567 logements sociaux au 1er janvier 2019, à savoir l'Île-de-France, qui représente 28 %, la région Auvergne-Rhône-Alpes qui a un poids de 12 % et le Grand Est où sont localisés 10 % des logements du groupe. Dans les deux premières régions, Action Logement Immobilier détient 19 % du parc social implanté sur le territoire régional. La région où Action Logement détient la plus forte part du parc de logements sociaux, à hauteur de 25 %, est la Nouvelle-Aquitaine, région dans laquelle se situe 9 % de son parc. La région Grand Est figure en seconde position, avec un niveau de détention du parc social régional par Action Logement de l'ordre de 21 %. Les territoires ultramarins comptent 5 % du parc de la branche logement social du groupe, avec 43 160 logements. Le niveau d'implantation d'Action Logement y est élevé, à hauteur de 34 % à La Réunion, 30 % à la Martinique et 20 % en Guadeloupe.

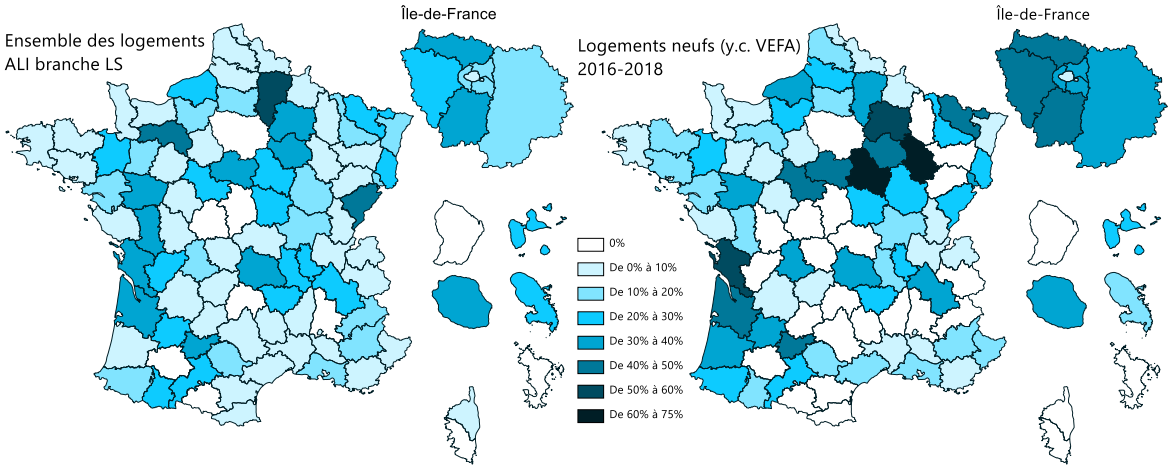
Carte 10.1 : Localisation du parc de la branche logement social du sous-groupe Action Logement Immobilier au 1er janvier 2019



Source : données RPLS, traitements Ancols

Les départements majeurs de localisation du sous-groupe ALI en nombre de logements sont le Rhône (48 204 logements, qui représentent 27 % du parc social du département), la Seine-Saint-Denis (44 161 logements, soit 19 % du parc départemental), la Seine Maritime (41 993 logements, qui constituent 28 % du parc social du territoire) et la Gironde (40 897 logements, qui représentent 38 % du parc social du département). Les départements où le niveau d'implantation du groupe Action Logement est le plus important au regard du parc de logements sociaux du territoire sont l'Aisne, avec un taux de détention de 52 % des logements sociaux du département, l'Orne, avec 45 %, et le Doubs, à hauteur de 44 %.

Carte 10.2 : Poids des logements sociaux au 1er janvier 2019 et de la production sur trois années de logements neufs du groupe dans l'ensemble du parc social par département



Source : données RPLS, traitements Ancols

Tableau 10.10 : Répartition comparée par département du parc social du groupe Action Logement dans les départements avec un haut niveau de présence au 1er janvier 2019

Départements	Nombre de logements				Poids d'AL
	Groupe AL - Branche LS	%	Autres bailleurs du territoire	Total	
02 - Aisne	21 415	2,4%	19 830	41 245	51,9%
61 - Orne	9 654	1,1%	11 592	21 246	45,4%
25 - Doubs	16 710	1,9%	21 201	37 911	44,1%
45 - Loiret	20 316	2,3%	31 473	51 789	39,2%
51 - Marne	29 034	3,2%	45 163	74 197	39,1%
33 - Gironde	40 897	4,6%	66 141	107 038	38,2%
10 - Aube	11 818	1,3%	20 204	32 022	36,9%
17 - Charente-Maritime	10 034	1,1%	18 334	28 368	35,4%
974 - La Réunion	25 771	2,9%	49 883	75 654	34,1%
63 - Puy-de-Dôme	14 498	1,6%	28 081	42 579	34,0%
91 - Essonne	38 388	4,3%	85 559	123 947	31,0%
82 - Tarn-et-Garonne	2 681	0,3%	6 049	8 730	30,7%
49 - Maine-et-Loire	20 222	2,3%	45 959	66 181	30,6%
79 - Deux-Sèvres	4 747	0,5%	10 941	15 688	30,3%
95 - Val-d'Oise	37 614	4,2%	87 249	124 863	30,1%
972 - Martinique	9 936	1,1%	23 262	33 198	29,9%
47 - Lot-et-Garonne	3 371	0,4%	7 901	11 272	29,9%
43 - Haute-Loire	2 394	0,3%	5 708	8 102	29,5%
16 - Charente	4 693	0,5%	11 300	15 993	29,3%
65 - Hautes-Pyrénées	3 703	0,4%	8 996	12 699	29,2%
42 - Loire	17 291	1,9%	42 645	59 936	28,8%
41 - Loir-et-Cher	6 162	0,7%	15 425	21 587	28,5%
76 - Seine-Maritime	41 993	4,7%	106 583	148 576	28,3%
69 - Rhône	48 204	5,4%	131 280	179 484	26,9%
31 - Haute-Garonne	23 147	2,6%	66 942	90 089	25,7%
Autres départements	431 874	48,2%	3 293 530	3 725 404	11,6%
France entière	**896 567**	**100,0%**	**4 279 569**	**5 176 136**	**17,3%**

Source : données RPLS, traitements Ancols

Les filiales d'ALI se caractérisent par un dynamisme de développement important. Le pôle de logement social du groupe représente en effet 22 % de la production de logements sociaux neufs réalisée sur trois exercices, de 2016 à 2018, que ce soit en maîtrise d'ouvrage directe ou dans le

cadre de ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA), au regard des nouveaux logements entrés dans le patrimoine des organismes, pour un poids global dans le parc de 17 %. Ce dynamisme est porté par la construction neuve en maîtrise d'ouvrage directe avec une part de 23 % nettement supérieure au poids sectoriel du groupe et moins par les productions de logements en VEFA dont la quote-part de 19 % est proche du poids sectoriel.

Tableau 10.11 : Poids de la production de logements en construction ou en acquisition en VEFA de 2016 à 2018

	Groupe AL - Branche LS		Autres bailleurs		Total		Poids d'AL
	Logements entrés dans le parc	%	Logements entrés dans le parc	%	Logements entrés dans le parc	%	
Construction neuve	38 081	33,1%	126 085	41,9%	164 166	39,4%	23,2%
Acquisition en VEFA	13 216	11,5%	58 039	19,3%	71 255	17,1%	18,5%
Total de la production neuve	**51 297**	**44,6%**	**184 124**	**61,1%**	**235 421**	**56,6%**	**21,8%**
Acquisition sans travaux	59 563	51,8%	100 430	33,3%	159 993	38,4%	37,2%
Acquisition avec travaux	4 176	3,6%	16 654	5,5%	20 830	5,0%	20,0%
France entière	**115 036**	**100,0%**	**301 208**	**100,0%**	**416 244**	**100,0%**	**27,6%**

Source : données RPLS, traitements Ancols

Les départements où la construction et l'acquisition de logements neufs par les filiales d'ALI sont les plus actives sur les trois derniers exercices connus, sont au premier niveau la Gironde, avec 8 % de la production du groupe, suivie de plusieurs départements de l'Île-de-France, avec dans l'ordre l'Essonne, les Yvelines et la Seine-Saint-Denis, avec un poids dans la production compris entre 6 % et 5 %. La Haute-Garonne affiche également une quote-part de 5 % alors que le Val d'Oise et la Réunion localisent chacun 4 % du développement neuf du groupe, les autres départements contribuant à des niveaux moindres.

En termes de poids relatif par rapport au secteur, ALI constitue l'opérateur majeur de la production de logements sociaux en Haute-Marne où ses filiales réalisent ou acquièrent près des trois quarts des logements sociaux neufs (72 %), suivi de l'Yonne (68 %), la Charente-Maritime (59 %) et la Marne (55 %). Le groupe pèse pour 36 % dans la région Île-de-France, avec un poids important en Essonne (44 %), dans le Val d'Oise (42 %) et en Seine-Saint-Denis (39 %). Un nombre significatif de départements dans lesquels ALI est implanté ne font pas l'objet de développement de logements neufs, en particulier 16 départements dans lesquels le groupe détient 10 % de son parc. Ils se situent globalement dans les territoires où le marché de l'habitat est soumis à une moindre tension.

Les contrôles opérés par l'agence ont mis en exergue une politique très active d'investissement des filiales d'ALI, en particulier des plus importantes en termes de parc détenu, comme I3F notamment en Essonne et en Seine-Saint-Denis, Plurial Novilia en particulier dans la Marne, en Essonne et en Seine-Marne ou encore Immobilière Atlantic Aménagement en Charente-Maritime. La majorité des filiales ont mené sur la période quinquennale contrôlée une politique active voire très active de développement de leur offre, sans être globalement en retrait en ce qui concerne les efforts d'investissement en termes de maintenance et de réhabilitation sur le patrimoine existant, qui se révèlent adaptés dans la plupart des organismes. Pour la majorité des filiales contrôlées, l'agence relève le bon niveau d'entretien et de maintenance du parc existant, avec pour certains une gestion pluriannuelle de la maintenance bien organisée. Certains organismes ont également été pointés par l'agence comme ayant opéré sur la période sous revue un niveau soutenu de réhabilitations, par

ailleurs avec un niveau de qualité remarquable. D'autres ont cependant été interpellés sur des déficits de maintenance, en particulier des parties privatives, ou de traitement de la performance thermique des logements, avec pour certains des problématiques de capacité de mise en œuvre.

10.4.2 Une présence moindre dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville

En termes de caractéristiques, un quart du parc social détenu par Action Logement Immobilier se situe dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)[108]. Ce niveau d'implantation est en deçà de celui des autres bailleurs sociaux sur l'ensemble du territoire français pour lesquels, au global 31 % du parc est en QPV. Dans les territoires ultramarins, ce niveau atteint 30 % dans les trois départements d'outre-mer dans lesquels est implanté Action Logement contre 35 % pour les autres bailleurs sociaux intervenant dans ces départements.

La différence d'implantation est particulièrement marquée dans le département de l'Aisne où les filiales d'Action Logement se caractérisent par un taux de logements en QPV inférieur d'environ 27 points à celui des autres bailleurs, 23 % du parc détenu par ALI étant dans des quartiers prioritaires contre 49 % pour les autres bailleurs. Le parc d'Action Logement Immobilier en Seine-Saint-Denis est également significativement moins implanté que celui des autres bailleurs en QPV, avec un écart de 17 points, le taux de logements en QPV étant de 49 % contre 66 % pour le reste du parc social dans le département. Le parc situé en Haute-Garonne, dans les Yvelines et en Seine-et-Marne est également beaucoup moins localisé en QPV que celui des autres bailleurs sociaux, à hauteur de 16 points de moins pour le premier et 15 points de moins pour les deux autres départements.

Le niveau global de conventionnement à l'aide personnalisée au logement (APL)[109] du parc d'ALI est similaire à celui des autres bailleurs sociaux du territoire métropolitain, 94 % des logements étant conventionnés à l'APL. Le parc d'ALI localisé dans certains départements se caractérise cependant, au regard des données déclarées au Répertoire du parc locatif social, par un niveau de conventionnement plus faible que ce qui est observé chez les autres organismes de logement social. La proportion de logements conventionnés à Paris où Action Logement détient 19 465 logements, est de 75 % pour les filiales d'ALI contre 93 % dans le parc hors Action Logement. Dans les Hauts-de-Seine, le taux de conventionnement des logements d'ALI est de 86 % contre 97 % pour les autres bailleurs. Ce taux est de 89 % dans la Loire et 90 % dans les Bouches-du-Rhône, pour un taux de conventionnement de respectivement 96 % et 97 % pour les autres organismes dans ces deux départements.

[108] Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), instaurés par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, constituent depuis le 1er janvier 2015 la nouvelle géographie d'intervention de la politique de ville en remplacement notamment des zones urbaines sensibles (ZUS) et des quartiers en contrat urbain de cohésion sociale (Cucs).

[109] La convention APL (aide personnalisée au logement) est un acte contractuel conclu entre l'État et un bailleur, qui fixe notamment les conditions locatives des logements concernés avec des plafonds de revenus et de loyers applicables à la location. Les locataires de ces logements qui remplissent des conditions de revenus, définies selon la composition du ménage, peuvent bénéficier de l'APL.

Tableau 10.12 : : Structure du parc de logement social du groupe comparée dans les départements de plus forte implantation 1er janvier 2019

Départements	Groupe AL - Branche LS			Part des logements en QPV		Part des logements conventionnés	
	Nombre de logements	% du parc	Poids	Groupe AL - Branche LS	Autres bailleurs du territoire	Groupe AL - Branche LS	Autres bailleurs du territoire
France entière*	**896 567**	**100 %**	**17,4%**	**24,8%**	**30,7%**	**93,9%**	**93,5%**
69 - Rhône	48 204	5,4%	26,9%	26,6%	32,6%	95,6%	97,9%
93 - Seine-Saint-Denis	44 161	4,9%	19,2%	49,5%	66,1%	91,0%	80,5%
76 - Seine-Maritime	41 993	4,7%	28,3%	26,6%	26,8%	93,2%	88,6%
33 - Gironde	40 897	4,6%	38,2%	29,6%	16,7%	98,1%	96,7%
91 - Essonne	38 388	4,3%	31,0%	29,2%	33,4%	92,1%	96,2%
92 - Hauts-de-Seine	37 839	4,2%	18,5%	13,3%	18,5%	86,0%	97,3%
95 - Val-d'Oise	37 614	4,2%	30,1%	36,6%	44,4%	95,2%	99,1%
94 - Val-de-Marne	30 778	3,4%	16,9%	20,3%	24,6%	90,6%	98,3%
78 - Yvelines	30 239	3,4%	23,6%	13,2%	28,2%	92,0%	97,1%
51 - Marne	29 034	3,2%	39,1%	26,4%	31,6%	93,2%	98,0%
13 - Bouches-du-Rhône	27 663	3,1%	16,6%	38,7%	43,4%	89,0%	97,8%
974 - La Réunion	25 771	2,9%	34,1%	46,8%	50,3%		
31 - Haute-Garonne	23 147	2,6%	25,7%	11,4%	27,5%	99,1%	86,3%
38 - Isère	22 145	2,5%	24,5%	22,2%	27,0%	98,8%	94,6%
02 - Aisne	21 415	2,4%	51,9%	22,6%	49,4%	98,8%	96,7%
45 - Loiret	20 316	2,3%	39,2%	25,6%	37,9%	97,2%	97,9%
49 - Maine-et-Loire	20 222	2,3%	30,6%	22,4%	32,3%	99,3%	99,2%
75 - Paris	19 465	2,2%	7,7%	15,2%	17,6%	74,5%	92,6%
57 - Moselle	19 461	2,2%	24,8%	30,4%	28,0%	97,3%	99,0%
42 - Loire	17 291	1,9%	28,8%	19,3%	23,7%	89,7%	96,7%
77 - Seine-et-Marne	16 784	1,9%	16,0%	14,6%	29,2%	91,9%	98,9%
25 - Doubs	16 710	1,9%	44,1%	49,5%	37,7%	97,3%	98,2%
35 - Ille-et-Vilaine	16 375	1,8%	22,6%	19,5%	20,1%	97,5%	96,6%
63 - Puy-de-Dôme	14 498	1,6%	34,0%	15,4%	19,8%	97,3%	97,8%
59 - Nord	13 787	1,5%	5,1%	28,4%	36,4%	96,7%	97,9%

* Pour les logements conventionnés, le total est hors départements et régions d'outre-mer où le conventionnement APL n'est pas en vigueur.

Source : données RPLS, traitements Ancols

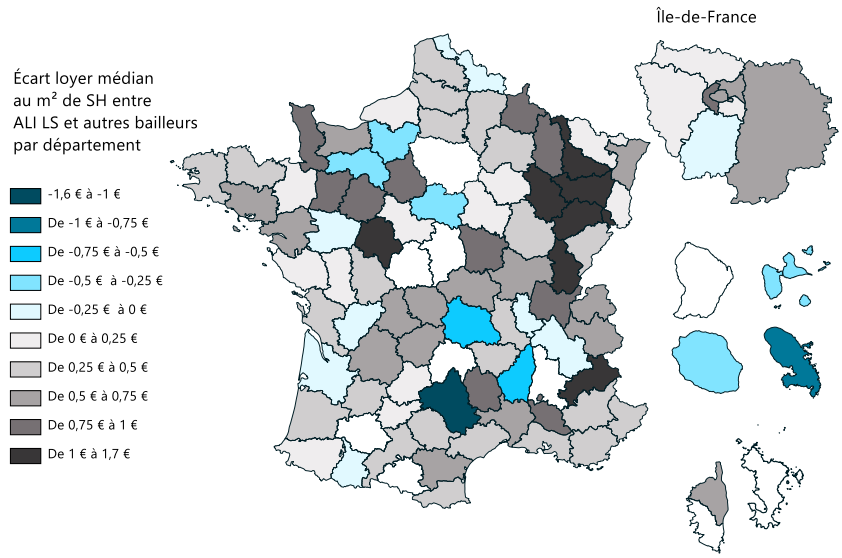
10.4.3 Des loyers globalement comparables aux autres bailleurs, mais une politique contestable de fixation des loyers aux niveaux des plafonds conventionnels à la relocation

En termes de niveau de loyers hors charges pratiqués, Action Logement Immobilier ne présente pas à l'échelle du territoire national de différence marquée par rapport aux autres bailleurs, le loyer médian hors charges du parc étant de 5,9 € au m² de surface habitable (SH) contre 5,7 € pour les autres bailleurs. En termes de coût locatif pour les ménages, le loyer mensuel médian hors charges d'un T3, cette typologie de logements représentant 37 % des logements dans le parc social du sous-groupe comme dans celui des autres bailleurs, est de 385 € au sein de la branche logement social d'Action Logement contre 365 € dans le reste du parc social national, pour une surface habitable médiane voisine de 66 m² pour ALI contre 65 m² pour les autres organismes. Il n'est pas observé de différence en ce qui concerne le loyer médian au m² de SH dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville au global entre les filiales d'ALI et les autres bailleurs sociaux, l'écart de 0,2 € observé ne portant que sur les territoires hors QPV. Ces tendances sont similaires dans les régions majeures d'implantation d'ALI, en particulier en Île-de-France où le loyer médian hors charges du sous-groupe s'élève de 6,75 € contre 6,6 € pour les autres organismes. En Auvergne-Rhône-Alpes, ALI affiche un loyer médian au m² de SH légèrement moins élevé que les autres bailleurs de la région

(- 0,04 € au m² de SH). Dans le Grand Est, le loyer médian au m² de SH observé dans le parc social d'Action Logement est un peu supérieur à celui des autres bailleurs sociaux (5,6 € contre 5,2 €).

À l'échelle départementale, quelques écarts sont observables. Les loyers médians au m² de surface habitable d'ALI sont, dans cinq départements du nord-est de la France, auxquels s'ajoutent les Hautes-Alpes et l'Indre-et-Loire, entre 1 et 1,7 € supérieurs à ceux des autres organismes de logement social. À l'inverse, outre l'Aveyron où Action Logement ne détient que 37 logements, le parc d'ALI dans le Puy-de-Dôme et en Ardèche dispose d'un loyer médian inférieur de 0,6 € au m² de SH. Dans les départements ultramarins, le loyer médian au m² de SH pratiqué par les filiales de logement social d'Action Logement est inférieur à celui des autres bailleurs, de 0,9 € en Martinique, 0,4 € en Guadeloupe et 0,3 € à la Réunion.

Carte 10.3 : Écart des loyers médian au m² de SH entre la branche logement social du groupe et les autres bailleurs sociaux au 1er janvier 2019



Source : données RPLS, traitements Ancols

La dispersion de la totalité des loyers au m² de surface habitable à l'échelle du territoire national de la branche logement social d'ALI, comparée aux autres organismes de logement social, ne montre pas d'écart important. Il est cependant observée une proportion de parc à bas loyer légèrement inférieure dans le parc d'ALI comparativement aux autres bailleurs. Les logements dont le loyer au m² de SH est inférieur ou égal à 5,5 € représentent 37 % du parc du sous-groupe d'Action Logement contre 43 % pour les autres bailleurs, soit 6 points de moins. En ce qui concerne les logements à très bas loyers avec un montant au m² inférieur ou égal à 4,5 €, cette part est de 11 % contre 14 % pour les autres bailleurs, soit environ 3 points d'écart. Au niveau régional, la situation est moins contrastée en Île-de-France. En revanche les dispersions des loyers dans les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Grand Est confirment les observations médianes, la première avec une proportion de logement à bas loyers un peu supérieur à celle des autres bailleurs et la seconde, à l'inverse, une quotité inférieure, en particulier en ce qui concerne les loyers entre 4 € et 5,5€ du m², en déficit de 10 points par rapport aux autres bailleurs du Grand Est.

Graphique 10.2 : Dispersion comparée du parc de logements par niveaux de loyers hors charges au 1er janvier 2019



Source : données RPLS, traitements Ancols

Les observations réalisées dans le cadre des contrôles des filiales d'ALI mettent en exergue certaines situations de logements économiquement moins accessibles que ceux des autres bailleurs d'un territoire donnée, compte tenu d'un niveau de loyers plus élevé. Une politique de loyer peu active en matière d'accessibilité pour les ménages les plus modestes est pour certains organismes exacerbée par la structure de leur parc avec des logements dont les grandes superficies augmentent le coût locatif.

Une pratique relevée à plusieurs reprises, en particulier chez des bailleurs de taille significative, réside dans la mise aux plafonds des conventions APL des loyers à la relocation. Cette pratique qui altère l'offre accessible aux ménages les plus modestes dans un contexte de paupérisation de la demande de logement social, n'est pas admissible au regard de la situation financière du groupe en général et des filiales concernées en particulier. Elle doit être infléchie sous l'impulsion d'ALI agissant en tant qu'entité faîtière du sous-groupe, le nombre de sociétés concernées et la taille du parc de certaines, induisant un problème transverse et significatif à l'échelle du groupe.

Sur la question du coût locatif global, l'attention des bailleurs doit également être portée sur le niveau des charges locatives et leurs délais de régularisation, plusieurs bailleurs, parmi lesquels des sociétés gérant un nombre important de logements, étant concernés par des irrégularités ou des délais de reversement des provisions non consommées. Les situations relevées portent sur le sur-provisionnement excessif des charges locatives, le calibrage perfectible des provisions de charges, la gestion non rigoureuse des charges et des régularisations tardives. Le nombre de sociétés dans cette situation qui ont fait l'objet d'observations de la part de l'agence est élevé, et ce point doit également faire l'objet d'un traitement à l'échelle du groupe. Les retards comme les irrégularités mettent les locataires en difficulté, en particulier les ménages aux ressources contraintes, et peuvent aussi constituer des pertes pour les sociétés compte tenu des effets sur leur exploitation.

10.4.4 Une politique d'attribution qui privilégie les actifs et les jeunes, avec une dynamique sociale localement différenciée mais comparable au global à celle des autres bailleurs

Selon les données issues des enquêtes réglementaires en termes d'occupation du parc, les locataires du pôle logement social d'Action Logement Immobilier disposent des mêmes niveaux de revenus que les locataires des autres organismes de logement social. Il n'est pas non plus observé de différences importantes en ce qui concerne les emménagés récents entre ALI et les autres bailleurs.

La proportion de ménages aux revenus très modestes (dont les revenus sont inférieurs à 20 % des plafonds de revenus d'accès au logement locatif social standard, dits « PLUS »[110]) logés en 2018 par les filiales de logement social d'ALI est de 21 % à l'échelle du sous-groupe, contre 23 % pour les autres bailleurs. De même, la part des ménages en deçà de 60 % de ces plafonds est de 59 % contre 61 % pour les autres organismes. La part des ménages en situation économique contrainte est plus importante parmi les ménages emménagés récents. Ainsi, dans le parc social d'ALI, les ménages emménagés entre 2016 et 2018 dont les revenus sont inférieurs à 20 % des plafonds d'accès

[110] Il s'agit des plafonds réglementés de revenus pour accéder à des logements dit PLUS, qui sont fonction de la composition des ménages et de la zone géographique du logement. Par exemple, ce plafond était de 20 623 € en 2019 pour une personne seule en Province.

représentent 27 %, soit 7 points de plus par rapport à l'ensemble du parc du groupe. La part des ménages ayant des revenus au-dessus des plafonds d'accès, de 11 % dans le parc d'ALI comme des autres bailleurs, est en recul de 6 points parmi les emménagés récents à l'instar de la tendance observée pour les autres bailleurs.

Ces observations sont cependant contrastées en fonction des territoires. L'analyse à l'échelle des trois principales régions d'implantation d'Action Logement Immobilier montre une occupation du parc d'ALI comparable à celle des autres bailleurs en Île-de-France, mais moins sociale dans le Grand Est et à l'inverse un peu plus sociale en Auvergne-Rhône-Alpe. Dans le Grand Est, ALI loge une part plus faible de six points de ménages à faibles revenus (en dessous de 60 % des plafonds). Dans cette région, mais également en Île-de-France, les filiales d'ALI accueillent également une proportion moins importante d'emménagés récents en situation économique très contrainte (en dessous de 20 % des plafonds), avec un déficit de 5 points dans la région francilienne et de 7 points dans le Grand Est. En Auvergne-Rhône-Alpes, ALI loge davantage de ménages à faibles revenus (en dessous de 60 % des plafonds), à hauteur de 8 points au-dessus des autres bailleurs, et accueille la même proportion supplémentaire de nouveaux ménages locataires dans cette situation.

En ce qui concerne la proportion de ménages bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (APL), le déficit observé de trois points pour l'ensemble du parc d'ALI par rapport aux autres bailleurs n'est plus effectif en ce qui concerne les emménagés récents. Sur les trois premières régions d'implantation, il n'est pas observé de différences en dehors d'un plus fort taux de ménages bénéficiaires de l'APL en Île-de-France, de plus sept points, parmi les emménagés récents dans le parc d'ALI et inversement dans la région Grand Est dans la même proportion.

En termes d'âge des occupants, les ménages locataires du pôle logement social d'ALI sont légèrement plus jeunes que sur l'ensemble du parc national des autres organismes de logement social, la proportion au regard du titulaire du bail y étant supérieur de deux points. Elle atteint quatre points de plus en ce qui concerne les emménagés récents. Cette situation est observée dans les trois premières régions d'implantation du sous-groupe, avec une différence plus faible dans le Grand Est.

En termes de situation par rapport à l'emploi, la part des locataires en emploi stable est plus élevée de quatre points comparativement aux autres bailleurs. La part de locataires en situation d'emploi précaire, de 10 %, ou au chômage, de 13 %, est similaire. La proportion de locataires sans emploi et qui ne sont pas en recherche d'emploi est de 39 % dans le parc locatif d'ALI contre 43 % dans le parc des autres organismes. Les tendances sont similaires en ce qui concerne les emménagés récents, avec une proportion supérieure, de trois points, de locataires en emploi stable par rapport à l'ensemble des locataires.

Les résultats des enquêtes d'occupation dans les territoires ultra-marins ne montrent pas de différences entre le parc d'ALI et celui des autres bailleurs.

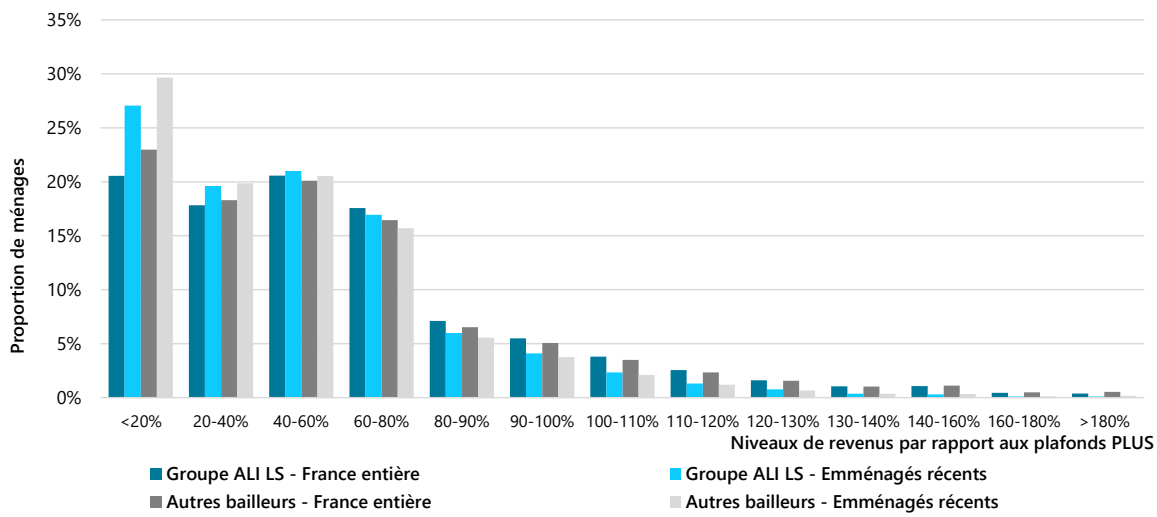
Tableau 10.13 : Situation socio-économique comparée des ménages locataires de la branche logement social du groupe dans les régions majeures d'implantation en 2018

	ALI LS - France entière	Autres bailleurs - France entière	ALI LS - Île-de-France	Autres bailleurs - Île-de-France	ALI LS - Auvergne - Rhône-Alpes	Autres bailleurs - Auvergne - Rhône-Alpes	ALI LS - Grand Est	Autres bailleurs - Grand Est
Ménages aux revenus < à 20% des plafonds PLUS*	20,5%	23,0%	14,5%	16,9%	27,4%	19,5%	19,3%	21,2%
*Emménagés recents aux revenus < à 20% des plafonds PLUS**	*27,1%*	*29,6%*	*15,2%*	*19,8%*	*33,7%*	*26,0%*	*25,5%*	*32,6%*
Ménages aux revenus < à 60% des plafonds PLUS*	58,9%	61,4%	53,4%	55,2%	66,9%	58,1%	55,6%	61,8%
*Emménagés recents aux revenus < à 60% des plafonds PLUS**	*67,7%*	*70,0%*	*60,0%*	*63,3%*	*73,6%*	*66,3%*	*64,4%*	*72,3%*
Ménages aux revenus ≥ à 100% des plafonds PLUS*	10,9%	10,6%	13,3%	14,8%	7,9%	11,8%	13,2%	10,2%
*Emménagés recents aux revenus ≥ à 100% des plafonds PLUS**	*5,3%*	*5,0%*	*7,1%*	*7,7%*	*1,9%*	*6,5%*	*7,0%*	*4,0%*
Ménages bénéficiaires des aides au logement (APL/AL)	44,3%	46,5%	30,0%	30,0%	49,0%	48,9%	47,7%	50,2%
Emménagés récents bénéficiaires des aides au logement	*51,9%*	*52,2%*	*40,3%*	*33,4%*	*55,3%*	*54,0%*	*51,7%*	*58,6%*
Ménages dont le titulaire a moins de 30 ans	9,5%	7,9%	6,2%	5,5%	10,3%	8,0%	10,5%	9,0%
Emmenagés récents dont le titulaire a moins de 30 ans	*27,2%*	*23,4%*	*22,6%*	*19,6%*	*27,7%*	*22,8%*	*26,1%*	*25,9%*
Ménages dont le titulaire a 65 ans et plus	20,9%	24,7%	20,0%	24,7%	22,7%	25,0%	21,8%	26,4%
Emmenagés récents dont le titulaire a 65 ans et plus	*6,8%*	*9,0%*	*3,8%*	*7,1%*	*7,6%*	*9,4%*	*8,8%*	*9,0%*
Locataires en emploi stable	37,5%	34,9%	45,6%	43,7%	37,4%	34,3%	32,3%	30,6%
Emménagés récents en emploi stable	*41,6%*	*37,8%*	*58,7%*	*53,6%*	*40,2%*	*38,5%*	*37,0%*	*33,0%*
Locataires en emploi précaire	10,1%	9,6%	10,6%	7,5%	10,1%	12,7%	7,4%	9,4%
Emménagés récents en emploi précaire	*13,1%*	*15,2%*	*13,0%*	*10,7%*	*15,3%*	*18,8%*	*10,4%*	*14,5%*
Locataires au chômage	13,4%	13,0%	10,2%	10,1%	18,2%	9,9%	10,0%	12,9%
Emménagés récents au chômage	*15,4%*	*15,4%*	*10,6%*	*10,3%*	*20,1%*	*12,0%*	*10,5%*	*16,3%*
Locataires sans emploi	39,0%	42,6%	33,6%	38,6%	34,3%	43,0%	50,3%	47,0%
Emménagés récents sans emploi	*29,9%*	*31,6%*	*17,7%*	*25,4%*	*24,4%*	*30,8%*	*42,1%*	*36,2%*

*Les données d'un bailleur de la région ARA (16 500 logements) portent sur 2016 pour les ressources des ménages, en raison d'un défaut de fiabilité en 2018.

Source : données de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitements Ancols

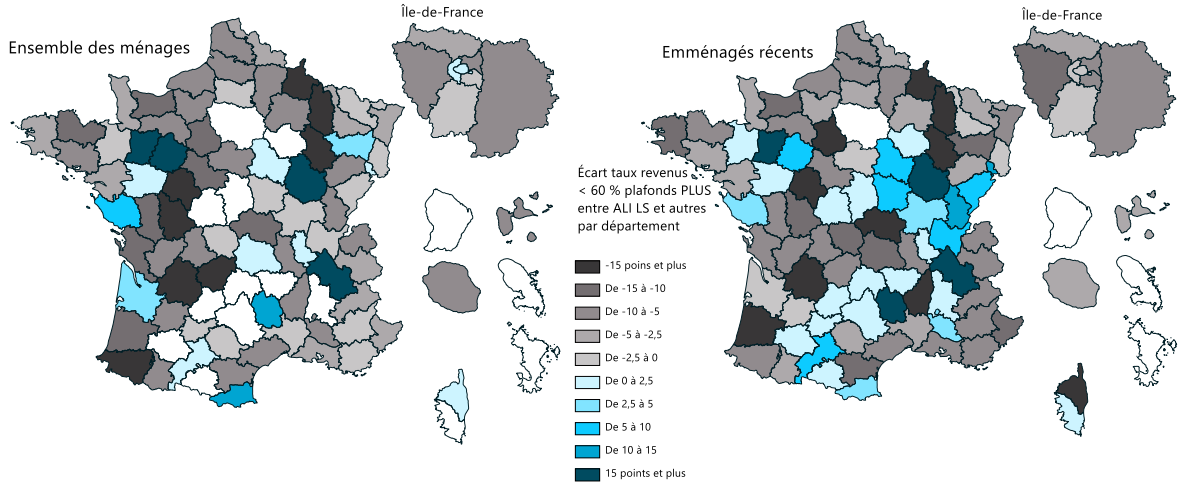
Graphique 10.3 : Dispersion comparée des ménages locataires de la branche logement social du groupe par niveaux de revenus par rapport aux plafonds PLUS en 2018



Source : données de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitements Ancols

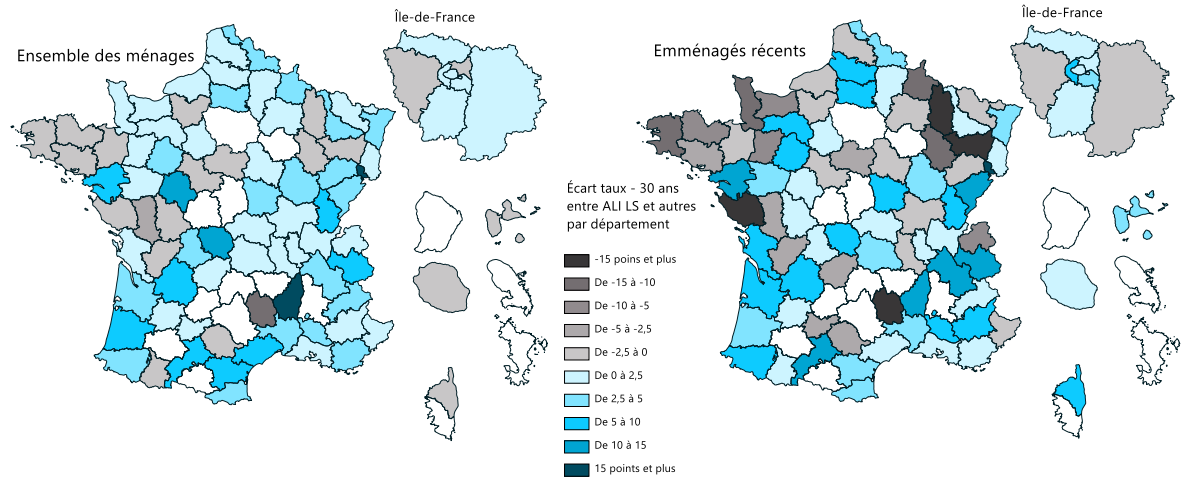
L'observation au niveau des départements montre des situations contrastées selon les territoires en termes d'occupation entre le parc de logements sociaux d'ALI et celui des autres bailleurs, ainsi que des évolutions entre les profils de l'ensemble des ménages locataires et des emménagés récents.

Carte 10.4 : Taux comparé de ménages dont les revenus sont inférieurs à 60 % des plafonds PLUS dans la branche logement social du groupe en 2018



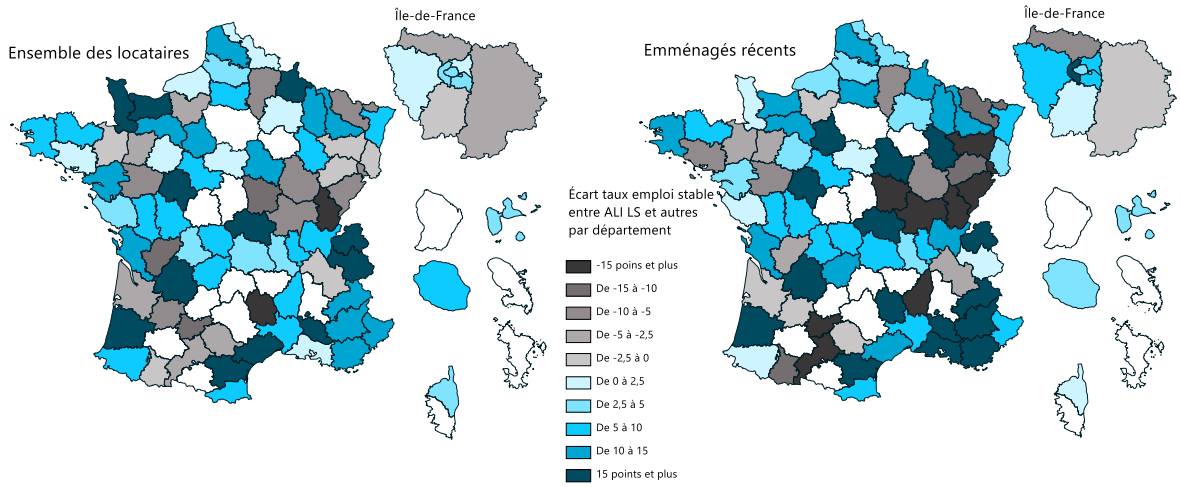
Source : données de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitements Ancols

Carte 10.5 : Taux comparé de ménages dont la personne de référence est âgée de moins de 30 ans dans la branche logement social du groupe en 2018



Source : données de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitements Ancols

Carte 10.6 : Taux comparé des locataires en emploi stable dans la branche logement social du groupe en 2018



Source : données de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitements Ancols

En termes de vacance de parc, le parc de logements sociaux d'ALI est soumis à une faible vacance. Au 1er janvier 2019, la part des logements vacants est au global pour l'ensemble des filiales de 2,5 %, proportion stable sur trois exercices. Elle est inférieure de 0,5 point à celle des autres bailleurs intervenant en France entière. La proportion de parc inoccupé, qui intègre également les logements vides qui ne font pas l'objet de démarche d'attribution, notamment pour motif d'indisponibilité pour travaux, est, à hauteur de 4,5 %, également en deçà, de 0,7 point, de celle observée au global dans le parc des autres organismes, sans évolution observée également.

10.4.5 Une gestion professionnelle et rigoureuse malgré quelques points d'amélioration

Le fonctionnement des filiales d'ALI contrôlées par l'agence a été globalement relevé comme correctement structuré. Les organisations sont opérantes et la qualité de service rendu est effective.

Dans la majorité des organismes, les gouvernances sont impliquées et remplissent leurs missions en termes de pilotage stratégique et l'organisation du contrôle interne s'avère efficace, induisant un pilotage des risques et une maîtrise de l'ensemble des activités conduites. Des insuffisances, en termes de niveau d'information de la gouvernance notamment, ont cependant été pointées dans un quelques organismes.

Le contrôle interne apparaît globalement performant à l'échelle du groupe, avec une structuration de la maîtrise des risques et de l'audit interne. Le contrôle de gestion est déployé et les processus sont maîtrisés. Plusieurs filiales présentent cependant, au regard des contrôles réalisées, des insuffisances en termes de contrôle interne, qui se traduisent dans des déficits de structuration ou de maîtrise de l'information. Certaines bases patrimoniales sont ainsi déficientes en termes de fiabilité, induisant des limitations importantes dans la capacité à définir une stratégie appropriée et à piloter les actions à mettre en œuvre, que ce soit en termes de politique de loyers, de maintenance, de réhabilitation ou encore de développement de l'offre.

La gestion des impayés est contrastée en fonction des filiales du groupe, certaines sociétés affichant de bons résultats, d'autres souffrant d'insuffisances en matière de gestion du recouvrement des impayés de loyers, de déficit de suivi et/ou de pilotage entraînant un niveau significatif d'impayés qui se sont inscrits dans la durée difficiles à recouvrer, notamment auprès de résidents partis.

En ce qui concerne la qualité de service rendu, dans l'ensemble satisfaisante, avec pour certains bailleurs, des dynamiques de développement de démarches qualité pour tous les métiers, les contrôles ont pointé dans différents organismes, des défaillances ou des améliorations à apporter, notamment en ce qui concerne la gestion des contacts, des réclamations ou de demandes d'interventions techniques.

Un point de vigilance sur plusieurs filiales a porté lors des contrôles, sur le respect des obligations réglementaires des sociétés en matière de sécurité, notamment en ce qui concerne le contrôle des équipements de désenfumage, ainsi que des chaudières.

Enfin, un point fort du groupe réside dans la capacité technique, et pas uniquement financière, d'un grand nombre de ses filiales à mener une politique active, voire soutenue pour certaines, de développement du parc. La production neuve s'appuie sur une maîtrise d'ouvrage compétente, les

standards techniques de la construction neuve et de la réhabilitation étant de bon niveau. Le pilotage des opérations a été relevé dans plusieurs contrôles comme rigoureux, avec des niveaux élevés de qualité et de prestations.

10.4.6 Action Logement Immobilier, un sous-groupe dont le modèle économique et financier surpondère l'enjeu des ventes

L'exploitation du sous-groupe ALI résulte de l'activité :

- de sa branche de logement social correspondant aux filiales SA d'HLM qui en 2018 représentent 5 848 M€ de produits opérationnels sur un total consolidé de 6 659 M€ ;
- de sa branche de logement intermédiaire qui contribue aux produits opérationnels à concurrence de 490 M€.

Le résultat d'exploitation consolidé ressort à 996 M€ en 2018, en baisse de 15,8 % par rapport au *pro forma 2017*. Après prise en compte des éléments financiers, notamment les charges d'intérêts dont le niveau atteint 510 M€ en 2018, le sous-groupe dégage un résultat courant de 517 M€. Ce résultat est complété par les résultats de cessions pour aboutir à un résultat net de 736 M€ dont 650 M€ pour le groupe.

Tableau 10.14 : Compte de résultat Action Logement Immobilier

Montants en millions d'euros

Rubriques	2018						2017	Variation 2017 / 2018
	HLM	Logt inter-médiaire	Autres	Holding	Élimina-tions	Total		
Loyers	4 311,37	399,11	14,30		- 0,99	4 723,79	4 732,64	-0,2%
Charges locatives récupérées	991,62	81,85	2,20		- 0,06	1 075,61	1 056,72	1,8%
Ventes accession	255,91	5,45	276,82		- 2,71	535,47	590,30	-9,3%
Autres revenus	42,48	2,17	23,93	0,25	- 1,05	67,79	75,78	-10,6%
Autres produits d'exploitation	246,18	1,45	8,98	0,00	- 0,24	256,36	198,43	29,2%
Produits opérationnels	**5 847,56**	**490,02**	**326,23**	**0,26**	**- 5,05**	**6 659,02**	**6 653,87**	**0,1%**
Charges locatives récupérables	- 1 030,13	- 66,42	- 2,41		0,26	- 1 098,70	- 1 084,76	1,3%
Entretien courant et gros entretien	- 516,63	- 46,84	- 4,21	- 0,09	0,01	- 567,76	- 590,01	-3,8%
Autres achats et charges externes	- 868,24	- 78,34	- 247,37	- 6,62	4,77	- 1 195,80	- 1 133,90	5,5%
Charges de personnel	- 648,17	- 41,74	- 48,50	- 5,25	0,00	- 743,66	- 725,77	2,5%
Impôts et taxes	- 461,09	- 59,61	- 4,89	- 0,65		- 526,24	- 522,36	0,7%
Autres charges d'exploitation	- 66,51	- 4,77	- 0,68	- 0,06	0,00	- 72,03	- 78,06	-7,7%
Dotat° nettes aux amort. et reprises de subvent° d'investiss.	- 1 317,62	- 119,78	- 5,49	- 0,07		- 1 442,96	- 1 346,84	7,1%
Autres dotations nettes aux dépréciations et provisions	- 12,19	- 1,71	- 1,24	- 0,32		- 15,46	11,09	
Charges opérationnelles	**- 4 920,59**	**- 419,21**	**- 314,79**	**- 13,05**	**5,05**	**- 5 662,59**	**- 5 470,59**	**3,5%**
Résultat d'exploitation	**926,97**	**70,82**	**11,45**	**- 12,80**		**996,43**	**1 183,28**	**-15,8%**
Produits des prêts et des placements de trésorerie						30,99	25,50	21,5%
Charges intérêts						- 509,75	- 500,44	1,9%
Autres charges et produits financiers						16,43	6,34	159,0%
Dotations nettes aux dépréciations et provisions financières						- 16,90	- 1,80	838,1%
Résultat financier						**- 479,23**	**- 470,40**	**1,9%**
Résultat courant						**517,20**	**712,88**	**-27,4%**
Résultat net des cessions d'éléments d'actif						324,76	252,41	28,7%
Autres charges et produits exceptionnels						- 36,94	- 31,41	17,6%
Dotat° nettes aux dépréciat° et provisions exceptionnelles						- 19,91	- 8,32	139,3%
Résultat exceptionnel						**267,92**	**212,69**	**26,0%**
Impôt sur les résultats						- 49,27	- 44,32	11,2%
Résultat net des entreprises intégrées						**735,85**	**881,24**	**-16,5%**
Résultat net de l'ensemble consolidé						**735,85**	**881,24**	**-16,5%**
Intérêts minoritaires						- 85,39	- 119,18	-28,4%
Résultat net (part du groupe)						**650,46**	**762,06**	**-14,6%**

Source : comptes consolidés Action Logement Immobilier, mise en forme Ancols

Tableau 10.15 : Bilan consolidé Action Logement Immobilier

Montants en millions d'euros

Actif	2018						Net 2017	Variation 2017 / 2018
	HLM	Logt inter-médiaire	Autres	Holding	Élimina-tions	Total net		
Écarts d'acquisition	26,19					26,19		
Immobilisations incorporelles	335,16	9,63	3,72	0,15		348,66	302,21	15,4%
Immobilisations corporelles	50 209,32	4 057,88	121,73	0,06	- 13,18	54 375,81	51 454,97	5,7%
Terrains et constructions - parc locatif	*49 757,79*	*4 022,44*	*97,42*			53 877,65	*50 767,08*	*6,1%*
Autres immobilisations corporelles	*451,53*	*35,44*	*24,30*	*0,06*	*- 13,18*	498,16	*687,90*	*-27,6%*
Immobilisations financières	254,45	62,71	76,22	268,90	- 24,42	637,86	645,71	-1,2%
Titres de participation	*34,91*	*54,65*	*22,72*	*251,82*	*- 1,93*	362,17	*407,54*	*-11,1%*
Prêts et créances financières	*138,04*	*3,01*	*50,34*	*14,31*	*- 22,43*	183,27	*159,61*	*14,8%*
Autres immobilisations financières	*81,49*	*5,05*	*3,17*	*2,77*	*- 0,06*	92,42	*78,55*	*17,7%*
Actif immobilisé	50 825,12	**4 130,23**	**201,66**	**269,10**	**- 37,60**	**55 388,51**	**52 402,89**	**5,7%**
Stocks et encours						909,22	881,03	3,2%
Clients et comptes rattaches						620,94	626,45	-0,9%
Créances - Subventions à recevoir						1 007,43	930,39	8,3%
Autres créances et comptes de régularisation						729,85	706,00	3,4%
Valeurs mobilières de placement et assimilés						234,46	286,61	-18,2%
Disponibilités						3 429,10	3 417,68	0,3%
Actif circulant						**6 931,00**	**6 848,16**	**1,2%**
Total actif						**62 319,51**	**59 251,04**	**5,2%**

Passif	Net 2018	Net 2017	Variation 2017 / 2018
Capital	303,00	163,00	85,9%
Réserves consolidées	13 766,66	12 872,92	6,9%
Résultat net de l'exercice (part du groupe)	650,46	762,06	-14,6%
Capitaux propres (part du groupe)	**14 720,12**	**13 797,98**	**6,7%**
Intérêts minoritaires	**1 528,39**	**1 516,03**	**0,8%**
Subventions d'investissement	**5 836,49**	**5 710,71**	**2,2%**
Provisions pour gros entretien	254,09	258,07	-1,5%
Autres provisions	320,05	298,77	7,1%
Provisions	**574,15**	**556,84**	**3,1%**
Emprunts auprès des établissements de crédit	33 300,05	31 338,58	6,3%
Emprunts issus de la PEEC	3 641,39	3 457,97	5,3%
Dépôts de garantie et autres dettes financières	591,71	707,34	-16,3%
Emprunts et dettes financières	**37 533,15**	**35 503,88**	**5,7%**
Fournisseurs et comptes rattaches	960,70	842,61	14,0%
Dettes fiscales et sociales	506,14	538,50	-6,0%
Autres dettes d'exploitation et comptes de régularisation	660,36	784,50	-15,8%
Passif circulant	**2 127,20**	**2 165,61**	**-1,8%**
Total passif	**62 319,51**	**59 251,04**	**5,2%**

Source : comptes consolidés Action Logement Immobilier, mise en forme Ancols

À l'image de l'exploitation, la structure bilantielle est satisfaisante et se caractérise par une trésorerie nette de 3 664 M€ qui est notamment alimentée par le bon niveau de capacité d'autofinancement généré par les filiales de logement social. Celle-ci progresse en moyenne annuelle de 4,6 % sur la période 2014-2018, quoiqu'en baisse en 2018 du fait notamment des effets de la réduction de loyer de solidarité.

Les résultats de cessions progressent de 28,7 % et s'élèvent à 325 M€. Ils sont mobilisés par ALI comme une composante majeure de son modèle économique et de développement. Comparativement aux autres organismes, la part d'Action Logement dans les ventes progresse et dépasse nettement son poids sectoriel. Elle atteint 33,0 % en 2018, en augmentation de 35,9 % alors que les autres bailleurs n'enregistrent qu'un accroissement de 10,3 % des ventes. Le groupe met donc en œuvre une politique très active de cession de patrimoine.

Toutefois, l'agence attire l'attention du groupe sur le fait que sa situation financière lui permet de ne pas dépendre des produits de la vente pour assurer son développement. De plus, l'atteinte des

objectifs de vente assignés aux filiales nécessite la constitution d'un stock élevé de logements à vendre de nature à augmenter la vacance de logements. Pour plusieurs sociétés du groupe, l'examen du profil des acquéreurs révèle une forte proportion de locataires du parc social et d'accédants ayant un niveau globalement modeste de ressources. Malgré l'ampleur des cessions réalisées, le groupe maintient donc une dynamique d'utilisation des ventes comme levier de développement de l'accession sociale. L'agence souligne que cet objectif social devra être conservé et développé.

Tableau 10.16 : Évolution de la capacité d'autofinancement cumulée des filiales de logement social

Montants en millions d'euros

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Loyers	3 637,95	3 814,07	3 999,50	4 273,10	4 369,82	4,7%
Écart de récupération de charges	- 36,10	- 34,94	- 38,40	- 41,09	- 45,43	5,9%
Péréquation RLS					- 9,75	
Produits locatifs	**3 601,86**	**3 779,13**	**3 961,10**	**4 232,01**	**4 314,65**	**4,6%**
Produits des activités d'accession	165,37	201,40	237,98	271,81	224,28	7,9%
Produits des activités annexes	54,16	58,18	56,73	57,75	59,92	2,6%
Chiffre d'affaires	**3 821,39**	**4 038,71**	**4 255,81**	**4 561,57**	**4 598,85**	**4,7%**
Production stockée et coûts de promotion immobilière	- 141,70	- 181,12	- 199,71	- 238,24	- 199,03	8,9%
Production immobilisée	13,62	13,72	12,71	12,76	11,79	- 3,6%
Produit net issu des activités	**3 693,31**	**3 871,31**	**4 068,81**	**4 336,10**	**4 411,61**	**4,5%**
Coût de gestion	- 845,95	- 851,83	- 911,27	- 988,24	- 1 035,27	5,2%
Charges de maintenance (y.c régie)	- 499,41	- 528,49	- 556,09	- 601,12	- 599,88	4,7%
Cotisation CGLLS		- 42,49	- 67,47	- 71,36	- 87,39	27,2%
Taxes foncières sur les propriétés bâties	- 382,75	- 400,85	- 423,25	- 448,36	- 471,21	5,3%
Créances irrécouvrables	- 39,74	- 46,24	- 51,54	- 59,75	- 61,21	11,4%
Excédent brut d'exploitation	**1 925,45**	**2 001,41**	**2 059,19**	**2 167,26**	**2 156,65**	**2,9%**
Autres charges et produits d'exploitation	37,78	26,44	36,78	53,94	46,74	5,5%
Intérêts sur financements locatifs	- 499,91	- 441,50	- 416,16	- 430,18	- 451,35	- 2,5%
CAF courante	**1 463,33**	**1 586,35**	**1 679,80**	**1 791,01**	**1 752,04**	**4,6%**
Autres flux financiers	32,77	3,68	5,32	5,92	8,80	- 28,0%
Flux exceptionnels	21,16	27,65	22,86	7,41	11,84	- 13,5%
Impôt sur les bénéfices	- 2,68	- 2,05	- 3,16	- 1,94	- 2,37	- 3,0%
CAF brute	**1 514,58**	**1 615,63**	**1 704,83**	**1 802,42**	**1 770,31**	**4,0%**
Ventes de logements et d'autres actifs immobilisés	**369,95**	**387,35**	**535,13**	**550,20**	**1 318,42**	**37,4%**

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Tableau 10.17 : Évolution des ventes à l'unité de la branche logement social du groupe comparées aux autres bailleurs

	Groupe AL - Branche LS		Autres bailleurs		Total		Poids d'AL
	Ventes à l'unité	Evolution annuelle	Ventes à l'unité	Evolution annuelle	Ventes à l'unité	Evolution annuelle	
2014	1 983		5 814		7 797		25,4%
2015	2 180	9,9%	5 970	2,7%	8 150	4,5%	26,7%
2016	2 159	-1,0%	6 119	2,5%	8 278	1,6%	26,1%
2017	2 549	18,1%	6 389	4,4%	8 938	8,0%	28,5%
2018	3 465	35,9%	7 047	10,3%	10 512	17,6%	33,0%
Total	**12 336**		**31 339**		**43 675**		**28,2%**
Variation annuelle moyenne		**15,0%**		**4,9%**		**7,8%**	

Source : données RPLS, traitements Ancols

Malgré un bon niveau de capacité d'autofinancement, les filiales de logement social se caractérisent par une croissance de leurs coûts de gestion plus importante que celle des loyers. Ainsi, les coûts de gestion augmentent de 5,2 % en rythme annuel moyen alors que les loyers ne progressent que de

4,7 % en moyenne annuelle. Cependant, rapportés au logement ou équivalent géré, les coûts de gestion augmentent moins vite et leur progression moyenne annuelle s'établit à 0,2 % sur la période 2014-2018. Pour autant, leur niveau absolu reste relativement élevé et une stratégie globale à l'échelle du sous-groupe visant à contenir et à réduire ses coûts de gestion doit être menée. Les contrôles de l'agence ont permis d'identifier des enjeux notamment en termes de frais de personnel dans certaines filiales significatives.

Tableau 10.18 : Évolution des coûts de gestion des filiales de logement social

Montants en millions d'euros

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Charges de personnel	545,63	574,53	611,81	661,86	698,23	6,4%
Personnel extérieur à l'organisme	8,57	10,28	10,48	12,30	12,64	10,2%
Déduct° coûts internes de product° immobilisée/stockée	- 45,79	- 49,72	- 50,25	- 57,90	- 61,83	7,8%
Déduct° coût du personnel de maintenance en régie	- 6,73	- 7,26	- 7,83	- 7,95	- 8,19	5,0%
Transferts de charges d'exploitation	- 24,75	- 31,06	- 40,47	- 44,70	- 46,67	17,2%
Coûts de personnel hors régie et maîtrise d'ouvrage (1)	**476,93**	**496,78**	**523,73**	**563,61**	**594,18**	**5,6%**
Approvisionnements (stocks et variation)	2,06	2,22	2,27	2,97	2,41	4,0%
Achats non stockés de matériel et fournitures	25,37	23,55	23,58	25,08	25,64	0,3%
Déduct° consommations pour maintenance en régie	- 1,93	- 2,26	- 1,92	- 1,94	- 2,17	3,0%
Crédit baux et baux à long terme	9,15	12,20	15,54	15,85	17,48	17,6%
Primes d'assurances	33,91	35,97	41,72	42,74	43,38	6,4%
Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	68,27	76,72	87,29	98,71	112,98	13,4%
Publicité, publications, relations publiques	11,43	10,42	14,01	15,96	15,13	7,2%
Déplacements, missions et réceptions	12,69	13,23	14,00	14,85	15,98	5,9%
Redevances de sous-traitance générale	72,27	75,77	73,25	73,14	67,50	- 1,7%
Autres services extérieurs	119,24	138,16	175,42	190,55	206,26	14,7%
Déduct° cotisations CGLLS		- 42,49	- 67,47	- 71,36	- 87,39	27,2%
Déduct° mutualisation FNAP-CGLLS		- 13,31	- 11,28	- 10,21	0,00	- 96,4%
Impôts, taxes et versements assimilés, hors rémunérat°	11,03	13,50	13,89	14,19	15,48	8,8%
Quotes-parts de résultat sur opérat° faites en commun	0,11	0,11	0,17	0,10	0,13	3,4%
Redevances et charges diverses de gestion courante	5,40	11,26	7,07	13,99	8,28	11,2%
Autres charges externes hors régie et hors CGLLS (2)	**369,03**	**355,06**	**387,54**	**424,63**	**441,09**	**4,6%**
Coût de gestion normalisé (3) = (1)+(2)	**845,95**	**851,83**	**911,27**	**988,24**	**1 035,27**	**5,2%**
Nombre de logements et équivalents logements gérés (4)	756 654	798 380	825 576	886 291	918 298	5,0%
Coût de gestion normalisé au logement et équivalent logement gérés (en €) = (3)/(4)	**1 118**	**1 067**	**1 104**	**1 115**	**1 127**	**0,2%**

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Tableau 10.19 : Évolution du coût global d'intervention sur le parc des filiales de logement social

Montants en millions d'euros

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Charges d'exploitation liées aux immeubles	50,80	54,56	56,37	62,46	66,84	7,1%
Entretien et réparat° courants sur biens immobiliers locatifs	153,18	158,88	168,64	173,96	179,55	4,1%
Dépenses de gros entretien sur biens immobiliers locatifs	286,77	305,53	321,32	354,81	343,14	4,6%
Maintenance locative en régie - Coût du personnel	6,73	7,26	7,83	7,95	8,19	5,0%
Maintenance locative en régie - Consommations	1,93	2,26	1,92	1,94	2,17	3,0%
Coût de la maintenance	**499,41**	**528,49**	**556,09**	**601,12**	**599,88**	**4,7%**
Additions et remplacement de composants	533,20	400,84	445,48	571,62	1 161,58	21,5%
Coût global d'intervention sur le parc	**1 032,61**	**929,33**	**1 001,57**	**1 172,74**	**1 761,46**	**14,3%**
Nombre de logements et équivalents logements gérés	756 654	798 380	825 576	886 291	918 298	5,0%
Coût de la maintenance au logement (€)	**660**	**662**	**674**	**678**	**653**	**- 0,3%**
Coût global d'intervention sur le parc au logement (€)	**1 365**	**1 164**	**1 213**	**1 323**	**1 918**	**8,9%**

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Représentant environ la moitié des coûts de gestion, les charges de maintenance sont d'un niveau élevé et se complètent des investissements sous la forme de remplacements de composants pour atteindre 1 918 € par logement en 2018. Sur la période 2014 à 2018, le coût global d'intervention sur le patrimoine progresse en rythme annuel moyen de 8,9 %, traduisant un important effort.

En termes de structure financière, les filiales de logement social du groupe ont des indicateurs et des ratios traduisant une situation très saine. Le fonds de roulement est largement positif et l'endettement net de la trésorerie ne représente que 16 ans de capacité d'autofinancement courante alors que la durée de vie comptable résiduelle des immobilisations atteint 26 ans, soit une confortable marge d'une dizaine d'années de capacité d'autofinancement.

Tableau 10.20 : Évolution de la structure financière des filiales de logement social

Montants en millions d'euros

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Capitaux propres	13 377,30	14 716,75	16 160,48	17 583,22	18 970,79	9,1%
Provisions pour gros entretien	298,45	308,23	238,61	245,02	255,49	- 3,8%
Autres provisions pour risques et charges	202,35	213,97	225,30	244,92	254,06	5,9%
Amortissements et dépréciations	15 066,56	16 160,30	17 673,92	19 481,09	21 107,60	8,8%
Ressources propres	**28 944,65**	**31 399,24**	**34 298,30**	**37 554,25**	**40 587,93**	**8,8%**
Dettes financières	24 610,32	26 672,14	28 736,75	31 334,92	34 030,34	8,4%
Ressources stables	**53 554,97**	**58 071,38**	**63 035,05**	**68 889,18**	**74 618,28**	**8,6%**
Immobilisations d'exploitation brutes	- 51 087,86	- 55 388,43	- 60 160,03	- 65 984,98	- 71 629,32	8,8%
Fonds de roulement économique[1]	**2 467,11**	**2 682,95**	**2 875,03**	**2 904,20**	**2 988,96**	**4,9%**
Immobilisations financières	- 586,86	- 582,39	- 633,67	- 637,21	- 623,38	1,5%
Fonds de roulement net global (FRNG)[1]	**1 880,24**	**2 100,57**	**2 241,36**	**2 266,99**	**2 365,58**	**5,9%**
Portage accession et opérations d'aménagement[2]	- 256,34	- 226,55	- 187,79	- 269,80	- 376,59	10,1%
Créances locataires et acquéreurs[2]	- 285,65	- 302,77	- 316,45	- 318,81	- 322,90	3,1%
Autres éléments du BFR[2]	1,50	- 64,14	41,80	201,56	76,19	
Trésorerie nette	**1 339,76**	**1 507,11**	**1 778,92**	**1 879,93**	**1 742,29**	**6,8%**

[1] Hors dépréciations de l'actif circulant

[2] Montants nets des dépréciations

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Tableau 10.21 : Équilibres structurels des filiales de logement social

Montants en millions d'euros

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018
Endettement	24 610,32	26 672,14	28 736,75	31 334,92	34 030,34
Capacité d'autofinancement courante (CAFC)	1 463,33	1 586,35	1 679,80	1 791,01	1 752,04
Endettement / CAFC	**16,82**	**16,81**	**17,11**	**17,50**	**19,42**
Trésorerie	1 339,76	1 507,11	1 778,92	1 879,93	1 742,29
Endettement net de trésorerie	23 270,55	25 165,03	26 957,83	29 455,00	32 288,06
Endettement net de trésorerie / CAFC	**15,90**	**15,86**	**16,05**	**16,45**	**18,43**
Valeur nette comptable du parc locatif (VNC)	27 239,14	29 683,14	32 021,65	34 936,03	37 581,14
Dotations Amortissements du parc locatif	1 048,08	1 148,09	1 249,27	1 369,16	1 482,03
VNC / Amortissement du parc locatif	**25,99**	**25,85**	**25,63**	**25,52**	**25,36**
Ressources propres	28 944,65	31 399,24	34 298,30	37 554,25	40 587,93
Ressources stables	53 554,97	58 071,38	63 035,05	68 889,18	74 618,28
Ressources propres / Ressources stables	**54,0%**	**54,1%**	**54,4%**	**54,5%**	**54,4%**

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Les contrôles de l'agence sur les filiales de logement social montrent que les perspectives financières sont relativement favorables et incluent des dynamismes très soutenus d'investissement. L'agence recommande que des objectifs qualitatifs soient associés aux objectifs quantitatifs de

développement. Ainsi, il conviendra de maintenir un équilibre au niveau de l'offre nouvelle permettant une part significative de production de logements à loyers accessibles à des locataires aux ressources modestes. En complément d'un important appui sous la forme d'apports en fonds propres, les filiales sont incitées à accroître les ventes pour contribuer au financement de ces investissements, ce que l'agence estime peu indiqué au regard de la situation financière de la plupart d'entre elles. Il conviendra de veiller à ce qu'une augmentation du volume de vente s'intègre dans une stratégie de réponse à des besoins territoriaux et n'altère pas la priorité donnée à l'accession sociale, et donc aux profils des acquéreurs.

À l'instar d'Action Logement Groupe, Action Logement Immobilier bénéfice d'une très bonne notation AA avec perspective stable par l'agence de notation Fitch Ratings.

10.5 Association Foncière Logement, un opérateur spécifique, dont l'externalisation des fonctions opérationnelles pose des difficultés au regard du respect des obligations qui s'appliquent pour le patrimoine conventionné

L'Association Foncière Logement (AFL) est une association à but non lucratif créée en 2002 avec pour objet de réaliser des programmes de logements locatifs et, depuis 2016[111], en accession à la propriété, qui contribuent à la mixité des villes[112]. Ces programmes recouvrent la réalisation :

- de logements locatifs libres[113] ou destinés à l'accession dans les quartiers faisant l'objet d'opérations de rénovation urbaine au titre de la politique de la ville,
- et de logements locatifs sociaux[114] ou destinés à l'accession dans les agglomérations se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande, dans les communes déficitaires au sens de la loi SRU[115].

L'objectif de mixité sociale de l'AFL recouvre ainsi plusieurs formes :

- une mixité au travers de la catégorie des logements en fonction de leur localisation, avec d'une part des loyers et conditions d'accès libres pour les logements dans les quartiers en rénovation urbaine, et d'autre part des loyers et revenus d'accès réglementés par le conventionnement APL[116] des logements dans les autres territoires ;

[111] Ordonnance n°2017-52 du 19 janvier 2016.

[112] Le statut et les missions de l'association sont définis par l'article L. 313-34 du CCH.

[113] Ces logements sont couramment dénommés logements en rénovation urbaine et sont siglés RU.

[114] Ces logements sont couramment dénommés logements en développement immobilier et sont siglés DI.

[115] L'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) a instauré une obligation pour les communes de plus de 3 500 habitants dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants et celles de plus de 1 500 habitants en Île-de-France de respecter un taux minimal de logements sociaux sur leur territoire. La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a porté ce seuil à 25 %.

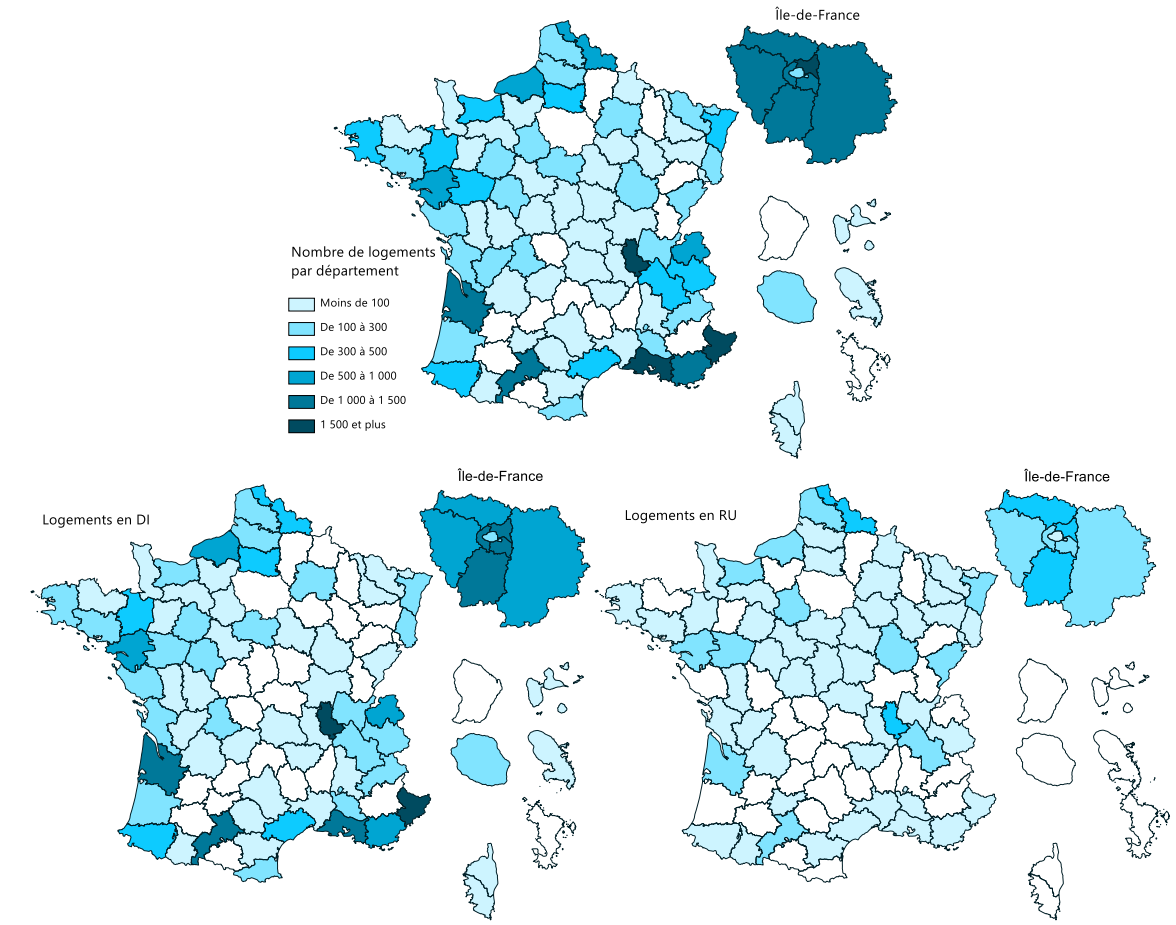
[116] Les conventions APL (aide personnalisée au l, conclues entre l'État et un bailleur, fixent notamment les conditions locatives des logements concernés avec des plafonds de revenus et de loyers applicables à la location. Les locataires de ces logements qui remplissent des conditions de revenus, définies selon la composition du ménage, peuvent bénéficier de l'APL.

- une mixité d'occupation des résidences et programmes, pour les logements conventionnés au regard des règles d'occupation définies par le conventionnement.

En avril 2017, l'AFL a signé, conformément aux dispositions légales, une convention de démembrement, par laquelle elle transfère à titre gratuit la propriété de son patrimoine aux régimes de retraite complémentaire obligatoires des salariés du secteur privé, l'Agirc-Arrco, avec une conservation de l'usufruit pendant 30 années. Cet accord, qui inscrit l'AFL dans des perspectives à plus long terme que celle initialement envisagée lors de sa création, entraîne de nouveaux enjeux notamment en matière d'entretien du patrimoine, de maintenance et de gros travaux.

Au 1er janvier 2019, AFL détient, *via* 18 sociétés civiles immobilières (SCI)[117], 31 480 logements[118], répartis en 24 700 logements conventionnés, construits ou acquis jusqu'en 2012 dans plus de 1 000 programmes dans près de 520 communes, et 6 770 logements à loyer libre dans les quartiers de rénovation urbaine, situés dans 270 programmes dans 150 communes, et développés depuis 2006.

Carte 10.7 : Localisation du parc de l'AFL au 1er janvier 2019



Source : données RPLS, traitements Ancols

Le patrimoine se caractérise par une grande dispersion sur le territoire national. Treize départements comprennent plus de 1 000 logements, les quatre départements de plus forte implantation étant le Rhône (1 957 logements), la Seine-Saint-Denis (1 829 logements), les Alpes-Maritimes (1 609

[117] L'AFL détient également une société civile de construction vente (SCCV).

[118] Les données caractérisant le parc locatif sont issues des traitements Ancols du Répertoire du parc locatif social (RPLS) au 1er janvier 2019, qui comprend l'ensemble des logements conventionnés et non conventionnés.

logements) et les Bouches-du-Rhône (1 585 logements). Les logements libres, dans les territoires en rénovation urbaine, sont surtout implantés dans le Nord (450 logements), le Val d'Oise (435 logements), la Seine-Saint-Denis (420 logements) et le Rhône (400 logements). L'Île-de-France concentre la majorité des logements tant conventionnés en développement immobilier (7 610 logements) que libres en rénovation urbaine (2 150 logements).

Plus de 8 logements conventionnés sur 10 sont situés dans des immeubles collectifs, et près des deux tiers des programmes en développement immobilier (DI) s'inscrivent dans des copropriétés. Près d'un quart des logements situés dans les quartiers de rénovation urbaine sont des maisons individuelles.

10.5.1 Un modèle de fonctionnement entièrement externalisé, qui entraîne des insuffisances en termes de maîtrise et de contrôle de l'activité

Le modèle de production et de gestion de logements d'AFL est depuis son origine dépendant pour l'ensemble de ses activités de prestataires externes. L'organisation s'appuie sur une équipe restreinte, à fin 2018, d'une quarantaine de personnes, et aucune mutualisation avec les autres structures du groupe Action Logement n'a été mise en place. Le recours à des prestations concerne les activités immobilières et de gestion locative, l'AFL ayant recours à des administrateurs de biens pour l'exhaustivité de la gestion locative et administrative ainsi que l'entretien des logements. Au 1er janvier 2018, ces administrateurs de biens recouvrent 60 entités juridiques disposant de 322 agences, parmi lesquelles cinq groupes nationaux qui représentent 90 % des agences et gèrent les trois quarts du parc d'AFL. Les administrateurs de biens ont également en charge le suivi de la livraison des programmes neufs. Cette organisation avec un nombre limité de gestionnaires et un nombre significatif d'agences est à mettre en regard de la grande dispersion géographique des logements.

La rémunération des administrateurs de biens est calculée selon le type de prestations fournies sur la base d'un taux négocié. L'AFL est représentée par les administrateurs de biens au conseil syndical pour les copropriétés où elle détient plus d'un quart des tantièmes.

Le fonctionnement s'appuie sur un portail de gestion collaboratif de reporting, et sur un dispositif interne d'audit des administrateurs de biens, placé sous l'autorité de la direction de la gestion immobilière de l'AFL. Fin 2018, 41 % des programmes du parc de l'AFL avaient été audités au moins une fois. Le portail de gestion collaboratif, en cours d'évolution au moment du contrôle, n'est pas interfacé avec les logiciels de gestion propres des administrateurs de biens, pour le quittancement des loyers notamment, impliquant des doubles saisies entre le système propre à chaque administrateur de biens et le portail de gestion collaboratif entrainant des risques d'erreurs. L'absence de reprise d'historique pour les dossiers antérieurs à 2012 nécessite une consultation d'archivage spécifique et des difficultés pour l'AFL à reconstituer les informations, avec pour conséquences l'observation d'anomalies dans les loyers appliqués.

La gestion comptable et financière est externalisée à un cabinet, dont la mission couvre également un contrôle portant notamment sur la cohérence des flux et le rapprochement des soldes entre les comptes-rendus de gérance et les données saisies en comptabilité en ce qui concerne le quittancement, l'encaissement, le décaissement et les soldes locataires. Au sein de l'AFL, et en plus

du contrôle exercé par le cabinet extérieur, une personne est dédiée à la relecture de tous les comptes-rendus de gérance afin de détecter toute anomalie éventuelle.

L'entretien et la maintenance des logements constituent également une mission déléguée aux administrateurs de bien. Les contrats sont souscrits par les mandataires au nom de Foncière Logement, propriétaire des logements, avec un engagement de respect des règles de mise en concurrence relatifs à la commande publique. Ce respect ne peut toutefois pas être vérifié, en l'absence de vision exhaustive de l'ensemble des contrats. La gestion technique étant déléguée aux mandataires de gestion, des contrats de maintenance et d'entretien sont conclus pour l'entretien courant et la maintenance à long terme des équipements.

L'AFL n'est en outre pas en mesure de lister pour l'ensemble de son patrimoine les équipements par programme et les contrats souscrits avec leurs principales caractéristiques (prestataire, durée, montant). Ce contexte complexifie la maîtrise des informations, notamment la maîtrise des dépenses et l'exécution des prestations. L'AFL n'est pas en capacité de contrôler systématiquement la pertinence des dépenses mobilisées pour l'entretien et la maintenance des programmes ou pour la remise en état des logements. Aucune évaluation de la qualité des prestations exécutées par les fournisseurs avec lesquels les administrateurs de biens ont contracté n'est par ailleurs réalisée. De manière générale, les contrats souscrits par les administrateurs de biens ne prévoient pas systématiquement des indicateurs de mesure et d'évaluation de la prestation et dans tous les cas, l'AFL n'en assure pas le suivi. Une attention particulière doit notamment porter sur la surveillance de l'exécution des vérifications périodiques obligatoires de certains équipements, comme les ascenseurs et les équipements de sécurité incendie (extincteurs, désenfumage, éclairages).

Les besoins d'entretien et de maintenance sont définis à l'échelle des programmes. Les dépenses d'entretien et de maintenance totalisent près de 85 M€ sur la période 2013-2017. Elles ont augmenté de 59 % sur la période en raison de la croissance et du vieillissement du parc d'AFL. Près de 40 % sont liées à l'entretien et la maintenance des équipements, en particulier les ascenseurs (9,3 M€), le chauffage (6,7 M€) et les espaces verts (6,8 M€).

Dans un contexte de vieillissement du parc, l'AFL a établi un plan quinquennal de gros entretien et réparations pour la période 2018 à 2022, établi sur la base de diagnostics prestés par les mandataires, pour les programmes détenus par l'association en pleine propriété et les ensembles immobiliers en copropriété, uniquement lorsque Foncière Logement possède une majorité des tantièmes. Le plan quinquennal prévoit près de 73 M€ HT de travaux à horizon 2022, dont 26 M€ HT programmés sur la période 2019-2020. La mise en œuvre de ce plan par les gestionnaires, qui sont également responsables du suivi de son exécution, a pris du retard et le suivi des travaux, qui s'inscrit dans un contexte d'enjeu de mise en place d'un processus d'échanges sécurisé, doit être fait dans un premier temps par les gestionnaires sur Excel. Un outil dédié à la planification et au suivi de ces opérations a été acquis par l'AFL sans avoir encore été mis en production au moment du contrôle de l'agence.

Ces éléments apparaissent d'autant plus significatifs que le parc d'AFL, compte tenu de son âge, va nécessiter progressivement un accroissement des travaux de gros entretien, dans un contexte de durée d'activité allongée (jusqu'en 2047).

10.5.2 Une occupation qui pourrait devenir plus sociale sans remettre en cause l'enjeu de mixité sociale

L'activité locative mandatée à des administrateurs de biens est différenciée selon les deux catégories d'intervention de l'association.

Les logements dits en développement immobilier (DI), sont soumis à une convention d'aide personnalisée au logement (APL). La convention APL type qui s'applique à l'association Foncière Logement est celle des bailleurs non HLM et non SEM, assortie d'une clause de mixité, dite des trois tiers, qui s'applique lors des attributions initiales. Selon cette clause :

- au moins un tiers des logements doivent être attribués à des ménages dont les revenus n'excèdent pas 60 % des plafonds de revenus fixés pour l'attribution des logements PLUS[119] ;
- au plus un tiers des logements doivent être attribués à des ménages dont les revenus sont compris entre 100 % et 130 % des plafonds de revenus fixés pour l'attribution des logements PLUS.

Par construction, une catégorie de rang 2 porte sur des ménages dont les revenus sont compris entre 60 % et 100 % des plafonds de revenus PLUS. Trois catégories de logements et en conséquence de ménages sont couramment utilisées et sont dénommées « catégorie 60 », « catégorie 100 » et « catégorie 130 ».

En outre, un quart des attributions des logements conventionnés, réparties programme par programme, est réservé aux salariés et aux demandeurs d'emploi reconnus prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO).

En pratique, la politique locative de Foncière Logement réserve en priorité les logements de l'association aux salariés des entreprises du secteur privé qui versent la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) à Action Logement. Compte tenu de la nature juridique de l'association et de ses filiales, elles ne sont pas soumises réglementairement à la mise en place de commission d'attribution de logements (CAL). Le processus d'attribution est délégué aux administrateurs de biens dans un cadre défini par l'AFL, sans définition de critère de priorité et sans mise en place de cotation de la demande. Les administrateurs de biens appliquent le même processus pour les logements conventionnés que pour les logements libres qu'ils gèrent. La publicité est faite *via* leurs médias habituels, avec des mentions imposées par l'AFL (conditions de revenus, absence d'honoraires). Il n'est pas non plus requis des ménages qui entrent dans un logement conventionné qu'ils aient un numéro unique de demande de logement social, généré par le système national d'enregistrement de la demande (SNE), et la radiation des attributaires qui auraient été enregistrés n'est pas systématique.

[119] Il s'agit des plafonds réglementés de revenus pour accéder à des logements dit PLUS qui sont fonction de la composition des ménages et de la zone géographique du logement. Par exemple, ce plafond était de 20 623 € en 2019 pour une personne seule en dehors de la région Île-de-France.

Les critères d'attribution sont gérés via le portail de gestion collaboratif, dénommé PIAF (portail informatique d'affectation des logements Foncière Logement), opérationnel depuis juillet 2012, qui constitue l'interface de gestion entre l'AFL et les gestionnaires. Le système affecte pour les logements conventionnés qui se libèrent une des trois catégories au logement, intègre des contrôles automatiques bloquants pour la validation des dossiers qui relève de l'AFL, ainsi que les demandes de dérogation. Le processus d'attribution nécessite cependant d'être mieux sécurisé, les contrôles d'une centaine de dossiers par l'agence ayant révélé 14 cas de dépassement des plafonds PLUS majorés de 30 %.

Les règles d'attribution des logements conventionnés priorisent, à condition que l'objectif du tiers d'occupation pour la catégorie 60 soit atteint, l'entrée d'un ménage de catégorie 130. À défaut de candidats de la catégorie 130, un déclassement vers la catégorie 100 est autorisé dans le système, l'AFL précisant que des déclassements vers la catégorie 60 s'opèrent également. La règle des trois-tiers est appliquée sur le stock des logements (en fonction de la catégorie lors de l'attribution et non de la situation actualisée des ménages occupants), et la sous-représentation de la catégorie 130 dans de nombreux programmes entraîne l'affectation de tout logement qui se libère à cette catégorie, avec une représentation des ménages de la catégorie 60 qui ne dépasse pas 33 %. Cette application n'est pas prévue en ces termes dans le modèle de convention APL, la catégorie 60 devant être d'au moins un tiers et la catégorie 130 d'au plus un tiers. L'association peut en conséquence affecter une partie plus significative de ses logements conventionnés à des ménages à faibles revenus, sans remettre en cause l'objectif de mixité sociale.

La connaissance de la demande par l'AFL est très parcellaire. Il n'y a pas de synergie organisée entre les différents acteurs, le recours au système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) n'étant pas obligatoire, et Action Logement Services disposant d'une liste propre non partagée. Il conviendra de voir dans quelle mesure le projet à l'échelle du groupe Action Logement, visant à mettre en place un outil de gestion unique de l'offre et de la demande pour l'ensemble des entités du groupe avec une interface avec le SNE sera mobilisé par l'AFL.

En termes d'occupation de son parc conventionné, l'AFL se positionne, consubstantiellement à sa politique locative, tant en termes de loyers que de règles d'attribution, sur une fraction moins sociale que celles des autres bailleurs sociaux sur l'ensemble de leur parc, conventionné et non conventionnés.

L'analyse des données de l'enquête réglementaire en matière d'occupation du parc social montre que les ménages locataires avec de faibles revenus sont significativement sous-représentés dans le parc conventionné à l'aide personnalisé au logement (APL) de l'AFL. Trois ménages occupants sur dix ont en 2018[120] des revenus en dessous de 60 % des plafonds PLUS contre six sur dix dans le parc des autres bailleurs. De plus, cette proportion est encore plus faible de 4 points parmi les emménagés récents alors que la tendance est inverse pour les autres bailleurs. La proportion de ménages locataires avec des revenus inférieurs à 20 % des plafonds PLUS n'est que de 4 % dans le parc conventionné de l'AFL contre 23 % pour les autres bailleurs. Par ailleurs, la proportion de

[120] Le taux de ménages caractérisés dans l'enquête OPS (occupation du parc social) 2018 est de 71 % pour le parc conventionné de l'AFL. Ce taux est de 84 % pour les autres bailleurs.

ménages bénéficiaires de l'APL dans le parc de Foncière Logement est de 18 %, contre 46 % pour les autres bailleurs. Cette proportion est également plus faible pour les emménagés récents, *a contrario* de l'observation faite pour les autres bailleurs.

Tableau 10.22 : Situation socio-économique comparée des ménages locataires des logements conventionnés DI d'AFL en 2018

	AFL - logements conventionnés	Autres bailleurs déclarants
Ménages aux revenus < à 20% des plafonds PLUS	4,4%	22,8%
Part parmi les emménagés récents	*3,0%*	*29,6%*
Ménages aux revenus < à 60% des plafonds PLUS	29,2%	61,2%
Part parmi les emménagés récents	*24,9%*	*70,0%*
Ménages aux revenus ≥ à 60% et < à 100% des plafonds PLUS	38,3%	28,3%
Part parmi les emménagés récents	*41,1%*	*25,2%*
Ménages aux revenus ≥ à 100% et à 130% des plafonds PLUS	20,2%	7,4%
Part parmi les emménagés récents	*24,3%*	*3,9%*
Ménages aux revenus ≥ à 130% des plafonds PLUS	12,2%	3,1%
Part parmi les emménagés récents	*9,8%*	*0,9%*
Familles monoparentales	16,9%	21,5%
Part parmi les emménagés récents	*14,9%*	*25,8%*
Ménages bénéficiaires des aides aux logement (APL/AL)	17,8%	46,2%
Part parmi les emménagés récents	*15,5%*	*52,3%*

Source : données de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitements Ancols

L'agence considère qu'une évolution des modalités opérationnelles d'application des conventions APL doit intervenir pour permettre un meilleur accès des ménages aux revenus modestes, notamment en secteur tendu, démarche qui demeure compatible avec un objectif de mixité sociale.

En ce qui concerne l'obligation d'AFL de consacrer 25 % de ses attributions à des ménages prioritaires au titre du DALO ou à défaut au sens de l'article L. 441-1 du CCH, la réalisation de l'objectif observée dans le cadre du contrôle, à hauteur de 9 % en 2018, est insuffisante, et ce en dépit de la progression (6 % en 2017 et 2 % en 2016). Ce taux est cependant plus élevé sur le territoire de l'Île-de-France, soumis à de forts enjeux en ce qui concerne cette problématique, avec 18 % de logements attribués en 2018 à des ménages prioritaires. Le placement de ces ménages, compte tenu des pratiques des mandataires qui n'identifient pas les candidatures relevant de ces dispositifs, incombe à Action Logement Services. L'interrogation du modèle au regard de l'exécution du mandat inhérent à la gestion d'un parc conventionné, en particulier en matière de politique locative, tant en termes de loyers que d'attribution, doit globalement être posée pour faciliter l'accès des publics prioritaires au parc de l'association Foncière Logement. Selon des informations communiquées par l'AFL postérieurement au contrôle de l'agence, les résultats de l'association dans ce domaine seraient en nette progression sur les dernières années.

10.5.3 Une politique de loyers élevés pour les logements conventionnés

Les loyers des logements dans les quartiers de rénovation urbaine ne sont pas réglementés.

La politique des loyers est itérative entre l'association et ses mandataires pour l'ensemble des logements. Les loyers à la première location sont fixés par programme par l'AFL dans une grille proposée par l'administrateur de biens et validée par l'AFL, dans la limite des plafonds autorisés

dans les conventions APL pour les logements conventionnés. Pour ces logements, les loyers à la relocation sont systématiquement fixés au maximum autorisé par les conventions. Les baisses de loyer peuvent être autorisées par l'AFL, mais uniquement dans le cas de difficultés de location.

Les loyers déclarés pratiqués dans les deux catégories de logements présentent au 1er janvier 2019, en ce qui concerne la valeur médiane, une faible différence selon que les logements sont conventionnés dans les territoires en déficit d'offres de logement social ou non réglementés dans les quartiers de rénovation urbaine. La dispersion est cependant plus contrastée, et notamment en fonction des régions.

Tableau 10.23 : Loyers mensuels au m² de surface habitable (SH) par principale région d'implantation au 1er janvier 2019

	Logements conventionnés	Loyer mensuel médian au m²/SH	1er quartile du loyer mensuel au m²/SH	3ème quartile du loyer mensuel au m²/SH	Logements libres	Loyer mensuel médian au m²/SH	1er quartile du loyer mensuel au m²/SH	3ème quartile du loyer mensuel au m²/SH
Total	24 702	6,91 €	5,93 €	8,56 €	6 774	7,69 €	6,59 €	9,60 €
Île-de-France	7 610	7,91 €	6,69 €	9,71 €	2 148	10,65 €	9,10 €	12,39 €
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4 150	6,93 €	5,94 €	8,61 €	321	8,14 €	6,95 €	9,26 €
Auvergne Rhône-Alpes	3 051	6,72 €	5,80 €	8,34 €	707	8,02 €	7,12 €	8,73 €
Nouvelle Aquitaine	2 337	6,30 €	5,60 €	8,02 €	307	7,81 €	6,48 €	8,53 €
Occitanie	1 863	6,20 €	5,67 €	7,37 €	295	6,32 €	5,80 €	6,80 €
Pays de la Loire	1 140	6,38 €	5,79 €	7,92 €	452	6,85 €	6,02 €	7,58 €
Hauts-de-France	972	6,33 €	5,53 €	7,78 €	686	7,14 €	6,66 €	7,79 €

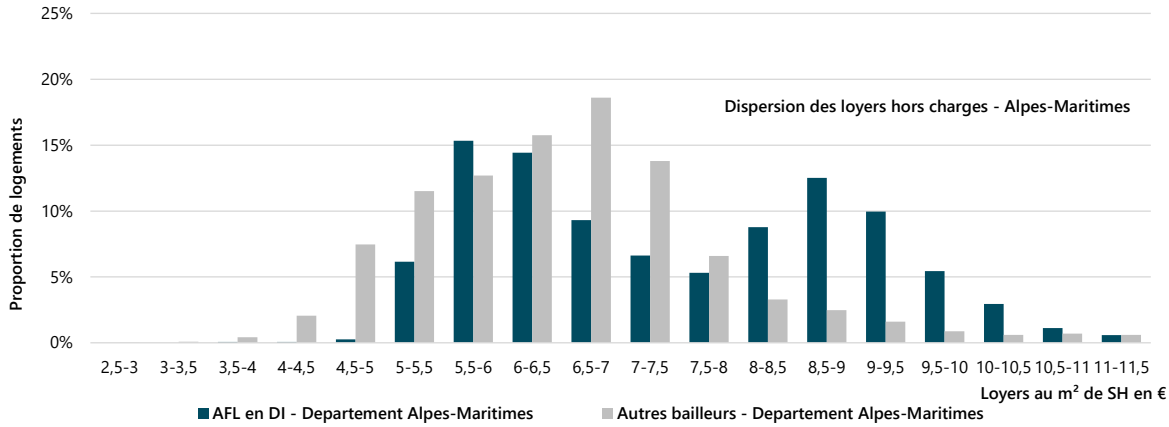
Source : données RPLS, traitements Ancols

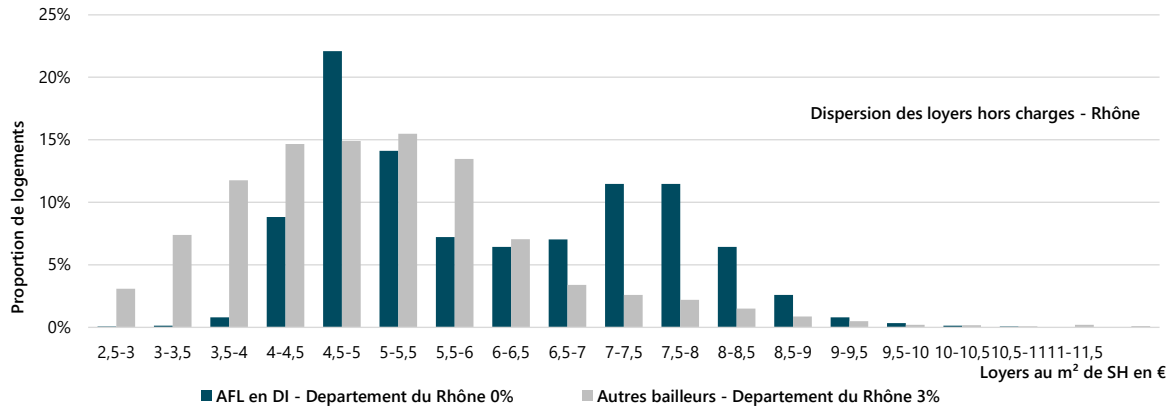
Les loyers déclarés pratiqués par AFL dans les logements conventionnés, dits en développement immobilier (DI), sont plus élevés que ceux des autres organismes bailleurs de logements locatifs sociaux. Cet écart est en particulier observable dans les départements d'implantation majeure de la Foncière : les Alpes-Maritimes (06), le Rhône (69), les Bouches-du-Rhône (13) et la Seine-Saint-Denis (93) qui comptent de 1 410 à 1 560 logements.

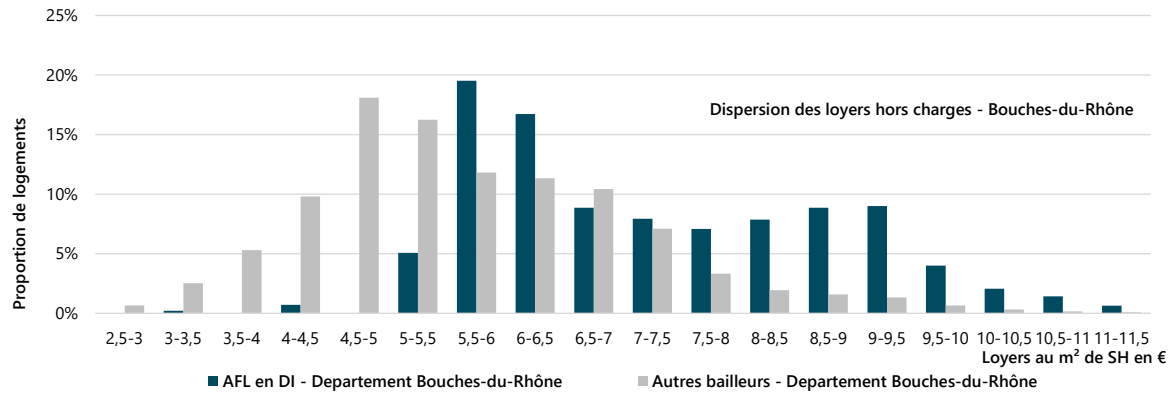
10.5.4 Des irrégularités de gestion et une vacance préoccupante

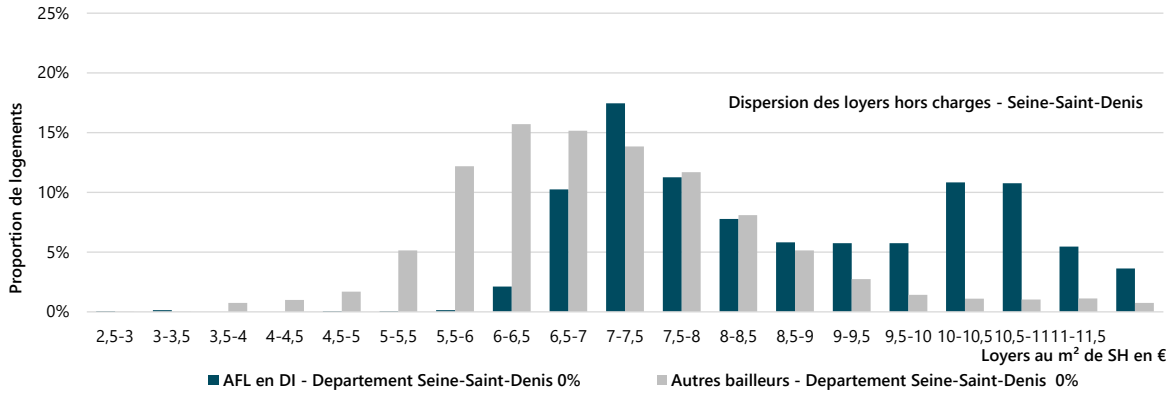
L'AFL ne dispose pas de base fiabilisée des loyers pratiqués et des *maxima* définis par les conventions, bien qu'elle soit soumise à l'obligation de déclaration des conditions locatives de l'ensemble de son parc dans le Répertoire du parc locatif social. L'association ne recense pas non plus les catégories de locataires en fonction de leurs revenus à l'entrée dans les lieux. Ce déficit de suivi ainsi que l'absence de dispositif de contrôle du respect des conventions est source d'irrégularités, l'agence ayant observé des situations de dépassements de loyers *maxima* fixés par les conventions.

Graphique 10.4 : Dispersion de la répartition du parc en développement immobilier d'AFL dans les principaux départements d'implantation par niveaux de loyers







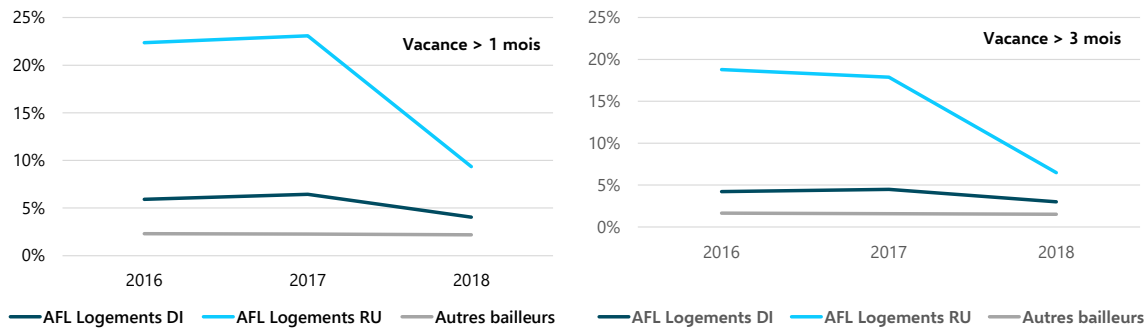


Source : données RPLS, traitements Ancols

En termes de respect des obligations inhérentes au conventionnement des logements, l'AFL n'applique pas par ailleurs le supplément de loyer solidarité (SLS)[121] aux locataires concernés. D'après une étude mandatée par l'AFL, sur les ménages ayant répondu à l'enquête réglementaire sur l'occupation du parc social (OPS) en 2018, 4 %, ont été identifiés comme potentiellement assujettis au SLS. En complément de la nécessaire mise en conformité, l'agence précise que la réalisation des enquêtes qui doivent être mises en place sur les revenus des locataires à des fins d'identification des ménages assujettis et de calcul du supplément ne peut être gérée par les mandataires, compte tenu de la nature des informations à collecter.

La vacance des logements constitue une problématique importante pour l'association Foncière Logement, en particulier dans le parc aux loyers non réglementairement encadrés dans les quartiers en rénovation urbaine (RU).

Graphique 10.5 : Taux de logements vacants de plus d'1 mois / 3 mois



Source : données RPLS, traitements Ancols

Le taux de logements conventionnés en développement immobilier (DI) en situation de vacance depuis plus d'un mois est de 4 % au 1er janvier 2019, en baisse d'environ deux points par rapport aux deux exercices antérieurs. Le taux pour les logements dit en renouvellement urbain (RU) dans les quartiers de la rénovation urbaine est de 9%, et a fortement baissé dans les déclarations RPLS par rapport aux deux exercices antérieurs (autour de 22 %). Comparativement, ce taux de vacance dans le parc des autres bailleurs sociaux est de 2% au niveau national. Le taux de logements vacants de plus de 3 mois est de 1 point inférieur pour les logements DI (soit 3 %) et 2,5 points pour les logements RU (6,5 %), pour un taux national de 1,5 % pour le parc des autres bailleurs sociaux.

Les raisons identifiées par l'association pour expliquer cette vacance élevée sont, pour les logements conventionnés, les règles d'attribution mises en place qui, dans les territoires à faible tension locative, affectent majoritairement les logements qui se libèrent à la catégorie locative la plus élevée, faiblement représentée parmi les demandeurs, ce qui augmente le risque d'accroitre le nombre de logements vacants. Le constat du niveau élevé de vacance plaide pour davantage de souplesse dans l'affectation des logements aux ménages de catégorie 60. La location des logements dans les quartiers de rénovation urbaine serait quant à elle soumise aux difficultés d'évolution de l'image des quartiers en transformation qui impacte leur attractivité.

[121] Le supplément de loyer solidarité (SLS) est acquitté par les locataires des logements conventionnés dont les revenus dépassent un seuil réglementé. Une enquête annuelle obligatoire est réalisée par les bailleurs sociaux pour établir l'assujettissement au supplément de loyer de solidarité.

Les loyers plus élevés dans le parc de l'AFL que dans le parc social expliquent aussi le niveau de vacance, notamment dans des zones peu tendues, voire détendues, où les montants de loyers PLS constituent des freins à la relocation car jugés peu compétitifs par rapport à ceux du marché privé. AFL pratique toutefois selon les situations des réajustements à la baisse des loyers afin de juguler le développement de la vacance.

La production de logements locatifs libres en secteur détendu et dans des quartiers en transformation urbaine constitue un challenge difficile, même si AFL se situe dans une recherche de niveau de loyers constituant une véritable offre intermédiaire entre l'offre sociale et l'offre privée. Un tiers de la vacance commerciale est constatée en primo-commercialisation, sur une durée majoritairement longue (plus de 6 mois).

Ces résultats interpellent donc sur la faisabilité de la politique menée en matière d'offre proposée au bénéfice de la mixité sociale dans les quartiers en transformation urbaine, malgré une politique de modération du calcul des loyers. L'offre proposée dans ces quartiers, majoritairement constituée de T3 et T4 qui ne constitue pas le segment le plus important de la demande locative, se trouve en concurrence avec d'autres offres dont la localisation peut apparaitre plus attractive. Une plus grande prudence dans le choix des opérations RU retenues, leurs caractéristiques techniques, et le niveau de loyers mis en place apparait donc nécessaire.

10.5.5 Une stratégie immobilière et patrimoniale évolutive

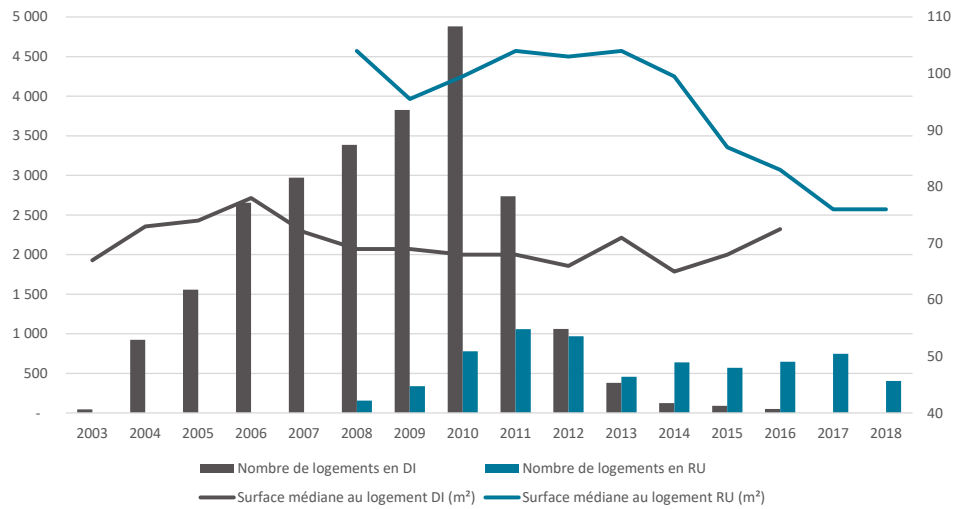
Les logements en développement immobilier ont essentiellement été acquis par l'AFL dans le cadre juridique de la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) et les logements en renouvellement urbain dans celui de contrat de promotion immobilière (CPI). Les trois quarts de ces acquisitions ne recouvrent pas la totalité des opérations concernées, certaines acquisitions pouvant être unitaires au sein d'une opération. AFL n'a donc pas recours à la maitrise d'ouvrage directe pour réaliser ses opérations.

Jusqu'en 2014, chaque opération, indépendamment de sa localisation, comportait les mêmes équipements, prestations et configurations (quotités de parkings en sous-sol, surfaces habitables et surfaces extérieures). Cette politique induisant des prix de revient élevés (242 k€ HT en moyenne par logement sur les engagements RU) et n'étant plus compatible avec les ressources, l'objectif des prix de revient a évolué à la baisse (175 k€ HT au logement depuis 2014). L'AFL ne dispose pas, pour toutes les opérations qu'elle réalise en CPI ou en VEFA, d'une base de données de suivi et de pilotage, notamment des coûts. Pour avoir une visibilité sur ses coûts d'acquisition et leur évolution, elle fait réaliser des études ponctuelles prestées.

Compte tenu de son modèle économique, l'AFL ne supporte quasiment aucun coût lié au foncier dans le cadre de son développement dans les zones de rénovation urbaine, à l'exception de travaux de viabilisation ponctuels.

La majorité du parc de la Foncière Logement a été acquis sur la période 2003-2012 en VEFA et près de 90 % des programmes livrés sur cette période sont encadrés par des conventions APL. Les logements réalisés dans la période qui a suivi portent quasi exclusivement sur les quartiers de rénovation urbaine.

Graphique 10.6 : Surface médiane des logements et nombre de logements par année de construction



Source : données RPLS, traitements Ancols

Les observations réalisées en matière de prix de revient des acquisitions montrent un investissement au logement sensiblement plus élevé dans le parc non conventionné que dans le parc conventionné, expliqué principalement par l'écart de surface utile (SU)[122]. Cette surface est en moyenne de 75 m² pour un logement conventionné contre 94 m² pour un logement libre sur l'ensemble de la période d'activité de l'AFL. Le coût immobilisé au m² de surface utile est équivalent quel que soit le type de logement et se situe autour de 2 560 € par m² de SU. Le coût au m², tous logements confondus, a légèrement évolué à la baisse à partir de 2013.

Tableau 10.24 : Montants des investissements et coûts des logements livrés au 31 décembre 2018

	Investis-sements (M€)	Nombre de logements	Coût au logement HT (k€)	Coût HT € /m² de SU	SU (m²/ logement)
Logements conventionnés	4 777	24 749	193	2 569	75
Logements non conventionnés	1 654	6 775	242	2 562	94
Total	**6 431**	**31 524**	**204**	**2 567**	**79**
Livraison 2003-2012	5 484		202	2 577	78
Livraison 2013-2018	947		221	2 504	88
Total	**6 431**	**0**	**204**	**2 567**	**79**

Source : données AFL, mise en forme Ancols

Les logements réalisés en CPI disposent d'un cahier des charges qualitatif significatif, en termes d'agencement, d'équipement et de matériaux. Les prestations ont été adaptées sur les derniers exercices au niveau de tension locative de la zone afin de diminuer le coût de la construction, et mécaniquement celui de la production, qui comprend les honoraires principalement techniques et les frais, notamment la rémunération du promoteur.

[122] La surface utile est égale à la surface habitable du logement, augmentée de la moitié de la surface des annexes (caves, sous-sols, remis, celliers, dans la limite de 9 m², et les terrasses).

L'évaluation des coûts de production en CPI par zone de tension révèle une maîtrise des coûts qui semble supérieure dans les secteurs les plus tendus (A/A bis/B1)[123], qui constituent par ailleurs les zones les plus chères avec le développement le plus important, comparativement aux zones moins tendues (B2 et C), où les coûts sont nettement supérieurs à ceux de l'observatoire de Wavestone[124].

Tableau 10.25 : Coûts de production comparés des logements RU livrés sur la période 2013-2018 par zone de tension

	Logements	Coût de production HT €/m² de SH	Coûts de construction (1) €/m² de SH	Coût complet HT €/ m² de SH	Coût de production observatoire Wavestone
A/A bis	43%	2 527	2 025	2 635	2 120
B1	34%	2 230	1 784	2 452	1 702
B2	15%	2 194	1 756	2 435	1 561
C	8%	2 394	1 915	2 604	1 546
Total	**100%**	**2 361**	**1 890**	**2 537**	**1 814**

Source : données AFL et observatoire Wavestone

En ce qui concerne les logements DI, conventionnés, dans les territoires en déficit d'offre de logement social, les coûts d'acquisition en VEFA, hors frais annexes, sont supérieurs au coût moyen constaté dans le secteur du logement social de 21 %. Ces constats portent sur les 30 programmes livrés sur la période 2013/2018 qui constituent les derniers programmes réalisés en DI par l'AFL. L'écart est plus marqué dans certaines régions, la Nouvelle Aquitaine, la Bretagne et la Normandie, où l'écart de coûts est supérieur à 500 €/m².

Tableau 10.26 : Coûts d'acquisition moyen des logements VEFA comparés sur la période 2013-2018 par région

Régions	Prix moyen des VEFA (€/m² de SU)		Écart
	AFL	Organismes de logement social	
Île-de-France	3 197	2 951	8,3%
Nouvelle Aquitaine	2 503	1 831	36,7%
Bretagne	2 207	1 691	30,5%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2 429	2 164	12,2%
Normandie	2 431	1 973	23,2%
Pays de la Loire	2 046	1 988	2,9%
Haut de France	2 112	1 915	10,3%
Auvergne-Rhône-Alpes	2 290	2 113	8,4%
Guadeloupe	2 603	nd	nd
Bourgogne-Franche-Comté	1 965	1 868	5,2%
Total	**2 691**	**2 230**	**20,7%**

Source : données AFL et Bilans annuel des logements aidés

[123] Au regard du zonage ABC, instauré en 2003 et révisé en dernier lieu en 2014, qui établit le niveau de tension du marché du logement, en fonction du niveau d'adéquation sur un territoire entre la demande de logements et l'offre de logements disponibles, des niveaux de loyers et de prix, ainsi que des dynamiques territoriales.

[124] Observatoire réalisé par le cabinet Wavestone qu'il a mobilisé dans le cadre d'une étude commanditée par l'AFL.

10.5.6 Une situation financière dépendante du soutien du groupe

En termes de structure financière, la situation du sous-groupe se caractérise par l'important soutien dont il a bénéficié de la part du groupe Action Logement sous la forme de subventions d'investissements pour un montant de 3 778 M€. Grâce à cet apport massif de fonds propres, la structure bilantielle est équilibrée et ne comporte aucun signe de fragilité ou de vulnérabilité.

Tableau 10.27 : Bilan consolidé Association Foncière Logement

Montants en millions d'euros

Actif	Net 2018	Net 2017	Variation 2017 / 2018
Immobilisations incorporelles	4 367,94	4 525,68	-3,5%
Autres immobilisations corporelles	0,93	0,27	248,4%
Immeubles	248,25	171,35	44,9%
Immobilisations corporelles en cours	179,14	132,24	35,5%
Immobilisations financières	2,02	2,00	0,9%
Actif immobilisé	**4 798,28**	**4 831,53**	**-0,7%**
Stocks en cours	7,85	2,67	194,0%
Créances clients	24,38	23,38	4,3%
Autres créances	30,05	30,83	-2,5%
Trésorerie et équivalents	624,06	731,91	-14,7%
Comptes de régularisation	5,05	5,47	-7,6%
Actif circulant	**691,39**	**794,25**	**-13,0%**
Total actif	**5 489,67**	**5 625,78**	**-2,4%**
Engagements hors bilan reçus	352,75	251,23	40,4%

Passif	Net 2018	Net 2017	Variation 2017 / 2018
Fonds associatifs avec droit de reprise	2,50	2,50	
Réserves consolidées	-	-	
Report à nouveau	0,50	4,44	-88,7%
Résultat net de l'exercice consolidé	19,09	- 3,94	
Subventions d'investissement	3 777,85	3 777,85	
Quote-part des subventions virée au résultat	- 1 176,21	- 1 083,74	8,5%
Fonds propres	**2 623,73**	**2 697,11**	**-2,7%**
Provisions pour risques et charges	196,00	174,07	12,6%
Emprunts et dettes financieres	2 610,30	2 688,82	-2,9%
Depots et cautionnements	18,22	17,72	2,8%
Operateurs & dettes sur immobilisations	26,66	26,73	-0,2%
Passifs non courants	**2 851,18**	**2 907,33**	**-1,9%**
Fournisseurs	4,00	4,96	-19,4%
Dettes fiscales et sociales	9,49	14,99	-36,7%
Autres dettes	1,27	1,40	-8,8%
Passifs courants	**14,76**	**21,35**	**-30,8%**
Passifs courants et non courants	**2 865,95**	**2 928,68**	**-2,1%**
Total passif	**5 489,67**	**5 625,78**	**-2,4%**
Engagements hors bilan donnés	352,75	252,47	39,7%

Source : comptes consolidés Association Foncière Logement, mise en forme Ancols

Le résultat opérationnel consolidé de l'AFL et de ses filiales augmente de 40,2 % entre 2017 et 2018. Cette évolution permet au résultat net de passer d'un déficit de 3,9 M€ en 2017 à un excédent de 19,1 M€ en 2018. Elle résulte notamment d'un très bon niveau d'excédent brut d'exploitation de 152,7 M€ pour des revenus locatifs de 212,3 M€.

Tableau 10.28 : Compte de résultat consolidé Association Foncière Logement

Montants en millions d'euros

Rubriques	2018	2017	Variation 2017 / 2018
Revenus locatifs	212,25	205,96	3,1%
Charges locatives quittancees	33,60	33,17	1,3%
Charges locatives	- 35,61	- 35,08	1,5%
Autres produits et charges sur immeubles	- 46,06	- 44,15	4,3%
Revenus nets des immeubles	**164,17**	**159,89**	**2,7%**
Frais de personnel	- 4,50	- 4,41	2,0%
Autres frais generaux	- 6,99	- 15,62	-55,3%
Autres produits et charges d'exploitation	0,02	- 0,13	
Excedent brut d'exploitation	**152,70**	**139,75**	**9,3%**
Amortissement et depreciation des immeubles	- 161,02	- 169,74	-5,1%
Reprise subventions sur immeubles	92,47	98,30	-5,9%
Autres amortissements et provisions	- 22,49	- 24,33	-7,5%
Résultat opérationnel	**61,66**	**43,98**	**40,2%**
Resultat de cession d'actifs	4,04	0,36	1014,4%
Interets des emprunts	- 45,50	- 48,03	-5,3%
Autres produits et charges	- 1,11	- 0,25	348,3%
Résultat net	**19,09**	**- 3,94**	
Impôt sociétés			
Résultat net consolidé	**19,09**	**- 3,94**	

Source : comptes consolidés Association Foncière Logement, mise en forme Ancols

10.6 ACTION LOGEMENT, UN GROUPE QUI DOIT FINALISER SA CONSTRUCTION ET CLARIFIER SON MODE D'ORGANISATION

Les contrôles de l'agence sur différentes entités du groupe Action Logement permettent de constater qu'il s'agit d'un groupe engagé dont le niveau d'activité, dans tous ses secteurs d'intervention, demeure très élevé, voire extrêmement dynamique en matière de développement du parc locatif par exemple, malgré la non-atteinte des objectifs d'emplois en 2018 et une tendance identique en 2019[125]. Les contributions du groupe au financement de certaines politiques publiques permettent également la mise en œuvre de ces dernières. La contribution d'Action Logement est particulièrement déterminante en matière de financement de la politique de rénovation urbaine. Toutefois, indépendamment de son niveau de production et de son poids prépondérant, le groupe présente un certain nombre de faiblesses auxquelles il lui faut répondre.

Concernant Action Logement Groupe, le contrôle a notamment conclu sur la nécessité de :

- renforcer le pilotage stratégique des filiales sans aller sur le champ opérationnel, en mobilisant la fonction de contrôle de gestion du groupe qui doit être assumée par ALG conformément aux textes en vigueur ;
- développer la fonction audit au sein d'ALG ;
- renforcer la gouvernance d'ALG, et notamment le rôle des comités spécialisés, en particulier le comité de nomination et des rémunérations (CNR) et le comité d'audit, des risques et des comptes ;

[125] Voir Rapport annuel statistique et financier 2019 de l'Ancols à paraître.

- renforcer l'encadrement des rémunérations des cadres dirigeants du groupe, principalement s'agissant des conditions de départ, l'encadrement des parts variables à partir d'objectifs quantifiables, et garantir la transparence des travaux du CNR ;
- définir une trajectoire financière réaliste des frais de fonctionnement en pilotant un plan pluriannuel de réduction de ces frais définissant les objectifs et les moyens, en particulier en matière de ressources humaines et de coûts informatiques ;
- instaurer un dispositif d'évaluation du principe de non-discrimination des personnes morales pour l'accès aux financements issus de la PEEC, en s'appuyant sur la directive sur les personnes morales publiée en janvier 2019, et en contrôlant les conditions de mise en œuvre du dispositif de scoring par ALS.

À propos d'Action Logement Services, le contrôle de l'agence a conclu sur la nécessité de :

- renforcer le fonctionnement du conseil d'administration et de ses comités spécialisés, notamment sur les sujets à enjeux et dans l'articulation avec la gouvernance d'Action Logement Groupe (ALG) ;
- améliorer spécifiquement le fonctionnement du comité de nomination et des rémunérations (CNR) ;
- poursuivre le développement de la fonction audit au sein d'ALS ;
- poursuivre la simplification de l'organisation d'ALS et clarifier l'organisation territoriale en termes notamment d'articulation des directions régionales Action Logement (DRAL) et des centres de services partagés (CSP) ;
- réaliser prioritairement le déploiement d'un système d'information unifié, carence rédhibitoire et majeure d'ALS à la date du contrôle ;
- mettre en place un pilotage renforcé et resserré sur le chantier de mise en conformité réglementaire en tant que société de financement ;
- mettre en œuvre un plan pluriannuel ambitieux de réduction des frais de fonctionnement, portant notamment sur la masse salariale et les frais informatiques afin d'entrer dans l'épure de la convention quinquennale.

Quant à l'association Foncière Logement, son mode d'organisation et de fonctionnement ne lui permet pas d'être en situation de piloter et d'évaluer pleinement l'ensemble de son activité. La particularité de son parc, qui est majoritairement conventionné, lui confère par ailleurs des obligations qui ne sont pas, compte tenu de ses spécificités, correctement respectées. Les limites structurelles de son modèle intégralement externalisé doivent en conséquence être traitées. L'exécution du mandat inhérent à la gestion de logements conventionnés, de surcroît pour un organisme disposant d'un parc conséquent, doit également être interrogé, tant en termes de politique des loyers que de règles d'attribution.

Au-delà de ces recommandations spécifiques, les principaux constats au niveau opérationnel réalisés par l'agence dans le cadre de ses contrôles mettent une exergue un nombre trop important de choix par défaut dans la mise en œuvre de la réforme. Cette situation est particulièrement dommageable en ce qui concerne l'organisation du groupe et d'ALS, qui a évolué d'un schéma initial de DRAL pour la production et de centralisation au siège des fonctions support vers l'instauration additionnelle de CSP, entrainant un manque de lisibilité entre l'axe production et l'axe support. Une des causes principales de ces choix hésitants réside dans la problématique de pilotage des ressources humaines du groupe, dont la prise en compte a été tardive, en particulier la maîtrise de la trajectoire d'évolution des effectifs. Une autre illustration concerne le système d'information du groupe, qui a pâti d'une erreur stratégique majeure avec la décision, afin de préserver l'emploi, de s'appuyer sur les systèmes existants, inadaptés, insuffisamment dimensionnés et faiblement évolutifs.

Au niveau gouvernance, la situation du groupe souffre d'une combinaison non optimale du triptyque corpus législatif et réglementaire, modalités de mise en œuvre et posture des différents acteurs. Il a par ailleurs été observé la difficulté de positionner une entité financière dans un groupe immobilier et de services. La question notamment de la compatibilité des règles applicables aux sociétés de financement avec les exigences de pilotage d'un groupe plus ou moins intégré est notamment saillante. Un besoin de clarification et de consensus est clairement identifié quant au rôle d'ALG par rapport à ALS, en particulier en ce qui concerne la frontière entre pilotage stratégique et pilotage opérationnel. En théorie selon la lettre des textes, ALG doit donner des orientations stratégiques, orienter les emplois, prendre des directives, agréer les dirigeants et assurer des fonctions d'audit et de contrôle de gestion. Des fonctions opérationnelles n'ont pas à être déployées dans ALG, si ce n'est des ressources d'expertise pour préparer les avis des organes de gouvernance sur les questions par exemple de rémunération ou d'agrément des dirigeants. En outre, il est nécessaire d'avoir une fonction de consolidation des comptes au niveau d'ALG, mais avec deux paliers de consolidation clairs pour les deux sous-groupes ALI et ALS.

En pratique, les constats réalisés par l'agence dans le cadre de ses contrôles révèlent en définitive un fonctionnement du groupe qui oscille entre une logique de groupe vertical et intégré, et celle de deux sous-groupes (ALS et ALI) autonomes mais coordonnés. L'agence estime qu'une affirmation claire de la logique de deux sous-groupes autonomes serait nécessaire, dans l'esprit de la réforme dont l'une des buts recherchés était notamment l'instauration d'une dissociation claire entre d'une part le financement (ALS) et d'autre part l'investissement patrimonial et la gestion locative (ALI). Cette séparation entre le financeur et le financé permet d'éviter de possibles situations de conflits d'intérêt et de faciliter l'application effective du principe de non-discrimination.

La question des conditions d'application de la convention quinquennale se pose également, compte tenu des difficultés de mise en œuvre d'une convention négociée par ALG mais appliquée par ALS et dans une moindre mesure par ALI, mais dont ALG doit rendre compte et est responsable. Une réflexion pourrait être menée sur l'opportunité d'avoir une convention-cadre signée par ALG et des conventions d'application signées par ALS, ALI, AFL, APAGL.

En ce qui concerne le fonctionnement de la gouvernance du groupe, des pistes pour l'améliorer, tout en préservant une forte implication des partenaires sociaux, pourraient être explorées avec une plus grande diversité des administrateurs, en intégrant notamment des administrateurs indépendants[126] dans les différents conseils d'administration du groupe, prioritairement ALS, mais aussi ALG et ALI.

En termes de fonctionnement opérationnel du groupe, une présence trop forte d'ALG peut créer une dynamique d'immixtion opérationnelle contraire à l'esprit des textes. La direction générale d'ALG doit jouer un rôle principalement d'interaction avec les pouvoirs publics et les grands partenaires institutionnels du groupe et de direction de fonctions sièges non exécutives et non opérationnelles (stratégie, audit, contrôle de gestion, etc.).

[126] Au sens du rapport Bouton et du code Afep-Medef de gouvernement d'entreprise des sociétés cotées, un administrateur indépendant « n'entretient aucune relation de quelque nature que ce soit avec la société, son groupe ou sa direction, qui puisse compromettre l'exercice de sa liberté de jugement ». Ce code recommande que la proportion des administrateurs indépendants soit d'au moins un tiers.

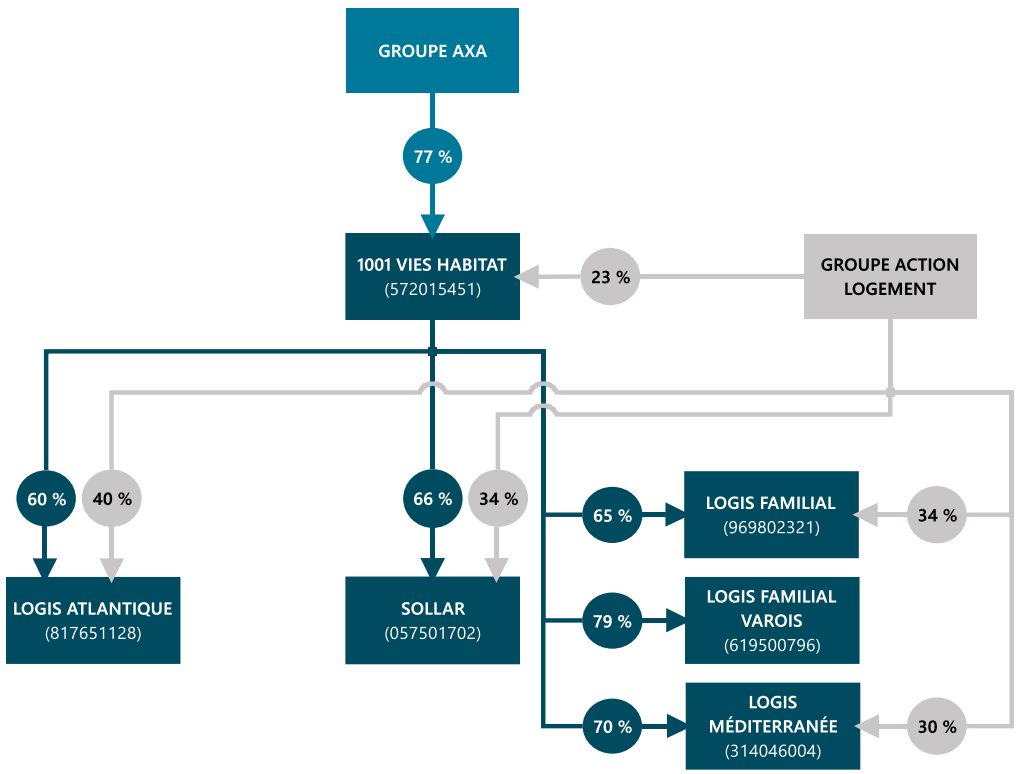
11 1001 Vies Habitat, un groupe engagé dans une profonde transformation

L'agence a réalisé en 2018 et 2019 le contrôle de toutes les sociétés du groupe 1001 Vies Habitat, antérieurement Logement Français, à l'exception de la SA d'HLM Logis Atlantique, entité créée en 2016 qui détient 105 logements au 1er janvier 2019 :

- la SA d'HLM Logement Français, la SA d'HLM Coopération et Famille et la SA d'HLM Logement Francilien, qui ont fusionné en juillet 2018 au sein de la SA d'HLM Logement Français qui a pris la dénomination de 1001 Vies Habitat ;
- la SA d'HLM Sollar ;
- la SA d'HLM Logis Familial ;
- la SA d'HLM Logis Familial Varois ;
- la SA d'HLM Logis Méditerranée.

Le groupe 1001 Vies Habitat est constitué au 31 décembre 2018 de six SA d'HLM, la SA d'HLM 1001 Vies Habitat étant la structure faitière. AXA est l'actionnaire majoritaire du groupe qui développe par ailleurs un partenariat avec le groupe Action Logement qui est son second actionnaire.

Figure 11.1 : Organigramme du groupe 1001 Vies Habitat au 31 décembre 2018



Source : reconstitution Ancols, à partir des données Harmonia

Le groupe comprend par ailleurs un groupement d'intérêt économique (GIE)[127] dont le fonctionnement, les prestations réalisées et les relations avec les sociétés du groupe ont été vérifiés dans le cadre des contrôles des entités du groupe.

Au 1er janvier 2019[128], le groupe 1001 Vies Habitat détient 80 134 logements. Quatre organismes du groupe détiennent également 2 375 places ou équivalent logements dans des foyers et résidences sociales, gérés à hauteur de 41 % par des tiers[129].

Les contrôles de l'Ancols ont porté sur différents axes relatifs à la situation et à la stratégie patrimoniale des organismes, à leur politique sociale et à la gestion locative, ainsi qu'à leur situation financière. Ces contrôles ont notamment mis en exergue les enseignements présentés ci-après.

11.1 UN GROUPE PRINCIPALEMENT PRÉSENT DANS TROIS RÉGIONS MÉTROPOLITAINES

Au 1er janvier 2019, le parc du groupe 1001 Vies Habitat, qui compte 80 134 logements détenus à travers ses six SA d'HLM, est réparti dans 25 départements situés dans six régions. L'implantation est territorialisée pour chacune des sociétés, à l'exception de la SA d'HLM 1001 Vies Habitat qui possède des logements dans trois régions. La répartition géographique est très variable d'un territoire à l'autre, l'Île-de-France concentrant une large majorité des logements.

Tableau 11.1 : Répartition du parc du groupe 1001 Vies Habitat par organisme et par région d'implantation au 1er janvier 2019

Régions	1001 Vies Habitat	Logis Atlantique	SOLLAR	Logis Familial	Logis Familial Varois	Logis Méditerranée	Groupe 1001 Vies Habitat	%
Île-de-France	57 212						57 212	71,4%
Bourgogne-Franche-Comté	1 171						1 171	1,5%
Hauts-de-France	1 225						1 225	1,5%
Nouvelle-Aquitaine	426	105					531	0,7%
Auvergne-Rhône-Alpes			5 377				5 377	6,7%
Provence-Alpes-Côte d'Azur				3 946	6 608	4 063	14 617	18,2%
Centre-Val de Loire	1						1	0,0%
Total	**60 035**	**105**	**5 377**	**3 946**	**6 608**	**4 063**	**80 134**	**100 %**

Source : données RPLS, traitements Ancols

Les premiers départements d'implantation de 1001 Vies Habitat sont franciliens, le département des Yvelines étant en tête, avec 13 105 logements, soit 16 % du parc du groupe, suivi de l'Essonne, qui comptabilise 11 % du parc avec 8 829 logements. Le département du Var, où le poids relatif du groupe est le plus important, se positionne en sixième position avec 6 611 logements, soit 8 % du parc, devant Paris et la Seine-et-Marne, qui comptent chacun environ 5 300 logements, correspondant à 7 % du parc.

[127] Un groupement d'intérêt économique (GIE) constitue une forme juridique particulière permettant à des personnes physiques ou morales qui en sont membres de mutualiser des activités utiles à leur fonctionnement.

[128] Les données caractérisant le parc locatif sont issues des traitements Ancols du Répertoire du parc locatif social (RPLS) au 1er janvier 2019, qui comprend l'ensemble des logements conventionnés et non conventionnés.

[129] Données des états réglementaires au 31 décembre 2018 déclarées dans Harmonia.

En termes de poids dans le parc de logements sociaux des différents départements d'implantation, le groupe constitue un opérateur de logement social important dans les départements du Var, 1001 Vies Habitat détenant 13 % des logements sociaux du territoire départemental, dans celui des Yvelines, avec 10 % du parc social et en troisième position dans la Nièvre, avec 9 % de l'ensemble du parc départemental. Le nombre de logements dans les territoires de la Nièvre, 1 171 logements, pèse très minoritairement dans le parc du groupe, à hauteur de 1,5 %, mais significativement, à hauteur de 9 %, dans le maillage locatif social du département. Le groupe a ensuite d'autres présences significatives, avec un niveau de détention du parc de 7 %, dans les départements de l'Essonne et des Alpes-Maritimes, suivis du Val d'Oise avec 6 % du parc social départemental.

Tableau 11.2 : Répartition comparée par département du parc du groupe 1001 Vies Habitat au 1er janvier 2019

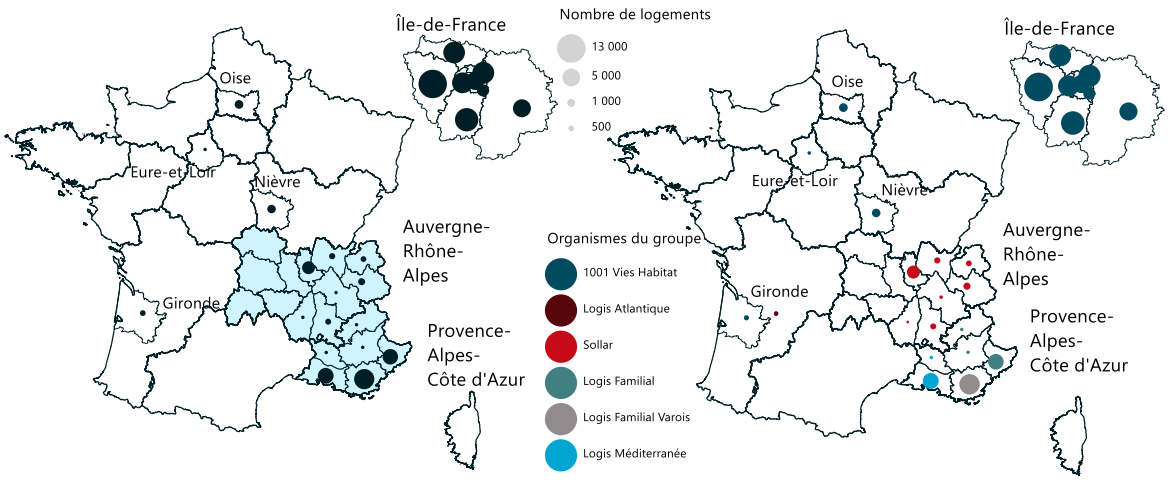
Départements	Nombre de logements				Poids
	Groupe 1001 Vies Habitat	%	Autres bailleurs du territoire	Total	
78 - Yvelines	13 105	16,4%	115 028	128 133	10,2%
91 - Essonne	8 829	11,0%	115 118	123 947	7,1%
93 - Seine-Saint-Denis	7 744	9,7%	222 510	230 254	3,4%
95 - Val-d'Oise	7 597	9,5%	117 266	124 863	6,1%
92 - Hauts-de-Seine	7 000	8,7%	197 798	204 798	3,4%
83 - Var	6 611	8,2%	45 361	51 972	12,7%
75 - Paris	5 316	6,6%	248 713	254 029	2,1%
77 - Seine-et-Marne	5 229	6,5%	99 668	104 897	5,0%
13 - Bouches-du-Rhône	4 045	5,0%	162 940	166 985	2,4%
06 - Alpes-Maritimes	3 911	4,9%	51 961	55 872	7,0%
69 - Rhône	2 700	3,4%	176 784	179 484	1,5%
94 - Val-de-Marne	2 392	3,0%	180 008	182 400	1,3%
60 - Oise	1 225	1,5%	65 894	67 119	1,8%
58 - Nièvre	1 171	1,5%	12 320	13 491	8,7%
73 - Savoie	811	1,0%	34 117	34 928	2,3%
01 - Ain	610	0,8%	46 224	46 834	1,3%
26 - Drôme	580	0,7%	28 143	28 723	2,0%
74 - Haute-Savoie	538	0,7%	47 779	48 317	1,1%
33 - Gironde	531	0,7%	106 507	107 038	0,5%
07 - Ardèche	122	0,2%	13 790	13 912	0,9%
04 - Alpes-de-Haute-Provence	25	0,0%	7 246	7 271	0,3%
84 - Vaucluse	18	0,0%	35 293	35 311	0,1%
38 - Isère	16	0,0%	90 188	90 204	0,0%
05 - Hautes-Alpes	7	0,0%	7 903	7 910	0,1%
28 - Eure-et-Loir	1	0,0%	32 334	32 335	0,0%
Départements d'implantation	**80 134**	**100,0%**	**2 260 893**	**2 341 027**	**3,4%**
Autres départements	0		2 670 735	2 670 735	0,0%
France métropolitaine	**80 134**	**100,0%**	**4 931 628**	**5 011 762**	**1,6%**

Source : données RPLS, traitements Ancols

Deux régions, la Nouvelle Aquitaine et le Centre-Val de Loire comprennent un nombre très limité de logements au regard des autres territoires d'implantation. À l'échelle des départements, cinq départements comptabilisent, au regard des déclarations des organismes au répertoire du parc locatif social, moins de 25 logements[130].

[130] Sur les cartes de localisation, la représentation du parc pour ces départements est amplifiée à des fins de visualisation.

Carte 11.1 : Localisation du parc du groupe 1001 Vies Habitat au 1er janvier 2019



Source : données RPLS, traitements Ancols

11.2 UN GROUPE QUI LOGE DES MÉNAGES EN SITUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE PLUS CONTRAINTE QUE LES AUTRES BAILLEURS AVEC DES NIVEAUX DE LOYERS MÉDIANS PLUS ÉLEVÉS

Les principaux territoires de forte implantation du groupe 1001 Vies Habitat connaissent des situations socio-économiques contrastées au regard des indicateurs de l'Insee (année de référence 2017[131]). En Île-de-France, les indicateurs observés (taux de chômage, revenus médians, etc.) sont plus favorables qu'au niveau national, à l'exception du taux de pauvreté qui y est légèrement supérieur. À l'intérieur de la région, l'Essonne et les Yvelines qui sont les deux départements où le groupe a la plus forte présence ont des indicateurs socio-économiques encore plus favorables. Toutefois, ces départements comportent aussi des territoires confrontés à des situations de vulnérabilité et où se localisent une part importante des logements détenus par le groupe.

Hors Île-de-France, les deux départements dans lesquels le groupe détient une part significative du parc de logements sociaux se caractérisent par une proportion plus importante d'habitants en difficultés. Les ménages résidant de la Nièvre ont un niveau de vie[132] faible avec un revenu médian par unité de consommation de 19 810 € (contre 21 110 € pour la France métropolitaine) et la part des ménages fiscaux imposés dans le département est de 46,3 % (contre un niveau national de 52,1 %). Le taux de chômage de la population active y est de 13,7 % contre 13,4 % au niveau national. Ce taux de chômage est plus élevé dans le département du Var où il atteint 14,8 %. Le taux de

[131] 2017 constitue l'année de référence du Comparateur de territoire de l'Insee disponible à la date de la présente analyse. Ce millésime correspond à des observations réalisées de 2015 à 2019 au titre du recensement de la population, cinq années d'enquêtes étant requises pour l'établissement des résultats de chaque millésime.

[132] Le niveau de vie correspond au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (UC) qui permettent de tenir compte de la taille du ménage et des économies d'échelle réalisées en son sein, selon l'échelle d'équivalence définie par l'OCDE.

pauvreté[133] dans les deux départements révèle un taux de ménages en dessous du seuil de pauvreté de l'ordre de 15 % similaire à la situation globale de l'Île-de-France.

Tableau 11.3 : Situation socio-économique comparée des principaux territoires d'implantation de 1001 Vies Habitat en 2017

	France (métropole)	Région Île-de-France	Département des Yvelines	Département de l'Essonne	Département du Var	Département de la Nièvre
Population	64 639 133	12 174 880	1 438 266	1 296 130	1 058 740	207 182
Nombre total de résidences principales	28 719 181	5 187 337	581 126	514 548	487 291	100 991
Part de logements locatifs	42,4%	52,9%	41,1%	41,0%	41,5%	32,4%
Part de logements de 1001 Vies Habitat*	0,3%	1,1%	2,2%	1,7%	1,3%	1,2%
Revenu médian par unité de consommation	21 110 €	23 230 €	26 130 €	23 360 €	21 050 €	19 810 €
Part des ménages fiscaux imposés	52,1%	63,9%	69,8%	64,9%	51,7%	46,3%
Taux de pauvreté	14,5%	15,3%	9,4%	12,7%	15,4%	15,5%
Taux de chômage des 15 à 64 ans	13,4%	12,5%	10,4%	11,2%	14,8%	13,7%

* Ratio calculé à partir de données de RPLS au 01.01.2018

Source : Comparateur de territoire Insee, millésime 2017, observations 2015 à 2019

En termes d'occupation du parc, selon les données issues des enquêtes réglementaires, le groupe 1001 Vies Habitat loge dans ses trois départements où le poids de son parc est le plus élevé, à savoir le Var, les Yvelines et la Nièvre, une plus grande proportion de ménages dont la situation socio-économique est fragile comparativement aux autres bailleurs.

Cette différence est importante dans le département de la Nièvre, où 1001 Vies Habitat loge une proportion très élevée de ménages aux revenus modestes. Le groupe se situe 12 points au-dessus des autres bailleurs, 38 % de ses ménages locataires disposant en 2018 de revenus inférieurs à 20 % des plafonds de revenus d'accès au logement locatif social standard, dits « PLUS »[134]. Ce taux atteint 46 % parmi les emménagés récents, soit 9 points de plus par rapport à la situation globale observée parmi les autres bailleurs de la Nièvre. La part des ménages bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (APL)[135], de 65 %, se situe 13 points au-dessus de celle des autres bailleurs du département. Ce ratio est de 46 % au global sur l'ensemble du territoire français métropolitain. Cette situation est à mettre en regard de la forte implantation du groupe dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)[136], 68 % de son parc étant dans ces quartiers, contre 32 % des logements des autres bailleurs.

[133] Le taux de pauvreté selon l'Insee est la part des ménages ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté. Ce seuil s'établit à 60 % du niveau de vie médian de l'ensemble de la population, qui est calculé à partir des revenus fiscaux des ménages, observés de manière comparable en fonction de la composition (unité de consommation).

[134] Il s'agit des plafonds réglementés de revenus pour accéder à des logements dit PLUS, fonctions de la composition des ménages et de la zone géographique. Par exemple, il est de 20 623 € en 2019 pour une personne seule en Province.

[135] L'aide personnalisée au logement (APL) bénéficie aux locataires, qui remplissent des conditions de revenus définies selon la composition du ménage, des logements faisant l'objet d'une convention conclue entre l'État et un bailleur, à qui cette aide est susceptible d'être directement versée.

[136] Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) constituent depuis le 1er janvier 2015 la nouvelle géographie d'intervention de la politique de ville en remplacement notamment des zones urbaines sensibles (ZUS) et des quartiers en contrat urbain de cohésion sociale (Cucs).

La situation observée dans le Var est plus proche de celle observée pour les autres bailleurs du territoire. Elle est à mettre en perspective avec la faible présence du groupe dans les QPV dans ce département, à hauteur de 7 % des logements contre 26 % pour les autres bailleurs, ainsi qu'avec la proportion moindre de logements conventionnés à l'APL, de 89 % contre 94 % pour les autres bailleurs.

Tableau 11.4 : Situation socio-économique comparée des ménages locataires du groupe dans les trois départements avec un haut niveau de présence en 2018

	Groupe 1001 Vies Habitat - Var	Autres bailleurs - Var	Groupe 1001 Vies Habitat - Yvelines	Autres bailleurs - Yvelines	Groupe 1001 Vies Habitat - Nièvre	Autres bailleurs - Nièvre
Ménages aux revenus < à 20% des plafonds PLUS	21,3%	20,0%	14,0%	12,5%	38,1%	26,4%
Ménages aux revenus < à 60% des plafonds PLUS	61,5%	59,3%	56,4%	53,1%	73,5%	64,2%
Ménages aux revenus ≥ à 100% des plafonds PLUS	9,8%	11,3%	10,9%	12,8%	6,7%	8,5%
Emménagés recents aux revenus < à 20% des plafonds PLUS	25,7%	23,2%	20,5%	15,8%	45,6%	36,6%
Emménagés recents aux revenus < à 60% des plafonds PLUS	65,4%	63,7%	68,3%	62,1%	77,9%	75,8%
Personnes seules	30,9%	35,5%	30,8%	31,8%	51,9%	52,7%
Familles monoparentales	28,7%	26,6%	23,2%	21,0%	19,0%	19,9%
Ménages bénéficiaires des aides au logement (APL/AL)	48,0%	47,4%	34,5%	23,4%	65,2%	52,0%
Ménages dont le titulaire a moins de 30 ans	5,3%	4,7%	62,2%	7,1%	6,3%	8,9%
Ménages dont le titulaire a 75 ans ou plus	9,0%	12,2%	9,3%	8,3%	9,2%	13,1%

Source : données de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitement Ancols

Tableau 11.5 : Structure du parc de logement social du groupe par département au 1er janvier 2019

Départements	Part des logements en QPV		Part des logements conventionnés	
	Groupe 1001 Vies Habitat	Autres bailleurs du territoire	Groupe 1001 Vies Habitat	Autres bailleurs du territoire
78 - Yvelines	23,7%	24,8%	98,4%	91,5%
91 - Essonne	46,6%	31,0%	97,9%	93,1%
93 - Seine-Saint-Denis	71,9%	62,6%	96,5%	90,5%
95 - Val-d'Oise	31,2%	42,7%	94,4%	94,5%
92 - Hauts-de-Seine	8,2%	17,8%	87,9%	87,2%
83 - Var	7,2%	26,0%	89,0%	93,8%
75 - Paris	7,1%	17,7%	93,8%	79,3%
77 - Seine-et-Marne	41,9%	26,1%	97,6%	96,0%
13 - Bouches-du-Rhône	40,8%	42,6%	98,6%	89,2%
06 - Alpes-Maritimes	12,4%	27,7%	96,5%	94,3%
69 - Rhône	13,3%	31,2%	97,7%	90,4%
94 - Val-de-Marne	11,8%	24,0%	84,2%	87,8%
60 - Oise	70,9%	33,5%	100,0%	96,5%
58 - Nièvre	68,1%	32,3%	98,4%	97,8%
73 - Savoie	6,8%	14,6%	98,2%	96,6%
01 - Ain	0,0%	17,5%	100,0%	96,6%
26 - Drôme	0,0%	32,7%	100,0%	98,1%
74 - Haute-Savoie	0,0%	7,0%	100,0%	96,0%
33 - Gironde	0,0%	21,7%	100,0%	94,0%
07 - Ardèche	0,0%	10,2%	100,0%	96,1%
04 - Alpes-de-Haute-Provence	0,0%	12,1%	100,0%	97,4%
84 - Vaucluse	0,0%	48,6%	100,0%	95,6%
38 - Isère	0,0%	25,8%	93,8%	98,1%
05 - Hautes-Alpes	0,0%	4,0%	100,0%	97,4%
28 - Eure-et-Loir	0,0%	32,1%	100,0%	86,5%
Départements d'implantation	**29,0%**	**29,7%**	**4,7%**	**9,4%**

Source : données RPLS, traitements Ancols

En termes de politique locative, le niveau médian de loyers hors charges du groupe est un peu au-dessus de celui observé dans le parc des autres bailleurs dans les départements d'implantation significative de 1001 Vies Habitat.

En Île-de-France, le loyer médian hors charges des logements du groupe est de 7,0 € par m² de surface habitable (SH) sur l'ensemble du parc au 1er janvier 2019. Il est légèrement supérieur à celui observé dans le parc des autres bailleurs sociaux de la région qui s'élève à 6,6 € au m² de SH. En termes de coût locatif pour les ménages, le loyer médian d'un T3 du groupe est, à 450 €, supérieur de 54 €, pour une surface médiane similaire, par rapport à celui des autres bailleurs.

Cette observation est en revanche moins contrastée dans le premier département d'implantation du groupe, les Yvelines. Le loyer médian au m² de SH de 1001 Vies Habitat, de 6,4 €, est similaire à celui des autres bailleurs et le coût locatif médian d'un T3 est supérieur de 19 €.

Dans le département de la Nièvre, le loyer médian au m² de SH du groupe est de 5,4 € contre 4,9 € pour l'ensemble des autres bailleurs du territoire. Pour le loyer médian d'un T3, à 352 €, la différence observée avec le parc des autres bailleurs, est au global de 51 €, pour une surface médiane similaire.

Dans le Var, 1001 Vies Habitat affiche un loyer médian de 5,8 € au m² de SH peu différencié de celui des autres bailleurs qui s'élève à 5,6 €. L'écart en ce qui concerne les loyers médians des T3 est plus important, de l'ordre de 42 € compte tenu d'une surface médiane plus importante dans le parc du groupe au regard des autres bailleurs du département.

Tableau 11.6 : Loyers mensuels médians hors charges comparés au 1er janvier 2019

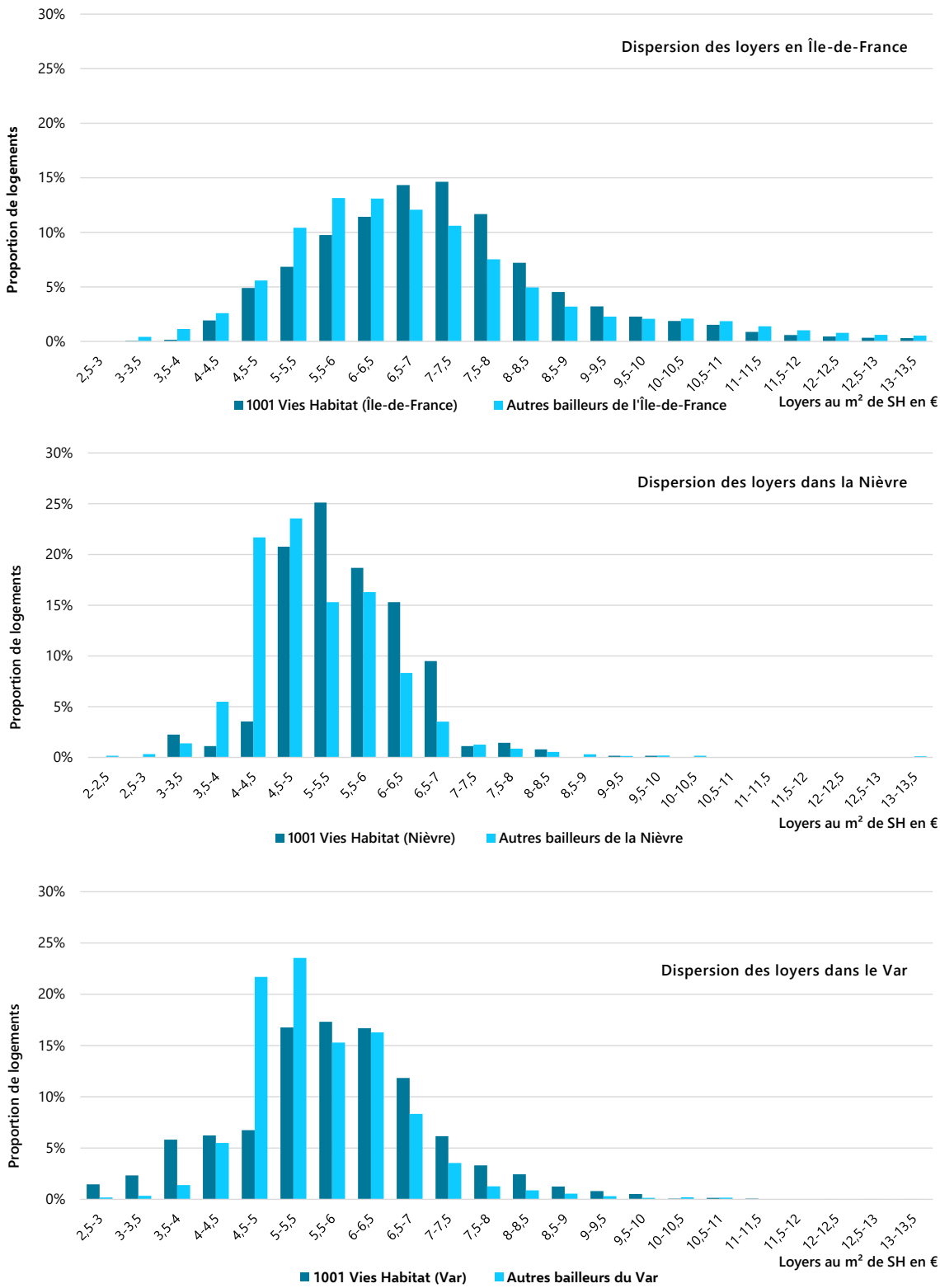
	Nombre de logements	Loyer médian en m² de SH	Part de T3	Loyer médian d'un T3	Surface médiane d'un T3
1001 Vies Habitat	80 134	6,79 €	35,9%	440 €	64 m²
Département du Var					
1001 Vies Habitat	6 611	5,79 €	37,1%	402 €	68 m²
Autres bailleurs du territoire	45 361	5,63 €	36,8%	360 €	65 m²
Département de la Nièvre					
1001 Vies Habitat	1 171	5,43 €	33,2%	352 €	65 m²
Autres bailleurs du territoire	12 320	4,91 €	42,5%	301 €	64 m²
Île-de-France					
1001 Vies Habitat	57 212	7,01 €	35,5%	450 €	64 m²
Autres bailleurs du territoire	1 296 109	6,63 €	35,8%	396 €	63 m²
Departement des Yvelines					
1001 Vies Habitat	13 105	6,38 €	35,5%	408 €	64 m²
Autres bailleurs du territoire	115 028	6,37 €	36,5%	389 €	64 m²

Source : données RPLS, traitements Ancols

L'observation de la dispersion du parc de logements par niveau de loyer au m² de surface habitable hors charges dans les départements où le groupe détient une part significative du parc social montre une proportion de logements à bas loyers moins importante que pour les autres bailleurs sociaux de ces territoires. Les observations sur l'ensemble de la région Île-de-France montrent une proportion plus importante de logements dans le parc de 100 Vies Habitat dont le loyer est compris entre 6,5 et 9,5 € le m² de SH. Dans la Nièvre, la sous-représentation des logements dont le loyer est compris entre 3,5 et 4,5 € du m² de SH est très significative dans le groupe comparativement aux

autres bailleurs du département. Dans le Var, l'observation est similaire pour la tranche de loyers au m² de SH allant de 4,5 à 5,5 €.

Graphique 11.1 : Dispersion comparée du parc de logements par niveaux de loyers hors charges dans les départements avec un haut niveau de présence au 1er janvier 2019



Source : données RPLS, traitements Ancols

11.3 UNE SITUATION FINANCIÈRE ÉQUILIBRÉE ET SOLIDE MAIS UNE PERFORMANCE DE GESTION À AMÉLIORER COMPTE TENU DU NIVEAU TRÈS ÉLEVÉ DES COÛTS DE GESTION

Le groupe 1001 Vies Habitat affiche des performances d'exploitation en retrait par rapport aux chiffres sectoriels avec un excédent brut d'exploitation en tendance baissière sur la période 2014-2018, aussi bien pour la société-mère que pour l'ensemble du groupe, les performances de l'entité faîtière étant en deçà de celles de ses filiales. Cette situation résulte d'un rythme annuel moyen de progression du chiffre d'affaires de 0,7 % pour la société-mère et de 1,0 % pour le groupe dans son ensemble, insuffisant pour couvrir la progression des charges d'exploitation. En 2018, l'excédent brut d'exploitation (EBE) de la société-mère représente ainsi 40,2 % du chiffre d'affaires et celui du groupe 43,5 %, alors que le niveau sectoriel global s'établit à 45,0 %. La tendance favorable observée sur les taux d'intérêts compense partiellement cette évolution défavorable de l'EBE et permet de maintenir stable une capacité d'autofinancement (CAF) courante à l'échelle du groupe sur la période avec un taux de croissance annuel moyen de 0,2 %. L'insuffisance des performances d'exploitation du groupe s'explique principalement par un niveau élevé de coûts de gestion, ceux-ci représentant 29,5 % du chiffre d'affaires pour la société-mère et 27,0 % pour le groupe en 2018 contre 23,7 % pour l'ensemble des OPH et des SA d'HLM.

Tableau 11.7 : Capacité d'autofinancement comparée du groupe et de la structure faîtière

Montants en millions d'euros

Rubriques	2016		2017		2018		Variation moyenne 2014-2018	
	1001 Vies Habitat	Groupe 1001 Vies Habitat	1001 Vies Habitat	Groupe 1001 Vies Habitat	1001 Vies Habitat	Groupe 1001 Vies Habitat	1001 Vies Habitat	Groupe 1001 Vies Habitat
Loyers	328,58	433,76	334,17	441,31	325,65	432,67	0,4%	1,0%
Écart de récupération de charges	- 3,16	- 3,11	- 5,19	- 5,17	- 5,80	- 6,06	22,0%	25,5%
Péréquation RLS					- 3,34	- 3,79		
Produits locatifs	325,42	430,66	328,98	436,13	316,51	422,82	- 0,1%	0,6%
Ventes d'immeubles	0,84	1,22	0,02	0,35	14,12	26,87	81,1%	11,7%
Produits des activités annexes	4,12	4,59	3,28	3,47	2,35	2,54	- 17,6%	- 17,2%
Chiffre d'affaires	330,39	436,46	332,28	439,95	332,98	452,24	0,7%	1,0%
Production stockée et coûts de promotion immobilière	- 0,67	- 1,32	- 0,26	- 0,87	- 14,09	- 24,27	91,9%	15,1%
Production immobilisée	0,45	0,92	0,60	1,08	0,53	1,20	2,4%	- 6,4%
Produit net issu des activités	330,17	436,06	332,62	440,16	319,42	429,16	- 0,3%	0,4%
Coût de gestion	- 100,38	- 123,56	- 99,26	- 123,25	- 98,36	- 122,32	0,2%	0,7%
Charges de maintenance (y.c régie)	- 43,57	- 52,74	- 44,78	- 55,31	- 35,19	- 44,94	- 2,8%	- 1,4%
Cotisation CGLLS	- 6,39	- 8,51	- 6,77	- 8,66	- 7,94	- 10,33	91,9%	83,8%
Taxes foncières sur les propriétés bâties	- 37,52	- 46,52	- 37,98	- 47,25	- 38,67	- 48,40	3,5%	3,7%
Créances irrécouvrables	- 9,99	- 11,79	- 8,89	- 10,25	- 5,50	- 6,58	5,8%	8,1%
Excédent brut d'exploitation	132,31	192,94	134,94	195,44	133,75	196,58	- 2,5%	- 1,6%
Autres charges et produits d'exploitation	4,21	4,37	7,29	7,57	4,86	5,80	49,4%	36,9%
Intérêts sur financements locatifs	- 32,73	- 48,67	- 32,13	- 47,63	- 31,86	- 47,73	- 5,4%	- 4,6%
CAF courante	103,79	148,63	110,09	155,38	106,75	154,65	- 0,6%	0,2%
Autres flux financiers	3,36	3,33	2,71	2,14	5,44	5,54	12,0%	6,0%
Flux exceptionnels	0,87	1,10	3,64	4,85	- 4,39	- 3,90		
Impôt sur les bénéfices	- 0,48	- 0,50	- 1,83	- 1,84		- 0,02		- 40,0%
CAF brute	107,53	152,56	114,60	160,53	107,81	156,27	- 1,3%	- 0,5%
Ventes de logements et d'autres actifs immobilisés	16,54	27,47	23,74	57,77	108,48	132,12	46,4%	41,4%

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Sur la période sous revue, le coût de gestion croît en moyenne annuelle de 0,2 % pour la société-mère et de 0,7 % pour le groupe. En revanche, rapporté au nombre de logements ou équivalents gérés, il est dans une tendance baissière avec un rythme annuel moyen de réduction de 0,6 % pour l'entité faîtière et de 0,9 % pour le groupe. Il s'établit à 1 504 € par logement ou équivalent géré pour le groupe contre une médiane nationale pour l'ensemble des OPH et SA d'HLM de 1 054 €. Pour la société-mère, il s'élève pour la même année à 1 618 € par logement ou équivalent géré contre une médiane de 1 300 € pour les organismes franciliens.

Tableau 11.8 : Coûts de gestion comparés du groupe et de la structure faîtière

Montants en millions d'euros

Rubriques	2016		2017		2018		Variation moyenne 2014-2018	
	1001 Vies Habitat	Groupe 1001 Vies Habitat	1001 Vies Habitat	Groupe 1001 Vies Habitat	1001 Vies Habitat	Groupe 1001 Vies Habitat	1001 Vies Habitat	Groupe 1001 Vies Habitat
Charges de personnel	44,54	55,51	46,97	58,51	48,52	60,20	3,8%	3,9%
Personnel extérieur à l'organisme	1,73	2,09	0,91	1,24	0,80	1,18	- 17,4%	- 13,1%
Déduct° coûts internes de product° immobilisée/stockée	- 0,84	- 1,74	- 1,81	- 2,63	- 2,14	- 2,63	38,4%	22,3%
Déduct° coût du personnel de maintenance en régie								
Transferts de charges d'exploitation	- 0,34	- 0,53	- 2,83	- 3,15	- 9,17	- 9,75	158,5%	107,7%
Coûts de personnel hors régie et maîtrise d'ouvrage (1)	**45,08**	**55,34**	**43,24**	**53,96**	**38,01**	**49,01**	**- 2,9%**	**- 1,5%**
Approvisionnements (stocks et variation)								
Achats non stockés de matériel et fournitures	1,89	2,37	1,86	2,44	1,37	1,85	- 9,0%	- 7,8%
Déduct° consommations pour maintenance en régie								
Crédit baux et baux à long terme	1,13	1,29	1,13	1,34	1,10	1,31	- 1,0%	0,1%
Primes d'assurances	2,82	3,76	2,27	2,87	2,06	2,82	- 3,5%	- 1,0%
Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	6,59	8,16	6,38	7,88	10,94	12,28	15,0%	12,1%
Publicité, publications, relations publiques	0,28	0,33	0,29	0,37	0,19	0,27	- 9,5%	- 5,6%
Déplacements, missions et réceptions	1,40	1,95	1,47	2,00	1,31	1,78	- 5,1%	- 4,8%
Redevances de sous-traitance générale	2,46	2,66	2,45	2,64	1,54	1,75	- 15,2%	- 13,7%
Autres services extérieurs	21,17	27,34	21,48	28,16	28,20	34,12	13,9%	12,3%
Déduct° cotisations CGLLS	- 6,39	- 8,51	- 6,77	- 8,66	- 7,94	- 10,33	91,9%	83,8%
Déduct° mutualisation FNAP-CGLLS	- 0,11	- 0,55		- 0,49				
Impôts, taxes et versements assimilés, hors rémunérat°	0,74	0,97	0,67	0,90	0,77	1,22	15,9%	21,9%
Quotes-parts de résultat sur opérat° faites en commun	22,88	27,98	24,28	29,31	20,20	25,57	0,6%	2,1%
Redevances et charges diverses de gestion courante	0,44	0,47	0,50	0,52	0,61	0,67	- 15,0%	- 15,3%
Autres charges externes hors régie et hors CGLLS (2)	**55,30**	**68,22**	**56,01**	**69,28**	**60,35**	**73,31**	**2,5%**	**2,2%**
Coût de gestion normalisé (3) = (1)+(2)	**100,38**	**123,56**	**99,26**	**123,25**	**98,36**	**122,32**	**0,2%**	**0,7%**
Nombre de logements et équivalents logements gérés (4)	60 478	79 720	60 806	80 679	60 809	81 313	0,9%	1,6%
Coût de gestion normalisé au logement et équivalent logement gérés (en €) = (3)/(4)	**1 660**	**1 550**	**1 632**	**1 528**	**1 618**	**1 504**	**- 0,6%**	**- 0,9%**

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Les analyses réalisées mettent en évidence un niveau élevé des frais de personnel et de structure en général. Conscient de ces enjeux, le groupe prévoit une forte diminution des coûts de structure en valeur absolue jusqu'en 2023, visant à cette échéance une économie annuelle d'environ 9 M€ (- 11 %) comparativement au coût constaté en 2017. Cet objectif est affiché corrélativement à une poursuite de l'augmentation de la taille du patrimoine. Ramenée au logement, la baisse prévisionnelle des coûts de structure prévisionnelle sur la période 2017-2023 s'élèverait donc à près de 200 €. Cet objectif de réduction des coûts va nécessiter une réorganisation du groupe, initiée opérationnellement par la fusion des trois sociétés franciliennes.

Malgré l'existence de points d'amélioration en matière de performance d'exploitation, le bon niveau de CAF générée concourt à conforter les grands équilibres de la structure financière qui demeurent suffisamment solides, malgré une politique d'investissement assez soutenue (croissance annuelle

moyenne de 4,7 % des immobilisations à l'échelle du groupe). Le fonds de roulement net global (FRNG) s'établit à fin 2018 à 2 918 € par logement ou équivalent géré et 3 696 € pour le groupe. Après un point haut observé en 2014 qui explique le taux de croissance annuel moyen négatif sur la période 2014-2018, le FRNG ainsi que la trésorerie croissent régulièrement sur les dernières années.

Tableau 11.9 : Structure financière comparée du groupe et de la structure faîtière

Montants en millions d'euros

Rubriques	2016		2017		2018		Variation moyenne 2014-2018	
	1001 Vies Habitat	Groupe 1001 Vies Habitat	1001 Vies Habitat	Groupe 1001 Vies Habitat	1001 Vies Habitat	Groupe 1001 Vies Habitat	1001 Vies Habitat	Groupe 1001 Vies Habitat
Capitaux propres	1 172,84	1 612,67	1 218,75	1 714,31	1 254,99	1 778,54	3,9%	5,2%
Provisions pour gros entretien								
Autres provisions pour risques et charges	29,95	45,75	32,61	50,25	34,03	53,85	12,0%	14,6%
Amortissements et dépréciations	1 267,92	1 646,86	1 345,04	1 748,35	1 407,75	1 841,34	4,7%	5,4%
Ressources propres	**2 470,71**	**3 305,28**	**2 596,39**	**3 512,91**	**2 696,76**	**3 673,73**	**4,4%**	**5,4%**
Dettes financières	2 212,58	3 264,24	2 262,67	3 388,82	2 262,61	3 449,58	1,9%	3,0%
Ressources stables	**4 683,30**	**6 569,52**	**4 859,06**	**6 901,73**	**4 959,37**	**7 123,30**	**3,2%**	**4,2%**
Immobilisations d'exploitation brutes	- 4 490,88	- 6 264,21	- 4 691,28	- 6 591,95	- 4 777,71	- 6 817,82	3,8%	4,7%
Fonds de roulement économique[1]	**192,42**	**305,30**	**167,78**	**309,78**	**181,66**	**305,49**	**- 7,6%**	**- 4,9%**
Immobilisations financières	- 42,85	- 43,74	- 42,02	- 42,80	- 4,24	- 4,95	- 44,9%	- 43,0%
Fonds de roulement net global (FRNG)[1]	**149,57**	**261,56**	**125,76**	**266,98**	**177,42**	**300,53**	**- 3,4%**	**- 2,0%**
Portage accession et opérations d'aménagement[2]	- 7,39	- 15,74	2,42	- 5,07	- 1,70	- 8,61		- 7,2%
Créances locataires et acquéreurs[2]	- 12,57	- 21,51	- 12,61	- 22,34	3,70	- 7,29		- 37,7%
Autres éléments du BFR[2]	17,51	- 3,65	34,05	24,95	19,87	17,94	7,9%	
Trésorerie nette	**147,12**	**220,66**	**149,62**	**264,52**	**199,29**	**302,58**	**3,1%**	**2,4%**

[1] Hors dépréciations de l'actif circulant

[2] Montants nets des dépréciations

Source : données Harmonia, traitements Ancols

La solidité de la structure financière s'appuie notamment sur des ressources propres qui progressent plus rapidement que l'endettement, avec un niveau observé à l'échelle du groupe de 3 676,7 M€ pour les ressources propres à fin 2018 et de 3 449,6 M€ pour l'endettement. Rapporté à la CAF, l'endettement est soutenable avec à l'échelle du groupe une durée théorique de désendettement de 22 ans contre 27 ans pour la durée de vie comptable résiduelle des immobilisations.

Tableau 11.10 : Équilibres structurels comparés du groupe et de la structure faîtière

Montants en millions d'euros

Rubriques	2016		2017		2018	
	1001 Vies Habitat	Groupe 1001 Vies Habitat	1001 Vies Habitat	Groupe 1001 Vies Habitat	1001 Vies Habitat	Groupe 1001 Vies Habitat
Endettement	2 212,58	3 264,24	2 262,67	3 388,82	2 262,61	3 449,58
Capacité d'autofinancement courante (CAFC)	103,79	148,63	110,09	155,38	106,75	154,65
Endettement / CAFC	**21,32**	**21,96**	**20,55**	**21,81**	**21,19**	**22,31**
Trésorerie	147,12	220,66	149,62	264,52	199,29	302,58
Endettement net de trésorerie	2 065,46	3 043,57	2 113,05	3 124,30	2 063,32	3 147,00
Endettement net de trésorerie / CAFC	**19,90**	**20,48**	**19,19**	**20,11**	**19,33**	**20,35**
Valeur nette comptable du parc locatif (VNC)	2 135,36	3 173,03	2 202,54	3 298,61	2 247,20	3 384,43
Dotations Amortissements du parc locatif	83,02	115,38	88,71	122,01	92,13	127,41
VNC / Amortissement du parc locatif	**25,72**	**27,50**	**24,83**	**27,04**	**24,39**	**26,56**
Ressources propres	2 470,71	3 305,28	2 596,39	3 512,91	2 696,76	3 673,73
Ressources stables	4 683,30	6 569,52	4 859,06	6 901,73	4 959,37	7 123,30
Ressources propres / Ressources stables	**52,8%**	**50,3%**	**53,4%**	**50,9%**	**54,4%**	**51,6%**

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Toutefois, il convient de préciser que ces équilibres devraient être renforcés avec la concrétisation des objectifs de réduction des coûts de gestion qui permettront une amélioration du niveau de la CAF pour soutenir les projets de développement du groupe. Au vu de l'analyse prévisionnelle sur 15 ans réalisée par le groupe pour la période 2017-2031, la soutenabilité de la politique d'investissement du groupe à moyen et long terme (tant au niveau de la croissance du parc locatif que des travaux de réhabilitation) repose en effet sur un renforcement de la performance économique et d'exploitation, et est encore porteuse de quelques incertitudes. Notamment, les hypothèses en matière d'investissement sur le patrimoine existant (plus d'un milliard) nécessitent d'être validées par un diagnostic patrimonial à l'échelle du groupe. La poursuite du développement (mise en service ou acquisition d'environ 36 000 logements entre 2017 et 2031) traduirait une accélération modérée du développement comparée à la période précédente, ce qui ne soulève pas d'interrogation particulière. Les objectifs très volontaristes en matière de vente de logements (plus de 12 000 logements sur la période) apparaissent en revanche très hypothétiques, sans être décisifs pour la soutenabilité des projets d'investissement.

11.4 UN GROUPE EN MUTATION, OÙ LES PRÉROGATIVES DE LA HOLDING ET LE CONTRÔLE INTERNE SONT À RENFORCER, DANS UNE LOGIQUE D'EFFICIENCE ACCRUE

À l'instar de la société faîtière 1001 Vies Habitat, le fonctionnement des sociétés du groupe repose sur un modèle dualiste à conseil de surveillance et directoire. Du fait notamment de la restructuration juridique des entités franciliennes du groupe, la dynamique de fonctionnement du groupe n'avait pas atteint sa pleine efficacité au moment du contrôle de l'agence et divers points d'amélioration, voire manquements ont été identifiés.

Ainsi, selon les éléments recueillis dans le cadre du contrôle, le niveau d'information et d'implication du conseil de surveillance de 1001 Vies Habitat a été relevé comme insuffisant, tout comme son niveau de supervision de l'activité des filiales. Bien qu'il se réunisse régulièrement et examine tous les trimestres le rapport d'activité du directoire qui comprend notamment des indicateurs consolidés, le conseil de surveillance n'a notamment pas été informé des plans stratégiques de patrimoine des filiales. Sur la période contrôlée, le comité des nominations et des rémunérations n'a pas fonctionné de manière satisfaisante. Cette instance ne s'est pas prononcée sur les conditions et modalités de recrutement ou de départ de plusieurs cadres dirigeants, certains départs présentant des irrégularités. Les situations observées de cumul irrégulier d'un mandat social avec un contrat de travail parmi les membres du directoire sont de nature à accentuer la limitation de l'exercice par le conseil de surveillance de ses prérogatives, en matière notamment de fixation des conditions réelles de rémunération des mandataires sociaux.

Les évolutions initiées par le groupe avec son projet d'entreprise SMART signifiant « Simplifier, Moderniser, Anticiper et Réussir notre Transformation », ainsi que dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations consécutives aux contrôles de l'agence apportent des éléments de réponse afin de garantir l'effectivité du rôle du conseil de surveillance de la société faîtière et de conforter cette dernière dans sa fonction de holding du groupe.

En effet, jusqu'à la fusion en 2018 de sa structure faîtière avec les deux SA d'HLM franciliennes, le groupe se caractérisait par la petite taille de sa société mère qui s'appuyait de manière significative sur un groupement d'intérêt économique (GIE) avec une autonomie importante de ses filiales. Le fonctionnement du groupe était en conséquence insuffisamment maîtrisé, compte tenu des déficiences en matière de pilotage et de maîtrise des risques, ainsi que des dysfonctionnements observés dans l'organisation induite.

Pour exercer la fonction de holding, la SA d'HLM Logement Français se reposait de manière excessive sur les moyens du GIE Logement Français, la société mère n'étant constituée que de 31,1 équivalents temps plein (ETP), principalement composés de gardiens (17,1). L'entité ne comprenait pas de direction centrale en charge de préparer la politique stratégique du groupe et d'assurer de manière indépendante les fonctions de pilotage et de contrôle. Les fonctions de pilotage stratégique qui doivent être assurées par l'entité-mère l'étaient de fait par le GIE, ce qui constituait un dysfonctionnement.

Parmi les carences en termes de contrôle interne observées lors des contrôles, il a notamment été relevé l'absence d'un dispositif de maîtrise des risques à l'échelle du groupe. Les différentes sociétés du groupe se caractérisaient par ailleurs par des pratiques hétérogènes, notamment concernant la fonction financière. En outre, les règles et procédures du groupe, en particulier celles relatives aux impayés de loyers, à la commande publique ou encore à l'exploitation du patrimoine et à la gestion locative étaient partiellement suivies par les différentes filiales, et le contrôle de leur mise en œuvre était insuffisant, notamment compte tenu de l'absence d'un dispositif d'audit interne.

De nombreuses irrégularités et anomalies dans l'exercice de la gestion locative ont été relevées dans différentes sociétés lors des contrôles. Les données de suivi et de pilotage, notamment relatives au patrimoine et à la gestion locative, sont également apparues insuffisamment maîtrisées et fiabilisées par les sociétés opérationnelles. À titre d'illustration, les extractions relatives aux attributions de logement comportaient un nombre significatif d'attributions n'ayant pas fait l'objet d'une signature effective de bail. Le déficit de contrôle interne est également caractérisé par l'absence de déploiement d'outils de contrôle de gestion à l'échelle du groupe, notamment en ce qui concerne la gestion du patrimoine.

Le lancement en 2016 du projet d'entreprise SMART a eu pour objectif de traiter ces insuffisances et de renforcer la fonction groupe. Ce projet visait l'atteinte, sous un horizon de cinq ans, de quatre principaux objectifs, déclinés en 12 chantiers opérationnels.

En 2018, le groupe a, afin de renforcer le rôle de sa holding, procédé à la fusion des trois SA d'HLM franciliennes, Logement Français, Logement Francilien et Coopération et Famille. La dénomination du groupe a également été modifiée en « 1001 Vies Habitat ». La fusion de ces trois sociétés a permis la constitution d'une société mère de taille significative. Détentrice d'un parc total de 60 035 logements au 1er janvier 2019, elle se positionne en septième position des organismes de logement social sur le plan national et en sixième position dans la région Île-de-France avec 57 212 logements sur le territoire francilien.

Les chantiers engagés avec le projet SMART portent notamment sur la création de centres comptables partagés, d'un service back-office de gestion locative, ainsi que d'une fonction centralisée des achats avec une refonte des processus internes intégrant le respect des règles de la commande publique. Ils comportent également l'évolution du système d'information, afin d'en améliorer la performance. Le déploiement d'outils complémentaires (finance, ressources humaines, achats, gestion technique du patrimoine) a également été projeté. Enfin, une réorganisation a été engagée avec une modification des implantations territoriales et un accompagnement des personnels.

L'agence relève que la problématique de structuration du groupe et par conséquent d'exercice irrégulier par le GIE des fonctions de pilotage devant être exercées par l'entité-mère est traitée, le renforcement de la holding permettant la mise en œuvre d'un pilotage stratégique, économique et financier. La nouvelle dynamique initiée dans le cadre du projet d'entreprise du groupe doit s'attacher à corriger l'intégralité des insuffisances en matière de contrôle interne. La feuille de route de 1001 Vies Habitat a pour finalité de le renforcer significativement avec les différents chantiers engagés que le groupe projette de déployer en adéquation avec ses enjeux stratégiques et la poursuite d'un objectif de maîtrise des coûts de gestion. Un cabinet spécialisé a été missionné afin d'accompagner 1001 Vies Habitat dans une démarche visant à mettre en place à partir de 2020 un dispositif amélioré et adapté de maîtrise des risques et de contrôle interne. Une identification des processus majeurs a été effectuée et une revue des politiques et procédures associées était en cours de réalisation à la fin du contrôle.

L'agence attire l'attention sur le fait que le projet de restructuration porté par le groupe depuis 2016 comporte encore des interrogations à moyen terme. La réduction des dépenses relatives aux coûts internes et en particulier de personnel doit être une priorité affirmée par le groupe pour les prochaines années. Or, l'opportunité de maintenir le GIE dans ce contexte se pose, ou à tout le moins la définition de son périmètre, dès lors que les missions relevant de la holding peuvent être assurées directement par elle-même, et que la mutualisation à l'échelle francilienne est assurée par la fusion des trois SA d'HLM. Par ailleurs la coexistence de trois sociétés de taille modeste (deux sociétés d'environ 4 000 logements et une de 6 600 logements) en région Provence-Alpes-Côte d'Azur apparaît peu justifiée, ce que souligne par ailleurs le projet SMART. La question de l'optimisation de l'organisation juridique du groupe est à traiter, eu égard à la taille relative des filiales par rapport à la société mère. Les enjeux en matière d'investissements pour le développement de ces sociétés justifieraient notamment une mutualisation de leurs ressources financières, et des gains en matière d'efficience peuvent être attendus en termes d'organisation, dans un contexte de recherche de maîtrise des coûts de gestion.

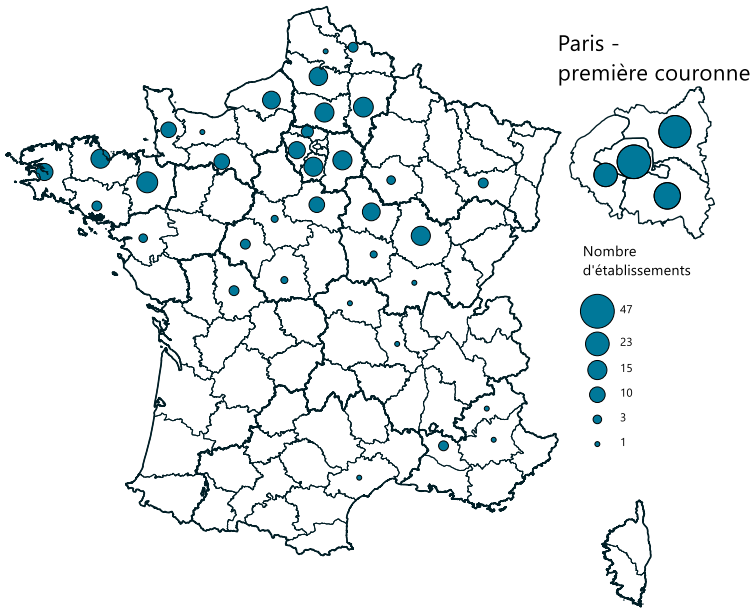
Le groupe 1001 Vies Habitat doit dorénavant se structurer comme un véritable ensemble économique et opérationnel. Les effets des évolutions en cours seront à observer d'ici quatre à cinq ans, afin de mesurer l'effectivité de la transformation.

12 COALLIA, UN GROUPE ASSOCIATIF D'ENVERGURE À VOCATION TRÈS SOCIALE, À UN TOURNANT STRATÉGIQUE APRÈS UN PREMIER REDRESSEMENT MENÉ EN URGENCE

L'agence a réalisé en 2019 le contrôle de l'association Coallia et de sa filiale la SA d'HLM Coallia Habitat. Le contrôle a couvert la période 2013 à 2018.

Fondée en 1962 par Stéphane Hessel sous le nom d'AFTAM, Association pour la formation des travailleurs africains et malgaches, devenue Coallia en 2012, l'association dispose d'un agrément d'entreprise solidaire d'utilité sociale depuis mars 2016. Elle intervient dans cinq domaines d'action : le logement accompagné, l'hébergement social, l'intermédiation locative, l'accueil et l'accompagnement médico-social pour des personnes âgées ou en situation de handicap, et l'accompagnement social des personnes en situation de vulnérabilité sociale, notamment des demandeurs d'asile. Elle dispose des agréments de maîtrise d'ouvrage d'insertion, d'intermédiation locative et gestion locative sociale, ainsi que d'ingénierie sociale financière et technique. Au 1er juin 2020, l'association Coallia, principale entité du groupe associatif, comprend 395 établissements, répartis dans 12 régions de France métropolitaine.

Carte 12.1 : Localisation des établissements de l'association Coallia au 1er juin 2020



Source : données Sirene, traitements Ancols

L'Île-de-France comprend 190 établissements, dont 47 à Paris et 43 dans le département de la Seine-Saint-Denis. Les régions des Hauts-de-France et de la Bretagne arrivent en seconde et troisième positions avec respectivement 50 et 49 établissements.

Tableau 12.1 : Répartition par région et taille des établissements de l'association Coallia au 1er juin 2020

Départements	Nombre	1 à 10 salariés	10 à 49 salariés	50 à 99 salariés	200 à 249 salariés
Île-de-France	**190**	68	28	3	1
Hauts-de-France	**50**	5	10	3	
Bretagne	**49**	14	9	3	
Normandie	**34**	10	7	1	
Bourgogne-Franche-Comté	**31**	16	4	1	
Centre-Val de Loire	**18**	7	4		
Grand Est	**7**	2			
Provence-Alpes-Côte d'Azur	**6**	2	1	1	
Nouvelle-Aquitaine	**4**		1		
Pays de la Loire	**3**	1			
Auvergne-Rhône-Alpes	**2**			1	
Occitanie	**1**				
France métropolitaine	**395**	**125**	**64**	**13**	**1**

Source : données Sirene, traitements Ancols

En 2018[137], Coallia a accompagné 56 000 personnes, parmi lesquels un peu plus de 5 000 nouveaux demandeurs d'asile. L'activité principale de Coallia est celle de gestionnaire de résidences sociales et de structures d'hébergement (environ 27 000 logements et places gérés). Elle gère également des établissements médico-sociaux (une cinquantaine d'établissement représentant environ 2 000 places).

L'association Coallia constitue la structure faîtière du groupe éponyme. Au 31 décembre 2018, elle est l'actionnaire ou l'associé majoritaire de :

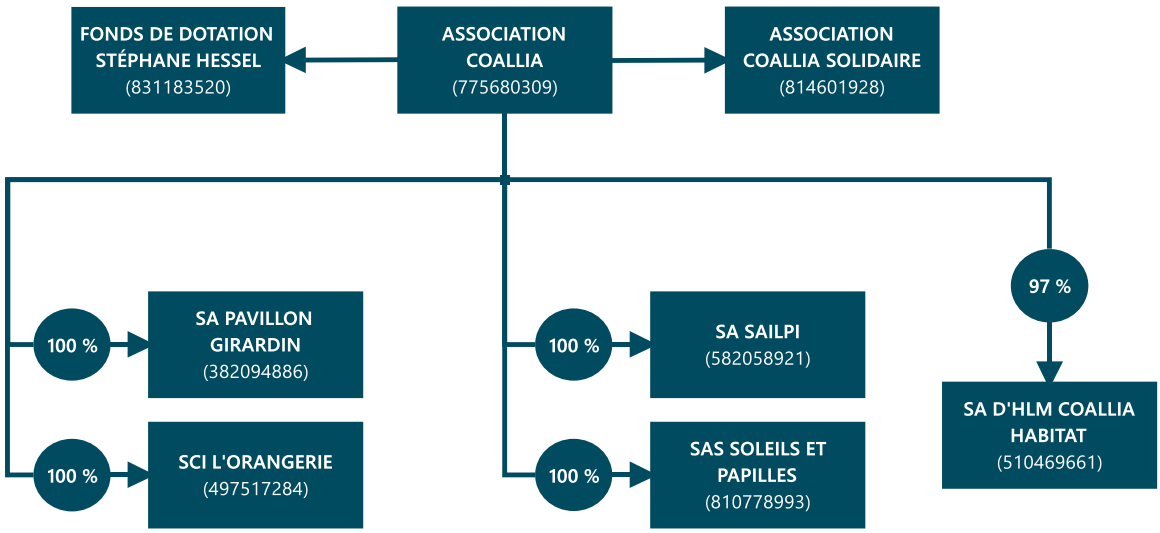
- la SA d'HLM Coallia Habitat,
- trois entités reprises par l'association en 2010 que sont la SA Pavillon Girardin et la SCI de l'Orangerie, qui détiennent et exploitent des entités médico-sociales et la SA SAILPI, reprise en 1990, qui porte les actifs sur lesquels ont été construits des immeubles détenus par l'association,
- et la SAS Soleils et Papilles créée en 2015, filiale de restauration sociale dans les résidences sociales issues de la transformation des foyers.

L'association contrôle également le fonds de dotation Stéphane Hessel créée en 2016, sans activité pendant la période sous revue[138], et une association spécialisée dans le secteur médico-social non conventionné Coallia Solidaire, qui a été créée en 2015 et qui gère des établissements médico-sociaux pour personnes âgées.

[137] Source : Rapport d'activité 2018 de Coallia

[138] L'association est en cours de clôture du fonds de dotation Stéphane Hessel en 2020.

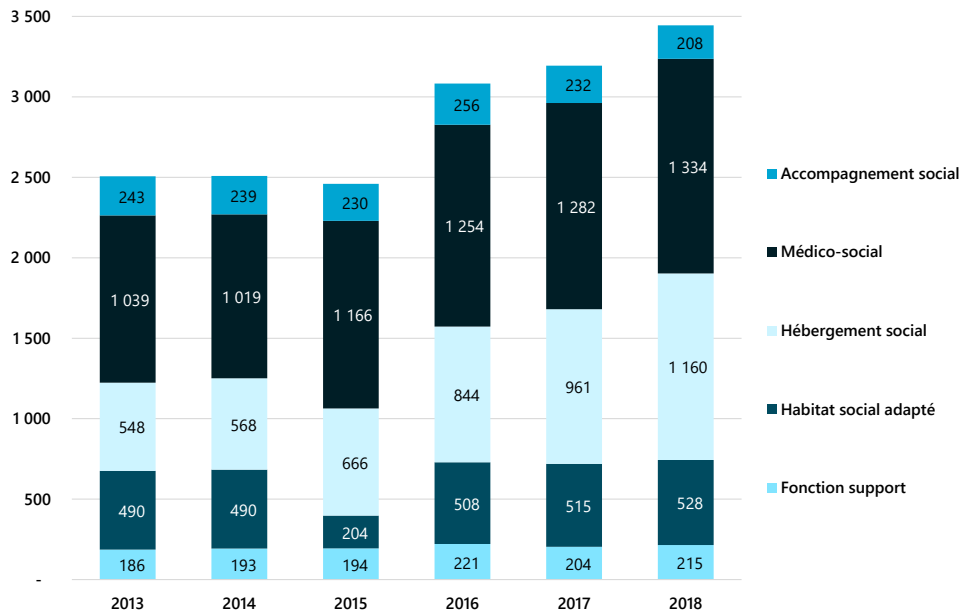
Figure 12.1 : Organigramme du groupe Coallia au 31 décembre 2018



Source : reconstitution Ancols, à partir des comptes sociaux de l'association Coallia

Entre 2013 et 2018, Coallia a connu une très forte croissance de son activité qui s'est traduite par une importante progression de ses effectifs qui sont passés de 2 507 salariés en 2013 à 3 445 salariés en 2018, soit une augmentation de 37,4 % correspondant à un taux de croissance annuel moyen de 6,6 %. L'action médico-sociale représente 38,7 % des effectifs et l'hébergement social 33,7 %.

Graphique 12.1 : Évolution des effectifs de Coallia sur la période contrôlée



Source : données issues du rapport d'activité 2018, traitements Ancols

Les contrôles de l'Ancols ont porté sur différents axes relatifs à la situation et à la stratégie patrimoniale des organismes, à leur politique sociale et à la gestion locative, ainsi qu'à leur situation financière. Ces contrôles ont notamment mis en exergue les enseignements présentés ci-après.

12.1 UNE MUTATION AMORCÉE EN 2017 POUR SOLUTIONNER DES INSUFFISANCES STRATÉGIQUES ET ORGANISATIONNELLES AYANT NOTAMMENT CONDUIT À UNE DÉGRADATION IMPORTANTE DE L'ÉTAT DU PATRIMOINE

Les contrôles de l'agence sont intervenus dans le contexte de la mise en œuvre d'une profonde mutation de Coallia. Une nouvelle gouvernance a engagé dès 2017 le redressement de la situation de l'association et de son groupe afin d'assurer leur pérennité opérationnelle. Elle a défini une stratégie axée sur le recentrage de ses activités sur la gestion de l'hébergement social et l'accompagnement des personnes en situation de vulnérabilité sociale. L'organisation a été consolidée, avec pour finalité la stabilisation de la direction générale et le renforcement des équipes, en particulier des directions financières et médico-sociales. De nombreux chantiers structurants ont été ouverts en matière de gestion financière, de gestion des ressources humaines, d'achats, de gestion locative et de système d'information.

Ce plan d'action qui vise à permettre au groupe associatif de poursuivre ses activités sociales a été rendu nécessaire par une situation financièrement insoutenable à court terme, résultante de plusieurs années de développement patrimonial et d'activités sans trajectoire financière, avec un contrôle insuffisant de la gestion de l'association.

Au cours des dernières années antérieures à l'année 2018, le groupe associatif n'a pas disposé d'une stratégie globale et a été insuffisamment piloté. La SA d'HLM Coallia Habitat a été créée en 2008 pour doter l'association d'une structure bénéficiant de l'agrément de maîtrise d'ouvrage d'insertion[139], également octroyé à l'association concomitamment, à la suite de la réforme des agréments des activités menées en faveur du logement des personnes défavorisées[140]. En créant Coallia Habitat, l'association Coallia se dote d'un outil pour répondre à la montée en charge du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (FTM). Sa mission s'inscrit également dans la politique visant à résorber l'habitat en état d'insalubrité et à développer une offre nouvelle très sociale avec l'acquisition dans le parc privé ou social de logements vacants ou insalubres. Coallia Habitat participe également à des opérations immobilières dans le domaine médico-social. Compte tenu de la très forte pression existante en Île-de-France, Coallia Habitat est très sollicitée pour monter ces types d'opérations.

L'association n'a cependant pas été en mesure d'assumer son rôle d'actionnaire majoritaire d'une filiale immobilière, alors que le projet constitutif identifiait dès le départ des besoins en fonds propres pour permettre à la société d'assurer son développement et d'entretenir son patrimoine. Si Coallia Habitat a bénéficié de subventions d'investissement pour des montants importants au démarrage pour la réalisation du plan de traitement des FTM, son équilibre économique n'a pas été viable à long terme. Le capital social de Coallia Habitat est notamment demeuré à 6 M€ jusqu'à 2017.

[139] La maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI) constitue un agrément délivré par le ministre en charge du logement qui permet à des entités autres que les organismes de logement social et les collectivités de bénéficier de financements aidés pour l'acquisition, la construction et la réhabilitation de logements très sociaux.

[140] Loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Le rôle de holding n'a pas non plus été suffisamment investi par l'association, compte tenu de ses moyens organisationnels et managériaux. Jusqu'à fin 2018, le fonctionnement de Coallia et celui de sa filiale HLM ont été totalement confondus, d'un point de vue organisationnel, décisionnel et opérationnel. Les fonctions de direction et de support de la SA d'HLM ont été intégralement mutualisées au siège de l'association Coallia. L'intérêt social de la filiale n'a pu être préservé et, en l'absence de stratégie globale pour le groupe associatif, les patrimoines des deux entités ont été gérés de manière erratique. Les instances de gouvernance de l'association n'ont par ailleurs pas disposé des dispositifs d'aide à la décision et de pilotage qui auraient été nécessaires.

Les assemblées générales de Coallia qui se sont tenues antérieurement à 2018 ont donné *quitus* de leur gestion aux administrateurs, sans disposer des informations financières permettant d'identifier les incertitudes pesant sur la continuité de l'exploitation. En particulier, les difficultés de trésorerie de l'association n'ont pas été portées à la connaissance de l'assemblée générale tenue courant 2017 et ayant approuvé les comptes de l'exercice 2016. Les documents légalement obligatoires en matière de prévention des difficultés des entreprises n'ont pas été produits jusqu'à la clôture des comptes de l'année 2018. Le conseil d'administration n'a pas contrôlé la gestion des activités, validant les propositions de l'équipe dirigeante sans être éclairé sur leur pertinence et sur les risques que certaines décisions comportaient. Un développement peu lisible en a résulté, avec l'acquisition de biens immeubles, en fonction d'opportunités ou de demandes des pouvoirs publics de créer ou de reprendre des établissements sociaux et médico-sociaux, sans véritable trajectoire de développement et d'investissement. En conséquence, l'évolution du groupe n'a pas été en ligne avec les enjeux financiers. En particulier, le développement de l'activité de propriétaire, notamment dans le secteur médico-social, consommateur de fonds propres et générateur d'endettement, n'a pas été apprécié au regard des résultats dégagés par l'exploitation, ce qui aurait permis de s'assurer que le groupe était en capacité de supporter le poids du remboursement de la dette.

Le déficit de stratégie et de pilotage est également observable dans la diversification des activités du groupe. Ainsi, une filiale sous forme de SAS spécialisée dans la restauration collective ainsi qu'une association spécialisée dans le secteur médico-social non conventionné, ont été créées en 2015 sans mesure préalable des risques financiers pour l'association Coallia.

Outre l'absence de pilotage stratégique, d'importantes insuffisances en matière de contrôle interne n'ont pas permis à l'association la mise en place des dispositifs de maîtrise des risques indispensables compte tenu de sa croissance rapide et de la diversification de ses activités. Le contrôle a identifié des risques notamment dans les processus de gestion locative (attribution des logements, encaissement des redevances, etc.) et les directions des unités territoriales. L'organisation du recouvrement des impayés de loyers au niveau du siège et de l'encadrement intermédiaire s'est également révélée défaillante sur la période contrôlée, avec un niveau significatif d'impayés qui se sont inscrits dans la durée, et des difficultés de recouvrement auprès de résidents partis dont les dettes se sont accrues.

Le contrôle a également relevé l'absence d'application des règles de la commande publique, Coallia remplissant selon l'analyse de l'agence l'ensemble des critères la faisant entrer dans le champ d'application du code des marchés publics. Au surplus, sur la période contrôlée, le recours à la mise en concurrence s'est avéré non systématique, et le suivi global des achats et de l'exécution des contrats a été très insuffisant.

Cet ensemble de dysfonctionnements organisationnels s'accompagne de difficultés inhérentes à l'état fortement dégradé du patrimoine immobilier de l'association et de la SA d'HLM, compte tenu du déficit de maîtrise des besoins en termes d'entretien et de maintenance. La situation de certains foyers présente des risques de sécurité élevés, en raison de la suroccupation des locaux, de l'état dégradé des logements et des parties communes, avec notamment des situations d'infiltrations dans des murs proches d'installations électriques.

La politique d'investissement suivie antérieurement, axée sur le développement de l'offre, a été menée au détriment de l'entretien et de la maintenance du patrimoine existant, des plans ou dispositifs préventifs en matière de risques n'ayant par ailleurs pas été réalisés. En conséquence, les conditions d'habitabilité se sont dégradées et la pérennité du patrimoine est devenue incertaine.

12.2 UNE CRISE DE LIQUIDITÉ S'EXPLIQUANT PAR UN MODÈLE ÉCONOMIQUE NON SOUTENABLE ET NON MAÎTRISÉ PAR UNE GOUVERNANCE FINANCIÈRE DÉFAILLANTE

Sur la période contrôlée, la qualité de l'information financière dont ont disposé les organes de gouvernance est insuffisante avec une absence de tableaux de bord et l'inexistence d'une comptabilité analytique reflétant les performances réelles de chaque activité. L'association ne disposait d'aucune stratégie de pilotage de la dette et de la trésorerie ou encore des achats. Après plusieurs années de développement patrimonial et d'activités sans trajectoire financière et sans contrôle de la gestion de l'association, la situation financière est devenue, dès le début 2017, insoutenable à très court terme, se soldant par l'apparition d'incertitudes fortes sur la capacité de l'association à poursuivre ses activités sociales.

Cette situation témoigne d'un manque d'anticipation de l'ancienne gouvernance qui n'a pas pris la mesure de l'ampleur des difficultés à court terme alors que les grands équilibres du bilan consolidé apparaissaient, dès 2015, très fragiles. Ainsi, au mois de juillet 2017, une mission d'expertise évalue un déficit prévisionnel de trésorerie de 4 M€ à fin décembre de la même année. Pour y faire face et éviter une situation de cessation des paiements, des mesures d'urgence sont prises, notamment la sollicitation et l'obtention d'un moratoire sur les dettes Urssaf au titre des cotisations patronales, ainsi que le recours à des cessions de créances Dailly pour accélérer les délais d'encaissement de subventions de fonctionnement.

Ces mesures ont permis au groupe de gérer la crise de liquidité et d'éviter un déficit de trésorerie à la fin de l'année 2017, grâce à un besoin en fonds de roulement négatif qui a compensé la très forte dégradation du fonds de roulement. À la fin de l'année 2018, grâce aux mesures initiées dès l'automne 2017 complétées par des actions visant à redresser durablement la situation de l'association, le fonds de roulement a commencé à se rétablir avec un niveau de 36,5 M€ contre

4,2 M€ à fin 2017. Cette évolution a permis, malgré la croissance du besoin en fonds de roulement qui est redevenu positif, un doublement de la trésorerie disponible qui s'établit fin 2018 à 27,4 M€ (contre 12,5 M€ à la fin de l'année précédente) soit l'équivalent de 38 jours de dépenses de gestion (contre 18 jours à la fin de l'année précédente).

Tableau 12.2 : Évolution de la structure financière

Montants en millions d'euros

Rubriques	2017			2018		
	Coallia Habitat SA d'HLM	Groupe Coallia Hors SAHLM	Groupe Coallia Données agrégées	Coallia Habitat SA d'HLM	Groupe Coallia Hors SAHLM	Groupe Coallia Données agrégées
Capitaux propres	91,50	124,81	216,31	97,75	118,20	215,95
Provisions pour gros entretien						
Autres provisions pour risques et charges	0,00	6,68	6,68		5,32	5,32
Amortissements et dépréciations	10,11	151,65	161,76	14,33	154,18	168,50
Ressources propres	**101,61**	**283,14**	**384,75**	**112,07**	**277,70**	**389,77**
Fonds avec droits de reprise et fonds dédiés		18,79	18,79		29,90	29,90
Dettes financières	60,40	196,93	257,34	60,55	179,00	239,55
Ressources stables	**162,02**	**498,86**	**660,88**	**172,62**	**486,59**	**659,22**
Immobilisations d'exploitation brutes	- 146,76	- 494,70	- 641,46	- 153,67	- 450,12	- 603,78
Fonds de roulement économique[1]	**15,25**	**4,16**	**19,41**	**18,95**	**36,48**	**55,43**
Immobilisations financières	- 0,03		- 0,03	- 0,03		- 0,03
Fonds de roulement net global (FRNG)[1]	**15,22**	**4,16**	**19,39**	**18,93**	**36,48**	**55,40**
Portage accession et opérations d'aménagement[2]						
Créances clients, locataires et acquéreurs[2]	- 2,19	- 55,68	- 57,86	- 0,59	- 68,14	- 68,73
Autres éléments du BFR[2]	- 8,48	63,99	55,51	- 7,31	59,10	51,79
Besoin en fonds de roulement (BFR)[2]	**10,67**	**- 8,31**	**2,36**	**7,90**	**9,04**	**16,94**
Trésorerie nette : FRNG - BFR	**4,56**	**12,47**	**17,03**	**11,02**	**27,44**	**38,46**

Source : données Harmonia et rapports d'activité, traitements Ancols

Les difficultés de trésorerie de l'association trouvent notamment leur source dans les performances d'exploitation qui ne permettent pas de générer des ressources suffisantes. Dans le contexte de croissance rapide et de diversification des métiers, l'association n'a pas, avant 2018, pris de véritables mesures pour maîtriser l'évolution de ses charges. Ainsi, l'organisation du temps de travail à 32 heures hebdomadaires pèse lourdement sur ses coûts. Cette organisation créée de la discontinuité dans les services ce qui la rend difficilement applicable dans les secteurs de l'hébergement social et du médico-social, et génère un coût annuel supplémentaire estimé à environ 6 M€ à fin 2017, compte tenu notamment des contrats à durée déterminée et des heures supplémentaires qui sont nécessaires pour assurer la continuité du fonctionnement. De plus, en l'absence d'une véritable fonction achats jusqu'en 2018, l'association n'était pas en mesure de piloter ses dépenses et d'identifier les potentiels gains qui pouvaient être réalisés grâce par exemple à la mise en concurrence ou à la mutualisation entre directions/territoires. Les tendances observées dans les agrégats d'exploitation montrent que des économies d'échelle ont été peu réalisées en dépit de la croissance des activités, les coûts de gestion atteignant 91,6 % des produits d'activité en 2017 (250,6 M€ pour des produits d'activité de 273,5 M€) et 91,3 % en 2018 (259,6 M€ pour des produits d'activité de 284,3 M€). Bien qu'un important niveau de coûts de gestion par rapport aux produits d'activité puisse se justifier compte tenu du statut associatif, des modalités de financement et de la nature des activités qui sont à forte intensité de main-d'œuvre, les observations réalisées dans le cadre du contrôle montrent qu'il existe des marges de manœuvre pour optimiser la capacité des

activités de l'association à générer des ressources. Cette démarche d'optimisation des coûts de gestion est d'autant plus une nécessité que l'association a poursuivi au cours des dernières années une stratégie d'investissement financée par endettement, ce qui crée une forte exigence de génération d'un niveau de capacité d'autofinancement suffisant pour honorer le remboursement de la dette et assurer la maintenance.

Tableau 12.3 : Évolution de la capacité d'autofinancement

Montants en millions d'euros

Rubriques	2017			2018		
	Coallia Habitat SA d'HLM	Groupe Coallia Hors SAHLM	Groupe Coallia Données agrégées	Coallia Habitat SA d'HLM	Groupe Coallia Hors SAHLM	Groupe Coallia Données agrégées
Loyers et prestations de services	3,58	202,09	205,67	3,78	208,33	212,11
Écart de récupération de charges						
Péréquation RLS						
Produits des activités d'accession						
Produits des activités annexes						
Chiffre d'affaires	**3,58**	**202,09**	**205,67**	**3,78**	**208,33**	**212,11**
Achats de marchandises		- 0,95	- 0,95		- 1,07	- 1,07
Production stockée et coûts de promotion immobilière						
Production immobilisée	0,12	3,36	3,49		2,40	2,40
Subventions d'exploitation		69,01	69,01		74,62	74,62
Produit net issu des activités	**3,70**	**273,51**	**277,21**	**3,78**	**284,28**	**288,06**
Coût de gestion	- 0,52	- 250,64	- 251,17	- 0,45	- 259,55	- 260,00
Charges de maintenance (y.c régie)						
Cotisation CGLLS	- 0,03		- 0,03	- 0,02		- 0,02
Taxes foncières sur les propriétés bâties	- 0,38		- 0,38	- 0,42		- 0,42
Créances irrécouvrables						
Excédent brut d'exploitation	**2,76**	**22,86**	**25,62**	**2,90**	**24,73**	**27,63**
Autres charges et produits d'exploitation	0,83	- 2,04	- 1,22	0,00	- 4,37	- 4,37
Intérêts sur financements locatifs	- 0,42		- 0,42	- 0,40		- 0,40
CAF courante	**3,17**	**20,82**	**23,99**	**2,50**	**20,36**	**22,86**
Autres flux financiers	- 0,11	nd	nd	- 0,14	nd	nd
Flux exceptionnels	0,02	nd	nd	0,00	nd	nd
Impôt sur les bénéfices		nd	nd		nd	nd
CAF brute	**3,08**	**nd**	**nd**	**2,36**	**nd**	**nd**
Ventes de logements et d'autres actifs immobilisés		**nd**	**nd**		**nd**	**nd**

nd : données non disponibles.

Source : données Harmonia et rapports d'activité, traitements Ancols

Avec une capacité d'autofinancement qui n'atteint que 7,2 % des produits d'activité en 2018 (contre 7,6 % en 2017), l'association n'est pas en mesure d'absorber le service de sa dette, qui représente 94 % de sa capacité d'autofinancement en 2017 (après avoir atteint plus de 140 % en 2015). Cette situation est la résultante de la stratégie d'investissement menée par l'ancienne gouvernance qui n'a pas mesuré l'incapacité de l'association à rembourser ses emprunts sur ses seuls excédents d'exploitation au regard du rythme d'amortissement prévu. Ce rythme d'amortissement est en effet difficilement supportable pour l'association compte tenu de sa capacité d'autofinancement, d'où les difficultés de trésorerie. En revanche, en termes d'équilibre structurel, l'association et le groupe n'ont pas de risque de solvabilité. Ainsi, l'endettement de l'association ne représente que 9,5 années de capacité d'autofinancement en 2017 (8,9 années avec l'endettement net de la trésorerie disponible) et 8,8 années en 2018 (7,4 années pour l'endettement net de la trésorerie). Ces durées de

désendettement théorique sont suffisamment basses pour offrir des marges de manœuvre à l'association en termes de restructuration pour assouplir la pression du service de la dette et dégager des ressources pouvant contribuer à la maintenance du parc dont l'état est fortement dégradé.

Tableau 12.4 : Équilibres structurels

Montants en millions d'euros

Rubriques	2017			2018		
	Coallia Habitat SA d'HLM	Groupe Coallia Hors SAHLM	Groupe Coallia Données agrégées	Coallia Habitat SA d'HLM	Groupe Coallia Hors SAHLM	Groupe Coallia Données agrégées
Endettement	60,40	196,93	257,34	60,55	179,00	239,55
Capacité d'autofinancement courante (CAFC)	3,17	20,82	23,99	2,50	20,36	22,86
Endettement / CAFC	**19,04**	**9,46**	**10,73**	**24,22**	**8,79**	**10,48**
Trésorerie	4,56	12,47	17,03	11,02	27,44	38,46
Endettement net de trésorerie	55,85	184,46	240,30	49,53	151,56	201,09
Endettement net de trésorerie / CAFC	**17,60**	**8,86**	**10,02**	**19,82**	**7,44**	**8,80**
Valeur nette comptable du parc locatif (VNC)	114,52	n/a	114,52	114,25	n/a	114,25
Dotations Amortissements du parc locatif	3,88	n/a	3,88	4,12	n/a	4,12
VNC / Amortissement du parc locatif	**29,55**	**n/a**	**29,55**	**27,74**	**n/a**	**27,74**
Ressources propres	101,61	283,14	384,75	112,07	277,70	389,77
Ressources stables	162,02	498,86	660,88	172,62	486,59	659,22
Ressources propres / Ressources stables	**62,7%**	**56,8%**	**58,2%**	**64,9%**	**57,1%**	**59,1%**

Source : données Harmonia, traitements Ancols

12.3 UN NOUVEAU MODÈLE ET UNE RESTRUCTURATION DE GRANDE AMPLEUR POUR ASSURER LA PÉRENNITÉ DU GROUPE

Le nouveau président de l'association Coallia, nommé en juillet 2017, a eu pour mission de remettre l'association en capacité de poursuivre ses missions sociales. Des mesures d'urgence ont été prises pour écarter les risques juridiques (régularisation des flux financiers entre l'association et sa filiale SA d'HLM) et reconstituer la trésorerie de l'association. Un enjeu majeur a été le remboursement des avances de trésorerie irrégulièrement octroyées par la SA d'HLM à sa structure faîtière depuis 2015 pour masquer les difficultés de l'association (jusqu'à 15,1 M€ en juillet 2016), ces avances pouvant être constitutives d'une faute de gestion de la part de l'ancienne gouvernance.

Ces mesures se sont accompagnées d'un diagnostic approfondi pour doter le groupe associatif d'une nouvelle stratégie, le constat étant fait que l'association ne disposait pas des fonds nécessaires pour assurer en plus de sa mission de gestionnaire, l'entretien du patrimoine qu'elle détenait en propre et par l'intermédiaire de sa filiale HLM. La stratégie retenue a été de libérer l'association du poids de son activité de propriétaire des résidences sociales et des foyers, pour concentrer ses ressources sur son activité de gestionnaire d'établissements.

En ce sens, l'association a conclu en décembre 2018 un protocole d'accord avec la SA d'HLM Batigère visant à céder la propriété du patrimoine des résidences sociales et des foyers à sa filiale HLM dont Batigère devient au préalable l'actionnaire majoritaire. Cette opération dont les effets impacteront les comptes de l'exercice 2019 permet à Coallia de réduire le poids de son endettement et de bénéficier des produits issus de la cession du patrimoine concerné. Par ailleurs, Batigère s'engage à réaliser les travaux nécessaires sur le patrimoine acquis.

L'opération d'adossement de Coallia Habitat pour laquelle Batigère a été retenu comme partenaire exclusif, formalisée dans le protocole d'accord, est construite autour des grands axes suivants :

- une prise de participation majoritaire dans Coallia Habitat par Batigère (65 %) par apport en numéraire de 16,7 M€ réalisé dans le cadre d'une augmentation de capital de Coallia Habitat réservée à Batigère ;
- la mise en place d'un pacte d'actionnaires ;
- un prêt participatif en complément de l'augmentation de capital d'un montant de 13,3 M€ accordé par Batigère ;
- l'acquisition du patrimoine de foyers et résidences sociales de Coallia par Coallia Habitat (54 résidences pour un montant de 188 M€) ainsi que l'acquisition par Coallia Habitat des titres de la SAILPI, SA filiale de l'association qui détient 3 ensembles immobiliers, afin d'opérer le transfert à Coallia Habitat des droits et biens immobiliers de cette société avant sa dissolution.

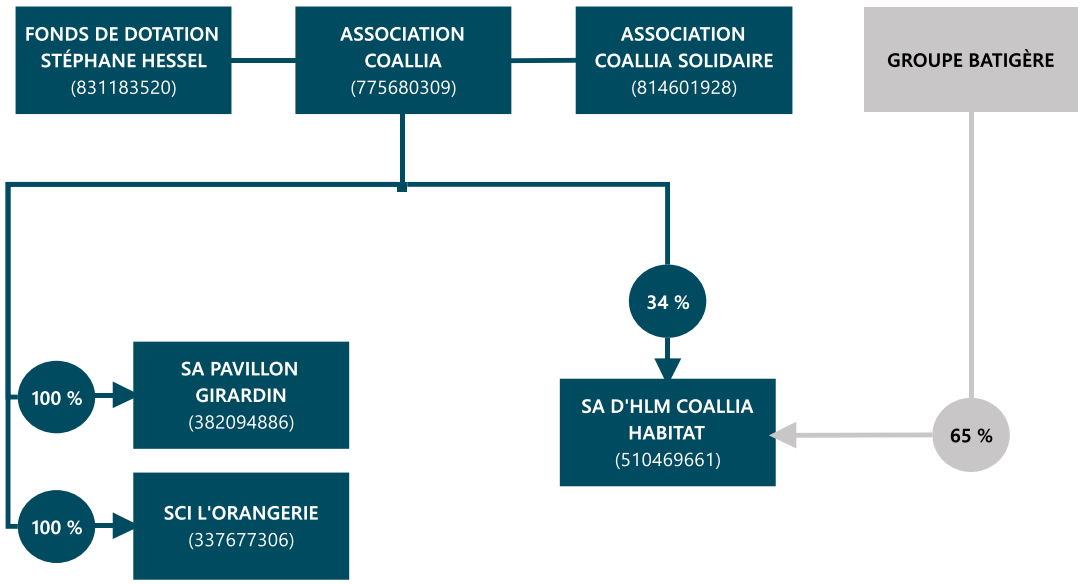
Ce partenariat a pour objectif de maintenir les synergies entre la SA d'HLM et l'association qui reste l'unique gestionnaire du patrimoine et de mettre en œuvre les travaux d'urgence sur le bâti dégradé, ainsi qu'un plan de travaux et de développement.

Le diagnostic des travaux à réaliser sur le patrimoine de Coallia et de Coallia Habitat, dans le cadre de la reprise du patrimoine par Batigère, effectué en 2018, a évalué à 200 M€ les besoins d'intervention sur 10 ans de toutes natures (urgence, grosse réparation, construction neuve). Les travaux à réaliser d'urgence en 2019 et 2020, qui portent notamment sur la protection contre l'incendie et les chutes, sur les installations électriques et gaz, ainsi que sur les désordres structurels mettant en cause la pérennité du bâtiment, ont été estimés à 5 M€, et les travaux à réaliser en 2021 et 2022, nécessaires au maintien des conditions d'habitabilité et de fonctionnement des structures dans l'attente de réhabilitation, à 2 M€.

Ce diagnostic a porté uniquement sur les résidences sociales et les foyers, les établissements médico-sociaux n'étant pas inclus dans le protocole avec Batigère. Coallia explore d'autres solutions de partenariat pour ces établissements pour lesquels une identification des besoins en matière d'entretien et de maintenance, ainsi qu'une programmation des travaux à réaliser doivent également intervenir à très court terme.

À la fin de l'année 2019, la majorité du patrimoine immobilier de Coallia (hors résidences médico-social) et les titres de la SAILPI ont été cédés à Coallia Habitat qui a concrétisé une augmentation de capital entraînant une prise de participation majoritaire de Batigère dont le taux de détention atteint 65 %. L'association Coallia, devenue un actionnaire minoritaire, participe avec Batigère à un pacte d'actionnaires qui constitue l'actionnariat de référence de Coallia Habitat. Par ailleurs, la cessation d'activité de la SAS Soleils et Papilles a été prononcée en juillet 2019, le projet n'ayant pas atteint ses objectifs et ayant cumulé des pertes, les perspectives d'activité ne permettant pas d'envisager une reconstitution des fonds propres. Il en résulte un nouvel organigramme juridique.

Figure 12.2 : Organigramme du groupe Coallia au 31 décembre 2019



Source : reconstitution Ancols, à partir des comptes sociaux de l'association Coallia

Au cours de l'année 2019, les statuts de l'association Coallia ont été modifiés et un nouveau règlement intérieur du conseil d'administration a été établi, avec notamment pour objet de préciser les rôles au sein de la gouvernance. Différentes instantes ont été créées et leur fonctionnement défini dans le règlement du conseil d'administration : un comité d'audit, un comité des rémunérations et de la gouvernance, des comités temporaires thématiques et une commission d'appel d'offres.

Les nouveaux statuts clarifient par ailleurs les pouvoirs entre le conseil d'administration et la direction générale. L'étape suivante, prévue en 2020, réside dans la répartition des pouvoirs par la direction générale au sein de l'association, notamment au niveau des directions des unités territoriales d'habitat social et d'habitat social adapté ainsi que des directions des établissements médico-sociaux. La mise en œuvre des délégations de pouvoirs a notamment pour finalité de définir la répartition des rôles entre le siège et les unités opérationnelles. Une mission a été lancée en septembre 2019 visant à ajuster le modèle d'organisation entre ces deux niveaux, avec pour objectif de gagner en efficacité, en responsabilités, ainsi qu'en sécurité juridique et financière, la conséquence étant une déconcentration des fonctions supports.

En matière d'organisation, l'équipe dirigeante a mis en place un nouvel organigramme en juillet 2018 qui redéfinit les relations hiérarchiques et fonctionnelles des fonctions support et déploie une direction administrative et financière. Le renforcement de la présence des fonctions support dans les directions territoriales et les établissements a porté sur les fonctions achats, gestion opérationnelle, ressources humaines, comptabilité et finance. Compte tenu des risques identifiées dans le cadre du contrôle de l'agence, ce déploiement doit s'accompagner d'un renforcement du contrôle interne dans les directions territoriales. Cette nécessité est intégrée dans les démarches mises en œuvre par l'association. Les travaux de réorganisation des services et des responsabilités entre le siège et les directions territoriales et les établissements ont en effet été engagés avec une approche par processus. La direction de la qualité, de l'audit et de la maîtrise des risques, ainsi que le service de l'audit interne ont également été développés. Le management des risques a été

formalisé par la réalisation d'une cartographie des risques identifiant les principaux risques et présentée en 2018 au conseil d'administration.

Pour optimiser les achats, le service éponyme a été restructuré et renforcé, et les processus ont été revus, notamment afin de mettre en place un dispositif de mise en concurrence, avec pour effet d'importantes économies générées. Coallia indique avoir une analyse différente de celle de l'agence en ce qui concerne le fait qu'elle satisfasse aux critères la faisant entrer dans le champ d'application des marchés publics, en particulier sur le critère du caractère majoritairement public de son financement. Les éléments produits par l'association ne modifient pas les conclusions de l'agence qui note par ailleurs que les dispositifs déployés par Coallia sont d'ores et déjà très proches des mécanismes applicables en matière de marchés publics. Le coût d'une stricte conformité est dans ce contexte non significatif.

Concernant la problématique de prévention et de recouvrement des impayés de loyers, l'association a mis en place en 2019 un plan d'action pour accroître le recouvrement de ses créances auprès des locataires partis, en ciblant les causes de l'accumulation des dossiers, et a défini une nouvelle politique de traitement. Les actions au plus près de la survenue de l'impayé ont été renforcées, un nouveau processus a été défini et de nouveaux outils mis en place, avec un objectif de mise en cohérence de la stratégie avec les impératifs financiers.

En ce qui concerne les systèmes d'information, Coallia a mis en œuvre de manière opérationnelle un schéma directeur de modernisation des outils informatiques, selon un calendrier que l'association souhaite exigeant. Un nouveau système d'information des ressources humaines (SIRH) a notamment été déployé, couvrant la gestion de la paie, les contrats et la dématérialisation des bulletins de paie. L'information financière a également été sécurisée et la fiabilisation des procédures comptables et financières a été engagée.

Dans le domaine financier, Coallia se conforme depuis l'arrêté des comptes de l'exercice 2019 aux prescriptions légales de production des documents de prévention des difficultés. L'association a par ailleurs entrepris en 2019 le développement d'un outil de programmation financière, avec une recherche de déploiement sur l'ensemble des métiers de l'association. Les premières simulations du plan à moyen terme (PMT) ont été analysées comme encourageantes par l'équipe dirigeante quant à la soutenabilité du nouveau modèle économique.

Enfin, une démarche d'augmentation du temps de travail a été initiée. Un accord relatif à la durée, l'aménagement et l'organisation du temps de travail est entré en vigueur le 1er janvier 2020. Cet accord intègre les nouveaux salariés au régime des 35 heures hebdomadaires et propose aux anciens salariés de choisir annuellement entre l'ancien régime et le nouveau. L'entrée en vigueur de ce dispositif devrait permettre de dégager environ 10 M€ d'économies sur 10 ans, du fait de l'accroissement du volume horaire hebdomadaire et du passage progressif de l'ensemble des salariés au nouveau régime.

En ce qui concerne la SA d'HLM Coallia Habitat, des transformations d'envergure sont également intervenues à partir de 2019, parmi lesquelles la mise en place d'un pacte d'actionnaires évoqué *supra*, la réorganisation de la gouvernance, avec notamment la création de comités et commissions *ad hoc*, et un changement de direction générale. Grâce aux opérations patrimoniales et

capitalistiques réalisées, la société est dorénavant en mesure de s'appuyer sur un modèle économique soutenable, ainsi que sur le groupe Batigère qui lui apporte un soutien financier et son savoir-faire immobilier, ce groupe disposant d'une expérience significative en termes de logement et d'accompagnement des publics fragiles, à travers la SA d'HLM Présence Habitat et l'association AMLI (association pour l'accompagnement, le mieux-être et le logement des isolés). L'adossement à Batigère constitue une opportunité significative pour permettre de redresser une situation financière tendue et de faire évoluer une gestion fragile. Outre le concours financier, l'appui organisationnel, logistique et managérial d'un groupe structuré représente des atouts déterminants. Il appartient désormais à la nouvelle gouvernance de prendre toutes les mesures nécessaires pour réaliser les engagements pris dans le cadre de l'adossement afin d'assurer le développement maîtrisé de la SA d'HLM en partenariat avec l'association Coallia.

En conclusion, la nouvelle gouvernance de Coallia s'est consacrée prioritairement aux enjeux majeurs impactant le court terme et à la mise en place d'un nouveau modèle. Les réformes plus structurelles liées principalement au fonctionnement de l'association sont pour certaines d'entre-elles engagées, les autres étant en cours d'initiation ou en projet.

L'agence attire l'attention sur les conditions de réussite du projet de redressement mis en œuvre depuis 2018 par Coallia. Le principal enjeu pour l'association réside, suites aux importantes mutations opérées, dans sa capacité à assurer l'efficacité opérationnelle de son activité de gestionnaire et à optimiser son efficience afin d'améliorer les résultats de son exploitation. Il s'agit d'une condition nécessaire à une poursuite durable de son activité qui requiert l'engagement et l'aboutissement de réformes structurelles en termes d'organisation et de gestion. Les premières mesures prises par la nouvelle gouvernance vont dans ce sens. En outre, la stratégie relative au secteur médico-social doit également être précisée, en particulier quant au devenir du patrimoine immobilier concerné dont le portage représente un poids significatif pour l'association et pour lequel l'aboutissement d'un accord de partenariat s'avère nécessaire pour permettre à Coallia de se recentrer complètement sur une activité de gestionnaire.

Focus territoriaux

13 La Métropole Européenne de Lille, un territoire aux enjeux importants auxquels peuvent faire face des bailleurs sociaux disposant d'une solide situation financière

L'agence a réalisé en 2019 les contrôles des principaux bailleurs de la Métropole Européenne de Lille (MEL). L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI)[141] se compose, au 1er janvier 2019, de 90 communes membres. Quatrième métropole française, après le Grand Paris, Aix-Marseille-Provence et Lyon, située dans le Nord, le département le plus peuplé de France, la Métropole Européenne de Lille compte 1,15 million d'habitants (année de référence 2017[142]) sur un territoire de 648 km^2. Quatre communes rassemblent 43 % de la population de la métropole : Lille, Roubaix, Tourcoing et Villeneuve d'Ascq.

Au 1er janvier 2019, la Métropole Européenne de Lille comprend 131 452 logements sociaux[143]. Les principaux bailleurs de la métropole, qui ont fait l'objet d'un contrôle en 2019, sont :

- la société anonyme d'HLM Vilogia, qui possède 40 398 logements dans la métropole, soit 31 % du parc social de la métropole, pour un patrimoine total de 62 297 logements ;
- l'office publique de l'habitat Lille Métropole Habitat (LMH) dont le parc de 34 684 logements représente 26 % du parc social de la métropole où se situe l'intégralité de son patrimoine ;
- l'office public de l'habitat du Nord également dénommé Partenord Habitat, propriétaire de 19 441 logements dans la métropole, soit 15 % du parc social de la métropole, pour un patrimoine total de 44 605 logements.

Interviennent ensuite de manière significative sur le territoire intercommunal :

- la société anonyme d'HLM Logis Métropole SA d'HLM, 6 649 logements dans la métropole (5 %) sur un parc total de 7 098 logements ;
- la société anonyme d'HLM SIA Habitat, 5 478 logements (4 %) pour un parc total de 41 396 ;
- la SA d'HLM Notre Logis, 5 478 logements (4 %) pour un parc total de 5 364 logements. Ce bailleur a également été contrôlé en 2019.

---

[141] Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des regroupements de communes, qui exercent des compétences obligatoires ou facultatives sur décision des communes membres.

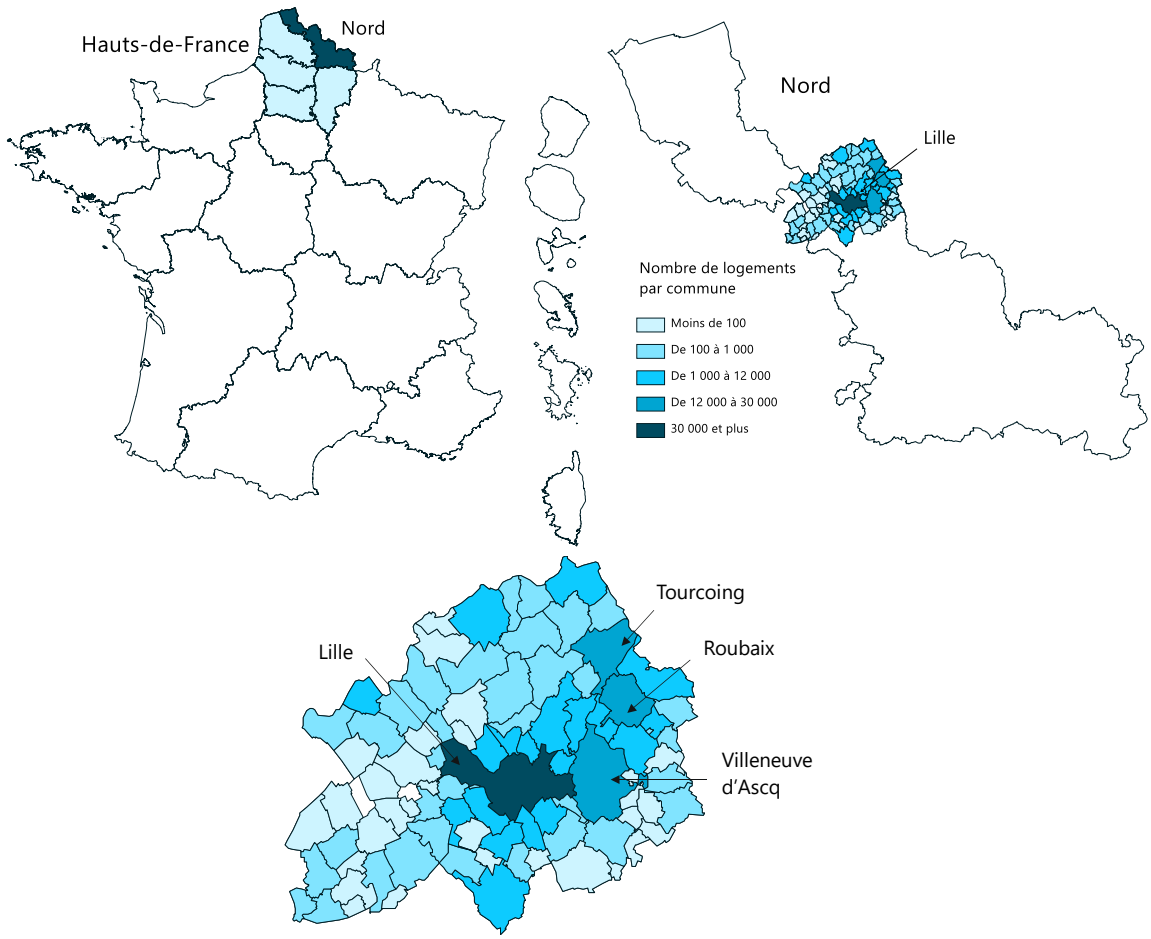
[142] 2017 constitue l'année de référence du Comparateur de territoire de l'Insee disponible à la date de la présente analyse. Ce millésime correspond à des observations réalisées de 2015 à 2019 au titre du recensement de la population, cinq années d'enquêtes étant requises pour l'établissement des résultats de chaque millésime.

[143] Les données caractérisant le parc locatif social sont issues des traitements Ancols du Répertoire du parc locatif social (RPLS) au 1er janvier 2019, qui comprend l'ensemble des logements conventionnés et non conventionnés. Ce répertoire ne comptabilise pas les structures collectives d'hébergement et les résidences.

En plus de ces six bailleurs qui possèdent 85 % du parc social de la métropole, 18 autres organismes de logement social détiennent collectivement 19 438 logements sur le territoire intercommunal.

Le taux de contrôle de l'Ancols à fin 2019, depuis la création de l'agence, a porté sur 90 % du parc de logements sociaux de la Métropole Européenne de Lille.

Carte 13.1 : Localisation du parc social dans la Métropole Européenne de Lille au 1er janvier 2019



Source : données RPLS, traitements Ancols

Les contrôles de l'Ancols ont porté sur différents axes relatifs à la situation et à la stratégie patrimoniale des organismes, à leur politique sociale et à la gestion locative, ainsi qu'à leur situation financière. Ces contrôles ont notamment mis en exergue les enseignements présentés ci-après.

13.1 UN TERRITOIRE AUX ENJEUX MAJEURS COMPTE TENU DE SA DENSITÉ ET DES PROBLÉMATIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES

Comparativement aux autres métropoles françaises de plus de 500 000 habitants, la Métropole Européenne de Lille compte le plus fort taux de résidences principales, soit 92 % des logements du territoire, avec un taux de logements locatifs de 51 % (année de référence 2017). Elle se caractérise par une faible augmentation de la population (0,4 %), avec un solde migratoire négatif (- 0,4 %), qui constitue la deuxième plus forte diminution de population parmi les plus grandes métropoles après la Métropole du Grand Paris (- 0,6 %). En termes de situation socio-économique, la MEL se

caractérise par le taux de pauvreté[144] le plus important des grandes métropoles françaises, 19 % des ménages étant sous le seuil de pauvreté, et la plus faible part de ménages imposés, soit 49 %.

Tableau 13.1 : Situation socio-économique comparée des grandes métropoles françaises en 2017

	Métropole Européenne de Lille	Métropole du Grand Paris	Métropole d'Aix-Marseille-Provence	Métropole de Lyon	Toulouse Métropole	Bordeaux Métropole	Nantes Métropole
Population	1 146 320	7 057 905	1 878 061	1 385 927	771 132	791 958	646 522
Nombre total de résidences principales	496 595	3 168 245	833 197	631 833	384 128	385 441	306 670
Part de logements locatifs	50,8%	60,9%	49,7%	57,3%	58,2%	57,0%	48,8%
Revenu médian par unité de consommation	20 140 €	22 880 €	20 910 €	21 930 €	22 310 €	22 060 €	22 710 €
Part des ménages fiscaux imposés	49,1%	63,4%	52,4%	57,1%	56,1%	55,7%	56,6%
Taux de pauvreté	18,9%	17,7%	18,2%	15,7%	15,3%	13,9%	11,9%
Taux de chômage des 15 à 64 ans	16,8%	13,3%	14,9%	13,8%	14,7%	14,2%	13,2%

Source : Comparateur de territoire Insee, millésime 2017, observations 2015 à 2019

La MEL constitue un territoire très hétérogène, compte tenu du nombre de communes membres de l'EPCI, mais également de la situation très contrastée des quatre communes les plus importantes en termes de population qui la composent.

Tableau 13.2 : Situation socio-économique de la Métropole Européenne de Lille en 2017

	Métropole Européenne de Lille	Lille	Roubaix	Tourcoing	Villeneuve d'Ascq	Département du Nord	France (métropole)
Population	1 146 320	232 787	96 990	97 368	63 408	2 604 361	64 639 133
Nombre total de résidences principales	496 595	121 098	36 350	38 916	26 322	1 102 763	28 719 181
Part de logements locatifs	50,8%	71,7%	65,4%	52,8%	60,2%	45,3%	42,4%
Part de logements sociaux*	26,4%	26,0%	41,9%	31,9%	46,5%	24,4%	17,2%
Revenu médian par unité de consommation	20 140 €	18 680 €	13 590 €	16 770 €	20 200 €	19 490 €	21 110 €
Part des ménages fiscaux imposés	49,1%	47,0%	25,0%	35,0%	50,0%	45,6%	52,1%
Taux de pauvreté	18,9%	25,0%	43,0%	27,0%	19,0%	18,8%	14,5%
Taux de chômage des 15 à 64 ans	16,8%	19,2%	31,7%	23,2%	18,2%	17,6%	13,4%

* Ratio calculé à partir de données de RPLS au 01.01.2018

Source : Comparateur de territoire Insee, millésime 2017, observations 2015 à 2019

Lille, avec 232 800 habitants, et Villeneuve d'Ascq, 63 400 habitants, logent des populations aux caractéristiques socio-économiques très différenciées de Roubaix et Tourcoing, qui comptent chacune environ 97 000 habitants. La commune de Roubaix concentre un grand nombre de difficultés, 43 % des ménages y résidant vivant sous le seuil de pauvreté, et 32 % des personnes en âge d'être actif étant au chômage. Le revenu médian par unité de consommation y est inférieur de 27 % à celui observé à Lille et de 19 % à celui de Tourcoing. La part des logements sociaux représente à Roubaix 42 % des résidences principales contre 32 % à Tourcoing et 26 % à Lille.

Le niveau de demande de logement social sur le territoire de la métropole est important. Au 31 décembre 2019, 56 630 demandes d'un logement social en premier choix dans une commune de la Métropole Européenne de Lille étaient enregistrées comme actives[145]. Parmi ces demandes, 28 % portent sur la commune de Lille, suivie par Tourcoing et Roubaix avec chacune 9 % des premiers

[144] Le taux de pauvreté selon l'Insee est la part des ménages ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté. Ce seuil s'établit à 60 % du niveau de vie médian de l'ensemble de la population, qui est calculé à partir des revenus fiscaux des ménages, observés de manière comparable en fonction de la composition (unité de consommation).

[145] Source : système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE), traitements Ancols.

choix. Villeneuve d'Ascq, en quatrième position, est ciblé en premier choix par 8 % des demandes. Le reste des demandes, représentant 45 % des premiers choix dans la métropole, porte sur 83 communes, avec une proportion par commune comprise entre 4 % et 0,01 % des demandes. Au total, 196 763 demandes de logement social ciblaient la métropole à fin 2019, tout rang de classement de la localisation souhaitée confondu[146].

13.2 UNE OFFRE DE LOGEMENTS SOCIAUX IMPORTANTE AVEC UNE FAIBLE VACANCE ET DES LOYERS GLOBALEMENT ACCESSIBLES AUX MÉNAGES À FAIBLES REVENUS

Le parc de logements locatifs sociaux sur le territoire de la Métropole Européenne de Lille, de 131 452 logements, est réparti sur 88 communes. La commune de Lille comprend, avec 31 709 logements, 24 % du parc de la métropole. Roubaix vient en seconde position avec 15 268 logements, représentant 12 % du parc. Tourcoing et Villeneuve d'Ascq portent chacune 9 % du parc, avec respectivement 12 325 et 12 157 logements. Les 45 % du parc restant sont répartis sur 84 autres communes parmi lesquelles Wattrelos, Loos, Mons-en-Barœul, Marcq-en-Barœul et Armentières sont les plus importantes en termes de nombre de logements sociaux avec une proportion du parc social métropolitain variant de 2 % à 4 %.

Le parc social métropolitain se répartit entre 24 bailleurs sociaux. Les trois principaux bailleurs que sont la SA d'HLM Vilogia (40 398 logements sur la métropole), l'office public de l'habitat Lille Métropole Habitat (34 684 logements sur la métropole) et l'office public de l'habitat du Nord (19 441 logements sur la métropole) ont une présence géographique différenciée sur le territoire métropolitain. LMH, deuxième bailleur à l'échelle de la métropole, est en revanche le premier bailleur dans les trois principales communes, dans la mesure où il détient 50 % des logements sociaux à Lille, 44 % à Roubaix et 36 % à Villeneuve d'Ascq. L'office est présente dans 47 communes, dont 22 avec moins de 50 logements. Vilogia, premier bailleur de la MEL, présent dans 63 communes au total (21 avec moins de 50 logements), est le premier bailleur de Tourcoing avec un taux de détention de 44 % du parc social communal, LMH arrivant en seconde position avec 33 %. La SA d'HLM Vilogia détient par ailleurs 15 % des logements lillois, 31 % des logements roubaisiens et 29 % des logements villeneuvois. Elle est également fortement implantée dans la commune de Wattrelos, dont elle détient 79 % des logements sociaux qui représentent 11 % de son parc dans la métropole. L'OPH du Nord, troisième bailleur de la métropole, détient 10 % des logements sociaux de Lille et 12 % de ceux de Roubaix. L'office est implanté dans 59 communes de la métropole, dont 26 avec moins de 20 logements.

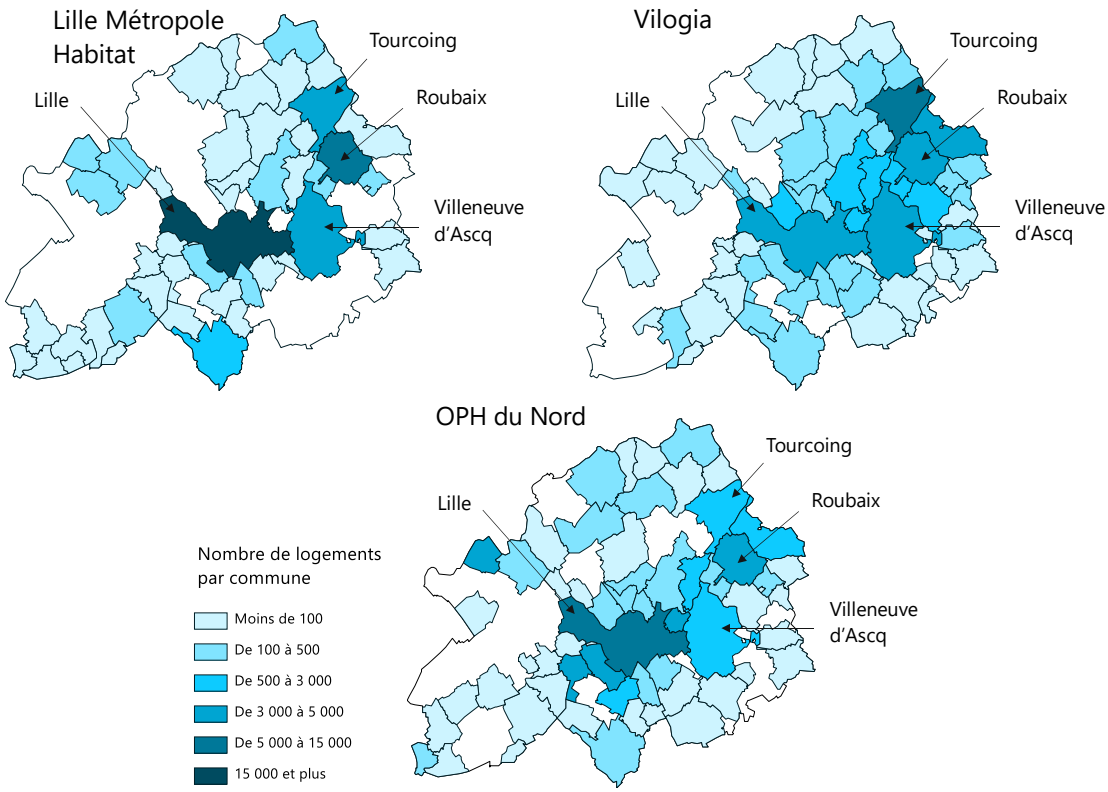
Ces trois bailleurs se caractérisent par des gouvernances diversifiées. Vilogia, antérieurement contrôlé par Action Logement, est depuis 2015 une filiale de la SA d'HLM Logis des Flandres Intérieure et Maritime (qui détient 3 700 logements dans les départements du Nord et le Pas-de-Calais, dont 829 logements sur le territoire de la MEL), elle-même filiale de la SAS Compagnie Métropolitaine d'Investissement, dont l'objet social est l'accompagnement et la contribution au développement économique régional. Lille Métropole Habitat a pour collectivité de rattachement la

[146] Le formulaire de demande de logement social (Cerfa 14069) comprend huit choix.

Métropole Européenne de Lille et l'OPH du Nord le Conseil départemental du Nord. Ils se différencient également par leur implantation territoriale, Vilogia étant implanté avec 63 112 logements dans 8 régions et 19 départements, alors que les deux offices sont exclusivement sur le territoire de leurs collectivités de rattachement, la MEL et le département du Nord.

En termes d'offre locative, Vilogia est également propriétaire de 1 783 équivalents logements en foyer et résidences sociale, quasi intégralement gérés par des tiers. LMH en détient 2 432 qu'il gère en direct, et l'OPH du Nord 2 278, aux deux tiers gérés par des tiers.

Carte 13.2 : Localisation du parc des trois principaux organismes de logement social de la métropole au 1er janvier 2019



Source : données RPLS, traitements Ancols

Au total, les 24 bailleurs sociaux de la métropole sont implantés sur le territoire de la commune de Lille, et y détiennent entre 1 et 15 747 logements, le premier étant Lille Métropole Habitat, suivi de Vilogia et de l'OPH du Nord, avec 4 814 et 3 287 logements. La moyenne de détention sur le territoire communal par organisme est de 1 321 logements. Deux tiers environ des bailleurs métropolitains sont présents dans chacune des trois autres principales communes. Le niveau de détention varie :

- de 1 à 6 792 logements à Roubaix, avec une moyenne du nombre de logements par organisme de 1 091, le premier bailleur étant LMH ;
- de 8 à 5 371 à Tourcoing où Vilogia est le premier bailleur et où la moyenne du nombre de logements par organisme s'élève à 821 logements ;
- et de 1 à 4 437 logements à Villeneuve d'Ascq, avec une moyenne par organisme de 868 logements, LMH occupant la première position.

Tableau 13.3 : Structure du parc de logement social des principales communes de la MEL au 1er janvier 2019

	Métropole Européenne de Lille	Lille	Roubaix	Tourcoing	Villeneuve d'Ascq
Nombre de logements	131 452	31 709	15 268	12 325	12 157
Nombre d'organismes	24	24	14	16	14
Nombre de logements de Vilogia	40 398	4 814	4 713	5 371	3 507
Nombre de logements de LMH	34 684	15 747	6 792	4 073	4 437
Nombre de logements de l'OPH du Nord	19 441	3 287	1 810	816	965
Nombre de logements du dernier organisme	3	1	1	8	1
Moyenne de logements par organisme	5 477	1 321	1 091	821	868
Médiane de logements par organisme	1 109	285	275	200	239

Source : données RPLS, traitements Ancols

Le parc de logement social dans la métropole a augmenté en moyenne de 1,4 % par an de 2014 à 2019, passant de 122 350 logements à 131 452. L'organisme dont le parc a le plus augmenté est la SA d'HLM immobilière d'Artois (11 % d'augmentation annuelle). Sur la période, Vilogia connaît une évolution négative de son parc dans la MEL avec une variation annuelle moyenne de - 1,2 %, tandis que Lille Métropole Habitat et l'OPH du Nord sont en croissance avec des taux annuels moyens de respectivement 1,8 % et 2,7 %.

Les loyers des logements des organismes de logement social de la métropole varient selon les territoires et les bailleurs. Le loyer médian hors charges observé au 1er janvier 2019 sur l'ensemble de la MEL est de 5,7 € au m² de surface habitable (SH), soit un niveau similaire à celui observé dans le reste du département du Nord. Comparativement, le loyer médian hors charges au m² de SH est de 5,5 € dans le reste de la région des Hauts-de-France. Cette observation médiane recouvre des situations très variables, eu égard à l'étendue du territoire et à sa diversité, au nombre de bailleurs qui y sont présents et aux catégories locatives de logements sociaux[147].

À une échelle d'observation communale, les quatre premières communes de la métropole en termes de nombre de logements sociaux disposent de loyers différenciés. Le loyer médian hors charges des logements sociaux est de 5,7 € au m² de surface habitable à Lille, de 5,6 € à Roubaix, et de 5,4 € à Tourcoing et à Villeneuve d'Ascq.

Le parc de logements sociaux de la Métropole Européenne de Lille se situe à hauteur de quatre logements sur dix dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)[148]. Le loyer médian hors charges dans ces quartiers est de 5,3 € au m² de SH, contre 5,5 € en ce qui concerne au global les autres QPV du département du Nord, ces quartiers regroupant près d'un tiers du patrimoine présent dans le département hors MEL. Le loyer médian au m² de SH est en dehors de ces quartiers de 5,9 € dans la métropole contre 5,7 € dans le reste du département.

[147] Les catégories de logements correspondent aux filières initiales de financement principal de ces logements, qui entraînent l'application de plafonds de revenus et de loyers, réglementairement encadrés.

[148] Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) constituent depuis le 1er janvier 2015 la nouvelle géographie d'intervention de la politique de ville en remplacement notamment des zones urbaines sensibles (ZUS) et des quartiers en contrat urbain de cohésion sociale (Cucs).

Tableau 13.4 : Loyers mensuels médians hors charges comparés au 1er janvier 2019

	Nombre de logements	Loyer médian en m² de SH	Part de T3	Loyer médian d'un T3	Surface médiane d'un T3
Département du Nord					
Métropole Européenne de Lille	131 452	5,66 €	35,3%	368 €	66 m²
Autres territoires	138 484	5,60 €	32,5%	377 €	66 m²
Logements en QPV					
Métropole Européenne de Lille	52 353	5,28 €	36,4%	332 €	66 m²
Autres territoires	44 884	5,47 €	34,2%	356 €	66 m²
Logements hors QPV					
Métropole Européenne de Lille	79 099	5,94 €	34,6%	397 €	67 m²
Autres territoires	93 600	5,77 €	31,7%	387 €	67 m²
Métropole Européenne de Lille					
Vilogia	40 398	5,49 €	35,6%	363 €	67 m²
Lille Métropole Habitat	34 684	5,31 €	34,4%	334 €	66 m²
OPH du Nord	19 441	5,53 €	36,0%	347 €	64 m²
Autres bailleurs de la MEL	36 929	5,66 €	35,5%	415 €	67 m²
Métropole Européenne de Lille					
Lille	31 709	5,65 €	36,4%	352 €	65 m²
Roubaix	15 268	5,62 €	38,5%	346 €	65 m²
Tourcoing	12 325	5,42 €	33,8%	355 €	66 m²
Villeneuve d'Ascq	12 157	5,36 €	32,4%	358 €	67 m²
Autres communes de la MEL	59 993	5,60 €	34,8%	388 €	67 m²

Source : données RPLS, traitements Ancols

Les logements conventionnés à l'aide personnalisée au logement (APL)[149] représentent 96 % du parc total de la métropole et disposent au global d'un loyer médian hors charge au m² de SH de 5,6 €, identique à celui observé dans le reste du territoire départemental. Les logements non conventionnés ont en revanche un loyer médian supérieur de 1,5 € au m² de SH dans la métropole, la proportion de ces logements étant de 2 % dans le reste du département contre 4 % dans la Métropole Européenne de Lille. La proportion de logements non conventionnés est, au niveau des principales communes, plus importante à Lille et Villeneuve d'Ascq avec un niveau d'environ 7 % dans ces deux villes, avec un loyer médian de 7,8 € au m² de SH. Tourcoing dispose du plus faible taux de logements non conventionnés, avec 3 % du parc communal affichant un loyer médian de 6,5 €. Roubaix a une proportion de logements non conventionnés légèrement supérieure à celle de Tourcoing, à hauteur de 4 % pour lesquels le loyer médian observé est de 6,3 € au m² de SH.

Les catégories de logements[150] aux loyers effectifs les plus accessibles pour lesquels le loyer médian hors charges est inférieur à 5,5 € au m² de SH représentent 53 % du parc de la métropole. Les logements T3 relevant de ces catégories disposent d'un loyer médian hors charges de 325 € pour une surface médiane de 64 m². Ces catégories sont différemment réparties selon les communes principales de la MEL. Le parc social de Roubaix compte 56 % de logements relevant de ces catégories avec un loyer médian de 5,3 €, supérieur de 0,3 € au m² de SH par rapport au niveau

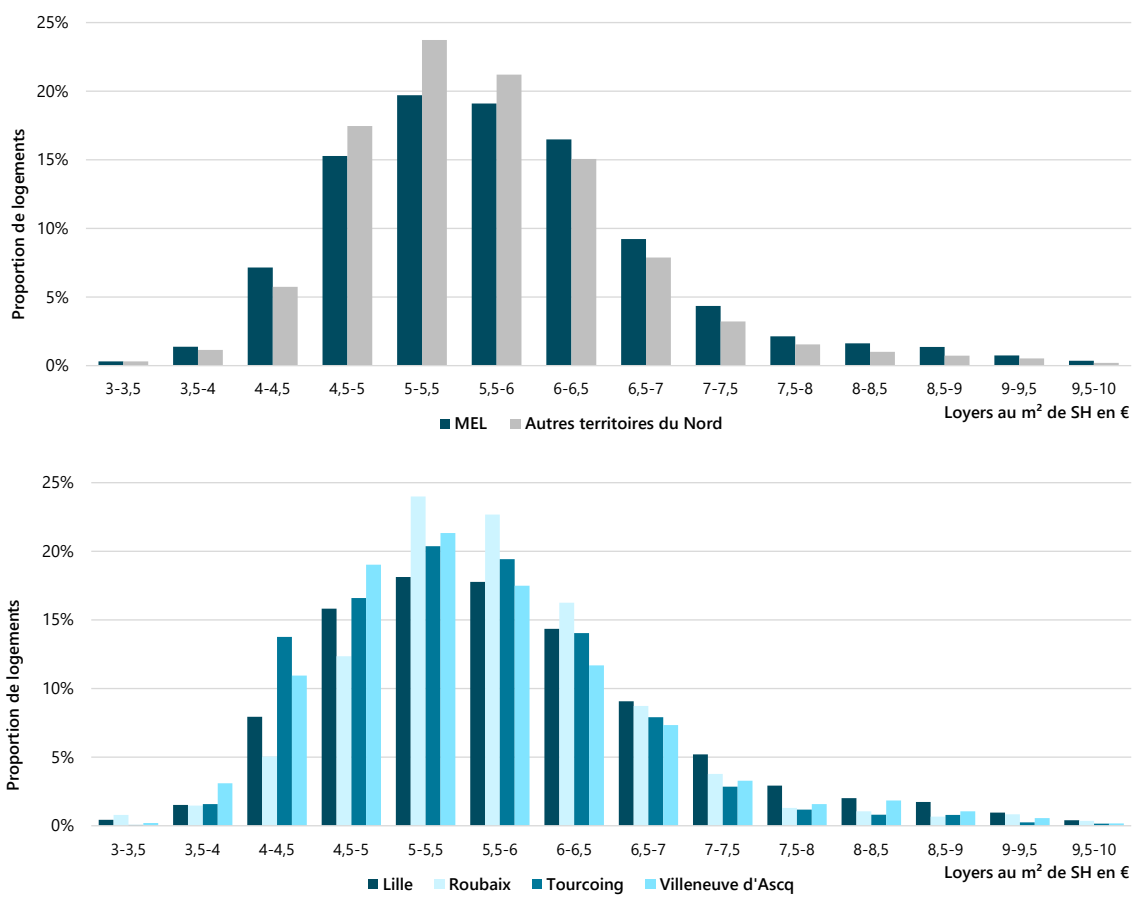
[149] Les conventions APL, conclues entre l'État et un bailleur, fixent notamment les conditions locatives des logements concernés avec des plafonds de revenus et de loyers applicables à la location. Les locataires de ces logements qui remplissent des conditions de revenus, définies selon la composition du ménage, peuvent bénéficier de l'APL.

[150] Il s'agit principalement de la filière de financement principal HLMO.

observé à Tourcoing où ce parc représente 61 % du total. Villeneuve d'Ascq et Lille se situent à 5,1 € au m² de SH avec respectivement 53 % et 50 % de leurs parcs respectifs dans ces catégories.

La combinaison des loyers au m² et des surfaces conduit à un loyer médian d'un T3 à Roubaix à un coût médian hors charges voisin d'un T3 à Lille, pour une surface médiane similaire de 65 m², à savoir 346 € contre de 352 €. Tourcoing et Villeneuve d'Ascq se situent respectivement à 355 € et 358 € pour des surfaces médianes à 66 et 67 m². À l'échelle de la métropole, en fonction des catégories, le loyer médian des T3 varie de 580 € (pour une surface médiane de 69 m²) à 298 € (pour une surface médiane de 62 m²), pour 368 € au global toutes catégories confondues. Roubaix, qui concentre une population à la situation socio-économique fragile, dispose d'un parc avec un niveau de loyer au m² de SH comparable à celui observé à Lille et une taille des logements globalement plus petite permettant de limiter l'écart de loyer par rapport à Tourcoing notamment. En effet, la taille des logements est globalement plus petite à Roubaix (médiane à 62 m²) comparativement à Lille (64 m²), Villeneuve d'Ascq (66 m²) et Tourcoing (67 m²).

Graphique 13.1 : Dispersion comparée du parc de logements par niveaux de loyers hors charges dans la Métropole Européenne de Lille au 1er janvier 2019

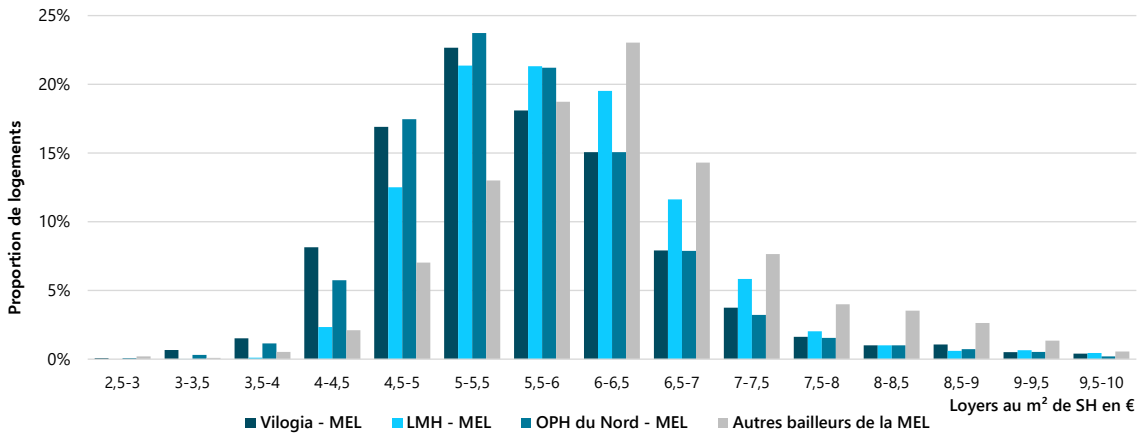


Source : données RPLS, traitements Ancols

À l'échelle des organismes de logement social de la métropole, les trois plus importants bailleurs en termes de taille que sont Vilogia, Lille Métropole Habitat et l'OPH du Nord disposent de niveaux de loyers parmi les moins élevés de la métropole. L'OPH du Nord et Vilogia ont un loyer médian de 5,5 € au m² de SH et LMH de 5,3 €. Les autres bailleurs de la métropole, qui détiennent 28 % du parc, se situent globalement à un niveau de loyer médian de 5,7 € du m² de SH. L'observation des loyers

médians hors charges au m² recouvre des situations variables en termes de structure de parc et de distribution des loyers. LMH dispose notamment d'une offre locative qui se distingue par une proportion de 39 % des logements ayant un loyer compris entre 6 et 8 € le m² contre 28 % pour les deux autres organismes. En termes de loyers selon les territoires, Vilogia ressort comme ayant le loyer médian le plus faible dans les communes de Roubaix (avec 5,5 €) et de Villeneuve d'Ascq (5,1 €), et LMH dans les communes de Lille et Tourcoing (5,2 €).

Graphique 13.2 : Dispersion comparée du parc de logements des principaux bailleurs de la MEL par niveaux de loyers hors charges au 1er janvier 2019



Source : données RPLS, traitements Ancols

Tableau 13.5 : Taux de logements vacants et inoccupés comparés

	1er janvier 2015	1er janvier 2016	1er janvier 2017	1er janvier 2018	1er janvier 2019
Métropole Européenne de Lille					
Taux de logements vacants					
Ensemble des bailleurs sociaux	**1,3%**	**1,5%**	**1,4%**	**1,5%**	**1,3%**
Vilogia	1,1%	1,0%	1,5%	1,5%	1,3%
Lille Métropole Habitat	1,3%	2,1%	1,2%	1,2%	0,8%
OPH du Nord	0,2%	0,2%	0,4%	0,7%	0,7%
Lille	1,8%	1,5%	1,9%	1,9%	1,5%
Roubaix	1,9%	3,2%	2,6%	2,1%	1,6%
Tourcoing	0,8%	1,3%	1,4%	1,5%	1,7%
Villeneuve d'Ascq	1,0%	1,6%	0,9%	0,8%	0,9%
Proportion du parc inoccupé (y.c. vide)					
Ensemble des bailleurs sociaux	**3,3%**	**3,5%**	**3,7%**	**3,9%**	**3,8%**
Vilogia	3,2%	3,4%	4,3%	4,3%	4,0%
Lille Métropole Habitat	3,5%	4,2%	4,1%	4,3%	3,9%
OPH du Nord	2,5%	2,1%	2,6%	3,1%	4,1%
Lille	4,3%	3,9%	4,3%	4,5%	4,2%
Roubaix	6,0%	7,4%	8,4%	8,1%	8,5%
Tourcoing	2,5%	3,1%	3,5%	3,7%	4,2%
Villeneuve d'Ascq	2,9%	2,8%	2,7%	2,6%	2,6%
Département du Nord hors MEL					
Taux de logements vacants	2,3%	2,4%	2,3%	2,3%	1,9%
Proportion du parc inoccupé (y.c. vide)	4,6%	4,8%	4,8%	5,0%	5,3%

Source : données RPLS, traitements Ancols

La Métropole Européenne de Lille, au regard des données déclarées par les bailleurs, n'est pas globalement confrontée à une problématique de vacance. Le taux de logements vacants, hors vacance technique, est de 1,3 % au 1er janvier 2019 et stable sur cinq exercices. Le parc social du reste du territoire du département du Nord connait dans l'ensemble un taux légèrement supérieur de 1,9 %, en baisse de 0,4 point par rapport aux années antérieures. La proportion de parc inoccupé, qui intègre également les logements vides qui ne font pas l'objet de démarche d'attribution, pour des raisons qui peuvent recouvrir une indisponibilité pour travaux ou un déficit d'attractivité, est de 3,8 % début 2019 dans l'ensemble de la MEL. La commune de Roubaix est particulièrement concernée par cette problématique, avec 8,5 % de logements inoccupés au 1er janvier 2019.

13.3 UNE OCCUPATION SOCIALE DU PARC PORTÉE DE MANIÈRE DIFFÉRENCIÉE PAR LES BAILLEURS

En termes d'occupation du parc social, observée à partir des données issues de l'enquête réglementaire, 63 % des ménages locataires disposent en 2018 à l'échelle de la MEL de revenus inférieurs à 60 % des plafonds d'accès aux logements locatif social standard[151]. Cette proportion est légèrement en deçà de celle des autres territoires du département, à hauteur de trois points. La proportion de ménages aux revenus les plus modestes, en dessous de 20 % des plafonds, est de 24 % sur la MEL, à un niveau légèrement inférieur à celui observé dans le reste du département.

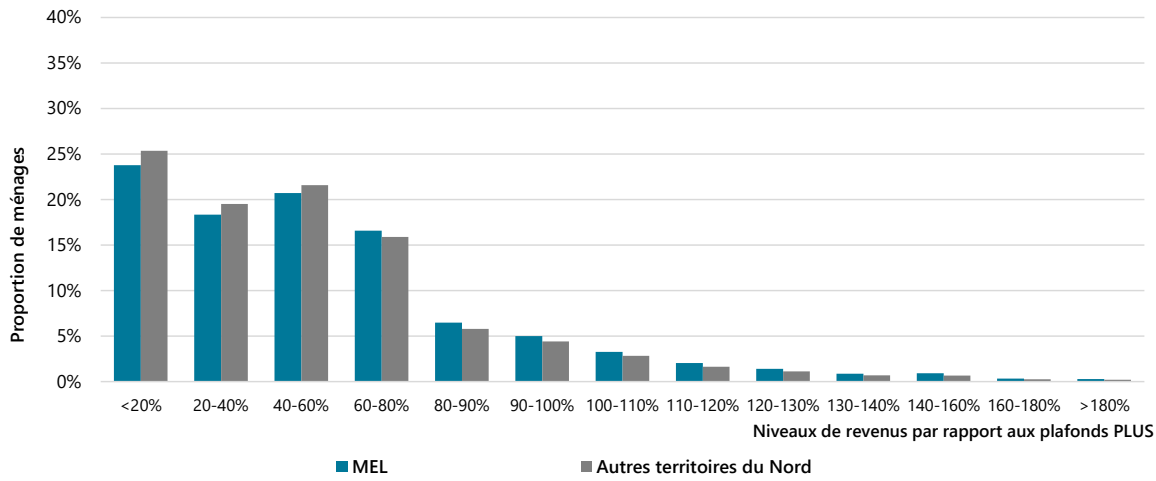
Tableau 13.6 : Situation socio-économique comparée des ménages locataires de la Métropole Européenne de Lille en 2018

	Métropole Européenne de Lille	Autres territoires du département du Nord	Autres territoires des Hauts-de-France
Ménages aux revenus < à 20% des plafonds PLUS	23,8%	25,4%	24,5%
Ménages aux revenus < à 60% des plafonds PLUS	62,8%	66,5%	64,4%
Ménages aux revenus ≥ à 100% des plafonds PLUS	9,1%	7,4%	8,5%
Emménagés recents aux revenus < à 20% des plafonds PLUS	28,1%	32,1%	32,1%
Emménagés recents aux revenus < à 60% des plafonds PLUS	68,8%	72,6%	72,6%
Personnes seules	39,9%	38,9%	39,1%
Familles monoparentales	20,0%	19,7%	19,5%
Ménages bénéficiaires des aides au logement (APL/AL)	51,1%	56,7%	54,4%
Ménages dont le titulaire a moins de 25 ans	2,0%	2,2%	2,0%
Ménages dont le titulaire a moins de 30 ans	8,4%	8,3%	8,4%
Ménages dont le titulaire a 75 ans ou plus	10,4%	11,0%	10,4%

Source : données de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitement Ancols

[151] Il s'agit des plafonds réglementés de revenus pour accéder à des logements dit PLUS, fonctions de la composition des ménages et de la zone géographique. Par exemple, il est de 20 623 € en 2019 pour une personne seule en Province.

Graphique 13.3 : Dispersion comparée des ménages locataires par niveaux de revenus par rapport aux plafonds PLUS de la Métropole Européenne de Lille en 2018



Source : données de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitement Ancols

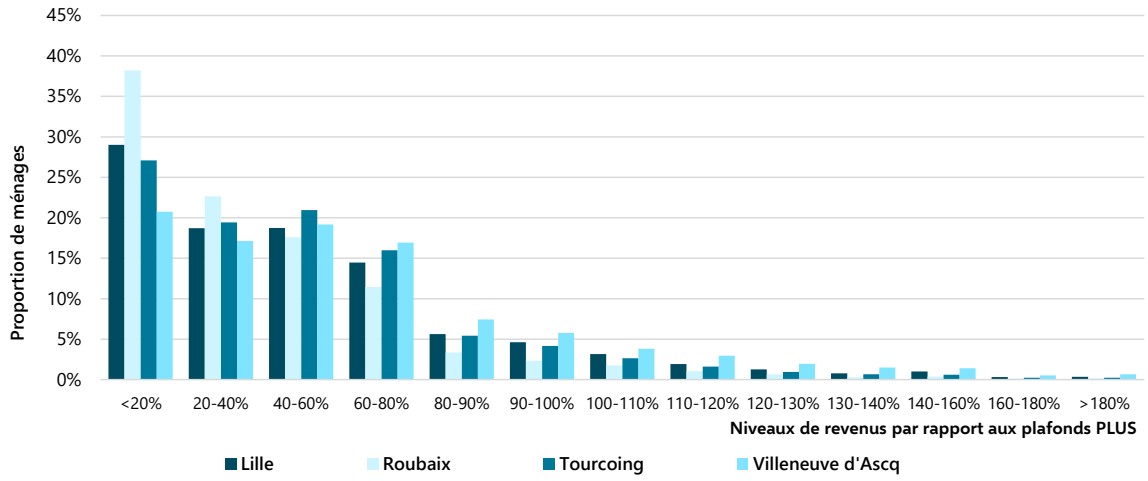
Les situations à l'échelle des principales communes sont très contrastées. La commune de Roubaix se caractérise par une paupérisation des locataires du parc social très importante. 38 % des ménages locataires dans cette commune ont en 2018 des revenus inférieurs à 20 % des plafonds d'accès aux logements locatif social standard. Cette situation concerne 20 % des ménages dans le parc social sur le territoire de Villeneuve d'Ascq, 29 % à Lille et 27 % à Tourcoing. La proportion de ménages à Roubaix dont les revenus sont inférieurs à 60 % des plafonds, qui est égale à 78 %, est supérieure de 12 points à celles observées à Lille, de 11 points à celle de Tourcoing et de 21 points à celle de Villeneuve d'Ascq. Le taux de ménages dans un logement social qui bénéficient de l'APL à Roubaix, qui s'élève à 69 % en 2018, est supérieur de 13 points à celui des locataires du parc social implanté à Lille et de 26 points à celui des locataires des logements sociaux situés Villeneuve d'Ascq.

Tableau 13.7 : Situation socio-économique comparée des ménages locataires dans les principales communes de la MEL en 2018

	Métropole Européenne de Lille	Commune de Lille	Commune de Roubaix	Commune de Tourcoing	Commune de Villeneuce d'Ascq
Ménages aux revenus < à 20% des plafonds PLUS	23,8%	29,0%	38,2%	27,1%	20,7%
Ménages aux revenus < à 60% des plafonds PLUS	62,8%	66,5%	78,4%	67,5%	57,1%
Ménages aux revenus ≥ à 100% des plafonds PLUS	9,1%	8,8%	4,4%	6,9%	12,8%
Emménagés recents aux revenus < à 20% des plafonds PLUS	28,1%	32,8%	40,5%	28,8%	26,1%
Emménagés recents aux revenus < à 60% des plafonds PLUS	68,8%	71,4%	80,6%	69,1%	65,8%
Personnes seules	39,9%	41,5%	37,4%	39,5%	39,2%
Familles monoparentales	20,0%	19,9%	19,0%	20,3%	20,0%
Ménages bénéficiaires des aides au logement (APL/AL)	51,1%	55,7%	68,8%	58,4%	43,1%
Ménages dont le titulaire a moins de 25 ans	2,0%	2,2%	2,4%	1,6%	1,7%
Ménages dont le titulaire a moins de 30 ans	8,4%	8,1%	8,1%	7,6%	7,9%
Ménages dont le titulaire a 75 ans ou plus	10,4%	8,9%	8,9%	10,8%	7,0%

Source : données de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitement Ancols

Graphique 13.4 : Dispersion comparée des ménages locataires par niveaux de revenus par rapport aux plafonds PLUS dans les principales communes de la MEL en 2018



Source : données de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitement Ancols

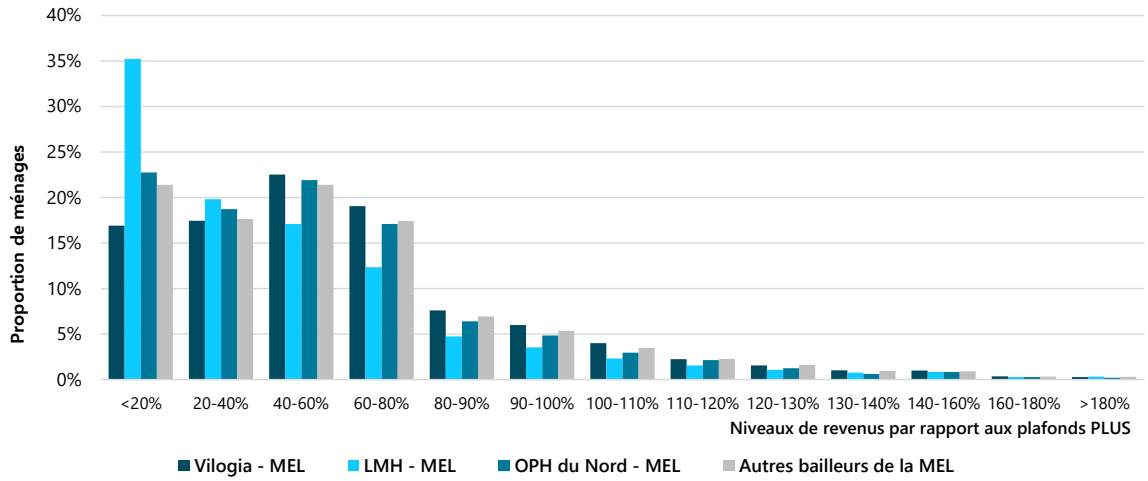
L'observation à l'échelle des principaux organismes de logement social de la métropole, corrélée à l'implantation territoriale de leur parc, mais qui constitue également le résultat des pratiques et politiques d'attribution, met en exergue une situation plus paupérisée des locataires de Lille Métropole Habitat comparativement aux autres bailleurs, 35 % des ménages locataires de LMH ayant des revenus inférieurs à 20 % des plafonds d'accès à un logement social standard. Cette proportion est 18 points supérieure à celle observée dans le parc de Vilogia dans la métropole, et 13 points à celle de l'OPH du Nord. LMH détient 6 792 logements sociaux sur le territoire de Roubaix, qui représentent 20 % de son parc situé dans la MEL et 44 % des logements sociaux communaux de cette ville. Vilogia détient 4 713 logements sur le territoire roubaisien, soit 12 % de son parc dans la MEL et 31 % du parc de la commune. Les locataires emménagés récents depuis deux ans dans le parc de l'office LMH sont pour 38 % d'entre eux en dessous de 20 % des plafonds d'accès au logement social standard, soit 18 points de plus que la situation observée dans le parc de Vilogia. La part des ménages bénéficiaires de l'APL dans le parc de Lille Métropole Habitat, de 60 %, est supérieure de 12 points à celle observée dans le parc de la SA d'HLM Vilogia.

Tableau 13.8 : Situation socio-économique comparée des ménages locataires des principaux bailleurs de la MEL en 2018

	Métropole Européenne de Lille	Vilogia - MEL	LMH - MEL	OPH du Nord - MEL	Autres bailleurs de la MEL
Ménages aux revenus < à 20% des plafonds PLUS	23,8%	16,9%	35,2%	22,7%	21,4%
Ménages aux revenus < à 60% des plafonds PLUS	62,8%	56,9%	72,1%	63,4%	60,4%
Ménages aux revenus ≥ à 100% des plafonds PLUS	9,1%	10,5%	7,2%	8,3%	9,8%
Emménagés recents aux revenus < à 20% des plafonds PLUS	28,1%	20,6%	38,3%	28,8%	26,0%
Emménagés recents aux revenus < à 60% des plafonds PLUS	68,8%	64,9%	74,3%	71,8%	66,1%
Personnes seules	39,9%	39,6%	40,8%	35,7%	39,1%
Familles monoparentales	20,0%	18,3%	19,5%	20,7%	22,8%
Ménages bénéficiaires des aides au logement (APL/AL)	51,1%	48,2%	60,0%	55,7%	42,0%
Ménages dont le titulaire a moins de 25 ans	2,0%	1,3%	2,0%	1,9%	3,0%
Ménages dont le titulaire a moins de 30 ans	8,4%	6,8%	7,5%	7,9%	12,0%
Ménages dont le titulaire a 75 ans ou plus	10,4%	12,9%	8,9%	11,2%	7,9%

Source : données de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitement Ancols

Graphique 13.5 : Dispersion comparée des ménages locataires par niveaux de revenus par rapport aux plafonds PLUS des principaux bailleurs de la MEL en 2018



Source : données de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitement Ancols

13.4 UNE DYNAMIQUE HÉTÉROGÈNE D'OCCUPATION DU PARC DANS LES QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA VILLE AVEC UN ACCROISSEMENT GÉNÉRALISÉ DU NIVEAU DE VULNÉRABILITÉ ÉCONOMIQUE DES MÉNAGES QUI Y SONT LOGÉS

La proportion de logements situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) est de 40 % dans la Métropole Européenne de Lille, le reste du département du Nord étant à un niveau inférieur de 8 points. Ces logements sont majoritairement sur le territoire de la commune de Lille, à hauteur de 32 %, soit 16 881 logements, suivi de Roubaix avec 12 887 logements qui représentent 25 % des logements en QPV de la métropole. Tourcoing et Villeneuve d'Ascq ont respectivement 4 605 et 4 350 logements, qui constituent 9 % et 8 % de l'ensemble des logements en QPV. Au niveau des localités, le poids des logements sociaux en QPV varie fortement d'une commune à l'autre. Plus de huit logements sociaux sur dix sont en quartier prioritaire de la ville à Roubaix. Cette proportion est de cinq logements sociaux sur dix à Lille.

Le loyer médian hors charges au m² de SH des logements sociaux en QPV à Roubaix est de 5,6 € et est identique au niveau communal global. Dans les QPV de Tourcoing et Villeneuve d'Ascq, qui représentent respectivement 38 % et 36 % du parc communal de ces villes, les loyers médians au m² de SH se situent autour de 5,0 €, contre environ 5,7 € pour les logements en dehors des QPV pour ceux deux communes. Lille, dont 53 % du parc social se situe en QPV, se caractérise par un loyer médian hors charges dans ces quartiers de 5,3 € au m² de SH, pour un loyer hors QPV à 6 € du m² de surface habitable.

LMH est le bailleur avec la plus forte proportion de parc dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville de la métropole, à hauteur de 66 %, pour un loyer médian de 5,2 € au m² de SH, contre 41 % et 34 % pour Vilogia et l'OPH du Nord, avec un loyer médian de respectivement 5,1 € et 5,4 €. Les autres bailleurs de la MEL n'ont que 17 % de leur parc métropolitain qui se situe dans des QPV.

En ce qui concerne l'occupation en 2018 des logements situés dans les quartiers prioritaires de la ville, la proportion de ménages à très faibles revenus, à savoir en deçà de 20 % des plafonds d'accès au logement social, est supérieure au niveau observé dans l'ensemble du parc social de 7 points à Lille et de 11 points à Villeneuve d'Ascq, tant en ce qui concerne l'ensemble du parc que les emménagés depuis moins de deux ans. Roubaix comprend la plus forte proportion de ménages à très faible revenus, tant en ce qui concerne l'ensemble des ménages locataires que les emménagés récent. En ce qui concerne l'évolution observée des profils des nouveaux entrants dans les quartiers prioritaires de la ville comparativement à l'ensemble des ménages occupant des quartiers prioritaires, la part des ménages dont les revenus sont en deçà de 20 % des plafonds d'accès au logement social est supérieure de 5 points dans la commune de Villeneuve d'Ascq, de 4 points à Lille et Tourcoing, et de 2 points à Roubaix.

Tableau 13.9 : Situation comparée des loyers et de l'occupation des quartiers prioritaires dans les principales communes de la MEL au 31 décembre 2018

	Métropole Européenne de Lille	Commune de Lille	Commune de Roubaix	Commune de Tourcoing	Commune de Villeneuce d'Ascq
Nombre de logements total	131 452	31 709	15 268	12 325	12 157
Part des logements en QPV	39,8%	53,2%	84,4%	37,4%	35,8%
Loyer médian en m² de SH en QPV	5,28 €	5,34 €	5,57 €	4,95 €	5,06 €
Loyer médian en m² de SH hors QPV	5,90 €	5,99 €	5,92 €	5,74 €	5,72 €
Ménages en QPV aux revenus < à 20% des plafonds PLUS	33,6%	36,2%	40,7%	37,9%	28,6%
Ménages en QPV aux revenus < à 60% des plafonds PLUS	74,3%	75,2%	81,3%	78,5%	70,0%
Ménages en QPV bénéficiaires des aides aux logement	63,2%	62,4%	71,3%	68,1%	60,1%
Emménagés recents en QPV aux revenus < à 20% du PLUS	38,7%	40,1%	42,9%	41,6%	33,3%
Emménagés recents en QPV aux revenus < à 60% du PLUS	78,8%	77,2%	82,1%	80,2%	74,4%
Emménagés recents en QPV bénéficiaires des APL/AL	68,2%	64,2%	73,6%	70,9%	66,7%

Source : données RPLS et de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitement Ancols

À l'échelle des principaux bailleurs, d'importantes disparités s'observent également, Au niveau de l'occupation du parc situé en QPV, Lille Métropole Habitat, qui a une part très significative de son parc, soit 66 %, en QPV, constitue le bailleur qui loge le plus de ménages à faibles revenus dans ces quartiers. Quatre ménages locataires en QPV sur dix de l'office ont des revenus en deçà de 20 % des plafonds d'accès au logement social et huit ménages sur dix en deçà de 60 %. Ces proportions sont de trois sur dix en ce qui concerne les ménages très paupérisés dans le parc de l'OPH du Nord situé en QPV dans la MEL et de deux sur dix pour Vilogia.

En ce qui concerne les nouveaux entrants dans les QPV, l'augmentation de la part des ménages à faibles revenus est importante pour l'OPH du Nord, un écart de 10 points étant observé entre leur proportion dans les emménagés récents et dans le parc total de l'office, aussi bien pour les ménages ayant des revenus en dessous de 20 % des plafonds susmentionnés que pour ceux en deçà de 60 % de ces plafonds. La même évolution s'observe chez Vilogia, avec un écart de respectivement 5 et 8 points. LMH dont l'occupation est globalement beaucoup plus sociale à l'échelle de l'ensemble de son parc enregistre moins d'évolution, le niveau d'accueil des ménages très paupérisés en QPV étant supérieur de 2 points comparativement à l'ensemble de son parc dans ces quartiers et aucune différence n'étant observée en ce qui concerne les ménages en deçà de 60 % des plafonds.

Tableau 13.10 : Situation comparée des loyers et de l'occupation des quartiers prioritaires des principaux bailleurs de la MEL au 31 décembre 2018

	Métropole Européenne de Lille	Vilogia - MEL	LMH - MEL	OPH du Nord - MEL	Autres bailleurs de la MEL
Nombre de logements total	131 452	40 398	34 684	19 441	36 929
Part des logements en QPV	39,8%	41,3%	65,6%	34,3%	16,9%
Loyer médian en m² de SH en QPV	5,28 €	5,13 €	5,21 €	5,42 €	5,91 €
Loyer médian en m² de SH hors QPV	5,90 €	5,80 €	5,52 €	5,61 €	6,19 €
Ménages en QPV aux revenus < à 20% des plafonds PLUS	33,6%	24,5%	41,0%	30,5%	35,2%
Ménages en QPV aux revenus < à 60% des plafonds PLUS	74,3%	67,8%	79,6%	73,1%	75,0%
Ménages en QPV bénéficiaires des aides aux logement	63,2%	58,7%	65,9%	67,1%	61,1%
Emménagés recents en QPV aux revenus < à 20% du PLUS	38,7%	29,4%	43,2%	40,7%	40,6%
Emménagés recents en QPV aux revenus < à 60% du PLUS	78,8%	75,9%	79,3%	83,3%	77,8%
Emménagés recents en QPV bénéficiaires des APL/AL	68,2%	65,6%	65,9%	80,0%	67,6%

Source : données RPLS et de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitement Ancols

La MEL a contractualisé en octobre 2016, dans le cadre de la conférence intercommunale du logement (CIL)[152] créée en décembre 2014, avec les différents acteurs du logement de la métropole, en particulier les communes membres, le conseil départemental, les organismes de logement social, ainsi que les réservataires détenteurs de droits de réservation, le document cadre de la convention intercommunale d'équilibre territorial (CIET), la charte métropolitaine de relogement et le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information du demandeur.

13.5 UNE GESTION LOCATIVE DES DIFFÉRENTS BAILLEURS SOCIAUX COMPORTANT D'IMPORTANTS AXES DE PROGRÈS

Compte tenu du maillage d'implantation et de choix organisationnels spécifiques à chaque bailleur, les principaux organismes de la MEL disposent de modalités de service de proximité différenciées.

13.5.1 Un cadre d'intervention défini à l'échelle de la métropole

La CIL, qui constitue le cadre de gouvernance locale de la politique de l'habitat, coordonne la concertation et conduit les projets développés par la MEL en partenariat avec les communes membres et l'ensemble des partenaires du logement. Elle élabore, met en œuvre et suit les documents stratégiques des politiques d'attribution de logement social, de gestion de la demande et d'information du demandeur. La MEL, à travers ces trois documents, s'engage pour atteindre les objectifs d'équilibre territorial et d'équité dans le traitement de la demande. Les orientations métropolitaines, qui impliquent les 90 communes membres, portent notamment sur la prise en compte des ménages prioritaires par toutes les communes, le développement de l'offre de logements sociaux dans toute la métropole, une politique des loyers favorable à la mixité sociale, une information harmonisée des demandeurs sur l'ensemble du territoire de la MEL, et le

[152] La conférence intercommunale du logement (CIL), créée en 2014, a pour objectif de définir les orientations de la politique intercommunale d'attribution de logements au sein du parc locatif social, de développer la mixité sociale, de favoriser la coopération entre les bailleurs et les réservataires, et d'améliorer la transparence du dispositif pour les demandeurs de logement social. Ces orientations sont déclinées pour les publics prioritaires, pour certains secteurs géographiques prioritaires, et pour les personnes relogées dans le cadre des opérations Anru.

développement d'une gestion et d'une analyse partagées de la demande s'appuyant sur un partenariat renforcé à travers des instances spécifiques.

La convention intercommunale d'équilibre territorial (CIET) d'une durée de six ans, qui constitue le document unique de cadrage[153], a pour objet de définir les orientations en matière d'attribution à l'échelle des quartiers et des résidences, en fonction de la fragilité des quartiers, qualifiée grâce à une analyse du profil des ménages y résidant. Des objectifs d'attributions y sont fixés en fonction des revenus des ménages, avec comme barème les plafonds d'accès à un logement social actifs en 2016, visant à une répartition des attributions équilibrée entre des ménages très modestes (revenus inférieurs à 40 % des plafonds), modestes (entre 40 % et 60 %), aux revenus intermédiaires (entre 60 % et 80 %) et avec des revenus plus élevés (supérieurs à 80 % des plafonds). En termes de gestion locative, la CIET constitue le socle de la stratégie de peuplement en matière d'attribution de logements sociaux sur le territoire de la MEL, les objectifs d'attributions y étant fortement cadrés par l'EPCI. Elle influe sur les politiques d'attribution des principaux opérateurs de la métropole.

Lille Métropole Habitat, compte tenu de la structure de son parc majoritairement implanté dans les QPV qui contribue à une concentration de ménages locataires très modestes, est mobilisée pour opérer un rééquilibrage. L'office a affiché en 2016 un objectif triennal de réduction de 20 points de l'accueil des ménages très modestes, au sens de la CIET (revenus inférieurs à 40 % des plafonds). Parmi les actions menées par l'office de la MEL pour atteindre cet objectif, un partenariat a été mis en place avec Action Logement pour la gestion de son contingent avec pour objectif d'augmenter la part des salariés parmi les primo-entrants dans le parc. Le résultat n'est pas visible au regard des évolutions observées dans le cadre des enquêtes d'occupation. Le niveau d'accueil par LMH des ménages aux revenus très modestes n'a en effet pas baissé, mais il convient de noter que ce niveau augmente en revanche dans le parc des autres bailleurs de la métropole.

En ce qui concerne Vilogia, son conseil d'administration a approuvé par délibération en octobre 2017 une note de politique générale d'attribution des logements au niveau du groupe Vilogia qui prend en compte les obligations réglementaires, mais qui ne les décline pas et ne précise pas les conditions de mise en œuvre du droit au logement et le respect des objectifs fixés par l'État dans le cadre du logement des ménages prioritaires. De plus, ces orientations n'intègrent pas expressément les engagements pris par la société dans les grandes métropoles, et notamment dans son secteur historique et principal d'intervention, par la signature de la CIET avec la MEL.

Partenord Habitat dispose également d'une charte d'attribution, qui reprend les obligations légales et réglementaires.

L'agence souligne que le rééquilibrage de peuplement à l'échelle de tous les bailleurs de la métropole est déterminant, et que la préservation du niveau global d'accueil des ménages à faibles revenus constitue un enjeu majeur, en particulier sur certains territoires de la métropole. Tout en

[153] La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 29 janvier 2017 a fusionné dans la convention intercommunale d'attributions (CIA) la convention intercommunale d'équilibre territorial (CIET) et le nouvel Accord collectif intercommunal (ACI). Le document cadre de la MEL fait état de cette fusion en une convention unique réunissant les orientations sur les attributions. Le premier ACI de la MEL a été signé en 2013 avec les organismes de logement social avec pour objectif de fixer les conditions d'un meilleur accès au logement des ménages prioritaires et d'un rééquilibrage territorial des attributions à l'échelle métropolitaine.

poursuivant un objectif de rééquilibrage entre bailleurs, il appartient notamment à la collectivité d'opérer un suivi des attributions des bailleurs de son territoire, et d'agir dans la mesure de ses prérogatives (délégataire des aides à la pierre, maîtrise du foncier disponible pour la construction de logements sociaux, etc.) pour orienter l'occupation et de se doter des moyens de faire respecter la CIET par l'ensemble des bailleurs intervenant sur son territoire.

13.5.2 Une qualité de service perfectible avec une présence de proximité variable

Vilogia, implanté sur différents territoires, dispose de directions métiers qui définissent des politiques nationales et pilotent l'activité de l'ensemble des territoires. Cette organisation par métiers s'imbrique dans une organisation territoriale, six directions de territoires étant implantées à Paris, Nantes, Bordeaux, Marseille, Lyon et Strasbourg. Il n'y a pas de direction territoriale sur la MEL, qui constitue le territoire d'intervention prééminent de la société, les directions métiers assurant directement l'ensemble des fonctions opérationnelles sur la métropole. Vilogia dispose par ailleurs d'une régie conséquente, d'une cinquantaine de personnes, qui n'intervient que sur la MEL (les autres territoires étant gérés par des prestataires) et qui réalise sur l'ensemble du territoire métropolitain les contrôles de sécurité réglementaires (colonnes sèches, blocs de secours, systèmes de désenfumage, extincteurs, etc.), et, sur une partie de la MEL (environ 8 500 logements), la maintenance des systèmes de chauffage collectif ainsi que l'ensemble des prestations du « multiservices », 24h sur 24 et 7 jours sur 7 en cas de panne, selon le même cahier des charges que les entreprises privées attributaires des autres lots géographiques du multiservices. En termes de service rendu et malgré une organisation relativement structurée, compte tenu des observations opérées par les locataires dans le cadre des enquêtes diligentées par le bailleur, Vilogia se caractérise par un niveau de service perfectible, compte tenu d'une prise en compte insuffisante des demandes d'intervention technique des locataires. Dans le domaine de la relation clients, Vilogia met en avant un réseau important de chargés de clientèle (aspects locatifs) et de chargés de patrimoine (aspects techniques), qui sont joignables uniquement sur rendez-vous, généralement chez le locataire, quatre lieux d'accueil physique étant disponibles pour la totalité de la MEL. De façon générale, la société privilégie les relations *via* le téléphone, le courrier électronique et son site Internet. Si cette politique s'intègre dans l'évolution des moyens de communication et peut contribuer à la diminution des coûts de gestion, Vilogia doit être vigilante en ce qui concerne les populations les plus fragiles.

Sur la MEL, Vilogia n'a pas de politique suffisante en matière de niveau de présence en termes de gardiennage ou de surveillance. Sur la base des données fournies par la société, il apparaît que 16 agents de proximité affectés dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville interviennent sur un nombre de logements dépassant largement ce qui est réglementairement requis, à savoir un équivalent temps plein (ETP) par tranche de 100 logements. Ceci est en particulier le cas à Mons-en-Barœul où un seul agent de proximité intervient sur 877 logements en QPV, à Lambersart (523 logements pour un agent), à Tourcoing (469 logements pour un agent et 411 logements pour un autre), Villeneuve d'Ascq (452 logements pour un agent) et Roubaix (398 logements pour un agent).

Lille Métropole Habitat fait l'objet d'un niveau de réclamation important, malgré une forte présence sur le terrain et une implication effective et continue dans les dispositifs de gestion urbaine de proximité, en particulier en matière de traitement des réclamations. Malgré une organisation territoriale ponctuée d'agences qui maillent le territoire et surtout un personnel de proximité conséquent, le taux de satisfaction des locataires traduit dans les enquêtes triennales est insuffisant, et la qualité de service aux locataires nécessite d'être améliorée. La mise en place d'un centre de relation client (CRC) en 2015 a permis d'améliorer la joignabilité de l'office sans impact toutefois sur la satisfaction. Aujourd'hui, la qualité de service constitue l'axe premier du projet d'entreprise « LMH 2020 » et a conduit à des évolutions. Les agences fonctionnent désormais avec la mise en place d'un accueil personnalisé uniquement sur rendez-vous. La volonté est de désengorger les agences fortement sollicitées par des demandeurs désormais orientés vers les lieux labélisés de la MEL. Ceci constitue un changement d'organisation, qui est conditionné par une joignabilité sans faille du CRC et une fluidité de communication avec les agences. Les modalités de mise en place progressive, expérimentées dans une agence avant un déploiement généralisé en deux vagues sur l'année 2019 sont de nature à améliorer la satisfaction des locataires. Concernant la gestion des réclamations techniques, la mise en place d'outils de suivi et d'enquête de satisfaction par SMS doit assurer une traçabilité jusqu'alors très partielle. Elle doit cependant être associée à un management par les délais à tous les niveaux d'intervention. Un quart du temps de travail des chargés de proximité, qui constituent 40 % du personnel de terrain. est consacré aux sollicitations des locataires. Ils doivent être à la fois confortés dans leurs compétences techniques et dotés de moyens pour permettre le suivi et la garantie du respect des délais par les prestataires.

L'OPH du Nord se caractérise par une qualité de service également perfectible en ce qui concerne le traitement des demandes d'intervention technique et en matière de propreté des espaces communs, soulignées par une insatisfaction, en hausse, des locataires. L'efficacité en matière de délais d'intervention et la qualité des travaux réalisés par les entreprises sont notamment évaluées en net recul. L'office a entamé une revue des process des commandes à ses prestataires dans le cadre des nouveaux marchés d'entretien passés en 2019 afin d'améliorer les délais et la qualité de réponse aux réclamations techniques des locataires. L'outil de gestion de la relation clients (GRC) qui existe depuis plusieurs années, permet une bonne traçabilité des réclamations exprimées auprès d'un numéro d'appel unique (géré par un prestataire extérieur) ou lorsque le locataire se déplace en point-service. Des extractions de la GRC confirment une dégradation en 2017 et 2018 des délais d'information des locataires à la suite de réclamation ainsi que des délais d'intervention des entreprises. Malgré ces mauvais résultats, aucun plan d'action global n'a toutefois été formalisé au niveau de l'office. Par ailleurs, aucun indicateur de suivi des réclamations clients n'est utilisé par la direction générale ou par les directeurs territoriaux. Les personnels de service assurent le nettoyage des halls d'entrée et des cabines d'ascenseur, la plupart des paliers et escaliers sont entretenus par les locataires. Certains immeubles relèvent d'un entretien externalisé, il a été constaté lors des visites de patrimoine des situations très variables.

13.5.3 Une politique de fixation aux plafonds des loyers à la relocation à infléchir pour éviter une inflation du coût locatif

En termes de politique locative, il est observé à l'échelle des principaux bailleurs, des pratiques similaires de fixation des loyers aux plafonds conventionnels lors des relocations.

La politique des loyers de Vilogia, qui porte exclusivement sur les augmentations annuelles et à la relocation, stipule l'augmentation au plafond des loyers lors la relocation, avec une possibilité laissée aux agences territoriales de ponctuellement diminuer le loyer du logement d'un locataire entrant, en cas de difficultés de commercialisation et après étude de marketing.

Depuis le 1er juillet 2016, LMH, à la suite de la décision prise en conseil d'administration en mai 2016, fixe les loyers au niveau des plafonds issus des conventions APL pour tout logement proposé à la relocation ou mis en service, ce qui conduit l'office à proposer désormais des loyers de même niveau que celui de ses homologues, ce qui réduit fortement l'accessibilité économique du parc de l'office. LMH n'applique toutefois pas cette règle aux attributions réalisées dans le cadre des opérations de renouvellement urbain, ni aux mutations internes de personnes âgées de plus de 65 ans en situation de sous-occupation. Cette politique de loyers a une traduction directe dans l'évolution des produits locatifs de l'ordre de 1 M€ en 2017 et de 1,9 M€ en 2018.

L'OPH du Nord pratique lui aussi, à chaque relocation, une politique d'augmentation systématique du loyer jusqu'au loyer plafond conventionnel.

Cette politique de revalorisation presque systématique des loyers présente un intérêt financier pour les organismes, mais a pour effet de réduire sensiblement l'accessibilité économique de leur parc. Cette démarche ne se justifie pas au regard de la situation financière des trois principaux bailleurs de la MEL et doit s'infléchir, ou tout au moins être mise en œuvre avec beaucoup de discernement et de parcimonie, et non de façon systématique, d'autant plus que les niveaux et modalités de gestion des charges locatives peuvent accentuer le coût locatif pour les ménages.

En effet, en ce qui concerne les charges locatives, Vilogia se caractérise par un défaut récurrent de maîtrise de la régularisation annuelle avec d'importants retards et des modalités de récupération des charges de personnel irrégulières. Ainsi, pendant la période contrôlée, la régularisation de l'exercice 2015 ne s'est achevée qu'au cours du deuxième semestre de l'année 2017 pour la presque totalité des territoires. Ces retards mettent les locataires en difficulté et peuvent aussi occasionner des pertes pour la société qui ont pour effet de diminuer la performance de son exploitation. Les équipes de la société ne disposent pas des outils adaptés pour mener à bien ces tâches dans des conditions optimales. Les traitements des acomptes et des relevés d'eau ne sont pas automatisés, et les services ne procédant pas à un ajustement des acomptes en cours d'année, il en résulte un sur-provisionnement excessif dans le département du Nord et les autres territoires d'implantation de la société. De même, aucun seuil de déclenchement automatique d'un étalement de la régularisation n'ayant été défini, ce dernier est laissé au libre arbitre de chaque responsable d'agence lorsque le solde est négatif pour le locataire.

L'OPH Nord doit quant à lui veiller à mieux évaluer les montants de provisionnement des charges récupérables, la proportion de ménages locataires concernés par des sur-provisionnements ou des sous-provisionnements supérieurs à 25 % étant trop importante (6,5 % en 2017). L'office prévoit dans le contrat de service que tout écart de provisionnement de +/- 25 % (hors eau) peut donner lieu à un geste commercial dont le montant maximal est de 40 €.

En ce qui concerne LMH, une certaine stabilité des charges générales est observée entre 2013 et 2017. Participant à l'accessibilité économique des logements, elles font l'objet d'un examen attentif par l'office, grâce notamment à un observatoire des charges, présenté de manière détaillée au conseil de concertation locative, et un traitement rapide. Le taux de provisionnement observé apparait correct et les locataires sont informés au mois de mai du montant de leur régularisation de charges de l'année précédente, quittancé le mois suivant.

13.6 UNE SITUATION FINANCIÈRE DES PRINCIPAUX BAILLEURS TRÈS SAINE AVEC UN POINT DE VIGILANCE SUR LES COÛTS DE GESTION POUR LE PREMIER OPÉRATEUR DE LA MÉTROPOLE

L'analyse comparée des performances d'exploitation des trois principaux opérateurs de la MEL montre des niveaux de profitabilité satisfaisants. L'excédent brut d'exploitation de Vilogia s'établit ainsi à 45,2 % en 2018, contre 47,7 % pour l'OPH du Nord et 42,7 % pour LMH, le niveau sectoriel global étant de 45,0 % pour la même année. La performance en retrait de LMH s'explique principalement par un produit locatif moins important que pour les deux autres bailleurs, soit en 2018 une moyenne annuelle de 3 437 € par logement ou équivalent géré, contre 4 700 € pour Vilogia et 4 372 € pour l'OPH du Nord.

Bien qu'ayant le produit locatif au logement ou équivalent le plus élevé, Vilogia affiche une profitabilité inférieure à celle de l'OPH du Nord en raison de coûts de gestion très élevés alors même que des insuffisances sont toujours pointées dans la gestion de proximité et sans qu'aucun plan d'action ne soit défini pour les réduire. Le coût de gestion au logement ou équivalent de Vilogia s'établit à 1 338 € en 2018, en baisse annuelle moyenne de 1,7 %sur la période 2014-2018, ce qui traduit un effort insuffisant au regard des enjeux de cette question d'absence de maîtrise des coûts de gestion qui a été pointée de manière récurrente dans les rapports de contrôle de l'agence.

Tableau 13.11 : Capacité d'autofinancement comparée des principaux bailleurs de la MEL

Montants en millions d'euros

Rubriques	Vilogia		OPH du Nord		LMH	
	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018
Loyers	282,49	2,7%	197,72	0,5%	128,77	0,4%
Écart de récupération de charges	- 4,20		- 2,25	10,0%	- 2,40	10,2%
Péréquation RLS	- 0,47		1,46		2,08	
Produits locatifs	**277,81**	**1,9%**	**196,94**	**0,6%**	**128,45**	**0,6%**
Ventes d'immeubles	28,18	3,4%	2,44	- 16,3%	4,15	11,6%
Produits des activités annexes	2,38	- 16,7%	2,16	14,0%	2,53	3,7%
Chiffre d'affaires	**308,37**	**1,8%**	**201,55**	**0,3%**	**135,13**	**1,0%**
Production stockée et coûts de promotion immobilière	- 23,32	2,8%	- 2,31	- 16,0%	- 3,74	
Production immobilisée	0,28	- 33,0%			0,06	- 45,5%
Produit net issu des activités	**285,33**	**1,6%**	**199,24**	**0,6%**	**131,46**	**0,8%**
Coût de gestion	- 80,44	0,3%	- 40,39	- 3,1%	- 33,88	- 1,0%
Charges de maintenance (y.c régie)	- 33,48	5,0%	- 42,16	- 2,0%	- 22,28	3,3%
Cotisation CGLLS	- 7,13	25,7%	- 2,97	- 2,1%	- 1,75	23,6%
Taxes foncières sur les propriétés bâties	- 22,37	2,8%	- 15,83	3,4%	- 12,75	2,1%
Créances irrécouvrables	- 2,57	13,3%	- 1,83	14,2%	- 3,09	10,2%
Excédent brut d'exploitation	**139,34**	**0,1%**	**96,06**	**2,3%**	**57,70**	**- 0,3%**
Autres charges et produits d'exploitation	7,88	4,5%	5,56		1,66	- 3,2%
Intérêts sur financements locatifs	- 42,37	3,3%	- 16,28	- 3,8%	- 13,85	- 3,1%
CAF courante	**104,85**	**- 0,8%**	**85,34**	**5,4%**	**45,51**	**0,5%**
Autres flux financiers	- 2,64	4,6%	1,89		0,69	13,6%
Flux exceptionnels	- 1,83		6,47	24,4%	1,13	
Impôt sur les bénéfices	- 0,26					
CAF brute	**100,12**	**- 1,3%**	**93,70**	**6,9%**	**47,33**	**0,6%**
Ventes de logements et d'autres actifs immobilisés	**31,10**	**- 15,3%**	**5,38**	**18,8%**	**8,28**	**8,6%**

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Affichant un coût de gestion au logement ou équivalent de 904 € en 2018, en baisse annuelle moyenne de 4,3 % sur la période 2014-2018, LMH prévoit une stabilité de ses frais de structure (charges de personnel et charges de gestion) afin de maintenir sa capacité d'autofinancement. Cet engagement suppose de poursuivre la politique volontariste de limitation des charges de personnel engagée depuis 2015 et qui s'est accélérée en 2018 pour des raisons conjoncturelles. Dans la mesure où il s'agit d'en faire un engagement structurel et compte tenu de l'enjeu financier qu'il représente, cet objectif doit s'appuyer sur une stratégie formalisée en matière de ressources humaines. En outre, il faut préciser que même si les coûts de gestion de LMH s'avèrent suffisamment contenus, ils sont pénalisés par la construction de son siège social. Le prix de revient de ce bâtiment mis en service en 2015 s'élève à 37 M€, dont 10 M€ correspondant à la construction d'un parking silo de 226 places dont le coût est injustifié au regard des standards habituels et des contraintes techniques.

Tableau 13.12 : Coûts de gestion comparés des principaux bailleurs de la MEL

Montants en millions d'euros

Rubriques	Vilogia		OPH du Nord		LMH	
	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018
Charges de personnel	63,45	- 0,9%	35,12	2,1%	26,85	- 0,8%
Personnel extérieur à l'organisme	0,38	- 5,4%	0,09	- 1,1%	0,07	- 11,5%
Déduct° coûts internes de product° immobilisée/stockée	- 10,22	13,8%	- 0,64	- 1,3%	- 1,90	0,2%
Déduct° coût du personnel de maintenance en régie	- 1,61	37,9%			- 0,87	- 7,1%
Transferts de charges d'exploitation	- 7,90	12,9%	- 0,85	15,2%		
Coûts de personnel hors régie et maîtrise d'ouvrage (1)	**44,11**	**- 5,3%**	**33,73**	**1,5%**	**24,14**	**- 0,7%**
Approvisionnements (stocks et variation)	0,88	28,2%				
Achats non stockés de matériel et fournitures	2,01	7,5%	1,20	0,6%	1,12	- 8,2%
Déduct° consommations pour maintenance en régie	- 0,60	- 7,1%			- 0,50	- 16,9%
Crédit baux et baux à long terme	0,32	- 0,7%	0,02	17,6%	0,01	37,6%
Primes d'assurances	3,21	4,5%	2,01	3,4%	1,60	4,5%
Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	11,80	7,2%	2,02	7,6%	3,22	- 3,9%
Publicité, publications, relations publiques	1,03	- 1,3%	0,13	- 2,4%	0,33	- 5,9%
Déplacements, missions et réceptions	1,22	- 1,9%	0,50	- 3,4%	0,21	- 7,0%
Redevances de sous-traitance générale	3,07		1,74	- 1,6%	0,18	133,5%
Autres services extérieurs	19,27	13,0%	0,83	- 39,4%	4,99	6,7%
Déduct° cotisations CGLLS	- 7,13	25,7%	- 2,97	- 2,1%	- 1,75	23,6%
Déduct° mutualisation FNAP-CGLLS						
Impôts, taxes et versements assimilés, hors rémunérat°	1,35	8,7%	1,07	10,5%	0,35	3,1%
Quotes-parts de résultat sur opérat° faites en commun	- 0,08	- 23,6%				
Redevances et charges diverses de gestion courante	0,00	- 91,0%	0,09	1,3%	0,00	- 42,1%
Autres charges externes hors régie et hors CGLLS (2)	**36,33**	**10,4%**	**6,66**	**- 17,0%**	**9,75**	**- 1,9%**
Coût de gestion normalisé (3) = (1)+(2)	**80,44**	**0,3%**	**40,39**	**- 3,1%**	**33,88**	**- 1,0%**
Nombre de logements et équivalents logements gérés (4)	60 105	2,1%	45 224	1,4%	37 464	3,4%
Coût de gestion normalisé au logement et équivalent logement gérés (en €) = (3)/(4)	**1 338**	**- 1,7%**	**893**	**- 4,5%**	**904**	**- 4,3%**

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Grâce à des paramètres d'exploitation globalement solides, les trois principaux opérateurs de la MEL présentent des structures financières saines, voire exceptionnellement robustes pour ce qui concerne l'OPH du Nord dont le fonds de roulement au logement est de 6 797 € en 2018, contre 2 275 € pour Vilogia et 638 € pour LMH. Après prise en compte des éléments de besoin en fonds de roulement, la trésorerie nette de LMH ressort à 1 097 € contre 2 250 € pour Vilogia et 7 153 € pour l'OPH du Nord.

La solidité de leurs structures financières respectives permet aux trois opérateurs d'avoir des équilibres structurels qui garantissent la soutenabilité de leurs projets d'investissement.

Tableau 13.13 : Structure financière comparée des principaux bailleurs de la MEL

Montants en millions d'euros

Rubriques	Vilogia		OPH du Nord		LMH	
	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018
Capitaux propres	1 103,87	7,8%	639,34	8,3%	371,94	4,3%
Provisions pour gros entretien	3,19	- 43,0%	30,53	- 7,3%	6,63	- 13,7%
Autres provisions pour risques et charges	24,77	- 3,9%	8,99	- 4,7%	4,11	- 19,3%
Amortissements et dépréciations	1 449,33	5,8%	802,15	5,0%	700,65	2,2%
Ressources propres	**2 581,17**	**6,1%**	**1 481,02**	**5,9%**	**1 083,33**	**2,6%**
Dettes financières	2 895,02	9,2%	1 139,42	7,4%	773,50	1,9%
Ressources stables	**5 476,19**	**7,7%**	**2 620,44**	**6,6%**	**1 856,83**	**2,3%**
Immobilisations d'exploitation brutes	- 5 319,79	8,4%	- 2 310,46	3,9%	- 1 826,30	2,3%
Fonds de roulement économique[1]	**156,40**	**- 8,3%**	**309,98**	**60,6%**	**30,53**	**3,8%**
Immobilisations financières	- 19,65	3,8%	- 2,58	9,5%	- 6,61	- 8,1%
Fonds de roulement net global (FRNG)[1]	**136,75**	**- 9,5%**	**307,40**	**61,9%**	**23,91**	**8,9%**
Portage accession et opérations d'aménagement[2]	- 56,18	- 1,7%	- 18,78	- 2,3%	4,68	
Créances locataires et acquéreurs[2]	- 29,89	- 9,2%	- 14,14	12,4%	- 13,67	10,6%
Autres éléments du BFR[2]	84,55	22,9%	49,02	35,5%	26,21	1,9%
Trésorerie nette	**135,23**	**- 0,3%**	**323,50**	**81,4%**	**41,13**	**7,4%**

[1] Hors dépréciations de l'actif circulant

[2] Montants nets des dépréciations

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Concernant la SA d'HLM Vilogia, elle affiche une situation relativement équilibrée avec un endettement net de trésorerie équivalant à 26 ans de capacité d'autofinancement et une durée de vie comptable résiduelle du parc identique. Pour les prochaines années, la société infléchit son modèle économique intégrant une décision de suspendre la politique de vente en bloc dans les Hauts-de-France, les ventes de logements à l'unité devant quant à elles se poursuivre. Sa situation financière lui permet de déployer une politique d'investissements ambitieuse. Ses projections financières intègrent la réalisation prioritaire du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)[154], le rattrapage du retard en matière de réhabilitation du parc ainsi que le maintien d'une production neuve soutenue dans un premier temps à l'horizon de 4 ans, mais qui doit diminuer dans un second temps. Cette projection prévisionnelle, très volontariste, permet une mobilisation des capacités financières de la société à l'échelle de 5 ans et semble soutenable sous réserve d'une réelle maîtrise de ses coûts de gestion pour accroître le niveau de capacité d'autofinancement et d'un pilotage rigoureux des investissements.

Pour LMH, sa structure financière est beaucoup plus saine avec un endettement net de trésorerie égale à 16 années de capacité d'autofinancement et une durée de vie comptable résiduelle du parc de 19 ans. Toutefois, les volumes d'investissement projetés, en grande partie inhérents au NPNRU, sont de nature à fortement solliciter les marges de manœuvre. Par ailleurs, ces investissements n'épuisent pas les besoins identifiés sur le parc existant. La MEL a décidé dans ce contexte d'apporter pour la première fois un soutien financier significatif à son opérateur, qui avant la signature de la convention d'objectifs ne bénéficiait que de la garantie d'emprunt. Ce soutien conditionné par le portage des orientations définies par la MEL est assorti d'un dispositif de pilotage assuré par celle-

[154] La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a instauré le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), qui fait suite au programme national pour la rénovation urbaine (PNRU), institué en 2003. Ce nouveau programme de transformation de quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), doit se déployer à l'horizon de 2024.

ci. Il repose sur des comptes-rendus financiers réguliers de la part de LMH ainsi que sur des indicateurs de suivi et de performance. Au regard de la situation particulièrement saine et solide de LMH, ce soutien financier de la collectivité constitue un levier supplémentaire qui doit conduire l'organisme à accroître ses ambitions en matière notamment d'intervention sur le parc existant.

Quant à l'OPH du Nord, il dispose d'une excellente situation avec un endettement net de trésorerie inférieur à 10 ans et une durée de vie comptable résiduelle du parc de 22 ans. Cette situation offre à l'office de significatives marges de manœuvres qui ont été peu mobilisées et que l'organisme doit utiliser pour réaliser les importants travaux de réhabilitation nécessités par l'état de son parc.

Tableau 13.14 : Équilibres structurels comparés des principaux bailleurs de la MEL

Montants en millions d'euros

Rubriques	Vilogia	OPH du Nord	LMH
Endettement	2 895,02	1 139,42	773,50
Capacité d'autofinancement courante (CAFC)	104,85	85,34	45,51
Endettement / CAFC	**27,61**	**13,35**	**17,00**
Trésorerie	135,23	323,50	41,13
Endettement net de trésorerie	2 759,80	815,92	732,36
Endettement net de trésorerie / CAFC	**26,32**	**9,56**	**16,09**
Valeur nette comptable du parc locatif (VNC)	2 577,26	1 174,33	791,28
Dotations Amortissements du parc locatif	97,28	53,58	41,19
VNC / Amortissement du parc locatif	**26,49**	**21,92**	**19,21**
Ressources propres	2 581,17	1 481,02	1 083,33
Ressources stables	5 476,19	2 620,44	1 856,83
Ressources propres / Ressources stables	**47,1%**	**56,5%**	**58,3%**

Source : données Harmonia, traitements Ancols

13.7 UNE STRATÉGIE PATRIMONIALE INSUFFISAMMENT PILOTÉE

Les principaux opérateurs de la MEL ont été fortement impactés par les projets du programme national de rénovation urbaine (PNRU) dans le cadre d'opérations de démolition-reconstruction, de réhabilitation et de résidentialisation, et le sont également avec le NPNRU. Pour optimiser l'utilisation de leurs moyens consacrés à cet enjeu et créer des économies d'échelle, Vilogia et LMH se sont associés pour créer un groupement d'intérêt économique (GIE)[155] dédié au renouvellement urbain (la MÉTA, Mutualisation des Énergies pour Transformer et Aménager) afin de poursuivre et d'optimiser les travaux déjà engagés dans le cadre du PNRU. Il s'agit pour ces deux importants opérateurs de mutualiser leurs moyens et leurs compétences dans le cadre d'opérations d'ingénierie financière, sociale et de l'économie de proximité (gestion urbaine et sociale de proximité, insertion professionnelle, relogement, tranquillité résidentielle, activités économiques, etc.).

Hormis les enjeux de rénovation urbaine qui représentent par exemple pour LMH 10 % de son patrimoine en termes de démolition et 8 % en matière de réhabilitation, les opérateurs sont confrontés à d'importantes problématiques de réhabilitation et de développement pour lesquelles les contrôles de l'agence mettent en évidence quelques dysfonctionnements.

[155] Un groupement d'intérêt économique (GIE) constitue une forme juridique particulière permettant à des personnes physiques ou morales qui en sont membres de mutualiser des activités utiles à leur fonctionnement.

Ainsi, Vilogia ne dispose pas d'une base patrimoniale à jour lui permettant de connaître l'état du parc et d'objectiver son plan stratégique de patrimoine (PSP)[156]. En l'absence d'une connaissance fine de l'état du parc et des composants, une stratégie d'intervention hiérarchisée est difficile à établir, de même que des *scenarii* à moyen terme de remplacement de composants. Aussi, le PSP est davantage un outil de programmation annuelle des opérations de réhabilitation à lancer dans les deux ans qu'un véritable outil de stratégie patrimoniale à moyen et long terme. La détermination des besoins de réhabilitation à moyen terme, thermique ou non, est en conséquence à fiabiliser. Par ailleurs, Vilogia ne dispose pas de plan pluriannuel d'entretien (PPE). Des démarches ont été mises en œuvre par le bailleur pour modifier cette situation. Ainsi l'organisme prévoit le déploiement rapide d'une solution de gestion technique du patrimoine (GTP) directement intégrée au progiciel métier, associée à des états des lieux dématérialisés et à une cotation du parc pour faciliter la programmation des campagnes de remplacement de composants. De façon générale, l'agence signale que la méthodologie d'élaboration du PSP doit être revue pour lui permettre de retrouver son rôle de planification à moyen et long terme afin de remédier aux insuffisances relevées. Sur la période 2013-2017, le volume des réhabilitations a été modeste. Vilogia y a consacré 298 M€ soit un rythme annuel moyen de 60 M€ en 5 ans. Cela ne représente que 15 % du programme d'investissement global de la société qui oriente essentiellement son effort vers la production neuve et les achats en bloc de logements. La réhabilitation du parc, notamment énergivore, n'a réellement été un axe fort de la stratégie patrimoniale de Vilogia qu'à compter de 2016/2017. Près d'un tiers des logements reste énergivore et l'efficacité énergétique du patrimoine de Vilogia est moindre que celle constatée au niveau national et dans le département du Nord.

LMH se caractérise par un patrimoine qui présente d'importants besoins de remise à niveau. Selon le diagnostic du PSP, environ 10 000 logements ont un niveau technique jugé faible et 10 200 sont classés en catégories E, F ou G au titre de la performance énergétique. Les projections de LMH prévoient un rythme annuel de 650 réhabilitations sur la période 2019-2026.

Pour l'OPH du Nord, la stratégie patrimoniale est insuffisante en regard des besoins du parc et des besoins en logements neufs, alors que l'office dispose de solides capacités financières. Le PSP, qui consiste essentiellement en un diagnostic technique des bâtiments existants en classant les immeubles selon les actions à y effectuer ou leur devenir (maintenance courante, réhabilitation, démolition ou vente), nécessite une actualisation en profondeur. Il n'apparaît pas être un outil stratégique de planification, ne comprenant ni évaluation financière des travaux à réaliser, ni échéancier prévisionnel à court et moyen terme. Concernant le parc existant, la priorité de réhabilitation porte exclusivement sur l'amélioration thermique. Il s'agit d'un choix opportuniste pour l'office qui conforte ainsi sa situation financière avec des opérations lui permettant de maximiser des rentrées financières : dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), vente de certificats d'économie d'énergie, contribution des locataires aux travaux d'économie d'énergie couramment dénommée « troisième ligne de quittance ». En revanche, le parc non

[156] Le plan stratégique de patrimoine (PSP) est le document obligatoire de référence de la politique patrimoniale des organismes de logement social. Il établit la stratégie de l'organisme pour son patrimoine, en tenant compte des orientations fixées par les programmes locaux de l'habitat. À partir d'une analyse de la qualité et du positionnement du parc, il doit définir l'évolution à moyen et long terme des différentes composantes du parc, les choix d'investissement et de gestion qui en résultent, et présenter les perspectives de développement du patrimoine.

concerné par les réhabilitations thermiques peut présenter à terme des besoins importants de rénovation. Près de 10 000 logements ont été identifiés comme tel dans le PSP, mais sans chiffrage des investissements qui seraient nécessaires. Pour répondre aux urgences, une enveloppe annuelle d'investissement de 3 M€ a été mise en place à partir de 2017. Il est cependant difficile d'évaluer si elle est suffisante pour faire face aux besoins. L'absence de base patrimoniale, bien que sa création soit annoncée dans la Convention d'utilité sociale (CUS)[157], ne permet pas de les évaluer précisément. Ces incertitudes constituent un risque non maîtrisé, à moyen terme, pour l'office et ses locataires. Les programmes de réhabilitation thermique ont pris des retards importants, privant ainsi des locataires d'économies de frais de chauffage. En tout état de cause, la situation financière de l'OPH du Nord doit lui permettre d'engager des actions soutenues pour remédier à ces dysfonctionnements et accélérer la remise en état de son parc.

En matière de développement, la stratégie conduite par Vilogia, qui a une compétence nationale depuis 2004, consiste sur la dernière décennie en un déploiement, par achat ou construction, dans les zones tendues autour des grandes agglomérations en dehors de sa zone d'implantation historique que constitue la MEL, notamment à Paris, Marseille, Lyon, Nantes, Bordeaux et dans l'Est autour de Strasbourg, Nancy et Metz, tout en continuant à développer son patrimoine historique, en particulier avec l'achèvement des programmes financés par l'Anru. Malgré cette dynamique sur la dernière décennie, Vilogia se caractérise par la plus forte proportion de parc récent dans la métropole, soit 20 % de son parc métropolitain construit entre 2000 et 2018, contre 17 % pour LMH et 8 % pour l'OPH du Nord. Vilogia s'est moins développé dans la métropole dans les années 80 et 90, à hauteur 16 % du parc contre 24 % et 26 % pour les deux autres bailleurs. Sur le territoire de la MEL, Vilogia vise essentiellement à reconstituer une offre nouvelle en remplacement de patrimoine obsolète ou en perte d'attractivité, dans le cadre ou hors cadre des projets Anru. Il vise à privilégier la maîtrise d'ouvrage directe et à diminuer la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), avec un risque de non-constructibilité des réserves foncières suite au nouveau plan local d'urbanisme (PLU) de la MEL, qui a notamment pour objectif de limiter l'étalement urbain.

Concernant LMH, ses projections prévoient un rythme annuel de mise en service de 300 logements. Cette production est fortement mobilisée par la mise en œuvre du NPNRU qui représente une fraction importante des investissements, en particulier en matière de construction neuve. Les interventions programmées par LMH au titre du NPNRU se décomposent en 1 662 démolitions-reconstructions (soit 4,5 années de développement), 1 053 réhabilitations (soit 20 % des volumes prévus dans le PSP) et 387 résidentialisations. L'amélioration de l'attractivité du parc et son repositionnement sont présentés comme des enjeux prioritaires. Ils se manifestent par d'importants besoins de remise à niveau et par des besoins en diversification de l'offre, notamment territoriale. Le règlement du NPNRU impose une reconstitution de l'offre hors QPV que la ville de Lille souhaite étendre à l'ensemble de son territoire. Cela implique la constitution de réserves foncières aujourd'hui peu nombreuses et dont la surface s'est réduite à la suite de la révision du PLU communautaire qui a déclassé des terrains auparavant constructibles.

[157] La convention d'utilité sociale (CUS), établie pour une période de six ans renouvelable, entre un organisme d'HLM et l'État, a pour objet de préciser la politique patrimoniale et d'investissement, de gestion sociale, ainsi qu'en matière de qualité du service rendu aux locataires de l'organisme.

Cette stratégie patrimoniale de LMH s'accompagne d'un soutien financier important de la MEL formalisé dans une convention d'objectifs et de moyens approuvée en juin 2019. Cette convention prévoit 114 M€ d'aides sur la période 2019-2028, principalement sous forme de subventions d'investissement. Ce soutien financier est adossé à un dispositif de suivi régulier de l'activité et de la situation financière de LMH, qui marque la volonté de la MEL de s'investir fortement dans le pilotage et l'accompagnement de l'office métropolitain.

Les orientations stratégiques de LMH et leurs conditions de mise en œuvre présentent toutefois des limites ou des inconnues, dont certaines doivent interroger les acteurs en charge des politiques locales de l'habitat. Les réhabilitations envisagées ne permettent pas d'épuiser d'ici 2026 le stock de logements identifiés dans le PSP comme étant à réhabiliter en priorité : sur les 7 249 logements identifiés comme prioritaires, près de 2 000 seront traités au-delà de cette date. Un scenario plus ambitieux a été projeté en juillet 2019 dans le cadre des travaux d'actualisation des perspectives financières. Il porte à 730 le rythme annuel de logements réhabilités sur la période 2019-2028, à conditions de financement et coût unitaire identiques. Mais sa mise en œuvre n'a pas été jugée soutenable par l'office, alors que ses marges de manœuvre financière internes auxquelles s'ajoute l'important soutien financier de la métropole permettraient un niveau d'engagement plus important. Par ailleurs, cette stratégie aborde peu l'enjeu de la maîtrise du foncier, indispensable à la reconstitution de l'offre démolie et à la diversification du patrimoine. Enfin, la stratégie patrimoniale devrait être enrichie sur la thématique particulière du traitement des logements individuels diffus. Le programme d'intervention planifié sur 10 ans et partiellement mis en œuvre a montré ses limites quant au devenir d'environ 70 logements individuels PLAI en état de dégradation avancé, situés principalement sur la commune de Roubaix. Leur réhabilitation pose des difficultés en raison des coûts estimés, des contraintes urbanistiques et de l'absence de convergence entre les différents acteurs concernés. Une convention entre le bailleur, la ville de Roubaix, la MEL et les services de l'État permettrait des arbitrages à l'échelle du parc concerné et éviterait les blocages au cas par cas.

L'OPH du Nord se singularise quant à lui par une stratégie volontariste de rachat de patrimoine auprès d'autres bailleurs sociaux pour renforcer son implantation en zone tendue. Il a par ailleurs une activité soutenue de développement de foyers et de résidences sociales. Entre 2012 et 2018, l'office a ainsi racheté en bloc près de 3 860 logements à Vilogia, situés à 90 % sur la MEL, permettant à l'office d'y renforcer son implantation. Le parc racheté est assez ancien, près de 73 % des logements ayant plus de 40 ans, avec des risques d'obsolescence. La proportion de logements énergivores (diagnostic de performance énergétique E, F et G) y est de 25 % soit un peu au-dessus de la proportion pour l'ensemble du parc de l'office (21 %). Le parc racheté comporte des immeubles avec des problématiques lourdes et nécessite de façon générale d'importants travaux de réhabilitation qui viennent exacerber les dysfonctionnements relevés en la matière pour l'OPH du Nord.

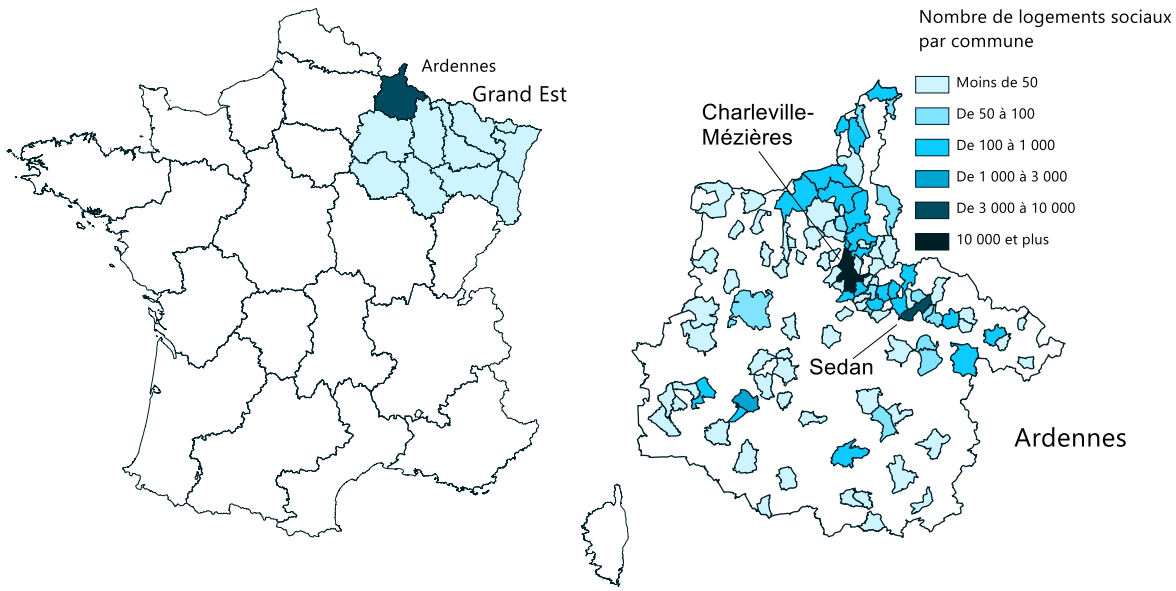
14 Les Ardennes, un département avec deux bailleurs sociaux dont le rapprochement doit être encouragé pour les ménages locataires et la dynamique territoriale

L'agence a réalisé de 2017 à 2019 les contrôles des deux principaux bailleurs du département des Ardennes que sont la SA d'HLM Espace Habitat et l'OPH des Ardennes Habitat 08.

Le département des Ardennes, dans la région Grand Est, se situe, avec 273 600 habitants (année de référence 2017[158]), en haut du quart des départements les moins peuplés de France. Le territoire regroupe 449 communes, les deux plus importantes étant la préfecture Charleville-Mézières, avec 46 400 habitants, et la sous-préfecture Sedan, avec 16 400 habitants. Les autres communes comptent moins de 10 000 habitants.

Au 1er janvier 2019[159], le département des Ardennes compte 24 100 logements locatifs sociaux détenus par huit opérateurs. Deux organismes, l'OPH des Ardennes dénommé Habitat 08 et la SA d'HLM Espace Habitat, détiennent respectivement 49 % et 47 % de ce parc. Plurial Novilia constitue ensuite le troisième bailleur du département avec 4 % des logements sociaux.

Carte 14.1 : Localisation du parc social dans les Ardennes au 1er janvier 2019



Source : données RPLS, traitements Ancols

[158] Comparateur de territoire Insee, millésime 2017, observations 2015 à 2019.

[159] Les données caractérisant le parc locatif social sont issues des traitements Ancols du Répertoire du parc locatif social (RPLS) au 1er janvier 2019, qui comprend l'ensemble des logements conventionnés et non conventionnés. Ce répertoire ne comptabilise pas les structures collectives d'hébergement et les résidences.

Les contrôles de l'Ancols ont porté sur différents axes relatifs à la situation et à la stratégie patrimoniale des organismes, à leur politique sociale et à la gestion locative, ainsi qu'à leur situation financière. Ces contrôles ont notamment mis en exergue les enseignements présentés ci-après.

14.1 UN DÉPARTEMENT EN DÉPRISE AVEC UN PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX, RÉPARTI ENTRE DEUX OPÉRATEURS, QUI PÈSE SIGNIFICATIVEMENT DANS LES PRINCIPALES COMMUNES

Le département des Ardennes se caractérise par une déprise démographique et un marché de l'habitat détendu. La population y est en diminution, avec entre 2012 et 2017[160] un solde naturel proche de zéro et un flux migratoire négatif, la population résultant des entrées et sorties ayant diminué de 0,7 % sur cette période. Cette diminution est particulièrement importante dans les principales communes du département que sont Charleville-Mézières, avec -1,5 % et surtout Sedan avec -2,2 %.

Le territoire affiche des indicateurs socio-économiques qui marquent un important niveau de difficultés de la population, en particulier dans les deux plus importantes communes en termes démographiques. Le taux de pauvreté[161] dans le département, avec 19 % des ménages sous le seuil de pauvreté, est supérieur de 4 points à celui de la région. Cette proportion atteint 28 % à Charleville et 31 % à Sedan. Le taux de chômage de la population en âge d'être active est de 17 % dans le département, contre 14 % dans l'ensemble du Grand Est, avec un niveau à 24 % dans la préfecture et 29 % dans la sous-préfecture. La part des ménages fiscaux imposés est de 42 % dans le département, 2 points en deçà à Charleville-Mézières et 10 points de moins à Sedan.

Tableau 14.1 : Situation socio-économique comparée du département des Ardennes et des deux premières communes en 2017

	Département des Ardennes	Charleville-Mézières	Sedan	Région Grand Est	France (métropole)
Population	273 579	46 428	16 428	5 549 586	64 639 133
Nombre total de résidences principales	121 796	22 702	8 345	2 470 226	28 719 181
Part de logements locatifs	39,7%	65,3%	68,0%	41,4%	42,4%
Part de logements sociaux*	19,7%	44,2%	44,3%	17,6%	17,5%
Revenu médian par unité de consommation	19 040 €	17 120 €	16 050 €	21 030 €	21 110 €
Part des ménages fiscaux imposés	42,3%	40,0%	32,0%	49,8%	52,1%
Taux de pauvreté	18,9%	28,0%	31,0%	14,5%	14,5%
Taux de chômage des 15 à 64 ans	16,9%	23,8%	28,6%	13,8%	13,4%

* Ratio calculé à partir de données de RPLS au 01.01.2018

Source : Comparateur de territoire Insee, millésime 2017, observations 2015 à 2019

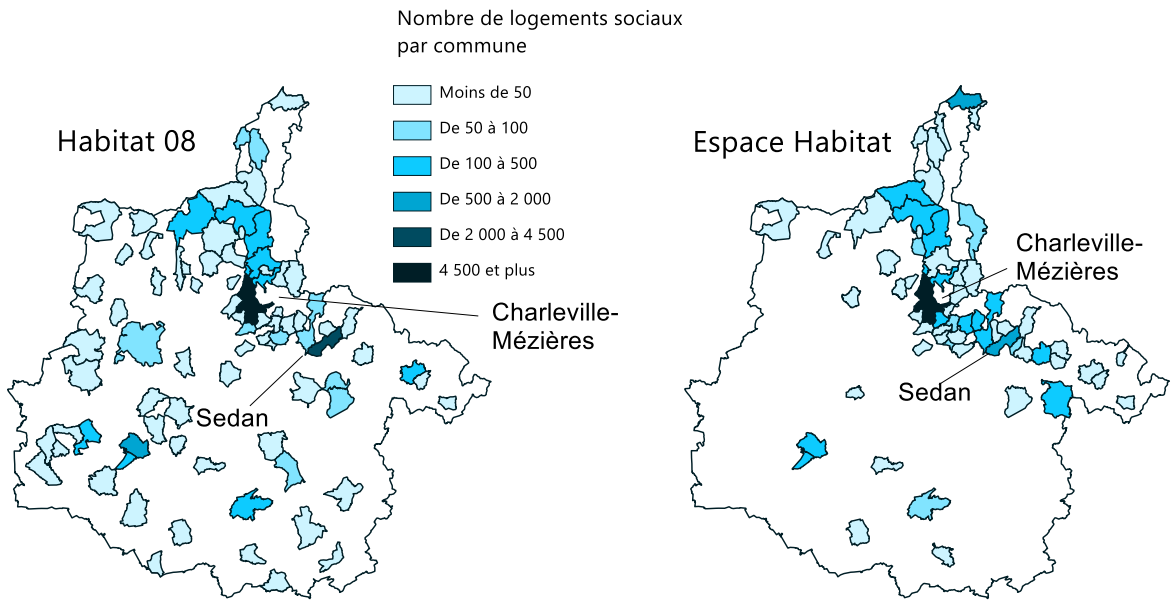
[160] 2017 constitue l'année de référence du Comparateur de territoire de l'Insee disponible à la date de la présente analyse. Ce millésime correspond à des observations réalisées de 2015 à 2019 au titre du recensement de la population, cinq années d'enquêtes étant requises pour l'établissement des résultats de chaque millésime.

[161] Le taux de pauvreté selon l'Insee est la part des ménages ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté. Ce seuil s'établit à 60 % du niveau de vie médian de l'ensemble de la population, qui est calculé à partir des revenus fiscaux des ménages, observés de manière comparable en fonction de la composition (unité de consommation).

Au 1er janvier 2019, le département compte, avec un total de 24 100 logements sociaux, une proportion au-dessus de celle observée dans la région Grand Est. Ce poids est particulièrement élevé dans les deux premières communes du département en termes de population, quatre résidences principales sur dix étant constituées par un logement locatif social dans ces deux communes. 42 % du parc du département se situe dans la commune de Charleville-Mézières, soit 10 045 logements. Dans cette ville, plus d'un logement sur deux, soit 53 % du parc communal, se situe dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)[162]. Sedan compte, avec 3 700 logements, 15 % des logements sociaux du département. Deux logements sociaux sedanais sur trois se situent dans un quartier prioritaire, soit 66 % des logements sociaux.

Les localisations géographiques des deux bailleurs qui se répartissent l'essentiel du parc de logements sociaux présentent d'importantes zones de recouvrement tout en étant complémentaires.

Carte 14.2 : Localisation comparée du parc d'Espace Habitat et d'Habitat 08 au 1er janvier 2019



Source : données RPLS, traitements Ancols

L'OPH Habitat 08, contrôlé par le conseil départemental des Ardennes, détient 11 691 logements au 1er janvier 2019, tous situés dans le département. Son parc se répartit sur 81 communes, les deux principales étant Charleville-Mézières, qui concentre 41 % du parc du bailleur, soit 4 750 logements, et Sedan, où l'office dispose de 2 184 logements, soit 19 % de son parc. Habitat 08 est fortement implanté dans les QPV, 43 % de ses logements y étant situés. Ce niveau de présence est très important dans les principales communes du département, étant respectivement de 66 % et 69 % à Charleville-Mézières et Sedan. L'organisme a également 184 places ou équivalents logements dans des foyers et résidences sociales[163], dont il assure la gestion.

[162] Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) constituent depuis le 1er janvier 2015 la nouvelle géographie d'intervention de la politique de ville en remplacement notamment des zones urbaines sensibles (ZUS) et des quartiers en contrat urbain de cohésion sociale (Cucs).

[163] Données des états réglementaires au 31 décembre 2018 déclarées dans Harmonia.

La SA d'HLM Espace Habitat, contrôlée par la société holding Financière de la métallurgie Champagne Ardenne (FIMCA), détient dans le département des Ardennes 11 237 logements[164], une part très minoritaire de son parc, 3 % soit 411 logements, étant également située dans les départements de la Marne et de la Meuse. Le parc ardennais de la SA d'HLM est présent dans 61 communes et se situe à hauteur de 46 % dans la préfecture du département, soit 5 151 logements. La sous-préfecture comprend 12 % de son parc, avec 1 398 logements. Le niveau de présence du parc dans les quartiers prioritaires de la ville est de 27 % à l'échelle du département, avec des niveaux plus élevés à Sedan, à hauteur de 61 % du parc détenu dans cette ville et dans une moindre mesure à Charleville-Mézières, avec 41 % des logements qui y sont détenus. L'organisme a également 368 places ou équivalents logements dans des foyers et résidences sociales, dont il assure la gestion.

14.2 DES SITUATIONS LOCATIVES DIFFÉRENCIÉES ENTRE LES DEUX OPÉRATEURS, NOTAMMENT EN TERMES DE VACANCE DU PARC

L'office Habitat 08 et la SA d'HLM Espace Habitat, qui gèrent approximativement le même nombre de logements sur le département, présentent des situations locatives légèrement différente. Le niveau de vacance observé est en revanche très différencié entre les deux parcs. Si cette différence est notamment liée au niveau d'implantation dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville, la problématique de la vacance relève également de la gestion opérée par les deux bailleurs.

L'analyse des données issues de l'enquête réglementaire en matière d'occupation du parc en 2016[165] montre que les deux organismes ont un rôle social avéré, neuf ménages locataires environ sur dix ayant des revenus sous les plafonds d'accès au logement social standard[166]. L'office Habitat 08 loge cependant dans son parc une proportion plus importante de ménages à faibles revenus qu'Espace Habitat, 68 % de ses ménages locataires ayant des revenus inférieurs à 60 % des plafonds d'accès contre 61 % pour la SA d'HLM. Cette différence est également observée en ce qui concerne les ménages emménagés récents pour lesquels la différence entre les deux organismes est de 8 points. Il est à noter que l'accueil des ménages aux revenus modestes progresse dans les deux organismes : le taux de ménages aux revenus inférieurs à 20 % des plafonds d'accès parmi les emménagés récents excède de 12 points le niveau observé à l'échelle de l'ensemble du parc pour Habitat 08 et de 10 points pour Espace Habitat. La proportion de ménages bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (APL)[167] est par ailleurs 6 points plus élevée pour Habitat 08 par rapport à Espace Habitat.

[164] La SA d'HLM Espace Habitat a fusionné en 2019 avec sa filiale la SA d'HLM Habitat de Champagne qui, au 31 décembre 2018, possédait 551 logements dans les Ardennes et 352 logements dans le département de la Marne.

[165] Les données OPS prises en compte sont celles relatives à l'exercice 2016, les déclarations 2018 de la SA d'HLM Espace Habitat ne qualifiant que 58 % des ménages locataires.

[166] Il s'agit des plafonds réglementés de revenus pour accéder à des logements dit PLUS, fonctions de la composition des ménages et de la zone géographique. Par exemple, il est de 20 623 € en 2019 pour une personne seule en Province.

[167] L'aide personnalisée au logement (APL) bénéficie aux locataires, qui remplissent des conditions de revenus définies selon la composition du ménage, des logements faisant l'objet d'une convention conclue entre l'État et un bailleur, à qui cette aide est susceptible d'être directement versée.

Tableau 14.2 : Situation socio-économique comparée des ménages locataires d'Espace Habitat et d'Habitat 08 en 2016

	Département des Ardennes	Espace Habitat	Habitat 08
Ménages aux revenus < à 20% des plafonds PLUS	26,1%	24,7%	29,2%
Ménages aux revenus < à 60% des plafonds PLUS	63,4%	60,9%	67,5%
Ménages aux revenus ≥ à 100% des plafonds PLUS	9,3%	10,1%	8,0%
Emménagés recents aux revenus < à 20% des plafonds PLUS	37,2%	35,0%	41,2%
Emménagés recents aux revenus < à 60% des plafonds PLUS	74,2%	70,7%	79,1%
Personnes seules	44,3%	41,8%	48,7%
Familles monoparentales	15,0%	12,6%	17,6%
Ménages bénéficiaires des aides au logement (APL/AL)	53,3%	50,7%	57,1%
Ménages dont le titulaire a moins de 30 ans	10,5%	10,9%	9,7%
Ménages dont le titulaire a 75 ans ou plus	12,4%	11,8%	13,2%

Source : données de l'enquête occupation du parc social (OPS), traitement Ancols

En termes de loyers pratiqués, les loyers médians hors charges sont légèrement plus élevés au sein du parc d'Espace Habitat comparativement à Habitat 08. Le loyer médian hors charges au m² de surface habitable (SH) est de 5,1 € au sein de la SA d'HLM contre 4,7 € pour l'office. L'observation sur le loyer médian d'un T3 dans le parc montre un écart de 25 € pour une surface médiane similaire. Les loyers pratiqués dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont plus bas pour les deux bailleurs et présentent au global des niveaux médians voisins. Les observations à l'échelle des principales communes du département montrent des résultats qui présentent les mêmes disparités entre les deux organismes.

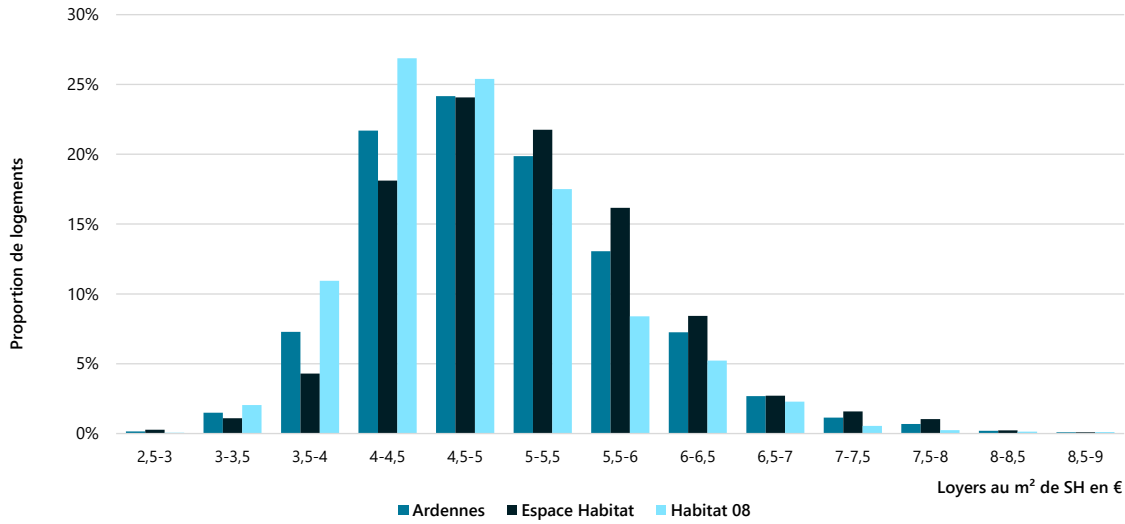
Tableau 14.3 : Loyers mensuels médians hors charges comparés d'Espace Habitat et d'Habitat 08 au 1er janvier 2019

	Nombre de logements	Loyer médian en m² de SH	Part de T3	Loyer médian d'un T3	Surface médiane d'un T3
Département des Ardennes	24 096	4,88 €	33,6%	301 €	65 m²
Espace Habitat	11 691	5,05 €	31,0%	315 €	65 m²
Habitat 08	11 327	4,66 €	37,0%	290 €	65 m²
Logements en QPV					
Espace Habitat	26,9%	4,61 €	37,5%	307 €	67 m²
Habitat 08	42,7%	4,58 €	39,9%	293 €	66 m²

Source : données RPLS, traitements Ancols

L'analyse des loyers en termes de dispersion pour les deux bailleurs confirme les différences des niveaux médians observées au global. La distribution du parc de l'Habitat 08 par niveaux de loyers positionne l'office de manière majoritaire sur des niveaux de loyers plus bas que ceux du parc de la SA d'HLM Espace Habitat.

Tableau 14.4 : Dispersion comparée du parc de logements par niveaux de loyers hors charges d'Espace Habitat et d'Habitat 08 au 1er janvier 2019



Source : données RPLS, traitements Ancols

En termes de structure de parc, les deux bailleurs se distinguent par la proportion dans leur parc de logements qui relèvent des catégories de logements sociaux dont les plafonds de loyers sont les plus accessibles[168] et qui recouvrent pour les deux organismes le même niveau de loyer médian, à savoir 4,4 € du m² de surface habitable. Habitat 08 dispose d'une majorité de logements de ces catégories, à savoir 65 % de son parc, contre 38 % pour Espace Habitat. À cette différence catégorielle se superposent les différences entre les deux bailleurs en termes de niveau de localisation de leur parc dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

La différence la plus importante entre les deux bailleurs réside dans le niveau de vacance observé dans leur parc. La vacance de logements au sein du parc de l'office Habitat 08 est très importante, qu'il s'agisse de la vacance locative classique ou de l'inoccupation du parc, notamment constituée de la vacance technique pour raison de réhabilitation ou de perspective de démolition, la première étant en augmentation entre 2015 et 2019, la seconde ayant reculé mais restant à un niveau très élevé. Le taux de logements vacants, hors vacance technique, d'Habitat 08 est de 7,6 % au 1er janvier 2019, contre 2,0 % pour Espace Habitat qui connaît un niveau stable sur la période analysée. La proportion de parc inoccupé, qui intègre également les logements vides qui ne font pas l'objet de démarche d'attribution, pour des raisons qui peuvent recouvrir une indisponibilité pour travaux ou un déficit d'attractivité, est de 10,8 % début 2019 pour l'office, contre 4,8 % pour la SA d'HLM.

[168] Les catégories de logements, qui correspondent aux filières initiales de financement principal entraînant l'application de plafonds, réglementairement encadrés, de revenus et de loyers, sont majoritairement des HLMO.

Tableau 14.5 : Taux de logements vacants et inoccupés comparés d'Espace Habitat et d'Habitat 08 en 2018

	1er janvier 2015	1er janvier 2016	1er janvier 2017	1er janvier 2018	1er janvier 2019
Taux de logements vacants					
Département des Ardennes	**4,0%**	**3,7%**	**4,0%**	**4,6%**	**4,7%**
Charleville-Mézières	3,1%	2,7%	3,4%	3,6%	3,6%
Sedan	3,5%	3,3%	4,1%	6,1%	7,3%
Espace Habitat	2,3%	1,9%	2,1%	2,2%	2,0%
Habitat 08	5,9%	5,5%	6,2%	7,4%	7,6%
Proportion du parc inoccupé (y.c. vide)					
Département des Ardennes	**10,8%**	**10,5%**	**8,0%**	**8,2%**	**7,7%**
Charleville-Mézières	9,4%	8,8%	4,9%	5,4%	5,1%
Sedan	13,8%	14,1%	9,5%	8,1%	9,6%
Espace Habitat	7,2%	6,3%	4,8%	4,5%	4,8%
Habitat 08	14,5%	14,8%	11,1%	11,9%	10,8%

Source : données RPLS, traitements Ancols

Les deux organismes sont implantés sur le même territoire en déprise démographique où le marché immobilier est détendu et ne maîtrisent pas de manière similaire la vacance locative, la SA d'HLM Espace Habitat ayant une vacance inférieure de 6 points à celle de l'office Habitat 08. Au global, le parc d'Espace Habitat, au regard de celui d'Habitat 08, est constitué d'un patrimoine relativement moins ancien, les logements construits avant 1970 pesant 11 points de moins que dans le parc de l'office (36 % contre 47 %), avec des loyers hors charges un peu plus élevés. Le niveau de dispersion du parc de la SA d'HLM est également un peu moins important au regard du nombre de communes d'implantation. Par ailleurs, les parcs se différencient en termes de structure, Espace Habitat ayant une proportion de logements individuels plus importante, à hauteur de 27 % contre 15 % pour Habitat 08 dont le modèle de développement privilégie les logements collectifs.

Une autre différence significative réside dans le niveau d'implantation du parc des deux bailleurs dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, avec cependant un taux élevé similaire dans la commune de Sedan qui concentre des difficultés importantes. Les deux opérateurs ont été concernés de manière significative par les projets engagés dans le cadre du programme national pour la rénovation urbaine (PNRU)[169]. Ces projets ont en particulier porté sur le patrimoine des communes de Charleville-Mézières et de Sedan. Pour la SA d'HLM Espace Habitat, les projets ont programmé la démolition d'environ 1 400 logements et la réhabilitation de 2 000 logements. Habitat 08 a été impacté, en termes de programmation, à hauteur de 1 600 logements en ce qui concerne les démolitions, et de 700 logements en ce qui concerne les réhabilitations.

La problématique saillante pour Habitat 08 réside dans la conduite des projets de rénovation urbaine, l'office ayant rencontré des difficultés importantes compte tenu d'un pilotage défaillant et d'une mobilisation insuffisante des compétences nécessaires. En particulier, l'organisme n'a pas, au

[169] Le programme national pour la rénovation urbaine (PNRU), institué par la loi du 1er août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine, constitue une action nationale de transformation des quartiers les plus fragiles classés en zones urbaines sensibles (ZUS), avec la mise en œuvre, confiée à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), de programmes portant sur les logements, les équipements publics et les aménagements urbains. La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a instauré un nouveau programme de transformation de quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), qui doit se déployer à l'horizon de 2024.

regard des observations réalisées dans le cadre du contrôle, défini de plan stratégique de patrimoine (PSP)[170] opérationnel adéquat, adapté son organisation et ne s'est pas doté des outils de gestion nécessaires compte tenu des enjeux. Différents dérapages de coûts et de délais ont été observés, et les dossiers de relogement, qui constituent une problématique sensible, ont pris des retards importants. Une des conséquences a été un fort niveau de vacance des opérations concernées par les projets de rénovation urbaine.

En ce qui concerne les retards de location, les causes relevées par l'office que sont les délais de réalisation des diagnostics amiante dans les parties privatives ainsi que la conservation de logements disponibles pour faciliter les relogements liés aux démolitions n'expliquent qu'en partie l'augmentation de la vacance. Certains délais observés s'avèrent compressibles, tels que ceux inhérents à la remise en état des logements ou l'instruction des dossiers d'attribution, l'organisation et la coordination de ces activités ayant été diagnostiquées comme étant optimisables.

14.3 DES ORGANISATIONS ET MODALITÉS DE GESTION DIFFÉRENTES, PRÉSENTANT DES DYSFONCTIONNEMENTS DURABLES POUR UN DES DEUX ORGANISMES

Les deux organismes ardennais présentent des organisations très différenciées, avec des faiblesses de fonctionnement particulières en ce qui concerne l'office.

Les contrôles de l'Ancols ont ainsi mis en exergue des problèmes de gouvernance au sein d'Habitat 08 qui ont perduré plusieurs mois, avant que les recommandations de l'agence ne soient mises en œuvre courant 2018. Des défaillances ont été relevées en termes de prérogatives réellement assumées par le conseil d'administration de l'office et de vacance du poste de directeur général, et ce, en contradiction avec les dispositions organisant le fonctionnement des offices. Le conseil d'administration ayant notamment pour prérogative de nommer un directeur général sur proposition du président, cette instance a accepté la vacance de ce poste de mai 2016 à janvier 2018. Par ailleurs, des actes de gestion contrevenant aux dispositions qui définissent les attributions respectives du conseil d'administration, de son président et de la direction générale ont été observés, avec pour conséquence de fragiliser le management, l'organisation et le fonctionnement de l'office en raison notamment d'une immixtion anormale des administrateurs et du président du conseil d'administration dans la gestion de l'organisme. L'agence a constaté l'urgence de la nomination d'un directeur général, avec concomitamment la stricte limitation du conseil d'administration à l'exercice de ses compétences prévues par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Sur la période contrôlée, le pilotage de l'organisme s'est avéré insuffisant, en particulier en ce qui concerne les projets stratégiques. Les dysfonctionnements générés n'ont pas été traités par la gouvernance et la direction générale. Le chantier de réorganisation territoriale engagé en 2009 s'est avéré non achevé en 2017. Un cloisonnement des directions métiers a notamment impacté la gestion

[170] Le plan stratégique de patrimoine (PSP) est le document obligatoire de référence de la politique patrimoniale des organismes de logement social. Il établit la stratégie de l'organisme pour son patrimoine, en tenant compte des orientations fixées par les programmes locaux de l'habitat. À partir d'une analyse de la qualité et du positionnement du parc, il doit définir l'évolution à moyen et long terme des différentes composantes du parc, les choix d'investissement et de gestion qui en résultent, et présenter les perspectives de développement du patrimoine.

des dossiers stratégiques et transversaux, entraînant des dysfonctionnements au sein du comité de direction de l'office et des défauts de synergie entre les services. Enfin, des déficits en matière de mobilisation de compétences collectives ont été relevés, pénalisant la gestion des dossiers structurants pour l'office que sont la vacance, la conduite des opérations de rénovation urbaine ou encore la maintenance du patrimoine.

En ce qui concerne la SA d'HLM Espace Habitat, l'agence n'a pas observé de dysfonctionnement dans la gouvernance. L'organisation de la SA d'HLM a été appréhendée comme cohérente et les activités sous contrôle.

Au 1er janvier 2019, Habitat 08 se caractérise par un effectif plus important qu'Espace Habitat, pour un nombre équivalent de logements gérés, avec 251 équivalents temps plein (ETP), soit 42 ETP de plus que la SA d'HLM qui affiche un effectif de 209 ETP (y compris Habitat de Champagne)[171]. Rapporté au nombre de logements, l'office dispose d'un ratio de 21 ETP pour 1 000 logements contre 17 ETP pour la SA d'HLM. Un quart environ des effectifs d'Espace Habitat relève en 2019 de la régie en charge des travaux et des espaces verts alors que l'OPH Habitat 08 compte dans ses effectifs 85 ouvriers[172].

Dans le domaine du contrôle interne, des insuffisances ont été relevées au sein d'Habitat 08 en matière de maîtrise des risques, en particulier en ce qui concerne la formalisation des processus et des délégations de signature. Espace Habitat ne présente pas le même niveau de problématiques, le dispositif de contrôle interne étant en cours de déploiement au moment du contrôle, avec la création d'une fonction dédiée et l'élaboration d'une charte. Une cartographie des risques était en cours de réalisation, avec pour objectif de permettre au directoire de prioriser les champs de déploiement du contrôle interne. Certains processus ont été relevés comme devant être optimisés, notamment ceux relatifs à la régularisation des charges locatives, ainsi qu'au contrôle des dépassements des plafonds de loyers des conventions APL.

Concernant la qualité de service, l'office n'avait pas, au moment du contrôle, un suivi performant des réclamations des locataires, en ce qui concerne les délais, les coûts, ainsi que leur imputation (à l'OPH ou aux locataires). Celle apportée par la SA d'HLM aux locataires a été jugée satisfaisante, tant pour ce qui concerne l'entretien courant des espaces communs et extérieurs des immeubles que la relation clients, le suivi et le traitement des réclamations. Le dispositif de prévention et de suivi des impayés locatifs s'est notamment révélé efficace dans la SA d'HLM.

14.4 DES ORGANISMES AVEC DES SITUATIONS FINANCIÈRES COMPLÉMENTAIRES

Les deux organismes, de taille sensiblement comparable, disposent d'une exploitation suffisamment profitable, avec un niveau de performance supérieure pour Espace Habitat dont l'excédent brut d'exploitation (EBE) ressort à 21,5 M€ en 2018, soit 41,7 % du chiffre d'affaires, contre 14,5 M€ pour

[171] Il est précisé que cette différence à l'avantage d'Espace Habitat n'est pas compensée par un recours accru à des prestations externes (1,6 M€ pour Espace Habitat contre 2,5 M€ pour Habitat 08 en 2018).

[172] Nomenclature des états réglementaires Harmonia.

Habitat 08, soit 35,1 % de son chiffre d'affaires. Après prise en compte de l'impact du coût de la dette et des autres charges et produits, il en découle une capacité d'autofinancement (CAF) courante de respectivement 36,8 % et 30,9 % du chiffre d'affaires pour Espace Habitat et Habitat 08.

Tableau 14.6 : Capacité d'autofinancement comparée d'Espace Habitat et d'Habitat 08

Montants en millions d'euros

Rubriques	Espace Habitat[1]		Habitat 08		Cumul Espace Habitat[1] et Habitat 08	
	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018
Loyers	50,87	- 0,0%	41,63	- 1,5%	92,49	- 0,7%
Écart de récupération de charges	- 0,14	- 34,8%	- 1,25	- 2,7%	- 1,40	- 10,5%
Péréquation RLS	0,12		0,53		0,65	
Produits locatifs	**50,84**	**0,4%**	**40,90**	**- 1,1%**	**91,74**	**- 0,3%**
Ventes d'immeubles						
Produits des activités annexes	0,67	5,4%	0,22	111,4%	0,90	12,7%
Chiffre d'affaires	**51,52**	**0,1%**	**41,13**	**- 1,0%**	**92,64**	**- 0,4%**
Production stockée et coûts de promotion immobilière	0,01				0,01	
Production immobilisée						
Produit net issu des activités	**51,53**	**0,3%**	**41,13**	**- 1,0%**	**92,65**	**- 0,3%**
Coût de gestion	- 11,74	- 0,9%	- 11,34	1,2%	- 23,08	0,1%
Charges de maintenance (y.c régie)	- 10,93	2,2%	- 8,63	- 1,0%	- 19,56	0,7%
Cotisation CGLLS	- 0,90	9,9%	- 0,54	24,2%	- 1,44	14,5%
Taxes foncières sur les propriétés bâties	- 6,14	0,4%	- 5,36	- 0,6%	- 11,50	- 0,1%
Créances irrécouvrables	- 0,30	14,2%	- 0,81	4,0%	- 1,12	6,4%
Excédent brut d'exploitation	**21,50**	**- 1,1%**	**14,46**	**- 3,8%**	**35,96**	**- 2,2%**
Autres charges et produits d'exploitation	0,67		1,24		1,90	
Intérêts sur financements locatifs	- 3,22	- 9,5%	- 2,97	- 8,8%	- 6,19	- 9,2%
CAF courante	**18,95**	**1,2%**	**12,72**	**0,2%**	**31,67**	**0,8%**
Autres flux financiers	1,03	10,8%	0,27	- 18,6%	1,29	0,1%
Flux exceptionnels	1,06	- 10,5%	0,63	10,0%	1,69	- 5,1%
Impôt sur les bénéfices						
CAF brute	**21,04**	**0,7%**	**13,61**	**- 0,1%**	**34,65**	**0,4%**
Ventes de logements et d'autres actifs immobilisés	**3,63**	**- 7,4%**	**0,61**	**19,9%**	**4,24**	**- 5,1%**

[1] *Pro forma* Espace Habitat et Habitat de Champagne

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Ces différences de performance absolue et relative s'expliquent notamment par les écarts de loyers, mais sont également la conséquence du plus fort niveau de vacance qui s'observe chez Habitat 08 par rapport à Espace Habitat. En effet, en matière de coûts de gestion, les deux organismes sont relativement comparables avec un coût de gestion au logement de 969 € pour Espace Habitat (en baisse de 0,6 % en moyenne annuelle sur la période 2014-2018) et de 955 € pour Habitat 08 (en augmentation de 2,5 % en moyenne annuelle sur la période 2014-2018). Le rythme de progression du coût de gestion d'Habitat 08 requiert néanmoins une vigilance pour garantir une maîtrise durable des coûts de fonctionnement de l'organisme.

Tableau 14.7 : Coût de gestion comparé d'Espace Habitat et d'Habitat 08

Montants en millions d'euros

Rubriques	Espace Habitat[1]		Habitat 08		Cumul Espace Habitat[1] et Habitat 08	
	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018
Charges de personnel	8,90	- 0,5%	7,57	- 2,9%	16,48	- 1,6%
Personnel extérieur à l'organisme			0,74	42,1%	0,74	42,1%
Déduct° coûts internes de product° immobilisée/stockée			- 0,24	- 0,9%	- 0,24	- 0,9%
Déduct° coût du personnel de maintenance en régie	- 2,07	1,4%	- 0,34	- 8,2%	- 2,42	- 0,3%
Transferts de charges d'exploitation	- 0,07	- 25,6%	- 0,14	- 4,5%	- 0,22	- 1,9%
Coûts de personnel hors régie et maîtrise d'ouvrage (1)	**6,76**	**- 0,4%**	**7,59**	**- 1,2%**	**14,35**	**- 0,9%**
Approvisionnements (stocks et variation)	1,50	2,6%	0,18	0,1%	1,67	2,4%
Achats non stockés de matériel et fournitures	0,33	3,0%	0,32	6,5%	0,65	4,7%
Déduct° consommations pour maintenance en régie	- 1,44	3,7%	- 0,18	0,1%	- 1,62	3,3%
Crédit baux et baux à long terme	0,01	0,0%	0,00		0,01	0,0%
Primes d'assurances	0,53	- 5,4%	0,37	9,1%	0,90	- 0,6%
Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	1,47	7,6%	1,68	33,9%	3,15	18,1%
Publicité, publications, relations publiques	0,22	- 8,3%	0,23	- 1,1%	0,45	- 4,9%
Déplacements, missions et réceptions	0,05	- 5,9%	0,06	0,5%	0,11	- 2,7%
Redevances de sous-traitance générale	0,58	4,0%	0,04	2,1%	0,62	3,8%
Autres services extérieurs	2,50	4,8%	1,35	0,6%	3,86	3,2%
Déduct° cotisations CGLLS	- 0,90	9,9%	- 0,54	24,2%	- 1,44	14,5%
Déduct° mutualisation FNAP-CGLLS						
Impôts, taxes et versements assimilés, hors rémunérat°	0,17	3,7%	0,20	17,7%	0,37	10,3%
Quotes-parts de résultat sur opérat° faites en commun	- 0,05	4,3%			- 0,05	4,3%
Redevances et charges diverses de gestion courante	0,02	- 27,6%	0,03	2,3%	0,05	- 16,2%
Autres charges externes hors régie et hors CGLLS (2)	**4,99**	**- 1,5%**	**3,75**	**7,3%**	**8,73**	**1,8%**
Coût de gestion normalisé (3) = (1)+(2)	**11,74**	**- 0,9%**	**11,34**	**1,2%**	**23,08**	**0,1%**
Nombre de logements et équivalents logements gérés (4)	12 113	- 0,3%	11 875	- 1,3%	23 988	- 0,8%
Coût de gestion normalisé au logement et équivalent logement gérés (en €) = (3)/(4)	**969,42**	**- 0,6%**	**954,58**	**2,5%**	**962,07**	**0,9%**

[1] *Pro forma* Espace Habitat et Habitat de Champagne

Source : données Harmonia, traitements Ancols

En matière d'intervention sur le parc, les deux organismes affichent également un niveau assez comparable avec en 2018 un coût global au logement de 1 437 € pour Espace Habitat (taux de croissance annuel moyen de 3,5 % entre 2014 et 2018) et de 1 348 € pour Habitat 08 (taux de croissance annuel moyen de 0,7 % entre 2014 et 2018). Toutefois, concernant Espace Habitat, le contrôle a mis en évidence qu'une gestion plus fine de ses coûts de maintenance, notamment au niveau de la régie technique, participerait à l'optimisation de sa performance d'exploitation en particulier concernant le coût de la maintenance qui s'établit à 902 € au logement ou équivalent. Quant à Habitat 08, il affiche un coût de la maintenance au logement ou équivalent nettement moins élevé de 726 €, mais il a été identifié quelques retards d'entretien qui accentuent les besoins de réhabilitation. Malgré ces différences, les contrôles de l'agence ont permis d'observer que le patrimoine des deux organismes est globalement en bon état.

Tableau 14.8 : Coût global d'intervention sur le parc comparé d'Espace Habitat et d'Habitat 08

Montants en millions d'euros

Rubriques	Espace Habitat[1]		Habitat 08		Cumul Espace Habitat[1] et Habitat 08	
	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018
Charges d'exploitation liée aux immeubles	0,73	5,3%	0,48	-1,4%	1,21	2,4%
Entretien et réparat° courants sur biens immobiliers locatifs	0,93	6,2%	2,64	1,8%	3,57	2,9%
Dépenses de gros entretien sur biens immobiliers locatifs	5,76	1,2%	4,99	-1,7%	10,75	-0,2%
Maintenance locative en régie - Coût du personnel	2,07	1,4%	0,34	-8,2%	2,42	-0,3%
Maintenance locative en régie - Consommations	1,44	3,7%	0,18	0,1%	1,62	3,3%
Coût de la maintenance	**10,93**	**2,2%**	**8,63**	**- 1,0%**	**19,56**	**0,7%**
Additions et remplacement de composants	6,48	5,0%	7,38	-0,1%	13,85	2,1%
Coût global d'intervention sur le parc	**17,41**	**3,2%**	**16,00**	**- 0,6%**	**33,41**	**1,3%**
Nombre de logements et équivalents logements gérés	12 113	-0,3%	11 875	-1,3%	23 988	-0,8%
Coût de la maintenance au logement (€)	**902,43**	**2,5%**	**726,41**	**0,3%**	**815,30**	**1,6%**
Coût global d'intervention sur le parc au logement (€)	**1 437,04**	**3,5%**	**1 347,61**	**0,7%**	**1 392,77**	**2,1%**

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Grâce notamment à leurs performances d'exploitation, les deux organismes disposent d'une situation financière saine, voire très solide pour Espace Habitat.

Tableau 14.9 : Structure financière comparée d'Espace Habitat et d'Habitat 08

Montants en millions d'euros

Rubriques	Espace Habitat[1]		Habitat 08		Cumul Espace Habitat[1] et Habitat 08	
	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018	2018	Variation 2014-2018
Capitaux propres	190,25	4,3%	116,66	4,0%	306,91	4,2%
Provisions pour gros entretien	5,75	10,8%	2,77	- 15,9%	8,52	- 2,3%
Autres provisions pour risques et charges	1,05	13,1%	5,53	3,7%	6,57	4,9%
Amortissements et dépréciations	253,26	4,8%	218,40	1,4%	471,66	3,2%
Ressources propres	**450,31**	**4,7%**	**343,36**	**2,1%**	**793,67**	**3,5%**
Dettes financières	219,46	2,3%	175,53	2,5%	394,99	2,4%
Ressources stables	**669,77**	**3,9%**	**518,89**	**2,2%**	**1 188,66**	**3,1%**
Immobilisations d'exploitation brutes	- 611,49	3,7%	- 496,56	2,5%	- 1 108,05	3,1%
Fonds de roulement économique[2]	**58,28**	**6,2%**	**22,33**	**- 2,9%**	**80,61**	**3,2%**
Immobilisations financières	- 2,61	1,6%	- 0,19	- 39,4%	- 2,80	- 7,7%
Fonds de roulement net global (FRNG)[2]	**55,67**	**6,4%**	**22,14**	**- 1,7%**	**77,81**	**3,7%**
Portage accession et opérations d'aménagement[3]	- 1,70	1,9%	- 0,17	- 0,7%	- 1,87	1,7%
Créances locataires et acquéreurs[3]	- 3,50	- 2,9%	- 3,76	1,8%	- 7,26	- 0,6%
Autres éléments du BFR[3]	12,98	26,0%	4,80		17,79	10,1%
Trésorerie nette	**63,46**	**10,2%**	**23,01**	**- 3,9%**	**86,47**	**5,4%**

[1] *Pro forma* Espace Habitat et Habitat de Champagne

[2] Hors dépréciations de l'actif circulant

[3] Montants nets des dépréciations

Source : données Harmonia, traitements Ancols

À la clôture de l'exercice 2018, le fonds de roulement net global d'Espace Habitat atteint 55,7 M€[173], soit 4 596 € par logement ou équivalent géré. Quant au niveau de trésorerie, il atteint 63,5 M€, soit 5 239 € par logement ou équivalent géré. Les niveaux affichés par Habitat 08 sont moins élevés tout en traduisant une saine structure financière : le fonds de roulement net global au logement ou équivalent géré et la trésorerie nette au logement ou équivalent géré sont respectivement de 1 864 € et 1 937 €. Cette situation provient principalement du très haut niveau des ressources propres qui atteignent 67,2 % des ressources stables pour Espace Habitat et 66,2 % pour Habitat 08. Les deux organismes se caractérisent donc par un faible endettement qui leur permet d'avoir des équilibres structurels particulièrement robustes.

Mesuré en nombre d'années de CAF courante, l'endettement d'Habitat 08 représente 14 ans de CAF courante et l'endettement net de trésorerie ne représente que 12 ans de CAF courante, comparativement à une durée résiduelle d'amortissement du parc d'environ 20 ans. Pour Espace Habitat, la situation est encore plus solide. L'endettement ne représente que 12 ans de CAF courante et l'endettement net de trésorerie excède à peine 8 ans de CAF courante, pour une durée résiduelle d'amortissement du parc de 19 ans.

Tableau 14.10 : Équilibres structurels comparés d'Espace Habitat et d'Habitat 08

Montants en millions d'euros

Rubriques	Espace Habitat(1)	Habitat 08	Cumul Espace Habitat(1) et Habitat 08
Endettement	219,46	175,53	394,99
Capacité d'autofinancement courante (CAFC)	18,95	12,72	31,67
Endettement / CAFC	**11,58**	**13,80**	**12,47**
Trésorerie	63,46	23,01	86,47
Endettement net de trésorerie	156,00	152,52	308,52
Endettement net de trésorerie / CAFC	**8,23**	**11,99**	**9,74**
Valeur nette comptable du parc locatif (VNC)	286,40	230,59	516,99
Dotations Amortissements du parc locatif	14,94	11,82	26,77
VNC / Amortissement du parc locatif	**19,17**	**19,50**	**19,32**
Ressources propres	450,31	343,36	793,67
Ressources stables	669,77	518,89	1 188,66
Ressources propres / Ressources stables	**67,2%**	**66,2%**	**66,8%**

(1) *Pro forma* Espace Habitat et Habitat de Champagne

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Ces fondamentaux particulièrement robustes permettent aux deux organismes d'avoir des perspectives soutenables, et qui le restent après la prise en compte de la réduction de loyer de solidarité (RLS)[174]. Mieux, pour le cas spécifique d'Espace Habitat, les déterminants économiques du fonctionnement de l'organisme devraient contribuer à un processus de renforcement quasiment automatique de sa structure financière. Compte tenu de ces marges de manœuvre, l'agence invite donc Espace Habitat à revoir le périmètre des réhabilitations pour accroître ses ambitions. En effet,

[173] En données pro forma avec prise en compte des effets de la fusion avec Habitat de Champagne intervenue en 2019.

[174] La loi de finances pour 2018 (art. 126) a institué une réduction de loyer de solidarité (RLS) appliquée par les bailleurs sociaux à compter du 1er février 2018 aux locataires dont les revenus sont inférieurs à un plafond fixé en fonction de la composition du foyer et de la zone géographique pour les logements conventionnés à l'APL.

la volumétrie du patrimoine des deux entités, majoritairement constitué d'immeubles collectifs, évolue peu, les constructions compensant les démolitions opérées principalement dans le cadre du PNRU. La stratégie patrimoniale 2016-2025 d'Espace Habitat prévoit un développement relativement soutenu avec des constructions neuves plus adaptées à la demande et à son évolution, venant remplacer du patrimoine obsolète démoli. Le plan stratégique prévoit également des réhabilitations portant notamment sur la performance énergétique des ensembles immobiliers et des volumes financiers conséquents pour le gros entretien, les renouvellements de composants et l'entretien courant. L'agence invite la société à envisager la possibilité d'engager des réhabilitations plus complètes, intégrant davantage de renouvellements de composants ce qui permettrait de réduire à terme des coûts de maintenance élevés au regard des valeurs habituellement observées.

14.5 DES OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE REGROUPEMENT INSTAURÉES PAR LA LOI ELAN À METTRE EN ŒUVRE UTILEMENT À L'ÉCHELLE DU DÉPARTEMENT POUR LE BÉNÉFICE DES ARDENNAIS

L'office Habitat 08 et la SA d'HLM Espace Habitat sont concernés par les obligations en matière de regroupement instaurées par la loi Elan[175] du 23 novembre 2018, compte tenu du nombre de logements conventionnés à l'APL que gère chacun des deux organismes au 1er janvier 2019, dernier état connu à la date de préparation de la présente insertion.

Au regard des dispositions réglementaires de comptabilisation des logements, les deux organismes ne devraient pas atteindre au 1er janvier 2021, date où les regroupements doivent être effectifs pour les organismes concernés, le seuil des 12 000 logements conventionnés gérés, les prévisions de production et de démolition de logements jusqu'à cette date leur permettant d'approcher chacun ce seuil sans *a priori* l'atteindre.

Par ailleurs, et indépendamment des contraintes posées par la loi Elan, compte tenu de leur territoire d'intervention commun, quasiment exclusivement circonscrit au département des Ardennes, des modalités et problématiques de fonctionnement observées dans le cadre des contrôles ainsi que de la situation financière des deux opérateurs, un rapprochement des deux organismes est recommandé dans une logique de cohérence territoriale et de synergie managériale eu égard notamment aux insuffisances identifiées à l'OPH Habitat 08. Cette démarche permettrait également une mobilisation des marges de manœuvre financière d'Espace Habitat à l'échelle de l'ensemble du département.

Au-delà de la complémentarité territoriale des deux organismes, les dynamiques croisées permettront d'atteindre une optimisation organisationnelle et des économies d'échelle sur des territoires où les deux organismes sont aujourd'hui présents, ainsi qu'une taille critique permettant une mobilisation des solides assises financières des deux organismes pour disposer d'une base suffisamment robuste pour répondre aux importants besoins sur tout le territoire départemental en matière notamment de réhabilitations ou de démolitions et reconstructions.

[175] La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a instauré l'obligation aux organismes d'HLM et SEM de logements sociaux qui n'atteignent pas le seuil de 12 000 logements conventionnés gérés de se regrouper au plus tard au 1er janvier 2021.

Cette recommandation poursuit un objectif d'utilité accrue pour les populations des Ardennes et d'efficience de la mission de logement des ménages aux revenus modestes à l'échelle de tout le département. L'agence recommande en conséquence aux deux opérateurs concernés de rechercher les conditions les plus optimales pour les ménages locataires et les ménages demandeurs d'un logement social de leur territoire d'intervention dans le cadre de leur mise en conformité avec les obligations de la loi Elan. Une fusion réunissant au sein d'une entité unique les patrimoines et les personnels des deux organismes permettrait de combiner plus aisément les atouts et les compétences de chacune des structures et constituerait la modalité la plus adaptée. Les autres *scenarii* envisagés par les gouvernances des deux organismes depuis 2018, qu'ils relèvent de la création d'une société de coordination (SAC)[176] ou de l'augmentation du nombre de logements gérés par la passation de conventions de gestion avec d'autres bailleurs sociaux, présenteraient des limites en termes de capacités d'investissement et de possibilités d'optimisation de l'accès au logement social et du service rendu aux locataires.

[176] La société de coordination d'HLM (SAC) est une société anonyme agréée par le ministre chargé du logement dont l'objet social est, pour le bénéfice des organismes membres avec qui elle forme un groupe, d'élaborer le cadre stratégique, de définir les politiques qui en découlent, de développer une unité identitaire des entités associées et de prendre les mesures nécessaires pour garantir la soutenabilité financière du groupe. Elle assure le contrôle de gestion des associés ainsi que l'établissement et la publication de comptes combinés. Elle a également pour objet de mettre en commun des moyens humains et matériels au profit de ses associés.

Focus thématiques

15 PREMIERS EFFETS DE LA RÉDUCTION DE LOYER SOLIDARITÉ : UN IMPACT FINANCIER SOUTENABLE POUR LA QUASI-TOTALITÉ DES ORGANISMES

Instituée par la loi de finances pour 2018, la réduction de loyer de solidarité (RLS) s'applique depuis le 1er février 2018 aux logements conventionnés, c'est-à-dire ceux ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (APL)[177], à l'exception des foyers, gérés par les organismes de logement social. Non applicable dans les départements et régions d'outre-mer, elle bénéficie aux locataires dont les ressources sont inférieures à un plafond défini réglementairement, fonction de la composition du foyer et de la zone géographique. Elle consiste en une baisse du loyer quittancé et s'accompagne, pour les locataires bénéficiant de l'APL, d'une baisse du montant de celle-ci. Le montant prévisionnel global de la RLS voté pour l'année 2018 s'élève à 800 M€. Pour les locataires bénéficiaires de l'APL, le montant est calculé et communiqué aux organismes de logement social par les caisses d'allocations familiales (CAF) et de mutualité sociale agricole (MSA). Pour les locataires ne bénéficiant pas de l'APL, le calcul incombe aux organismes eux-mêmes qui doivent pour ce faire, conformément aux dispositions légales, s'appuyer sur les données de l'enquête dite « supplément de loyer de solidarité » (SLS)[178].

La mise en œuvre de la RLS s'accompagne d'un dispositif de lissage et de péréquation. Ce dispositif a pour objectif de lisser l'effet de la RLS et de rééquilibrer son impact entre les organismes qui ont beaucoup de locataires éligibles à la RLS et ceux qui ont une proportion moindre de locataires bénéficiaires. Il est mis en place par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) à travers une modulation de la cotisation qui lui est versée par les organismes. Cette modulation s'appuie sur un mécanisme de majoration et de réduction dont la finalité générale est de substituer une RLS théorique, calculée à partir d'un taux moyen observé, à la RLS appliquée par les organismes aux locataires, afin que l'impact net de la RLS soit en proportion des loyers sensiblement identique d'un organisme à un autre.

Dans le cadre de l'adoption du volet annuel 2019 de la programmation triennale de contrôle 2019-2020, le conseil d'administration de l'Ancols a identifié un enjeu spécifique concernant l'appréciation des premières conséquences de la RLS pour les organismes de logement social. L'intégration de cet enjeu dans les travaux de l'agence s'est traduite, outre un contrôle de régularité visant à vérifier l'application de la mesure, par une revue systématique de la sensibilité de la situation financière et prévisionnelle des organismes contrôlés en 2019 aux impacts de la RLS et par une démarche de

[177] Les conventions à l'aide personnalisée au logement (APL), conclues entre l'État et un bailleur, fixent notamment les conditions locatives des logements concernés avec des plafonds de ressources et de loyers applicables à la location. Les locataires de ces logements qui remplissent des conditions de ressources, définies selon la composition du ménage, peuvent bénéficier de cette aide, qui est susceptible d'être directement versée au bailleur.

[178] Le supplément de loyer solidarité (SLS) est acquitté par les locataires des logements conventionnés dont les revenus dépassent un seuil réglementé. Une enquête annuelle obligatoire est réalisée par les bailleurs sociaux pour établir l'assujettissement au supplément de loyer de solidarité.

diagnostic approfondi pour un panel d'organismes. Les travaux ont également eu pour objet de déterminer le degré de mobilisation des dispositifs d'accompagnement (remise actuarielle d'intérêts, allongement de la maturité des prêts fonciers, prêts *in fine*, prêts de haut de bilan bonifiés, éco-prêt logement social bonifié, accès aux fonds européens, titres participatifs). Les développements présentés ci-après exposent les enseignements issus de ces contrôles avec une mise en perspective à travers des analyses monographiques à l'échelle du secteur.

15.1 UNE MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE DIFFICILE

La mise en place de la RLS a nécessité des développements informatiques spécifiques pour l'ensemble des acteurs de la chaîne, d'où une effectivité à compter du mois de mai 2018 (allocataires CAF) et de juillet 2018 (allocataires MSA) avec un traitement de régularisation rétroactif au mois de février 2018.

Au sein des organismes, l'application de la RLS se fait, pour les locataires bénéficiaires de l'APL, par intégration de fichiers transmis par les CAF et les MSA. Toutefois, en cas de perte de l'APL en raison d'un montant inférieur à la RLS, la situation doit être identifiée par l'organisme pour appliquer la RLS sur la quittance du locataire. Les observations de l'agence montrent que tous les bailleurs contrôlés ont mis en œuvre la RLS pour les locataires bénéficiaires de l'APL. Pour les locataires éligibles à l'APL mais dont le montant était inférieur à la RLS, ils ont bien bénéficié de la RLS pendant toute l'année 2018, mais la situation a été plus confuse et variable en 2019, compte tenu de difficultés de circulations d'informations entre les CAF/MSA, les locataires et bailleurs.

En termes de fiabilité des données de la RLS, bien que celle-ci repose formellement sur la responsabilité des bailleurs, en pratique ils ne disposent pas des éléments justificatifs et intègrent purement et simplement les fichiers des CAF et MSA. Ainsi, lorsque ces fichiers comportent des régularisations, les ajustements de RLS qui en résultent sont peu compréhensibles pour les organismes. L'agence a pu observer que quelques bailleurs ont essayé de contrôler les montants transmis par les CAF et MSA pour vérifier les calculs de la RLS, avec l'appui de leurs commissaires aux comptes, mais ces tentatives se sont avérées infructueuses.

Pour les locataires non bénéficiaires de l'APL, la mobilisation de l'enquête SLS prévue par le cadre légal pose deux difficultés, l'une au regard du champ de l'enquête telle qu'elle est administrée à ce jour et l'autre en termes d'informations recueillies.

- La première difficulté porte sur l'absence de réalisation par les organismes de l'enquête SLS dans les quartiers prioritaires de politique de la ville (QPV)[179] compte tenu de l'exemption de SLS dans ces territoires. Cette situation résulte des pratiques actuelles mais non d'une limite d'ordre légal (la seule exemption légale concernant les ménages bénéficiaires d'aides au logement). Dans la mesure où cette enquête recouvre dorénavant deux obligations, le SLS et la RLS, elle doit être étendue à ces quartiers. Ce complément de réalisation pose cependant

[179] Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), instaurés par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, constituent depuis le 1er janvier 2015 la nouvelle géographie d'intervention de la politique de ville en remplacement notamment des zones urbaines sensibles (ZUS) et des quartiers en contrat urbain de cohésion sociale (Cucs).

la question du coût engendré. Il est à noter que la part des ménages non bénéficiaires de l'APL dans le parc social situé en QPV (au regard des données de l'enquête d'occupation du parc social) est estimé, en 2018, entre 45 % et 57 % (en fonction de la prise en compte ou non des non-réponses à l'enquête), soit un nombre de ménages compris entre 470 000 et 750 000.

- La seconde difficulté réside dans la portée de l'enquête dans la mesure où les données recueillies par les bailleurs ne couvrent pas toutes les informations nécessaires au calcul des ressources prises en compte pour l'établissement du droit à l'APL.

Par ailleurs, cette enquête réglementaire se caractérise pour certains bailleurs par un niveau insuffisant de complétude et de fiabilité.

Au regard de ces éléments, la mise en œuvre de la RLS pour les locataires non bénéficiaires de l'APL repose sur un socle légal et réglementaire dont les modalités d'application soulèvent des questions d'interprétation et de faisabilité qui ont conduit l'Union sociale de l'habitat (USH) à l'élaboration d'un guide d'application avec une méthode d'approximation permettant de s'affranchir de l'enquête SLS. Cette méthode apparaît théoriquement robuste, sous réserve de certaines hypothèses simplificatrices, pour traiter le cas des ménages qui procèdent à une actualisation régulière de l'examen de leur éligibilité à l'APL. Elle n'est cependant pas formellement conforme aux prescriptions législatives et est par ailleurs inopérante pour les autres ménages.

Compte tenu de ces difficultés, l'agence a pu observer que l'application de la RLS pour les locataires non bénéficiaires de l'APL n'a pas été systématique en 2018, mais elle progresse en 2019.

15.2 UNE INCIDENCE DE 4,1 % SUR LES LOYERS DES LOGEMENTS CONVENTIONNÉS

En concordance avec le niveau prévisionnel de 800 M€, le montant total de la RLS au titre de l'année 2018 s'élève, selon les données déclarées par les organismes sur Harmonia[180], à 802 M€ en montant brut et 804 M€ en montant net après mise en œuvre du dispositif de lissage et de péréquation. Il représente au global 4,1 % du montant des loyers du parc conventionné avant déduction de la RLS.

Avant mise en œuvre du dispositif de lissage, les offices publics de l'habitat (OPH) affichent la plus forte exposition à la RLS avec un taux brut de 4,6 % contre 4,0 % pour les coopératives, 3,8 % pour les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré (SA d'HLM) et 2,9 % pour les sociétés d'économie-mixte (SEM) de logements sociaux.

Les effets du dispositif de lissage et de péréquation se traduisent globalement par un transfert des SA d'HLM et des SEM vers les OPH qui sont les principaux bénéficiaires de ce dispositif. Ainsi, après lissage, le taux sectoriel de RLS des OPH baisse de 0,5 point pour atteindre 4,1 % alors que celui des SA d'HLM augmente de 0,4 point pour s'établir à 4,2 % et que celui des SEM progresse de 0,9 point

[180] Harmonia est une plateforme de collecte dématérialisée, par le ministère en charge du logement et l'Ancols, des états réglementaires des organismes de logement social. Elle permet également aux différentes fédérations professionnelles du logement social de recueillir les informations permettant l'établissement de leurs dossiers individuels de situation (DIS).

pour passer à 3,8 %. Pour ce qui concerne les coopératives, la différence entre la RLS brute et la RLS nette est de faible ampleur, le taux sectoriel passant de 4,0 % à 3,9 %.

Tableau 15.1 : Montants brut et net de RLS par famille d'organismes en 2018

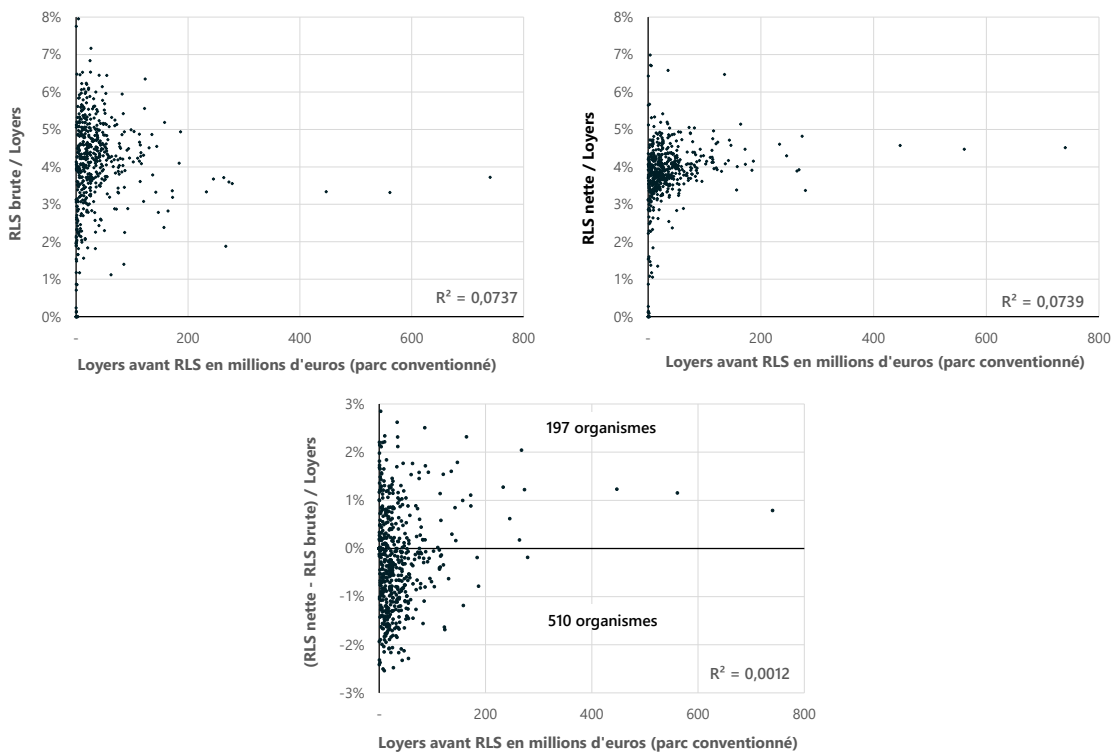
Montants en millions d'euros

Rubriques	OPH	SA d'HLM(1)	Coopératives d'HLM	SEM de logements sociaux	Total
Nombre d'organismes déclarants	243	195	166	103	707
Nombre de logements et équivalents gérés	2 310 210	2 316 686	75 750	376 177	5 078 823
Loyers avant RLS du parc conventionné	8 625,88	9 464,00	324,81	1 121,27	19 535,96
RLS brute	398,65	358,20	12,92	32,29	802,06
RLS brute / Loyers avant RLS du parc conventionné	4,62%	3,78%	3,98%	2,88%	4,11%
RLS brute	398,65	358,20	12,92	32,29	802,06
Lissage RLS Majoration	302,30	351,38	9,78	33,72	697,18
Lissage RLS Réduction	-346,90	-314,38	-10,00	-23,64	-694,92
RLS nette	354,05	395,20	12,70	42,37	804,32
RLS nette / Loyers avant RLS du parc conventionné	4,10%	4,18%	3,91%	3,78%	4,12%

(1) Les modalités de fusion adoptées par CDC Habitat social ont conduit à des déclarations réglementaires dont le contenu ne traduit pas pour l'exercice 2018 l'activité de l'ensemble issu de la fusion. Un ajustement extra-comptable est opéré pour redresser ces données afin d'assurer leur comparabilité avec les exercices antérieurs.

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Graphique 15.1 : Dispersion du taux de RLS selon le montant total de loyers avant RLS du parc conventionné



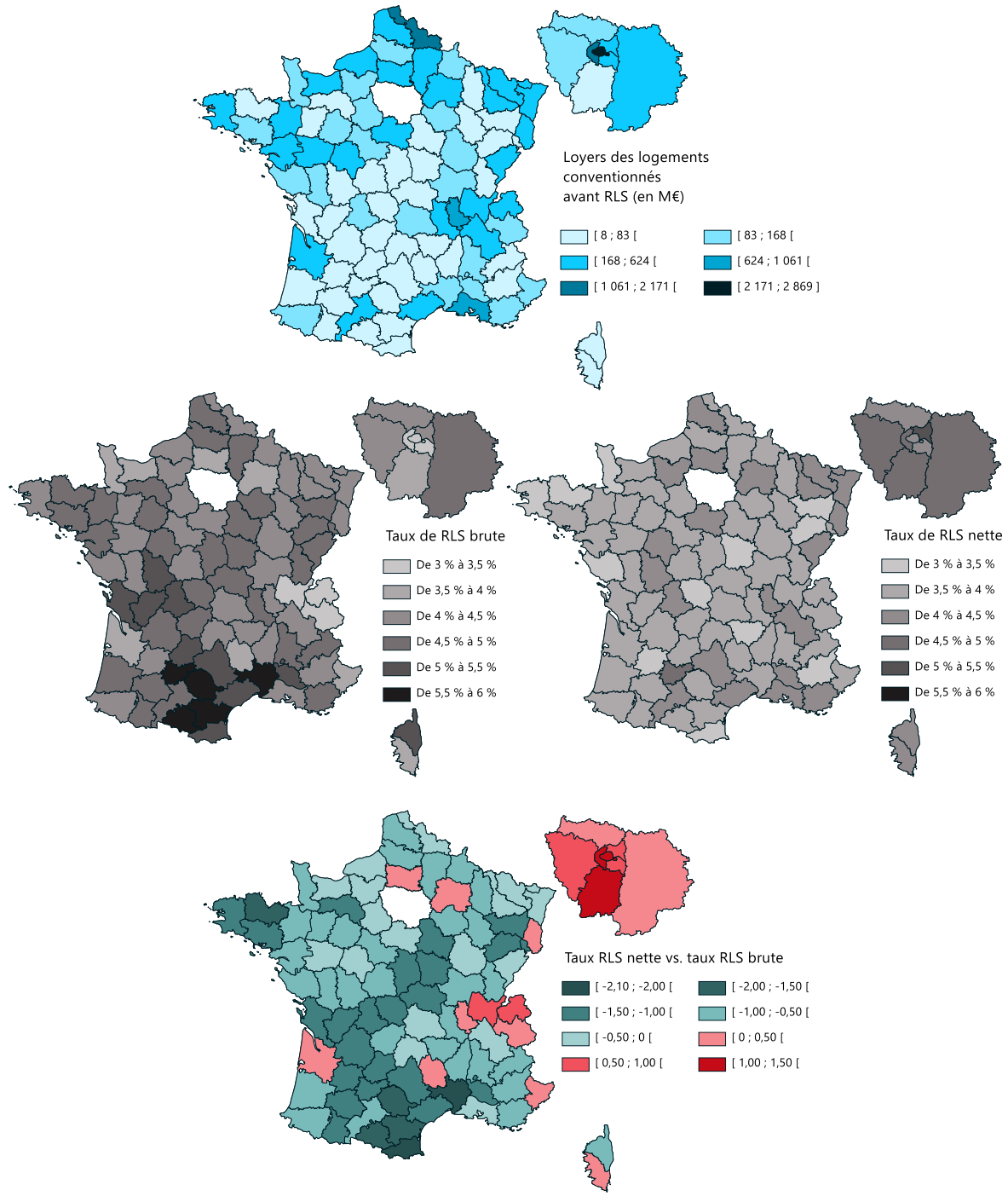
Source : données Harmonia, traitements Ancols

L'analyse de la dispersion du niveau de RLS par rapport au loyer total avant RLS du parc de logements conventionnés montre qu'il n'y a aucune corrélation avec la taille des organismes mesurée par le montant de loyers. Avant et après mise en œuvre du dispositif de lissage, le taux de RLS oscille autour de 4 %, mais la dispersion est beaucoup plus importante avant la prise en compte des résultats du lissage. L'intervalle interquartile passe ainsi de 1,5 point avant lissage à 0,7 point après lissage. L'observation des écarts entre la RLS brute et la RLS nette montre aussi qu'il n'y a pas une

corrélation avec la taille des organismes, ce qui est cohérent avec le mécanisme de la péréquation qui s'appuie sur la proportion de locataires éligibles à la RLS, proportion qui est indépendante de la taille des organismes. Le nombre des organismes pour qui le résultat du lissage est bénéficiaire (510) est nettement supérieur à celui des organismes pour qui le lissage a un résultat défavorable (197).

En revanche, au niveau territorial (sur la base du siège des organismes), des tendances se dégagent.

Carte 15.1 : Dispersion départementale des loyers du parc conventionné et de la RLS en fonction du siège des organismes



Source : données Harmonia, traitements Ancols

En cohérence avec ce qui est observé à l'échelle des organismes, il n'apparaît aucune corrélation entre les montants globaux au niveau départemental des loyers des organismes domiciliés dans les départements et les montants de RLS brute ou nette appliqués par ces organismes. La dispersion de la RLS nette met en évidence une plus grande homogénéité que celle de la RLS brute, avec une réduction de l'amplitude de variation. Alors que cinq départements affichent un taux de RLS supérieur à 5,5 % avant lissage, après lissage, il n'y en a plus aucun.

La comparaison de la RLS brute et de la RLS nette met en évidence que les principaux contributeurs nets au dispositif de lissage sont des organismes domiciliés dans un faible nombre de départements et sont notamment implantés dans des zones dites « tendues » comme l'Île-de-France ou le Genevois français. À l'inverse, les organismes bénéficiaires du dispositif de lissage sont dans un plus grand nombre de départements situés dans des zones dans lesquelles il existe une pression nettement moins forte en termes de demande de logement social par rapport à l'offre existante.

15.3 DES STRATÉGIES DIFFÉRENCIÉES SELON LES ORGANISMES, SOUVENT FONDÉES SUR DES PARAMÈTRES RÉDUCTEURS

Pour faire face aux impacts de la RLS, les organismes ont adopté, dès la fin de l'année 2017, diverses stratégies visant selon le cas à accroître leurs produits d'activité, réduire leurs charges (coûts de gestion et maintenance), contenir ou limiter leurs investissements, ainsi qu'à optimiser leurs marges de manœuvre en termes de ressources financières. Une très grande variabilité a été observée dans la mobilisation de ces leviers ainsi que le recours aux dispositifs d'accompagnement mis en place par l'État. Cette variabilité s'explique notamment par l'importante hétérogénéité des situations individuelles et par une sensibilité relativement limitée des organismes aux impacts de la RLS.

En effet, il n'a pas été identifié à l'occasion des contrôles réalisés en 2019 de situations de difficultés financières dont la RLS serait la cause principale et les enseignements que l'agence tirent de ces contrôles la conduisent à estimer que les décisions ou intentions de réduction des ambitions en matière d'investissement et de maintenance associées à la RLS sont souvent peu fondées compte tenu des équilibres structurels des organismes. Au surplus, ces décisions ou intentions se basent généralement sur l'évolution de l'autofinancement net, alors que cet indicateur est peu représentatif de la situation financière des organismes et de leurs marges de manœuvre, bien que s'agissant d'un indicateur réglementaire d'alerte. En effet, il dépend fortement des options retenues par les organismes en matière de rythme de remboursement de leurs dettes et il conviendrait de lui substituer en termes d'analyse l'utilisation combinée de deux agrégats, le niveau global d'endettement (en incluant toutes les formes de dettes y compris les prêts *in fine*, les prêts de haut de bilan ou les dettes représentatives des titres participatifs) et le niveau de la capacité d'autofinancement, voire de l'excédent brut d'exploitation (EBE), qui renseigne sur la capacité de l'activité des organismes à générer des ressources pour assurer le remboursement de la dette et contribuer au financement des investissements. En outre, les postures de prudence accrue qui ont pu être observées sont aussi motivées par les inquiétudes en termes d'équilibre des opérations nouvelles ou en cours, la mise en place de la RLS se traduisant par une baisse des produits locatifs et donc par, toutes choses égales par ailleurs, une amplification des difficultés pour atteindre ces équilibres d'opérations. Un organisme ne peut certes pas initier continuellement des opérations en

déséquilibre, mais il peut être noté qu'une logique d'équilibre global des organismes demeure souvent compatible avec des niveaux de loyers qui seraient maintenus accessibles. L'utilisation d'une démarche d'équilibre global en lieu et place ou en complément des équilibres d'opérations se diffuse progressivement parmi les organismes, mais la prépondérance de l'équilibre d'opération constitue encore un schéma d'analyse qui structure les arbitrages stratégiques avec une perspective limitée.

Le tableau *infra* présente à titre illustratif les éléments issus de six contrôles[181] au cours desquels les enjeux de la RLS ont fait l'objet de diligences approfondies. Ces exemples illustrent l'hétérogénéité des situations des organismes et montrent que la RLS impacte les perspectives financières sans en modifier les trajectoires. Ainsi, l'organisme A qui se caractérise par une organisation inefficace, un pilotage défaillant et des coûts de gestion particulièrement élevés était dans une situation de vulnérabilité avant la RLS et cette dernière accentue cette vulnérabilité. Pour cet organisme, bien que la RLS agisse comme un amplificateur des difficultés, les questions qui se posent sont celles d'une restructuration profonde, voire d'une absorption par un autre opérateur qui aurait les capacités organisationnelles et managériales pour assurer le redressement de l'organisme. *A contrario*, l'organisme E qui jouit d'une excellente situation avant la RLS en absorbe les effets sans altérer sa trajectoire qui demeure très favorable. Il n'a pas eu besoin de recourir aux dispositifs d'accompagnement mis en place par l'État. Quant à l'organisme D qui se caractérise par une situation de vulnérabilité avant la RLS, cette dernière incite l'organisme à envisager la combinaison de plusieurs solutions pour rétablir sa situation. Ces solutions pourraient permettre à l'organisme d'absorber les effets de la RLS tout en sortant d'une zone de vulnérabilité, mais à la date de réalisation du contrôle de l'agence, les issues des actions en cours et envisagées n'étaient pas suffisamment confirmées. Pour les organismes C et F, les observations de l'agence mettent en évidence une poursuite des dynamiques favorables qu'ils connaissaient avant la RLS et un appui significatif de leurs actionnaires et collectivités de rattachement pour soutenir leur stratégie d'investissement, ce qui renforce leurs marges de manœuvre financières. L'organisme B enfin se caractérise par la mise en œuvre d'un nombre limité d'ajustements mineurs de sa trajectoire pour conserver des perspectives favorables sans modification de sa stratégie d'investissement.

Ces exemples et les observations issues des contrôles en général montrent que la RLS est l'occasion pour les organismes d'engager des actions significatives pour maîtriser les coûts de gestion, mais certaines de ces actions peuvent être trop hâtives et à visée court-termiste (par exemple un gel de recrutements sans s'inscrire dans une politique de réorganisation et d'évolution de la gestion des ressources humaines). Pour ces actions dont la nécessité est souvent avérée indépendamment de l'instauration de la RLS, une démarche mieux articulée avec les enjeux organisationnels paraît nécessaire. Il ressort également de ces exemples et des enseignements des contrôles en général que la RLS est aussi l'occasion pour certains organismes d'initier ou de projeter des actions de réduction ou de report des dépenses d'entretien et d'investissement, notamment de réhabilitation, alors que leurs marges de manœuvre financières leur permettent de ne pas modifier leurs objectifs initiaux.

[181] Il convient de préciser que ce tableau traduit l'observation à une date donnée de situations qui étaient évolutives en termes d'arbitrages et de décisions à prendre par les organismes.

Tableau 15.2 : Synopsis de la situation au regard de la RLS de six organismes contrôlés

Organisme	A	B	C	D	E	F
Tranche de parc détenu	[1 500 ; 5 000[	[12 000 ; 25 000[	[12 000 ; 25 000[	[12 000 ; 25 000[	[12 000 ; 25 000[	[25 000 ; 50 000[
Localisation	Île-de-France	Province	Province	Province	Province	Province
Données caractéristiques						
Part du parc conventionné avec RLS 2018	38,16%	51,16%	48,99%	47,08%	52,41%	63,39%
Évolution du nombre de logements et équivalents gérés entre 2017 et 2018	0,30%	0,32%	16,58%	2,79%	0,86%	7,74%
Taux brut de RLS 2018 (% loyers conventionnés)	4,86%	5,14%	4,26%	4,04%	4,99%	6,35%
Taux net de RLS 2018 (% loyers conventionnés)	4,25%	4,04%	4,09%	3,96%	4,30%	4,66%
RLS nette 2018 au logement ou équivalent	162 €	163 €	119 €	175 €	200 €	154 €
Coût de gestion 2018 au logement ou équivalent	1 454 €	1 085 €	736 €	1 318 €	1 030 €	904 €
Évolution du coût de gestion au logement ou équivalent entre 2017 et 2018	5,84%	-4,94%	-5,41%	3,85%	2,92%	-14,30%
Capacité d'autofinancement courante (CAFC) 2018 au logement ou équivalent	749 €	1 565 €	1 544 €	1 985 €	2 246 €	1 215 €
Évolution de la CAFC au logement ou équivalent entre 2017 et 2018	-44,83%	-4,11%	-1,52%	-6,99%	-3,60%	-10,26%
Durée comptable résiduelle de vie du parc à fin 2017	18 ans	19 ans	23 ans	21 ans	27 ans	20 ans
Durée de désendettement à fin 2017	15 ans	11 ans	12 ans	23 ans	14 ans	16 ans
Durée comptable résiduelle de vie du parc à fin 2018	20 ans	18 ans	24 ans	22 ans	27 ans	19 ans
Durée de désendettement à fin 2018	31 ans	11 ans	16 ans	25 ans	14 ans	16 ans
Durée de désendettement à fin 2018 s'il n'y avait pas eu la RLS	25 ans	10 ans	15 ans	23 ans	13 ans	14 ans
Situation financière avant RLS	Vulnérable	Confortable	Très confortable	Vulnérable	Très confortable	Confortable
Conditions de mise en œuvre						
Respect des délais de mise en œuvre	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Application en 2018 aux locataires sans APL	Non	Non	Non	Oui	Oui	Non
Recours aux outils d'accompagnement						
Réaménagement de la dette et remise actuarielle d'intérêts	x	x	x	x		x
Allongement maturité prêts fonciers						
Prêts *in fine*						
Prêts de haut de bilan bonifiés		x		x		x
Éco-prêt logement social bonifié				x		
Accès aux fonds européens						
Titres participatifs						
Autres actions initiées ou envisagées						
Maîtrise des coûts de gestion		x		x		x
Concours des actionnaires ou collectivités			x			x
Augmentation des loyers à la relocation	x			x		
Développement d'autres activités				x		x
Réduction/report de la maintenance					x	x
Intensification des ventes de logements			x	x		
Réduction/report des investissements			x	x	x	x
Revue des projections de l'organisme						
Progression des loyers	Progression trop forte à limiter	Progression bien contenue	Progression bien contenue	Progression trop forte à limiter	Progression bien contenue	Progression bien contenue
Hypothèses de RLS	Montants surestimés	Montants surestimés	Prévisions raisonnables	Prévisions raisonnables	Montants surestimés	Montants surestimés
Hypothèses de taux	Hypothèses raisonnables	Hypothèses prudentes	Hypothèses prudentes	Hypothèses trop pessimistes	Hypothèses trop pessimistes	Hypothèses prudentes
Coûts de gestion	Forte baisse peu crédible	Évolution risquée à surveiller	Progression à contenir	Niveau élevé à mieux maîtriser	Objectif ambitieux de	Objectif de baisse paraissant fragile
Maintenance	Maintien à un niveau élevé	Maintien à un niveau élevé	Maintien à un niveau élevé	Tendance à la baisse à surveiller	Niveau faible mais parc jeune	Maintien à un niveau élevé
Réhabilitations et démolitions	Dynamique avant RLS maintenue	Dynamique avant RLS maintenue	Dynamique avant RLS maintenue	Dynamique avant RLS maintenue	Dynamique avant RLS maintenue	Dynamique avant RLS maintenue
Offre nouvelle	Dynamique avant RLS maintenue	Dynamique avant RLS maintenue	Dynamique avant RLS maintenue	Baisse des objectifs	Dynamique avant RLS maintenue	Dynamique avant RLS maintenue
Ventes de logements	Dynamique avant RLS maintenue	Dynamique avant RLS maintenue	Objectifs accrus	Objectifs accrus	Dynamique avant RLS maintenue	Dynamique avant RLS maintenue
Politique prévisionnelle de financement	*Statu quo*	*Statu quo*	Allocation accrue de fonds propres	*Statu quo*	Allocation accrue de fonds propres	Allocation accrue de fonds propres
Perspectives financières	Défavorables	Favorables	Favorables	Incertaines	Favorables	Favorables

Source : Ancols

15.4 UN IMPACT GLOBAL SOUTENABLE À L'ÉCHELLE DU SECTEUR

En ce qui concerne les SA d'HLM et les OPH[182], l'analyse des données sectorielles montre que l'évolution de la capacité d'autofinancement (CAF) des organismes est faiblement impactée par la RLS.

Tableau 15.3 : Évolution de la capacité d'autofinancement des SA d'HLM et des OPH

Montants en millions d'euros

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018(1)	2019 (Partiel)(2)	Variation annuelle moyenne 2014-2018
Nombre d'organismes déclarants	514	499	485	469	438	195	
Nombre de logements et équivalents gérés	4 465 107	4 519 351	4 583 033	4 625 136	4 626 896	2 490 775	
Loyers avant RLS	20 383,72	20 723,94	21 155,79	21 392,80	21 735,12	11 839,41	1,6%
RLS					- 756,85	- 455,14	
Loyers nets après RLS	**20 383,72**	**20 723,94**	**21 155,79**	**21 392,80**	**20 978,27**	**11 384,27**	**0,7%**
Écart de récupération de charges	- 188,49	- 206,27	- 202,15	- 237,64	- 243,15	- 105,39	6,6%
Péréquation RLS					7,60	4,76	
Produits locatifs	**20 195,23**	**20 517,67**	**20 953,64**	**21 155,15**	**20 742,72**	**11 283,64**	**0,7%**
Produits des activités d'accession	655,18	767,17	853,22	1 021,33	817,71	429,78	5,7%
Produits des activités annexes	270,43	283,60	281,61	286,58	277,03	189,05	0,6%
Chiffre d'affaires	**21 120,84**	**21 568,43**	**22 088,46**	**22 463,06**	**21 837,45**	**11 902,46**	**0,8%**
Production stockée et coûts de promotion immobilière	- 565,22	- 690,57	- 782,91	- 921,40	- 733,57	- 397,05	6,7%
Production immobilisée	49,50	43,17	36,65	32,80	40,64	14,80	- 4,8%
Produit net issu des activités	**20 605,12**	**20 921,04**	**21 342,20**	**21 574,46**	**21 144,53**	**11 520,22**	**0,6%**
Coût de gestion	- 5 065,12	- 4 907,56	- 5 020,17	- 5 193,89	- 5 235,74	- 2 762,17	0,8%
Charges de maintenance (y.c régie)	- 3 076,71	- 3 183,06	- 3 198,86	- 3 232,71	- 3 098,31	- 1 686,90	0,2%
Cotisation CGLLS		- 220,24	- 329,19	- 337,15	- 414,46	- 299,85	23,5%
Taxes foncières sur les propriétés bâties	- 2 136,34	- 2 178,95	- 2 210,79	- 2 250,48	- 2 295,34	- 1 218,77	1,8%
Créances irrécouvrables	- 188,11	- 213,99	- 241,38	- 247,43	- 259,25	- 142,26	8,3%
Excédent brut d'exploitation (EBE)	**10 138,85**	**10 217,24**	**10 341,81**	**10 312,80**	**9 841,43**	**5 410,26**	**- 0,7%**
Autres charges et produits d'exploitation	234,06	167,27	173,21	234,30	282,49	184,78	4,8%
Intérêts sur financements locatifs	- 2 782,58	- 2 486,56	- 2 254,28	- 2 131,60	- 2 131,80	- 1 172,60	- 6,4%
Capacité d'autofinancement courante (CAFC)	**7 590,33**	**7 897,95**	**8 260,74**	**8 415,50**	**7 992,12**	**4 422,44**	**1,3%**
Autres flux financiers	68,01	- 9,62	- 75,52	- 95,42	- 63,34	- 64,20	
Flux exceptionnels	203,81	156,43	838,02	182,26	194,00	135,43	- 1,2%
Impôt sur les bénéfices	- 6,43	- 7,85	- 12,86	- 12,67	- 10,13	- 6,06	12,0%
Capacité d'autofinancement brute (CAFB)	**7 855,72**	**8 036,90**	**9 010,39**	**8 489,67**	**8 112,65**	**4 487,62**	**0,8%**
Ventes de logements et d'autres actifs immobilisés	**1 570,88**	**2 097,56**	**2 350,11**	**2 650,04**	**2 888,46**	**2 168,13**	**16,4%**
Données pour un logement ou équivalent logement géré							
Loyers avant RLS	4 565 €	4 586 €	4 616 €	4 625 €	4 698 €	4 753 €	0,8%
RLS brute					164 €	183 €	
Loyers nets après RLS	4 565 €	4 586 €	4 616 €	4 625 €	4 534 €	4 571 €	- 0,2%
Coût de gestion	1 134 €	1 086 €	1 095 €	1 123 €	1 132 €	1 109 €	- 0,1%
Charges de maintenance (y.c régie)	689 €	704 €	698 €	699 €	670 €	677 €	- 0,7%
Excédent brut d'exploitation (EBE)	2 271 €	2 261 €	2 257 €	2 230 €	2 127 €	2 172 €	- 1,6%
Capacité d'autofinancement courante (CAFC)	1 700 €	1 748 €	1 802 €	1 820 €	1 727 €	1 776 €	0,4%
Capacité d'autofinancement brute (CAFB)	1 759 €	1 778 €	1 966 €	1 836 €	1 753 €	1 802 €	- 0,1%

(1) Les modalités de fusion adoptées par CDC Habitat social ont conduit à des déclarations réglementaires dont le contenu ne traduit pas pour l'exercice 2018 l'activité de l'ensemble issu de la fusion. Un ajustement extra-comptable est opéré pour redresser ces données afin d'assurer leur comparabilité avec les exercices antérieurs.

(2) Données non définitives arrêtées à mi-août 2020 portant sur 195 organismes gérant 2 490 775 logements et ayant transmis leurs états réglementaires à cette date.

Source : données Harmonia, traitements Ancols

[182] Les développements qui suivent n'incluent pas les coopératives dont l'activité locative est faible. Les SEM ne sont pas intégrées non plus en raison des formats de leurs états réglementaires dont la trop grande divergence avec ceux des autres familles d'organisme complexifie les traitements comparatifs. Toutefois, la portée de ces exclusions reste limitée étant donné que les SA d'HLM et les OPH représentent 91 % des logements et équivalents gérés (4 626 896 sur un total de 5 078 823 pour l'année 2018).

En valeurs rapportées au logement ou équivalent géré, la CAF courante se maintient sur la période 2014-2019, passant de 1 700€ à 1 776 €, notamment du fait des conditions favorables en matière de taux d'intérêt qui ont contribué à son augmentation continue entre 2014 et 2017. L'année 2018 marque une légère baisse du fait de la RLS (mais la variation est moins importante que l'impact de la RLS) et un rebond s'observerait dès 2019 sur la base des données partielles déclarées à mi-août 2020[183]. Cette tendance de la CAF a été pénalisée par la dynamique baissière dans laquelle s'inscrit l'EBE[184] depuis 2014, en raison notamment de la compensation de la progression des loyers par l'effet conjugué d'une tendance légèrement baissière des coûts de gestion et d'une orientation haussière des charges de maintenance. Toutefois, alors que l'impact de la RLS s'élève en 2018 à 164 €, au logement ou équivalent, l'EBE ne baisse que de 103 € par rapport à l'exercice précédent. En neutralisant les effets de la RLS, l'EBE au logement ou équivalent augmente de 59 €, soit une rupture dans la tendance baissière qui s'observait depuis 2014. Cette inversion de tendance se poursuit en 2019 au regard des données disponibles à mi-août 2020. En effet, sur la base de ces données partielles, l'EBE au logement ou équivalent augmenterait de 45 € en 2019 par rapport à l'année précédente, augmentation qui aurait atteint 64 € sans une progression de 19 € du montant de la RLS au logement ou équivalent. L'inversion de tendance ainsi mise en évidence s'explique par plusieurs facteurs, notamment une légère diminution des charges de maintenance, sans que celle-ci n'influe sur le coût global d'intervention sur le parc dont les niveaux observés en 2018 et 2019 augmentent par rapport à l'année 2017 pour atteindre respectivement 1 474 € et 1 473 €.

Tableau 15.4 : Évolution du coût global de maintenance et d'intervention sur le parc des SA d'HLM et des OPH

Montants en millions d'euros

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018[1]	2019 (Partiel)[2]	Variation annuelle moyenne 2014-2018
Nombre d'organismes déclarants	514	499	485	469	438	195	
Nombre de logements et équivalents gérés	4 465 107	4 519 351	4 583 033	4 625 136	4 626 896	2 490 775	
Charges d'exploitation liées aux immeubles	335,46	345,89	349,39	371,54	372,07	200,10	2,6%
Entretien et réparat° courants sur biens immobiliers locatifs	877,37	905,30	933,72	924,97	879,36	511,41	0,1%
Dépenses de gros entretien sur biens immobiliers locatifs	1 663,75	1 728,39	1 718,01	1 750,27	1 606,34	901,05	- 0,9%
Maintenance locative en régie - Coût du personnel	144,72	143,32	144,38	132,98	127,41	53,81	- 3,1%
Maintenance locative en régie - Consommations	55,40	60,15	53,36	52,94	47,96	20,54	- 3,5%
Impact redressement CDC Habitat social 2018					65,18		
Coût de la maintenance	3 076,71	3 183,06	3 198,86	3 232,71	3 098,31	1 686,90	0,2%
Additions et remplacement de composants	3 164,50	2 788,77	2 855,42	2 909,50	3 720,31	1 981,93	4,1%
Coût global d'intervention sur le parc	6 241,21	5 971,82	6 054,28	6 142,20	6 818,62	3 668,84	2,2%
Nombre de logements et équivalent logement gérés	4 465 107	4 518 951	4 583 033	4 625 136	4 626 896	2 490 775	0,9%
Coût de la maintenance au logement (€)	689	704	698	699	670	677	- 0,7%
Coût global d'intervention sur le parc au logement (€)	1 398	1 322	1 321	1 328	1 474	1 473	1,3%

[1] Les modalités de fusion adoptées par CDC Habitat social ont conduit à des déclarations réglementaires dont le contenu ne traduit pas pour l'exercice 2018 l'activité de l'ensemble issu de la fusion. Un ajustement extra-comptable est opéré pour redresser ces données afin d'assurer leur comparabilité avec les exercices antérieurs.

[2] Données non définitives arrêtées à mi-août 2020 portant sur 195 organismes gérant 2 490 775 logements et ayant transmis leurs états réglementaires à cette date.

Source : données Harmonia, traitements Ancols

[183] Données portant sur 195 organismes gérant 2 490 775 logements.

[184] L'excédent brut d'exploitation est un indicateur qui synthétise la performance d'exploitation et permet d'apprécier la capacité à créer de la valeur à partir de l'activité. Dans le domaine du logement social, son niveau dépend à la fois de la politique des loyers, de l'efficience de gestion, de la stratégie patrimoniale (importance des dépenses de maintenance comptabilisées en charges par rapport à celles comptablement qualifiées d'investissement sous la forme de renouvellements de composants notamment) et du niveau de la fiscalité sur les propriétés foncières bâties (TFPB).

Il peut en être déduit que la RLS a eu en 2018 et 2019 un effet limité sur l'exploitation des organismes qui ont pu combiner diverses actions d'optimisation et de maîtrise de leur fonctionnement pour compenser les effets de la RLS et dégager des marges de manœuvre supplémentaires par rapport à l'année 2017 précédant l'instauration de la RLS.

Au niveau de la structure financière, la dynamique est encore plus favorable puisque les ressources propres progressent plus vite que l'endettement (rythme annuel de 4,7 % contre 3,8 %). Malgré d'importants investissements, le fonds de roulement augmente en continue (croissance annuelle moyenne de 1,0 %). Il en est de même pour la trésorerie qui croît plus vite (taux annuel de 7,7 %), y compris en 2018 où elle atteint un niveau de 11 738,53 M€.

Tableau 15.5 : Évolution de la structure financière des SA d'HLM et des OPH

Montants en millions d'euros

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018[1]	2019 (Partiel)[2]	Variation annuelle moyenne 2014-2018
Nombre d'organismes déclarants	514	499	485	469	438	195	
Nombre de logements et équivalents gérés	4 465 107	4 519 351	4 583 033	4 625 136	4 626 896	2 490 775	
Capitaux propres	67 405,31	71 339,24	75 883,76	79 105,24	82 125,25	45 185,56	5,1%
Provisions pour gros entretien	2 006,67	1 921,98	1 550,97	1 439,07	1 410,11	798,39	- 8,4%
Autres provisions pour risques et charges	1 280,06	1 549,25	1 381,06	1 407,54	1 353,22	747,66	1,4%
Amortissements et dépréciations	88 095,22	91 971,07	96 654,03	100 683,91	105 895,78	59 375,96	4,7%
Ressources propres	158 787,26	166 781,54	175 469,83	182 635,75	190 784,36	106 107,55	4,7%
Dettes financières	126 867,32	131 939,01	137 886,98	142 166,13	147 441,31	81 648,36	3,8%
Ressources stables	285 654,58	298 720,56	313 356,81	324 801,89	338 225,67	187 755,91	4,3%
Immobilisations d'exploitation brutes	- 272 644,16	- 285 355,89	- 299 572,36	- 310 884,17	- 324 692,30	- 180 646,70	4,5%
Fonds de roulement économique[3]	13 010,42	13 364,66	13 784,45	13 917,72	13 533,37	7 109,21	1,0%
Immobilisations financières	- 1 433,44	- 1 254,67	- 1 027,65	- 849,74	- 692,01	- 400,84	- 16,6%
Fonds de roulement net global (FRNG)[3]	11 576,98	12 109,99	12 756,80	13 067,98	12 841,36	6 708,38	2,6%
Portage accession et opérations d'aménagement[4]	- 1 205,90	- 1 133,59	- 1 015,38	- 1 077,71	- 919,00	- 616,17	- 6,6%
Créances locataires et acquéreurs[4]	- 1 634,21	- 1 598,88	- 1 669,26	- 1 700,78	- 1 717,80	- 978,13	1,3%
Autres éléments du BFR[4]	- 3,38	241,98	886,02	1 324,51	1 533,97	921,02	
Trésorerie nette	8 733,49	9 619,49	10 958,18	11 614,00	11 738,53	6 035,09	7,7%

[1] Les modalités de fusion adoptées par CDC Habitat social ont conduit à des déclarations réglementaires dont le contenu ne traduit pas pour l'exercice 2018 l'activité de l'ensemble issu de la fusion. Un ajustement extra-comptable est opéré pour redresser ces données afin d'assurer leur comparabilité avec les exercices antérieurs.

[2] Données non définitives arrêtées à mi-août 2020 portant sur 195 organismes gérant 2 490 775 logements et ayant transmis leurs états réglementaires à cette date.

[3] Hors dépréciations de l'actif circulant

[4] Montants nets des dépréciations

Source : données Harmonia, traitements Ancols

La conjonction des paramètres d'exploitation globalement positifs avec une structure financière qui demeure favorable conduit à des équilibres structurels qui s'avèrent particulièrement solides. Ainsi, la durée de désendettement appréhendée globalement au niveau sectoriel pour les SA d'HLM et les OPH est égale à 15,5 années de capacité d'autofinancement à fin 2017 ou 16,9 années sans tenir compte de la trésorerie disponible. À la même date, la durée résiduelle d'amortissement comptable du parc s'établit à 24,4 années, d'où une marge comprise entre 7,5 et 8,9 années. À la fin de l'année 2018, la durée de désendettement s'accroît d'environ 1,5 année pour passer à un niveau de 17 ou 18,4 années selon que la trésorerie disponible est ou non prise en compte. Sur la base des données partielles disponibles à mi-août 2020, une légère augmentation pourrait s'observer à fin 2019, mais les niveaux qui seraient atteints ainsi que les marges par rapport à la durée d'amortissement comptable du parc ne remettraient pas en cause les équilibres structurels du secteur compte tenu de la solidité de sa situation actuelle.

Tableau 15.6 : Évolution des équilibres structurels des SA d'HLM et des OPH

Montants en millions d'euros

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018[1]	2019 (Partiel)[2]
Nombre d'organismes déclarants	514	499	485	469	438	195
Nombre de logements et équivalents gérés	4 465 107	4 519 351	4 583 033	4 625 136	4 626 896	2 490 775
Endettement	126 867,32	131 939,01	137 886,98	142 166,13	147 441,31	81 648,36
Capacité d'autofinancement courante (CAFC)	7 590,33	7 897,95	8 260,74	8 415,50	7 992,12	4 422,44
Endettement / CAFC	16,71	16,71	16,69	16,89	18,45	18,46
Trésorerie	8 733,49	9 619,49	10 958,18	11 614,00	11 738,53	6 035,09
Endettement net de trésorerie	118 133,83	122 319,52	126 928,81	130 552,13	135 702,78	75 613,27
Endettement net de trésorerie / CAFC	15,56	15,49	15,37	15,51	16,98	17,10
Valeur nette comptable du parc locatif (VNC)	139 469,25	147 163,62	154 956,56	159 803,83	165 192,50	92 141,28
Dotations Amortissements du parc locatif	5 662,27	5 974,07	6 318,04	6 543,54	6 744,52	3 834,14
VNC / Amortissement du parc locatif	24,63	24,63	24,53	24,42	24,49	24,03
Ressources propres	158 787,26	166 781,54	175 469,83	182 635,75	190 784,36	106 107,55
Ressources stables	285 654,58	298 720,56	313 356,81	324 801,89	338 225,67	187 755,91
Ressources propres / Ressources stables	55,6%	55,8%	56,0%	56,2%	56,4%	56,5%

[1] Les modalités de fusion adoptées par CDC Habitat social ont conduit à des déclarations réglementaires dont le contenu ne traduit pas pour l'exercice 2018 l'activité de l'ensemble issu de la fusion. Un ajustement extra-comptable est opéré pour redresser ces données afin d'assurer leur comparabilité avec les exercices antérieurs.

[2] Données non définitives arrêtées à mi août 2020 portant sur 195 organismes gérant 2 490 775 logements et ayant transmis leurs états réglementaires à cette date.

Source : données Harmonia, traitements Ancols

15.5 UNE SOUTENABILITÉ VARIABLE SELON LES ORGANISMES

Afin de compléter et d'expliciter les analyses globales à l'échelle du secteur exposées ci-dessus, il est procédé à une mise en perspective des situations individuelles[185].

Pour la première année d'application, le taux brut de RLS s'établit en moyenne à 4,7 % pour les OPH, avec une amplitude allant de 1,6 % à 7,2 %. Pour les SA d'HLM, ce taux brut est égal en moyenne à 3,9 % et varie entre 1,1 % et 6,2 %. Rapportée à l'ensemble du parc conventionné des organismes, la RLS brute par logement ou équivalent est égale à 170 € dans les OPH (où elle varie entre 33 € et 260 €) et 153 € dans les SA d'HLM (avec un minimum de 35 € et un maximum de 231 €).

Après prise en compte des effets du lissage, les taux moyens des OPH et des SA d'HLM se rapprochent et passent à environ 4,0 %. L'amplitude pour les OPH se réduit avec un minimum de 1,3 % et un maximum de 6,7 %. À l'inverse, pour les SA d'HLM, l'amplitude s'accroît, le taux minimum net passant à 2,5 % et le taux maximum à 11,0 %. Ces mouvements s'observent également sur les montants par logement ou équivalent qui s'établissent à 145 € en moyenne dans les OPH (avec un minimum de 33 € et un maximum de 273 €) et 160 € en moyenne dans les SA d'HLM (avec un minimum de 43 € et un maximum de 260 €). Il résulte de ces éléments que malgré le dispositif de

[185] Par rapport aux données utilisées pour les analyses globales, certains organismes ont été exclus des analyses développées ci-après pour cause d'incohérence dans les données déclarées utiles pour l'approfondissement des situations individuelles. Du fait de ces exclusions, les organismes intégrés dans les analyses individuelles gèrent un total de 4 578 732 logements ou équivalents, ce qui représente 99 % du total géré par les SA d'HLM et les OPH selon les données déclarées. Par ailleurs, compte tenu des mouvements de restructuration intervenus depuis 2018, les analyses réalisées sont *pro forma* selon la situation des organismes telle qu'elle est établie au mois d'août 2020, d'où un dénombrement de 390 organismes.

lissage, l'impact financier de la RLS n'est pas identique pour tous les organismes, tant en montants qu'en pourcentage des loyers du parc conventionné.

Tableau 15.7 : Dispersion du taux et du montant de RLS brute et nette par organisme

Rubriques		OPH	SA d'HLM[1]	Total
Nombre d'organismes - *Pro forma* août 2020		228	162	390
Nombre de logements gérés		2 293 842	2 284 890	4 578 732
Taux brut de RLS : RLS brute 2018 / Loyers avant RLS du parc conventionné	**Moyenne**	**4,71%**	**3,85%**	**4,35%**
	Minimum	1,56%	1,12%	1,12%
	Premier quartile	4,23%	3,44%	3,77%
	Médiane	4,70%	3,90%	4,37%
	Troisième quartile	5,24%	4,33%	4,94%
	Maximum	7,17%	6,24%	7,17%
RLS brute par logement ou équivalent géré : RLS brute 2018 / Nombre de logements et équivalents gérés	**Moyenne**	**170**	**153**	**163**
	Minimum	33	35	33
	Premier quartile	150	134	143
	Médiane	171	157	163
	Troisième quartile	195	176	188
	Maximum	260	231	260
Taux net de RLS : RLS nette 2018 / Loyers avant RLS du parc conventionné	**Moyenne**	**3,99%**	**4,04%**	**4,01%**
	Minimum	1,35%	2,54%	1,35%
	Premier quartile	3,67%	3,72%	3,68%
	Médiane	3,89%	4,00%	3,95%
	Troisième quartile	4,30%	4,27%	4,27%
	Maximum	6,70%	11,04%	11,04%
RLS nette par logement ou équivalent géré : RLS nette 2018 / Nombre de logements et équivalents gérés	**Moyenne**	**145**	**160**	**151**
	Minimum	33	43	33
	Premier quartile	123	139	128
	Médiane	143	162	150
	Troisième quartile	163	181	172
	Maximum	273	260	273

[1] Les modalités de fusion adoptées par CDC Habitat social ont conduit à des déclarations réglementaires dont le contenu ne traduit pas pour l'exercice 2018 l'activité de l'ensemble issu de la fusion. Un ajustement extra-comptable est opéré pour redresser ces données afin d'assurer leur comparabilité avec les exercices antérieurs.

Source : données Harmonia, traitements Ancols

L'hétérogénéité est encore plus forte lorsque l'impact de la RLS est apprécié en proportion du montant des coûts de gestion ou de la capacité d'autofinancement. Ainsi, la RLS nette représente selon les organismes un niveau compris entre 1,9 % et 33,6 % du coût de gestion pour les OPH. Pour les SA d'HLM, ce niveau est compris entre 4,2 % et 26,4 % du coût de gestion. Cette variabilité montre que les efforts qui seraient nécessaires pour absorber les effets de la RLS grâce à une baisse du coût de gestion ne sont pas identiques selon les organismes et représenteraient un objectif difficilement atteignable pour les organismes où la RLS représente une très forte proportion du coût de gestion. L'effort par rapport au coût de gestion actuel dépasserait 12,5 % pour les trois-quarts des OPH et 13,0 % pour la même proportion des SA d'HLM.

En matière d'incidence sur les ressources créées par les organismes, la RLS nette correspond en moyenne à 8,8 % de la capacité d'autofinancement courante pour les SA d'HLM et 11,4 % dans les OPH. Pour ces derniers, l'incidence de la RLS nette en 2018 varie de 4,4 % à 86,9 %[186] de la capacité d'autofinancement courante. Pour les SA d'HLM, la fourchette de variation est de 2,2 % à 22,0 %.

[186] Il convient de préciser qu'il n'y a qu'un nombre limité de valeurs extrêmes (le 99ème centile est égal à 26,5 %).

Tableau 15.8 : Dispersion du poids de la RLS nette par rapport à la capacité d'autofinancement et au coût de gestion

Rubriques		OPH	SA d'HLM[1]	Total
Nombre d'organismes - *Pro forma* août 2020		228	162	390
Nombre de logements gérés		2 293 842	2 284 890	4 578 732
RLS nette 2018 / Coûts de gestion	**Moyenne**	**14,29%**	**15,09%**	**14,62%**
	Minimum	1,90%	4,16%	1,90%
	Premier quartile	12,53%	12,97%	12,67%
	Médiane	14,30%	15,18%	14,61%
	Troisième quartile	15,81%	17,07%	16,52%
	Maximum	33,55%	26,37%	33,55%
RLS nette 2018 / Capacité d'autofinancement courante	**Moyenne**	**11,37%**	**8,83%**	**10,31%**
	Minimum	4,43%	2,23%	2,23%
	Premier quartile	8,59%	7,57%	7,92%
	Médiane	10,39%	8,70%	9,47%
	Troisième quartile	12,67%	9,96%	11,56%
	Maximum	86,91%	21,98%	86,91%

[1] Les modalités de fusion adoptées par CDC Habitat social ont conduit à des déclarations réglementaires dont le contenu ne traduit pas pour l'exercice 2018 l'activité de l'ensemble issu de la fusion. Un ajustement extra-comptable est opéré pour redresser ces données afin d'assurer leur comparabilité avec les exercices antérieurs.

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Du fait de la variabilité relative et absolue de l'incidence de la RLS sur les paramètres d'exploitation des organismes, la sensibilité de leurs équilibres structurels à la RLS n'est pas homogène. À fin 2018, la durée de désendettement des organismes, mesurée par le ratio de l'endettement net de la trésorerie disponible divisé par la capacité d'autofinancement courante, est égale en moyenne à 16 années pour les OPH et 19 années pour les SA d'HLM. Pour 75 % des organismes, il est inférieur ou égale à un niveau de 18 années en ce qui concerne les OPH et de 22 années pour les SA d'HLM. Ces durées de désendettement peuvent être mises en face des durées de vie du parc mesurées par les durées résiduelles d'amortissement comptable. Ces dernières sont en moyenne de 23 années à fin 2018 pour les OPH et de 26 années pour les SA d'HLM. Les troisièmes quartiles sont respectivement de 26 années pour les OPH et 29 années pour les SA d'HLM. De cette comparaison, il peut être déduit que les équilibres structurels sont pour la plupart des organismes préservés à fin 2018 malgré l'instauration de la RLS. Pour affiner l'analyse, si leur marge de manœuvre est mesurée en faisant la différence entre la durée de vie comptable du parc et la durée de désendettement, celle-ci est en moyenne de 7 années aussi bien pour les OPH que pour les SA d'HLM. Elle varie jusqu'à un maximum de 22 années dans les OPH et de 17 années dans les SA d'HLM. Toutefois, les valeurs minimales sont négatives traduisant l'existence de situations déséquilibrées dans certains organismes. Le dénombrement des organismes pour lesquels la marge de manœuvre est négative permet d'identifier 22 OPH et 9 SA d'HLM en situation difficile, soit un total de 31 organismes, ce qui représente 7,9 % des organismes gérant 4,1 % du parc sur la base d'un *pro forma* en date du mois d'août 2020.

En neutralisant les effets de la RLS afin d'identifier l'impact de cette dernière sur la situation des organismes, les durées de désendettement auraient été plus courtes de deux années en moyenne, ce qui donnerait 14 années en moyenne pour les OPH et 17 années en moyenne pour les SA d'HLM. Ces durées de désendettement auraient conduit à des marges de manœuvre dont les moyennes seraient de 9 années pour les OPH et de 8 années pour les SA d'HLM, avec des plafonds de 23 années pour les OPH et de 17 années pour les SA d'HLM. En revanche, la neutralisation des effets de la RLS ne fait pas disparaître les valeurs négatives et un dénombrement des organismes en situation de

déséquilibre permet d'identifier 12 OPH et 5 SA d'HLM, soit en tout 17 organismes, ce qui correspond à 4,4 % du nombre d'organismes gérant 1,8 % du parc, selon le *pro forma* daté du mois d'août 2020. Il est donc observé qu'à fin 2018, la RLS ne crée pas de façon systémique des situations de déséquilibre dans les organismes. Toutefois, un petit nombre d'organismes qui présentaient des situations de fragilité et étaient proches d'une zone de vulnérabilité, soit 10 OPH et 4 SA d'HLM, basculent en situation de déséquilibre. De plus, pour les organismes qui étaient le plus en situation de fragilité, l'effet marginal de la RLS peut être nettement significatif avec des pertes de marges de manœuvres pouvant atteindre 21 années pour les OPH et 8 années pour les SA d'HLM, niveaux difficilement résorbables par des actions internes aux organismes concernés.

Tableau 15.9 : Analyse de la sensibilité à la RLS des équilibres structurels des organismes

Rubriques		OPH	SA d'HLM[1]	Total
Nombre d'organismes - *Pro forma* août 2020		228	162	390
Nombre de logements gérés		2 293 842	2 284 890	4 578 732
Durée de vie du parc en années à fin 2018 : Valeur nette comptable / Dotations annuelles aux amortissements	**Moyenne**	**23**	**26**	**24**
	Minimum	14	9	9
	Premier quartile	20	23	21
	Médiane	23	26	24
	Troisième quartile	26	29	27
	Maximum	40	37	40
Durée de désendettement en années à fin 2018 : Endettement net de la trésorerie / Capacité d'autofinancement courante	**Moyenne**	**16**	**19**	**17**
	Minimum	3	- 1	- 1
	Premier quartile	11	16	12
	Médiane	14	19	16
	Troisième quartile	18	22	21
	Maximum	45	71	71
Marge de manœuvre en années à fin 2018 : Durée de vie du parc en années à fin 2018 - Durée de désendettement en années à fin 2018	**Moyenne**	**7**	**7**	**7**
	Minimum	- 28	- 34	- 34
	Premier quartile	4	5	4
	Médiane	8	7	8
	Troisième quartile	11	10	11
	Maximum	22	17	22
Durée de désendettement en années à fin 2018 avec annulation effet de l'effet de la RLS : Endettement net de la trésorerie / Capacité d'autofinancement courante corrigée de la RLS	**Moyenne**	**14**	**17**	**15**
	Minimum	3	- 1	- 1
	Premier quartile	10	14	11
	Médiane	13	17	15
	Troisième quartile	17	21	19
	Maximum	37	63	63
Marge de manœuvre en années à fin 2018 avec annulation de l'effet de la RLS : Durée de vie du parc en années à fin 2018 - Durée de désendettement en années à fin 2018 avec annulation effet de l'effet de la RLS	**Moyenne**	**9**	**8**	**9**
	Minimum	- 11	- 26	- 26
	Premier quartile	6	6	6
	Médiane	10	9	9
	Troisième quartile	12	11	12
	Maximum	23	17	23
Impact de la RLS sur la marge de manœuvre en années : Marge de manœuvre en années à fin 2018 - Marge de manœuvre en années à fin 2018 avec annulation de l'effet de la RLS	**Moyenne**	**- 2**	**- 2**	**- 2**
	Minimum	- 21	- 8	- 21
	Premier quartile	- 2	- 2	- 2
	Médiane	- 1	- 1	- 1
	Troisième quartile	- 1	- 1	- 1
	Maximum	- 0	0	0

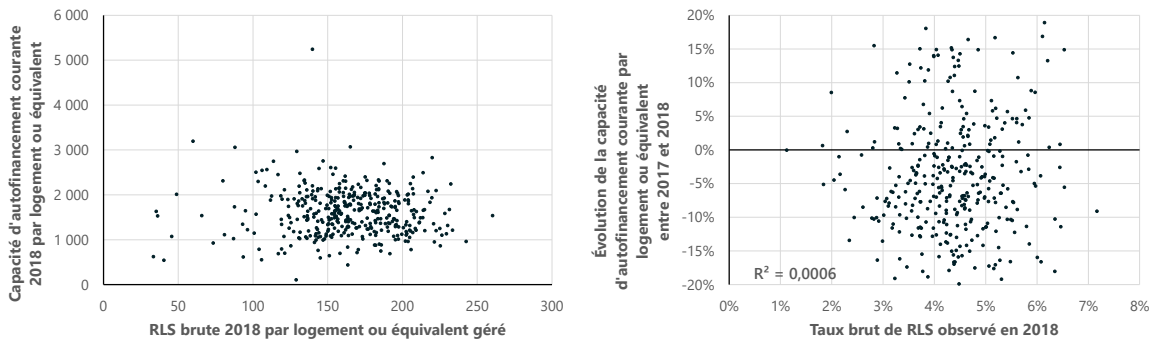
[1] Les modalités de fusion adoptées par CDC Habitat social ont conduit à des déclarations réglementaires dont le contenu ne traduit pas pour l'exercice 2018 l'activité de l'ensemble issu de la fusion. Un ajustement extra-comptable est opéré pour redresser ces données afin d'assurer leur comparabilité avec les exercices antérieurs.

Source : données Harmonia, traitements Ancols

Compte tenu du fait que ces situations sont observées à fin 2018 et en l'absence d'informations consolidables sur les évolutions prévisionnelles de tous les organismes, le nombre d'organismes qui basculeraient en situation de déséquilibre pourrait s'accroître avec les augmentations de la RLS qui sont prévues. Toutefois, les niveaux d'équilibres structurels observés sont tels que la plupart des organismes dont les situations deviendraient déséquilibrées sont des organismes dont les situations de départ se caractérisent par une fragilité et pour lesquels des restructurations s'avèrent nécessaires indépendamment de l'instauration de la RLS comme les études de cas présentées *supra* l'illustrent.

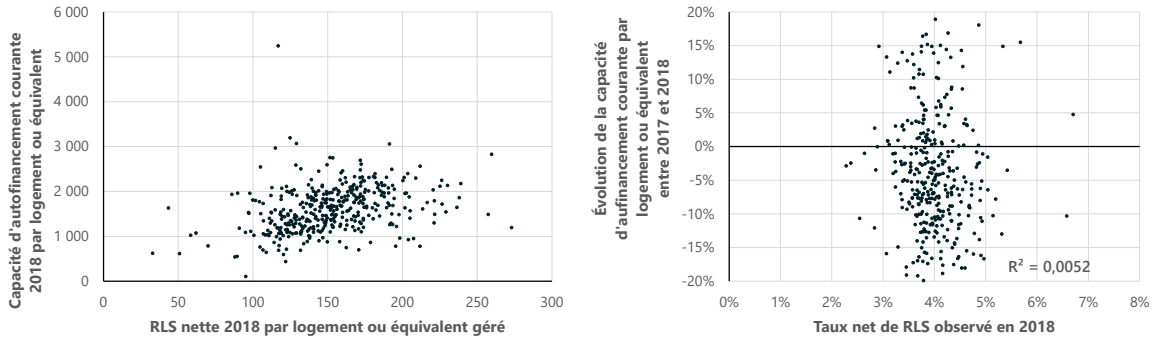
Bien que pouvant constituer un facteur expliquant la bascule de certains organismes en situation de déséquilibre, la RLS ne contribue pas de façon systémique à l'évolution des tendances des paramètres d'exploitation des organismes. Ainsi, aucune corrélation, ni positive ou négative, ne peut être mise en œuvre entre d'une part les taux constatés de RLS (brute et nette) et d'autre part les niveaux de capacité d'autofinancement de l'année 2018 ou les évolutions de la capacité de financement observées entre 2017 et 2018.

Graphique 15.2 : Dispersion et dynamique de la capacité d'autofinancement courante comparée au taux brut de RLS



Source : données Harmonia, traitements Ancols

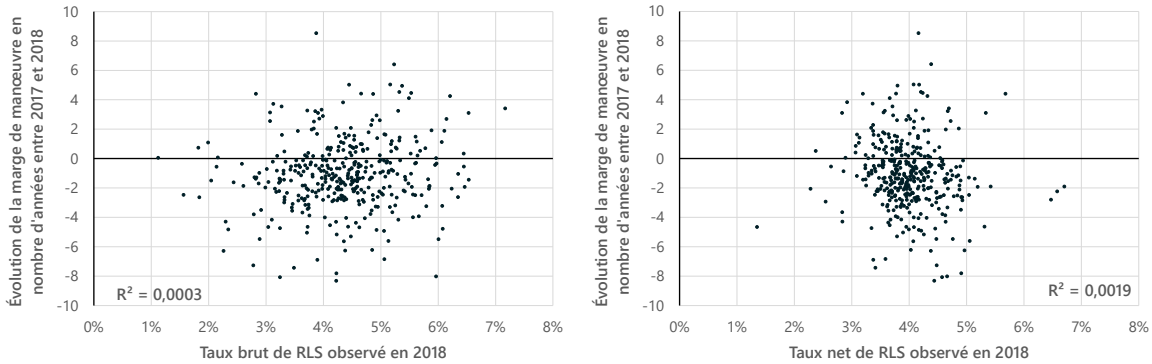
Graphique 15.3 : Dispersion et dynamique de la capacité d'autofinancement courante comparée au taux net de RLS



Source : données Harmonia, traitements Ancols

Au surplus, il apparaît que les taux brut et net de RLS ne peuvent être retenus comme facteur explicatif de l'évolution des marges de manœuvre des organismes entre 2017 et 2018. Ainsi, indépendamment de la RLS, que ce soit en taux brut ou en taux net, les marges de manœuvre des organismes connaissent des évolutions positives ou négatives entre l'année 2017 (dernière année sans RLS) et l'année 2018 (première année d'application de la RLS). Le coefficient de corrélation entre le taux net de RLS et l'évolution des marges de manœuvre est ainsi quasiment nul.

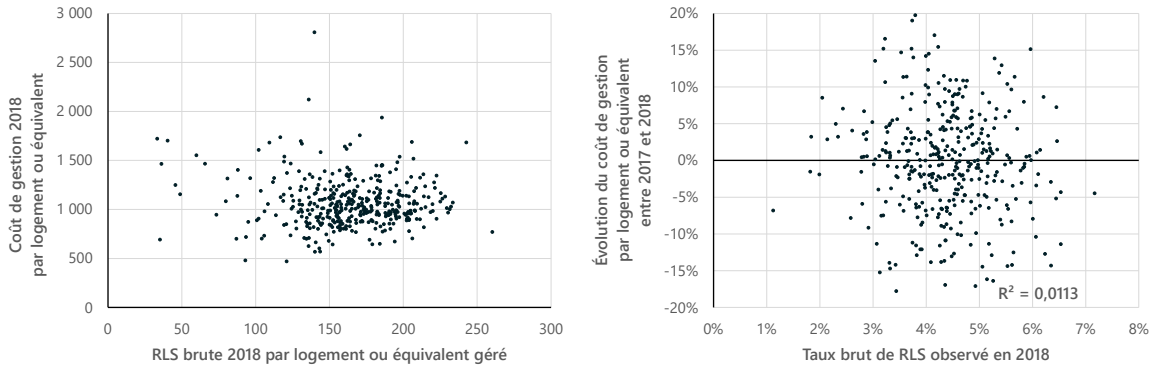
Graphique 15.4 : Impact de la RLS sur l'évolution des marges de manœuvre en termes de capacité de désendettement



Source : données Harmonia, traitements Ancols

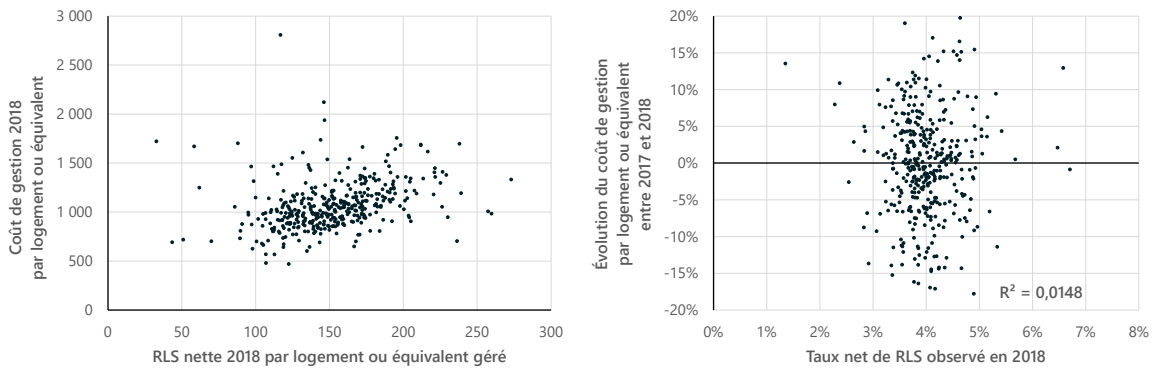
Si elle n'explique pas l'évolution de leur situation financière, la RLS ne semble pas non plus influer sur leurs dynamiques d'évolution des coûts. Ainsi, même s'il a pu être observé des actions ou des intentions de réduction des coûts de gestion, notamment pour faire face aux effets de la RLS, les dynamiques à fin 2018 sont décorrélées des niveaux de RLS, ce qui n'exclut pas que des impacts soient identifiables au cours des années à venir compte tenu du délai nécessaire pour que les actions produisent des résultats suffisamment significatifs et tangibles pour se traduire dans les tendances.

Graphique 15.5 : Dispersion et dynamique du coût de gestion comparée au taux brut de RLS



Source : données Harmonia, traitements Ancols

Graphique 15.6 : Dispersion et dynamique du coût de gestion comparée au taux net de RLS



Source : données Harmonia, traitements Ancols

Les enseignements issus des contrôles réalisés depuis la mise en œuvre de la RLS et de l'analyse sectorielle ne font pas état de signaux d'alerte. Dans le cadre de tous ses contrôles, l'agence examine systématiquement l'impact de la RLS sur la situation financière des organismes, ainsi que sur les projections prévisionnelles opérées par ceux-ci, en particulier en matière de maintenance du parc et d'investissement au titre de l'offre nouvelle et de la réhabilitation.

Droits de réponse

En vertu de l'article L. 342-10 du code de la construction et de l'habitation (CCH), le rapport public annuel 2018 a fait l'objet d'une sollicitation de droits de réponse comme suit :

CHAPITRES ADRESSÉS POUR DROIT DE RÉPONSE	ORGANISMES SOLLICITÉS POUR DROIT DE RÉPONSE (SIREN)		DATE D'ENVOI DU COURRIER	DATE DE RÉCEPTION DU DROIT DE RÉPONSE	N°
Ensemble des chapitres	Fédération des Entreprises Publiques Locales		09/10/2020	-	
	Fédération des Entreprises Sociales pour l'Habitat		09/10/2020	05/11/2020	01
	Fédération des Offices Publics de l'Habitat		09/10/2020	06/11/2020	02
	Fédération des Sociétés Coopératives d'HLM		09/10/2020	-	
	Union Sociale pour l'Habitat		09/10/2020	06/11/2020	03
Ch. 04	CCAS de Bordeaux	263 300 626	09/10/2020	09/11/2020	04
Ch. 05	Commune de Cressat	212 306 807	09/10/2020	-	
Ch. 06	Reims Habitat	392 794 293	09/10/2020	-	
Ch. 07	SAS Sainte-Barbe	307 263 780	09/10/2020	-	
Ch. 08	Seine-Saint-Denis Habitat	279 300 198	09/10/2020	-	
Ch. 09	Toulouse Métropole Habitat	400 121 463	09/10/2020	06/11/2020	05
Ch. 10	Action Logement Groupe	824 581 623	09/10/2020	09/11/2020	06
	Action Logement Services	824 541 148	09/10/2020		
	Action Logement Immobilier	824 538 557	09/10/2020	-	
	Association Foncière Logement	443 966 510	09/10/2020	06/11/2020	07
Ch. 11	1001 Vies Habitat	572 015 451	09/10/2020	03/11/2020	08
	Sollar	057 501 702	09/10/2020		
	Logis Méditerranée	314 046 004	09/10/2020		
	Logis Familial Varois	619 500 796	09/10/2020		
	Logis Familial	969 802 321	09/10/2020		
Ch. 12	Coallia	775 680 309	09/10/2020	06/11/2020	09
	Coallia Habitat	510 469 661	09/10/2020	06/11/2020	10
Ch. 13	Lille Métropole Habitat	413 782 509	09/10/2020	06/11/2020	11
	Partenord Habitat	378 072 144	09/10/2020	06/11/2020	12
	Vilogia	475 680 815	09/10/2020	06/11/2020	13
Ch. 14	Espace Habitat	785 420 407	09/10/2020	05/11/2020	14
	Habitat 08	351 401 500	09/10/2020	05/11/2020	15

Bien que le rapport public annuel de contrôle ne soit pas un rapport formellement contradictoire, la présente publication a, consécutivement à l'exercice du droit de réponse, fait l'objet de corrections d'erreurs matérielles mineures et d'ajustements rédactionnels pour en améliorer la lisibilité ou clarifier des formulations équivoques.

Les droits de réponse, sans leurs annexes, en application d'une délibération du conseil d'administration de l'agence, sont reproduits ci-après.

R01. Fédération des Entreprises Sociales pour l'Habitat

les entreprises sociales pour l'habitat

ANCOLS
Monsieur le Président,
Madame, Monsieur le Directeur Général
La Grande Arche – Paroi Sud
92055 Paris La Défense Cedex

Paris, le 04 novembre 2020
Objet : **Rapport public annuel de contrôle 2019 de l'Agence nationale de contrôle du logement social**
Réf. : 21115 dp/mm

Monsieur le Président,
Madame, Monsieur le 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 établit un rapport public annuel adressé au ministre chargé du logement, dans lequel sont exposées les principales conclusions de ses contrôles pour l'exercice n-2, soit 2019 pour la présente consultation datée du 9 octobre 2020.

Vous nous invitez à vous communiquer pour le vendredi 6 novembre 2020 au plus tard nos éventuels commentaires sur ces insertions. En application de l'article précité, la réponse sera jointe au rapport publié.

Ce dernier présente sous la forme de quinze insertions, les observations issues de ses contrôles que l'agence envisage d'insérer dans ledit rapport.

Nous notons que sur la période 2015-2019, en nombre d'entités, le taux de contrôle des organismes de 12 000 logements et plus est de 85 % et il atteint 100 % pour les organismes détenant 50 000 logements et plus. Le taux de contrôle des organismes détenant entre 5 000 et 12 000 logements est de 74 %. Au regard du nombre de logements, le taux de contrôle de l'Ancols du parc des organismes de 12 000 logements et plus est de 89 % sur cinq années d'activité. Il est de 44 % pour les organismes de moins de 1 500 logements.

Concernant le chapitre 14 département des Ardennes l'agence a souligné que l'organisation de la SA d'HLM Espace Habitat « a été appréhendée comme cohérente et les activités sous contrôle ». Vous y mettez en avant l'intérêt d'une fusion réunissant en son sein via une entité unique les patrimoines et les personnels des deux principaux organismes locatifs hlm du département, ce qui permettrait de combiner plus aisément les valeurs ajoutées, les

Fédération nationale des sociétés anonymes et fondations d'Hlm | 14, rue Lord Byron - 75008 Paris
Tél. : 01 40 75 68 40 | esh@esh.fr | www.esh.fr | Twitter : @FederationESH
Association membre de l'Union sociale pour l'habitat

compétences et les avantages de chacune des structures et constituerait la modalité la plus adaptée, au regard des obligations de la loi Elan en terme de regroupement. Je vous indique que cette solution a été celle proposée par l'esh aux partenaires concernés et reste d'actualité.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, Madame, Monsieur le Directeur général, l'expression de ma considération distinguée.

Didier Poussou
Directeur Général

R02. Fédération des Offices Publics de l'Habitat

Le Président
Ref MR.LG.vb_220-2020

ANCOLS
M. Akim Tairou
Directeur général par intérim
La Grand Arche
Paroi Sud
92055 LA DEFENSE cédex

Paris, le 6 novembre 2020

Objet :
Rapport annuel 2019 de l'Ancols

Monsieur le Directeur général,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous les observations que je souhaite formuler au nom de la fédération que je préside, observations relatives au rapport annuel 2019, de votre agence.

Je souscris totalement aux observations transmises par l'USH.

Je veux vous faire part des points suivants :

1. Au travers des 15 insertions vous mettez systématiquement en exergue les coûts de gestion, en soulignant souvent leur niveau élevé tout en signalant leur stabilité en euros/logement géré. Il serait probablement plus juste de constater que les organismes d'HLM en général maitrisent ces coûts si l'on veut bien constater les nouvelles contraintes réglementaires qui pèsent sur leur activité :
   - La gestion de la RLS,
   - L'évolution des règles comptables qui alourdit le travail des directions financières et comptables (distinction SIEG/hors SIEG)...
   - Et qui entraine des modifications coûteuses des systèmes d'information,
   - Les dépenses occasionnées par des processus de regroupement obligatoires en délai resserré (frais d'études, harmonisation des accords collectifs d'entreprises, évolution de l'organisation etc.)
   - La montée en compétence des organismes d'HLM pour mieux répondre aux besoins des politiques locales en lien avec les grandes politiques nationales : nouveaux objectifs de construction et de rénovation bas carbone, ANRU.... Ce qui les conduit à recruter de nouveaux profils de poste.

2. Sont évoqués dans plusieurs insertions des avis sur les processus de regroupement en cours. Ces avis sont essentiellement basés sur des considérations financières, avec des données datant de 2018. Le législateur a prévu un dispositif complet permettant d'organiser ces regroupements en tenant compte de leur soutenabilité financière. La CGLLS, avec la CPR, instruit toutes les demandes

FÉDÉRATION NATIONALE DES OFFICES PUBLICS DE L'HABITAT
14, rue Lord Byron · 75384 Paris Cedex 08 · Téléphone : 01 40 75 78 00 · Télécopie : 01 40 75 68 17 · www.foph.fr
Association Loi 1901 · Siret 428 437 529 00012 · APE 9411Z · Membre de l'Union sociale pour l'habitat

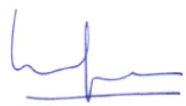
d'aide au regroupement au travers de ce prisme avec des données financières plus récentes, établies dossier par dossier avec les organismes concernés et leur fédération. L'Etat doit également donner son accord. Il me semble également que ces rapprochements doivent répondre à des enjeux stratégiques et territoriaux qu'il convient de connaître avec précision pour pouvoir émettre une opinion. De ce point de vue, en ce qui concerne plus spécifiquement les offices, les collectivités de rattachement ont un rôle majeur pour juger des opportunités, dans le respect bien évidemment des dispositions législatives et réglementaires.

3. A plusieurs reprises, sont constatées des politiques de loyers qui peuvent différer d'un organisme à l'autre. Ces politiques sont mises en œuvre légalement par leur organe délibérant. Elles sont à l'origine, vous l'observez, de situations financières diverses : ceux qui n'ont pas systématiquement tenté d'atteindre les plafonds réglementaires ont des ressources potentiellement inférieures ce qui impacte leur politique d'investissement. Pour autant vous notez l'importance de disposer d'une offre très accessible pour loger les ménages aux ressources les plus modestes. Il y a là un paradoxe que l'instauration de la RLS va accentuer entre les organismes qui pratiquent (pour des raisons multiples : âge du patrimoine, attractivité territoriale, politiques d'augmentation des loyers) des loyers plus élevés que d'autres.

4. Ecrire que la RLS n'a pas d'impact sur les investissements des organismes, sur la seule foi des résultats 2018, est prématuré. C'est sous-estimer l'absence de visibilité financière qu'avaient alors les organismes et ignorer l'attentisme lié aux règles de regroupement encore inconnues alors. Beaucoup d'organismes, et notamment ceux ne disposant pas d'actionnaires, dans ce contexte incertain, ont réduit des dépenses d'exploitation comme l'entretien courant, situation qui ne peut perdurer, et limiter leurs investissements, notamment dans la construction neuve, par prudence, faute de visibilité sur le contexte général. La crise sanitaire ne va probablement pas contribuer à améliorer cette situation.

5. Enfin, sur le niveau de la dette, apprécier la capacité à s'endetter en considérant principalement le niveau du stock de dettes sans que soit réalisée une projection fine de remboursement à long terme, nous semble imprudent : de nombreux prêts in fine ne sont aujourd'hui pas visibles et la dette des OLS est constituée d'une majorité de prêts à taux variable, principalement indexés sur le livret A.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur général, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Marcel Rogemont

OPH
LA FÉDÉRATION

La Directrice générale

ANCOLS
M. Akim TAÏROU
Directeur général
La Grande Arche Paroi Sud
92055 Paris-La Défense Cedex

N/Réf. : DH/ML
V/Réf : AT/PLN/010/2020

Paris, le 6 novembre 2020

Objet : Rapport public annuel du contrôle de l'Agence nationale de contrôle du logement social

Monsieur le Directeur général,

Conformément aux dispositions de l'article L. 342-10 du code de la construction et de l'habitation vous avez bien voulu me transmettre, au préalable de sa publication, le rapport de l'Agence nationale de contrôle du logement social qui expose les principales conclusions de ses contrôles annuels.

En retour, voici les commentaires généraux qu'il suscite de la part de l'Union sociale pour l'habitat, les Fédérations d'organismes apportant leurs propres réactions aux analyses de cas.

1. Concernant la mise en œuvre du contrôle de **l'absence de surcompensation** (point 1.4.2 du rapport), l'Union sociale pour l'Habitat, prend note du travail effectué par l'Agence en 2019 en référence à la délibération de son Conseil d'administration du 23 janvier 2019 à laquelle elle s'était opposée en mettant notamment en avant que les méthodes appliquées à ce jour lui paraissaient plus adaptées aux spécificités du secteur et qu'elles n'avaient soulevé aucune réserve des autorités européennes. L'Union attend à présent de disposer des résultats des études de cas réalisées et des conséquences opérationnelles qui en seront tirées.
   Elle souligne à nouveau l'étrangeté de juger de la situation des organismes sur des exercices budgétaires antérieurs à la mise en place de cette méthode et encore plus de les sanctionner à ce titre.

2. Concernant la partie V, le **focus thématique consacré à la RLS**

   a. Concernant la mise en œuvre de la RLS

   L'USH partage les analyses de l'Agence quant à la complexité des dispositifs mis en jeu. Le traitement des ménages bénéficiaires de l'APL a pu s'effectuer en liaison avec les services de l'Etat, la CNAF et la CCSMA, au prix de lourds travaux et après quelques

UNION NATIONALE DES FEDERATIONS D'ORGANISMES HLM
14, rue Lord Byron • 75384 Paris Cedex 08 • Tél. : 01 40 75 78 00 • www.union-habitat.org
Association Loi 1901 • Siret 775 697 907 00068 • NAF 9499 Z

retards[1] ou difficultés techniques. La quasi-totalité des bénéficiaires potentiels de la RLS sont désormais gérés automatiquement.

Restent à traiter des cas complexes qui, en outre, ne correspondent pas à des situations que souhaitait couvrir la loi. Il était et reste illusoire d'imaginer que les organismes puissent enquêter deux millions de locataires pour obtenir des informations similaires à celles que traitent les CAF dans toute leur complexité. D'autant plus qu'avec la mise en place de la nouvelle base ressources de l'APL, une telle approche devrait être reconduite plusieurs fois par an.

Pour permettre aux organismes de traiter le sujet, l'USH a imaginé un filtre, qui a reçu l'approbation des services de l'Etat, qui permet d'isoler la plupart des cas en jeu. Le travail important à réaliser par l'organisme aboutit le plus souvent à ne repérer aucun ménage concerné ou un nombre de ménages très anecdotique, ce qui est logique compte tenu de la situation atypique de ces ménages.

La simplification du dispositif, comme l'a proposé l'Union en réservant le bénéfice de la RLS à des ménages bénéficiant de l'APL, contribuerait à la limitation des dépenses de gestion supportées par les organismes.

b. Concernant le mécanisme de lissage entre organismes

Un prélèvement financier sur les organismes Hlm fonction croissante du nombre de ménages pauvres était évidemment une incongruité, et le Mouvement Hlm à défaut d'obtenir la suppression du dispositif s'est attaché à ce qu'il soit mieux réparti entre les organismes. C'est l'objectif du dispositif de lissage géré par la CGLLS.
Comme l'Ancols, l'USH constate que le lissage prend en compte une « RLS forfaitaire », surtout en 20182 et non la RLS effective ce qui fait que la charge en fonction des loyers continue à être dispersée.
Pour éviter toute mauvaise compréhension du dispositif, bien exposé par l'Ancols, il conviendrait d'éviter des formulations comme *« organisme bénéficiaire »* mais de rappeler toujours qu'un organisme *« bénéficiaire du lissage »* est un organisme *« désavantagé par la RLS »*.

La juxtaposition des deux mécaniques complexes, RLS et lissage, qui n'aboutissent pas à un résultat parfaitement équilibré en fonction des loyers, qui apportent en outre un degré d'incertitude supplémentaire à la gestion prévisionnelle des organismes, nuit, elle aussi, à l'efficacité de la gestion pluriannuelle des organismes, phénomène qui pourrait être signalé par l'Ancols.

c. Impact pour les organismes

L'analyse, inédite, de l'Ancols est particulièrement riche et illustrée mais l'USH n'en partage pas toutes les conclusions ni la philosophie générale.

L'Ancols relève que les décisions ou intentions des organismes visant à réduire leurs ambitions en matière d'investissement et de maintenance associées à la RLS lui

[1] Sans préjudices pour les finances de l'Etat, compte tenu de l'effet rétroactif, ni pour les ménages puisque les correctifs d'erreurs au détriment de ménages ont fait l'objet de lissage.
[2] A ce titre, l'approche de l'Ancols se devrait d'être reconduite sur les données 2019.

semblent souvent peu fondées. Il faut faire rappel ici que le montant de prélèvement que constitue la RLS sur la quasi unique ressource des organismes, présentait un très important degré d'incertitude pour l'année 2020[3] et les années suivantes. Dès lors, il était logique que les organismes soient extrêmement prudents. La conclusion de la « clause de revoyure » apporte à présent un éclairage pour les années 2020, 2021 et 2022 mais il s'agit là d'un horizon encore court à l'aune de décisions d'investissements qui portent sur 40 ans.

Si l'on prend l'habitude de ponctionner les ressources courantes des organismes, ceux-ci ne peuvent inconsidérément « *initier continuellement des opérations en déséquilibre* » sous couvert de disposer d'une situation financière actuellement favorable. La RLS est pénalisante deux fois : la première en réduisant les capacités d'autofinancement, la deuxième en durcissant les conditions d'équilibre des opérations futures ce qui exige plus de capacités de fonds propres.

L'Ancols qualifie l'impact de la RLS en 2018 comme « limité ». Limité ne doit pas être compris comme « faible » mais comme « limité par » les mesures d'accompagnement et par les réactions des organismes. Or ces mesures ne sont pas forcément reconductibles : on ne pourra repousser ou allonger la dette à l'envi et on ne peut considérer que l'inquiétante baisse des dépenses de maintenance, soulignée à juste propos par l'Ancols, puisse constituer une réponse. La qualité de service aux locataires, la qualité du patrimoine bâti en pâtiraient.

Les conséquences financières de la RLS se lisent dans l'analyse présentée dans le rapport :

- baisse de l'autofinancement malgré la baisse de la maintenance et les mesures d'accompagnement,
- baisse des investissements (qui n'est pas mise en avant dans le rapport mais qui transparait dans les statistiques publiées par les Fédérations d'organismes et le compte du logement) alors même que le taux de TVA qui leur est appliqué a été relevé. Baisse dont ne peuvent se féliciter les demandeurs de logement social et les entreprises du secteur du bâtiment et dont ils se féliciteront encore moins dans le contexte de crise économique et social actuel.

On peut signaler aussi que parmi les mesures d'accompagnement citées par l'Ancols (prêt de haut de bilan, Ecoprêt, FEDER, …), certaines ne relèvent pas d'un accompagnement spécifique de la mise en place de la RLS mais sont assorties d'autres engagements (investissements supplémentaires, objectifs d'économie d'énergie…).

Quant à la situation financière du secteur, elle ne peut être appréhendée, compte tenu du niveau de la dette, sans s'appuyer sur une projection dans le temps et une mesure de sensibilité à l'évolution des taux d'intérêt. Les données de l'Ancols justifient la prudence : entre 2014 et 2018, la dette des organismes est passée de 126,9 à 147,4 Mds€, parallèlement les loyers nets de 20,4 à 21,0 Mds €. Une dégradation supplémentaire de la situation du secteur nuirait aux conditions de ses financements et aggraverait par un effet boule de neige sa situation financière.

[3] Etait évoquée une RLS de 1,5 Md€ soit près du double du montant de 2008.

Enfin, l'Union sociale pour l'habitat partage pleinement le paragraphe de l'analyse qui indique que n'ont pas pu être prises en compte les données des SEM/EPL ou des coopératives Hlm compte tenu de leurs particularités financières. Il s'agit là d'un argument qui va à l'encontre, comme elle l'a souligné, du mécanisme général et unique de calcul de l'absence de surcompensation imaginé par l'Ancols.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur général, l'expression de ma considération distinguée.



Marianne Louis

L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

De: LEBLOND Francois olivier <fo.leblond@mairie-bordeaux.fr>
Envoyé: lundi 9 novembre 2020 13:21
À: CONTRÔLE
Cc: DARLON Catherine
Objet: RE: Insertion dans le rapport public annuel de contrôle 2019 de l'Ancols : transmission pour droit de réponse
Pièces jointes: DCA - 2019-141 - Révision des loyers de 6 lgt - Contrôle ANCOLS.pdf; DCA - 2019-142 - Révision des loyers 2018 et 2019 - Contrôle ANCOLS.pdf; SLS1.jpg; SLS2.jpg

Madame, Monsieur,

Pour faire suite à votre envoi concernant l'insertion dans le rapport public annuel du contrôle effectué auprès du CCAS de Bordeaux, je vous informe que le CCAS ne souhaite pas produire d'éléments globaux concernant la proposition d'insertion.

Eventuellement, deux compléments concernant notamment :

- La régularisation des loyers, le conseil d'administration s'est prononcé le 19 décembre 2019 (délibération jointe) date à préciser dans l'insertion.

- L'enquête sur les sur-loyers solidarités, effectivement le CCAS n'avait pas procédé à celle-ci : précision qu'une enquête a été réalisée du 6 juillet au 25 septembre 2020.

Pour votre parfaite information, Mme Catherine Darlon a été nommée en qualité de Directrice Générale du CCAS et qu'une réponse sur le suivi du contrôle de l'ANCOLS vous sera transmis prochainement (régularisation des loyers, enquête SLS, diagnostics immobilier, et avenir Cité Jardin)

Tels sont les éléments que je souhaitais vous indiquer en réponse

François-Olivier LEBLOND
Directeur Administratif et Financier
Direction Générale des Solidarités et Citoyenneté
et Centre Communal d'Action Sociale
MAIRIE DE BORDEAUX
Tél. 05 57 89 39 85
Tél portable : 06 86 44 38 24
Toute la ville sur **www.bordeaux.fr**
Hôtel de Ville, place Pey Berland
33077 Bordeaux cedex

1

R05. Toulouse Métropole Habitat

Direction Générale
7 Rue de Sébastopol
31000 TOULOUSE

ANCOLS

A l'attention de M A. TAIROU
La Grande Arche Paroi Sud
92055 Paris-La Défense Cedex

Toulouse, le 05 novembre 2020

LRAR N°1A 178 583 8438 1

Nos réf. : 2020-21 BS – LL / GV
Vos réf. : AT/PLN/011-2020

Objet : Rapport public annuel du contrôle de l'Agence nationale de contrôle du logement social

Monsieur le Directeur Général de l'ANCOLS,

En réponse à votre communication du 9 octobre 2020, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance mes remarques sur l'insertion que votre agence envisage de communiquer à l'USH, puis aux fédérations HLM, et enfin au ministre chargé du logement, relative au rapport établi sur Toulouse Métropole Habitat. En premier lieu, je note avec intérêt et satisfaction que le niveau particulièrement bas des loyers qu'offre le parc de Toulouse Métropole Habitat est souligné ainsi que la gestion de la vacance bien contenue du fait de la gestion active de nos services.

Tout comme dans le rapport définitif établi par l'agence, votre insertion relève la performance de notre centre d'appels qui centralise les demandes administratives et techniques de nos locataires et copropriétaires mais aussi :

- Le développement porté par la politique de la ville avec une forte mobilisation pour la qualité de service.

- Le développement de l'offre qui s'est, en effet, fortement accru ces dernières années, depuis 2015, au-delà du nombre de logements (577 logements livrés en moyenne par an avec dépassement des objectifs de la CUS), l'implantation géographique est passée de 5 communes en 2014 à plus de 40 à ce jour, l'office ayant réussi sa "métropolisation" effective depuis début 2017 en très peu d'années.

- La régie ouvrière, composée de 50 agents, qui intervient d'une part sur les petits travaux d'entretien courant dans les logements et les parties communes et d'autre part assure une prestation d'entretien "multi-services", prestation assurée par très peu d'organismes au plan national.

- La prestation de "Médiation Prévention Tranquillité Résidentielle" créée depuis 2016 face aux

Toulouse Métropole Habitat – Office Public de l'Habitat de la Métropole toulousaine
Siège social : 7 rue de Sébastopol – 31000 Toulouse – Tél. 05 81 313 313 – www.toulouse-metropole-habitat.fr
400 121 463 R.C.S. Toulouse

demandes croissantes de nos locataires tant pour les troubles de voisinage que les occupations intempestives des bas d'immeubles et halls. A noter que cette mission, en progression chez la plupart des bailleurs, est le résultat d'une faiblesse de la mission régalienne de l'Etat en matière de sécurité. A noter aussi que Toulouse Métropole Habitat est présent dans 11 quartiers prioritaires parmi les 16 que comporte la Métropole et dont, parmi eux, les plus tristement célèbres (Mirail, Izards-3 Cocus, Bagatelle-Faourette, Empalot,...).

- Le volet ANRU aux termes duquel Toulouse Métropole Habitat doit réaliser à lui seul les 2/3 du programme avec 1 320 logements à démolir, 1 828 logements à réhabiliter et la résidentialisation de 2 670 logements.

- Le volet Hors ANRU où l'Office doit intervenir sur d'autres quartiers avec des démolitions/réhabilitations et ventes concernant 1 700 logements d'ici 2025.

- Le volet réhabilitation/maintenance du parc pour lequel Toulouse Métropole Habitat a engagé depuis 2015 un effort considérable de "rattrapage" de son retard historique pris en compte dans le plan stratégique patrimonial (PSP).

Je regrette que ne soit pas mentionné dans votre insertion l'effort, pourtant remarqué au niveau national, qu'a fourni l'organisme pour passer en 5 ans d'une vente HLM inexistante à, en moyenne, 135 logements par an (soit 0,75% du parc). Effort sans lequel le développement ne serait plus assuré suite à la ponction constituée par la RLS. Cette activité réussie nous permet de raisonner désormais en "autofinancement global" agrégeant ainsi le résultat des ventes à l'autofinancement HLM.

Dans les points à améliorer, en cohérence avec le rapport définitif, vous soulignez l'effort que Toulouse Métropole Habitat doit poursuivre sur ses coûts de gestion.

J'ai le plaisir de vous informer que, sur les comptes 2019, arrêtés par le conseil d'administration, (méthode DIS), ce ratio est de 1 423€ par logement, contre 1 653 € en 2017, soit une baisse de 230 € en deux ans soit une baisse de 14%.

Ceci témoigne de l'engagement de la direction générale actuelle de Toulouse Métropole Habitat pour améliorer rapidement cette situation.

Je vous remercie de bien vouloir tenir compte de cette tendance dans votre insertion, par ailleurs, notre atterrissage budgétaire pour 2020 laisse entrevoir un ratio de 1 328 euros par logement que je vous confirmerai dès l'arrêté des comptes, en 2021.

Si nous avons bien noté dans le rapport définitif la nécessité de faire un effort sur les attributions concernant le nombre de dossiers à présenter pour chaque logement à la CALEOL, la sous-occupation et la prise en compte des dossiers de demande les plus anciens, je suis particulièrement surpris de votre rédaction sur « une politique d'attribution qui conduit à loger moins de ménages à faibles ressources que les autres bailleurs, en dépit d'un parc de logements à bas loyer ».

En effet, outre le fait que rien n'est rédigé dans ce sens dans le rapport définitif, cette rédaction, me semble t'il, est en parfaite contradiction avec ce qui est écrit en page 17 de ce dernier, à la fois sur l'occupation et les emménagés récents pour lesquels « la part des ménages modestes progresse ». De la même manière, le premier point fort noté dans la fiche récapitulative qui ouvre le rapport est « l'occupation sociale avérée du parc ».

Enfin les chiffres cités dans votre insertion sur les publics logés, sont différents de ceux du rapport définitif que nous avons validés :

- 60 % de bénéficiaires d'aide au logement contre 55,4 %
- 72,7 % de ménages aux ressources inférieures à 60 % du plafond PLUS et non 66,7 %
- 29,9 % pour ceux inférieurs à 20 % et non pas 28,1 %

Je vous demande donc, avec insistance, de bien vouloir corriger votre insertion sur cet important sujet, souligné dans tous les rapports précédents mais aussi le dernier, comme une véritable marque de Toulouse Métropole Habitat : son implication sociale dans les attributions en cohérence avec la nature de son parc et sa mission d'office public.

Concernant l'endettement de Toulouse Métropole Habitat, ce qui vous paraît être une faiblesse nous paraît, au contraire une force avec un ratio annuité sur loyer faible nous permettant d'envisager la poursuite des investissements à venir avec sérénité. Ce point a d'ailleurs été noté dans le rapport définitif en page 39 par la phrase suivante : " Cette annuité reste étale sur la trésorerie de l'office, représentant 32 % des loyers, valeur modérée, inférieur à la valeur de référence (36 %)".

Sur ce sujet de l'endettement, vous notez dans l'insertion : " Toulouse Métropole Habitat, affiche un endettement équivalent à plus de 29 ans de capacité d'autofinancement contre une durée résiduelle d'amortissement du parc de 26,5 ans.". Dans le rapport définitif, en page 39, est noté "L'endettement représente 27 années de CAF .... En 2017, le nombre d'années de désendettement devient pour la première fois légèrement supérieure à la durée d'amortissement résiduelle du parc locatif. ". Vous mentionnez donc "une situation préoccupante" qui ne l'était pas dans le rapport définitif et qui n'a fait l'objet d'aucun débat avec les auditeurs.

Enfin, sur la situation financière globale de l'entreprise, nous sommes bien conscients de nos coûts de gestion trop élevés, et, comme vous l'avez vu plus haut, faisons tous nos efforts pour le réduire (325€ d'économies par logement en 3 ans soit une baisse de 20%). Ceci dit, vous mentionnez régulièrement dans votre insertion (et surtout dans son titre) une capacité d'investissement grevée par les coûts de gestion.

Il nous parait important de bien avoir en tête notre autofinancement courant HLM (méthode DIS qui est notre seul moyen de comparaison avec les autres organismes). Il était, en 2018, de 6.7% des loyers alors que la moyenne nationale était de 10.1 %. En 2019, grâce à nos actions d'économies, cet autofinancement courant HLM est de plus de 9 M€, soit 12.1 % des loyers. Aussi, vous pouvez voir les résultats de tous les efforts réalisés par les équipes, point souligné par les auditeurs mais n'apparaissant pas suffisamment, à notre avis, dans votre insertion.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à mes remarques et à la suite que vous leur donnerez, je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur Général de l'ANCOLS, l'expression de ma considération distinguée.

Bertrand SERP
Président

ActionLogement

Paris, le 9 novembre 2020

Monsieur Akim TAÏROU
Directeur général par intérim

5846-20

ANCOLS
La Grande Arche Paroi Sud
92055 Paris-La Défense Cedex

Object : Rapport annuel de contrôle ANCOLS 2019

Monsieur le Directeur général,

Nous avons pris connaissance de l'extrait du rapport annuel de contrôle 2019 que vous nous avez transmis. Notre réponse commune concerne les entités contrôlées Action Logement Groupe (ALG) et Action Logement Services (ALS), le retrait des constats concernant l'Association Foncière Logement (AFL) ayant été sollicité par ailleurs.

Votre rapport porte sur certaines entités du groupe Action Logement (ALG, ALS, une sélection de 24 filiales d'Action Logement Immobilier) pour les exercices 2017 et 2018, le groupe ayant été créé en janvier 2017.
Depuis votre intervention, notre jeune groupe s'est structuré et a mis en place des évolutions qui corrigent de fait une partie de vos constats et tiennent compte de vos recommandations.

Nous souhaitons tout d'abord relever un point de méthode : la formulation modifiée de vos constats entre le rapport définitif de l'entité et l'extrait que vous projetez de faire figurer dans votre rapport annuel donne une lecture moins fidèle à nos échanges et plus critique. Certaines remarques nouvelles et notamment votre conclusion remaniée, ne figuraient pas dans le rapport de notre entité et n'ont pas donc pu faire l'objet du « contradictoire » attaché à la procédure de contrôle. Nous sollicitons auprès de vos services que la conclusion mentionnée dans votre projet de rapport annuel soit strictement conforme aux conclusions des rapports des entités contrôlées sur la période.

Sur le fond et en synthèse, le rapport annuel de contrôle apporte une vision du groupe Action Logement dont certains éléments appellent précisions. Nous avons ainsi relevé ci-dessous les principaux points qui méritent d'être éclairés par nos commentaires ci-après :

1. **Pilotage du groupe - Gouvernance**

Votre rapport met en exergue la nécessité de renforcer le pilotage stratégique qu'Action Logement Groupe exerce sur ses filiales. Nous partageons le constat de l'Agence.

Adresse de correspondance : 21 quai d'Austerlitz - CS 51456 - 75643 Paris Cedex 13
Action Logement Groupe
Siège social : 19/21 quai d'Austerlitz 75013 Paris
ASSOCIATION déclarée à la préfecture de Paris sous le n° W751236716 - SIRET : 824 581 623 00025 - APE : 7010Z
www.actionlogement.fr @Actionlogement

La gouvernance d'Action Logement a alerté à de nombreuses reprises, sur le fait qu'elle n'était pas en mesure de piloter efficacement ses filiales sans renforcement de l'organisation du groupe et accroissement des compétences de contrôle d'ALG.
Force est de constater que l'État n'a pas souhaité mettre en œuvre le dispositif législatif introduit par le Parlement dès fin 2018 dans la Loi Élan, qui aurait permis d'assurer une bonne coordination entre les instances des entités du groupe notamment grâce à la possibilité de cumuler certains mandats.
Le groupe est aujourd'hui mis dans une situation d'impasse, sa gouvernance étant critiquée par les organes de contrôle de l'État alors même que seul l'État est en mesure de lever la situation relevée par l'Agence.
Une mission du Sénat à ce sujet doit rendre ses conclusions dans les prochains jours.

2. Rôle d'Action Logement Groupe

À cet égard, l'Agence relève comme une évolution positive la mise en place par ALG de feuilles de route pour ses filiales, et la structuration de fonctions « support » au niveau du groupe.
Dans le même temps, elle s'inquiète d'un risque d'immixtion de la direction du groupe dans la gestion opérationnelle des filiales.
Rappelons que les fonctions « support » sont indispensables à la structuration d'un groupe et de fait existent dans la plupart des groupes, les filiales continuant à exercer les fonctions opérationnelles cœur de métier et notamment la production. L'organisation retenue est en outre conforme pour ALS aux règles spécifiques des sociétés de financement qui ne peuvent déléguer leur cœur de métier.
En outre, la rationalisation permise par l'organisation des fonctions « support » est un élément déterminant de la réduction des charges de fonctionnement à laquelle le groupe s'est engagé.

Enfin, l'Agence évoque une relation hiérarchique entre les DSI et DRH groupe et leurs homologues chez ALS comme étant un risque de « schémas de gestion de fait ». Or, il n'y a pas de relation hiérarchique à proprement parlé entre ALG et ALS pour ces fonctions, mais une mise à disposition à temps partiel de ces directeurs groupe chez ALS. C'est bien ALS qui a un lien hiérarchique sur ces directeurs dans le cadre de leur mise à disposition. Par ailleurs, la notion de gestion de fait évoquée par l'Agence renvoie à une définition de droit administratif qui concerne la violation du principe de séparation entre ordonnateur et payeur (comptabilité publique). L'Agence ne matérialise pas ce risque pour Action Logement qui est en outre un groupe associatif relevant du droit privé.

Le pilotage en matière de gestion des risques, de contrôle interne et de contrôle de gestion qui était en cours de mise en place en 2018 est désormais renforcé conformément aux recommandations de l'Agence.

Le suivi du principe de non-discrimination dans la distribution des financements du logement social, très social et intermédiaire est aujourd'hui effectif avec la remise du rapport sur la non-discrimination pour les 3 exercices (2017, 2018, 2019) au Conseil d'Administration (CA) d'ALG du 3 juin 2020. Ce rapport est désormais annuel. Rappelons qu'il s'appuie sur des éléments méthodologiques constitués antérieurement et mis à disposition de l'Agence lors de son contrôle :

- Processus d'octroi des prêts défini par directive (scoring des opérations financées).
- Scoring territorial permettant de mesurer le besoin de production mis en place dès 2017 qui a permis de restituer une analyse sur la non-discrimination dans le bilan

d'exécution de la convention quinquennale de 2018 présenté au CA d'ALG en juin 2019.

En complément, nous insistons sur le fait que le comité des partenaires dont le rôle était notamment de s'assurer du respect de ce principe n'a jamais été réuni par l'État, l'arrêté de désignation de ses membres étant toujours attendu.

3. Engagement de réduction des frais de fonctionnement du groupe

Le groupe s'est engagé au moment de sa constitution à une réduction de charge de 10% sur 5 ans, dans un contexte de transformation d'une ampleur considérable qui ne permettait d'anticiper ab initio les évolutions avec leurs leviers et leurs impacts :

- fusion de 20 entités et séparation en 2 pôles des activités de services et immobilières,
- obligation d'entrer dans le statut de société de financement pour l'activité prêt et aides, modifiant les équipes, les processus et la structure des coûts.

Les deux premières années (celles contrôlées par l'Agence) ont donc été consacrées à la constitution du groupe et à sa simplification : opérations de dévolution des CILs, suppression d'une vingtaine de GIE, suppression des filiales civiles ou commerciales (427), rationalisation des ESH. Tout ceci doit entrer dans l'évaluation, par l'Agence, de la performance du groupe et de sa trajectoire financière.

Les travaux de maîtrise de la trajectoire financière (frais de fonctionnement), ont été confiés à une « Task Force » comme le relève l'Agence dès avril 2018, trajectoire validée par le CA d'ALG du 29 novembre 2018.

ALG partage l'avis de l'Agence concernant la nécessité de combiner la réduction de la masse salariale qui constitue 2/3 des charges de gestion, à des gains de productivité (digitalisation, améliorations de processus). C'est pourquoi, les principaux chantiers de la « Task force » ont porté principalement sur le périmètre le plus significatif d'ALS, soit principalement les domaines RH (maîtrise des effectifs et de la masse salariale) et SI (revue du portefeuille projet et définition des livrables en matière de rationalisation des outils et de digitalisation permettant de soutenir la réduction des effectifs).

Cette démarche a permis de proposer au conseil d'administration d'ALG du 20 mars 2019 une prospective budgétaire à 5 ans donnant une perspective opérationnelle à la réduction des coûts sur les 5 entités (ALG, ALS, ALI, AFL et APAGL).

L'Agence a pris note également de la mise en œuvre d'un plan de réduction significative de la masse salariale au travers d'un Congé de Mobilité Volontaire Externe (CMVE), mis en place en 2019 auquel ont souscrits 376 salariés d'Action Logement au périmètre groupe (15% des effectifs) qui dans ce cadre, partiront sur la période de juin 2019 à août 2022.

Cette prospective sert désormais de cadre à l'actualisation des budgets annuels des entités. À la date d'aujourd'hui, nous disposons d'une prévision d'atterrissage 2020 qui confirme la trajectoire de maîtrise de nos charges conformément aux objectifs de la Convention quinquennale.

4. Périmètre ALS

En complément des réponses conjointes apportées ci-dessus et s'agissant des constats formulés par l'Agence à l'égard de la filiale de services ALS, les éléments suivants peuvent être mis en avant :

ALS a concentré les plus gros chantiers de transformation issus de la réforme puisque c'est elle qui a hérité des missions de services des ex-CIL et de l'essentiel de leurs effectifs et moyens inégalement répartis sur l'ensemble du territoire français (260 implantations).

Elle a en outre comme nous l'avons déjà dit, été affectée d'un statut de société de financement qui n'est adapté qu'à la partie financement de ses activités et dans lequel elle a dû entrer dans un délai extrêmement court.
Il est nécessaire de rappeler l'ampleur de la tâche qui relativise les critiques formulées par votre Agence, 2 ans après la naissance de l'entité.

En ce qui concerne la gouvernance, l'insuffisante articulation du conseil d'administration d'ALS avec le Groupe relevée par l'Agence est le pendant des moyens insuffisants de pilotage de la gouvernance d'ALG déjà évoqués supra (1).
Les évolutions de gouvernance souhaitées par les partenaires sociaux doivent régler cette situation.

Concernant l'optimisation de l'organisation d'ALS, la rationalisation est très avancée selon 3 axes :

- Organisation territoriale en 13 directions régionales et réduction du nombre d'implantations territoriales de 260 (en 2015) à 168 à ce jour, avec un objectif de 129 en cible.
- Dissolution des GIE : 3 restants à supprimer.
- Organisation du back office en centre de service partagé, avec une étape complémentaire de rationalisation en cours : réduction du nombre des implantations à une dizaine de plateformes standardisées et création d'une équipe centralisée assurant l'interface entre les équipes relation clients/entreprises et les équipes opérations.

La mise en conformité réglementaire d'ALS a fait l'objet d'un suivi régulier avec l'ACPR qui a permis de planifier la montée en régime de la conformité structurée en 8 sous chantiers. Le reporting de cet avancement est désormais régulier auprès des instances. Ainsi, un suivi plus strict est réalisé afin de tenir le nouveau planning. ALS a également présenté auprès des instances d'ALG en 2020, les Rapports de Contrôle Interne (RACI) et RACI LCB-FT faisant état de la mise en œuvre des activités de contrôles au sein de l'entité.

En ce qui concerne le chantier central du Système d'Information, l'arrivée d'un nouveau DSI groupe, rattaché à ALG, a entraîné dès début 2019 une réorganisation de la direction des Systèmes d'Information (SI) et le renforcement du pilotage de projet. Ainsi une architecture cible a été définie ainsi qu'une trajectoire de mise en place, qui permet de conforter l'objectif de réduction des coûts de fonctionnement en définissant le planning de livraison des applications nouvelles qui permettent de digitaliser le traitement de la production.
Le pilotage de la DSI s'est renforcé par deux éléments structurants que sont :

- Le « Book Projet », devenu le support de référence garantissant le bon alignement des projets (contenu, calendrier, etc.) avec les besoins métiers, un engagement conjoint SI/Métier sur les réductions de coûts, une vision budgétaire des projets permettant d'élaborer un PMT et de suivre les coûts.
- Le comité SI, destiné à suivre les orientations stratégiques et le reporting d'avancement des chantiers. Les objectifs de ce comité sont notamment de consolider et partager le « book » projet groupe, arbitrer les projets SI dans le cadre de la constitution des budgets, et initier un reporting sur l'avancement des projets stratégiques.

Enfin concernant la tenue des objectifs d'Action Logement Services :

- La Convention Quinquennale qui représente plus de 14 Md€ d'investissement sur la période 2018-2022 s'exécute conformément aux engagements pris :
  - ALS s'acquitte notamment auprès de l'ANRU du paiement des subventions prévues même si le programme NPNRU a pris du retard en exécution.
  - Les nouveaux programmes sont désormais en croissance forte : Action Cœur de Ville, Visale.
- La Convention Quinquennale à mi-parcours est exécutée à hauteur de 39% à date – en complément de la contribution exceptionnelle de 500 M€ au FNAL réalisée par voie de prélèvement de l'État au premier trimestre 2020.
- Le Plan d'Investissement Volontaire (PIV) signé en avril 2019, qui représente plus de 9 Md€ d'investissement venus s'ajouter aux engagements de la convention quinquennale, est déjà exécuté à hauteur de 1,9 Md€.
  Les 3 mesures destinées aux salariés sont déployées avec une grande rapidité : plateforme digitale ouverte en 4 mois (septembre 2019) avec des parcours clients totalement finalisés début 2020. À ce jour, cela représente 35 000 primes mobilité, 13 000 adaptations des sanitaires au vieillissement, 15 000 subventions pour la rénovation énergétique des logements.

Au cours des derniers mois, le déploiement de ces principaux dispositifs a connu des freins de la part de l'État, à titre d'exemple :

- Refus d'exécuter la dotation finançant les dispositifs du PIV portés via ALI fin 2019. Cette dotation a été reportée à 2020. De ce fait, l'émission obligataire de 1 Md€ mobilisée par ALS en novembre 2019 pour financer le PIV est restée inemployée et se trouve disponible en trésorerie dans les comptes d'ALS fin 2019 accréditant l'idée que la trésorerie d'ALS est pléthorique.
- Refus d'abaisser l'âge des éligibles à la mesure « douche » de 70 à 62 ans alors que cet ajustement était porté par les Ministères de la Santé et du Logement pour conforter le caractère préventif de la mesure.
- Frein de déploiement des mesures liées au covid : plusieurs CA ont été annulés à la demande de l'État (19 mars, 16 avril, 28 mai et 03 juin 2020) retardant l'adoption des mesures par les partenaires sociaux. Celles-ci n'ont pu être finalement prises qu'au CA du 11 juin 2020.
  Les mesures ont en outre été réduites dans leur contenu à la demande de l'État : le montant versé en prévention des impayés a été ramené de 200 à 150 €, ainsi que le seuil de revenu d'éligibilité.
- Report de la dotation en capital de l'ONV : l'État a refusé d'approuver fin 2019 la deuxième augmentation de capital de 330 M€ prévue à la convention quinquennale, considérant l'avancement des acquisitions insuffisantes. En réalité, le retard relatif incombait principalement à l'État en raison du délai tardif d'agrément de l'organisme et de l'obstacle mis par les services déconcentrés de l'État aux autorisations de vendre les immeubles. Ces 330 M€ prévus en décaissement 2019 qui n'ont pas été décaissés sont venus également abonder la trésorerie 2019 d'ALS.
- Modification des prêts accession : notre souhait de modifier ce dispositif pour lui redonner de l'attractivité notamment pour permettre de mieux financer l'accession sociale à la propriété a été retardé de plusieurs mois du fait des réserves de l'État sur le plafond de taux d'effort.

Action Logement poursuit ses actions de structuration en vue de remplir au mieux ses objectifs. Les leviers de transformation ont d'ores et déjà été identifiés en vue de rendre Action Logement plus efficient. Il est indispensable que ce travail puisse se faire dans le cadre d'une concertation constructive avec l'État et ses services.

Nous sollicitons la prise en compte de nos commentaires dans votre rapport final ainsi que la publication de ce droit de réponse en annexe de votre rapport annuel de contrôle 2019. Nous restons à la disposition de vos services pour toute précision complémentaire.

Nous vous prions de recevoir, Monsieur le Directeur Général, l'expression de notre meilleure considération.

Bruno ARCADIPANE Président du Conseil d'administration	**Philippe LENGRAND** Vice-président du Conseil d'administration	**Bruno ARBOUET** Directeur général

R07. Association Foncière Logement

Foncière Logement
Groupe ActionLogement

ANCOLS
Monsieur Akim TAÏROU,
Directeur général
La Grande Arche Paroi Sud
92055 PARIS LA DEFENSE CEDEX

Paris, le 6 novembre 2020

LRAR + **courriel AR24** à l'adresse : controle@ancols.fr

Objet : réponses au rapport public annuel du contrôle de l'ANCOLS
Vos références : AT/PLN/011-2020

Pièces jointes / Annexes :
- Tableau « droit de réponse – rapport public annuel de contrôle 2019 »
- Courrier de l'UNIS
- Courrier de la FNAIM

Monsieur le Directeur Général,

Par mail en date du 10 octobre 2020 vous avez saisi l'association Foncière Logement d'un droit de réponse à propos de la publication à échéance rapprochée du rapport public annuel de contrôle 2019 de l'ANCOLS, en lui imposant une réponse au plus tard le 6 novembre 2020.

Nous souhaitons que ce courrier et ses annexes qui répondent de manière documentée à votre synthèse soient publiés.

Un rapport de synthèse établi par l'ANCOLS sans prendre en compte les délais prévus à l'article R.342-14 du CCH

Au 30 octobre 2020, Foncière Logement n'avait pas été encore rendue destinataire du rapport de contrôle définitif. A réception de ce rapport, la loi lui confère un délai de 4 mois pour formuler ses observations, soit jusqu'en février 2021. Ceci s'inscrit dans le cadre d'une procédure contradictoire mise en place par le CCH, incluant notamment le droit pour l'organisme contrôlé de formuler des observations sur le rapport de contrôle définitif.

Or, l'ANCOLS intime à Foncière Logement un délai expirant au 6 novembre 2020 pour formuler des observations à propos du rapport public annuel dont vous nous avez communiqué le projet. Ceci n'est pas compatible avec le délai de 4 mois, et publier par anticipation des conclusions (dans le rapport annuel) intéressant l'association expose à des contradictions éventuelles avec celles finalement inscrites dans le rapport de contrôle définitif, assorties des observations de l'association.

21 quai d'Austerlitz - CS 11452 - 75643 Paris Cedex 13
Association loi 1901 – SIRET 443 966 510 00028
Tél. 01 42 18 42 42 – Fax 01 42 18 42 50
www.foncierelogement.com

1

Le champ lexical auquel recourt l'ANCOLS devrait être clarifié. C'est regrettable, pour la rédaction d'un rapport, dont l'ANCOLS ne peut pas ignorer les impacts, au regard des reproches formulés. Nous nous interrogeons notamment sur la notion de « mandat social » évoquée par l'ANCOLS : Qu'est-ce qu'un mandat social ? S'agit-il, comme nous le pensons, du mandat spécifiquement requis par le droit européen pour qu'un Etat membre soit habilité à déléguer à des opérateurs économiques un service d'intérêt économique général (SIEG) ? Si oui, pourquoi les termes et cadre du mandat ne sont-ils pas rappelés, afin qu'une lecture critique puisse être objectivement menée du rapport ANCOLS ? Que signifie le constat selon lequel le « mandat social » de Foncière Logement devrait être « interrogé » ? De telles formulations, admissibles dans un cercle de recherches universitaires ou un média généraliste, ne nous semble pas adapté à un rapport technique destiné au Ministre et, par l'effet de la loi, promis à une vaste diffusion.

De plus, les règles de confidentialité ne sont pas respectées. Le document expose explicitement les conditions de rémunération des administrateurs de biens travaillant pour le compte de Foncière Logement (page 53 du « Rapport public annuel de contrôle de l'Ancols – année 2019 », chapitre 10.5.1.) sélectionnés aux termes de procédure d'appels d'offres conformes au code de la commande publique. Ces mentions sont confidentielles car elles révèlent la contractualisation entre deux opérateurs portant sur leur barème de prix, éléments qui ont bien évidemment une incidence sur les prix acceptés par Foncière Logement au terme de ses appels d'offres.
La révélation publique de ces données risque de porter préjudice à Foncière logement. Elle est de nature à orienter la politique commerciale des opérateurs qui, forts de ces informations, porteront naturellement le niveau de leurs offres aux tarifs maximaux acceptés par Foncière Logement. L'ANCOLS semble perdre de vue que le marché du logement au sens large et plus particulièrement celui du logement social constitue, dans une certaine mesure, un marché concurrentiel, dans lequel les opérateurs, même compte tenu du droit de la commande publique, disposent d'une marge de manœuvre pour faire jouer la concurrence (cf notamment décisions de l'Autorité de la concurrence n°20-DCC-84 et 20-DCC-88).

Un rapport de synthèse qui ignore l'objet social de l'association et ses résultats

Le rapport mêle les notions d'objectif, de mission, de mandat et d'objet social de l'association et assimile cette dernière à un organisme de logement social (OLS).

Foncière Logement n'est pas un organisme de logement social mais une structure associative ad hoc qui réalise ses missions et son mandat conformément à la Loi. Elle offre une solution de logement de qualité pour les entreprises et les salariés tout en mettant en œuvre la mixité sociale conformément à la convention fondatrice conclue entre l'Etat et les partenaires sociaux du 11 décembre 2001 qui est strictement respectée ainsi qu'aux conventions APL pour le parc conventionné.

A ce titre, aucun OLS n'a pour objet principal de créer la mixité dans chaque immeuble. Au contraire, l'association peut et doit peupler ses immeubles avec des populations diverses et différenciées selon leurs revenus conformément à la convention de 2001. Son rôle est de bâtir un équilibre organisé par tiers entre les pouvoirs d'achat des différents locataires de chacun de nos immeubles. D'ailleurs la convention APL de chaque immeuble n'exprime que des quotas par niveau de revenus/loyer.

L'ANCOLS interprète la Loi et le décret dans la perspective de transformer voire d'imposer d'autres modalités de peuplement du patrimoine de l'association, en demandant d'appliquer une politique de peuplement propre aux OLS, ce dont atteste le nombre important de références et comparaisons avec ces derniers dans son rapport.

Par ailleurs, le rapport ne prend pas en compte l'organisation cohérente et performante des équipes de l'association concernant les indicateurs de gestion, en suite de quoi il formule des alertes disproportionnées et à la matérialité critiquable.

A titre d'exemple, l'association ne neutralise aucun délai particulier dans ses calculs des taux de vacance, mais prend en compte celle-ci dès le lendemain de la fin du préavis ou dès le premier jour de la livraison d'un programme neuf. A fin septembre 2020 pour les logements du parc conventionné de Foncière Logement ce taux est passé à 3.36% de vacance France entière (à partir du premier jour de celle-ci) et à 0.93% pour la vacance supérieure à 1 mois. La moyenne de la vacance à 1 mois sur 12 mois lissés est de 0.63% sur le parc conventionné, soit à plus d'un point en dessous du niveau national évoqué dans la synthèse du rapport ANCOLS. Pour les logements à loyer libre, localisés faut-il le rappeler dans les quartiers prioritaires présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants au regard des politiques de la ville, ce taux est à 7.44% au 1er jour de la vacance, et à 3.07% après 1 mois. Sur 12 mois lissés ce pourcentage tombe à 1.38%.

De la même manière, les pourcentages d'erreurs constatées tant pour les dépassements de ressources que pour les dépassements de loyers, s'avèrent, après analyse des écarts, marginaux inférieurs à 1% des plafonds représentant 2% (et non pas 12%) des dossiers analysés. Au demeurant l'écart maximum constaté est de 6€/mois.
La matérialité de ces constatations nous semble en inadéquation avec l'intensité des critiques du rapport sur ce point. Titrer « irrégularités » nous parait singulièrement disproportionné, comparé aux écarts et erreurs mineurs ou techniques exposés ensuite au sein des paragraphes, écarts et erreurs pour lesquels des justifications peuvent au demeurant aisément être apportées. Cette manière de faire est de nature à tromper un lecteur trop pressé sur la teneur véritable du rapport.

Sur un autre registre, le turn-over de nos logements est quant à lui un élément qui nous différencie très fortement du secteur HLM (12% en conventionné et 16% en libre). Dans la mesure où ces taux sont plus élevés s'agissant de locataires très majoritairement salariés du secteur privé (locataires qui ont le choix de leur lieu d'installation) et que la satisfaction de nos locataires est forte (enquête de satisfaction biannuelle) dans un contexte de vacance faible ou très maitrisée, nous affirmons fortement que nous apportons un service de grande qualité aux entreprises et aux territoires en offrant une réponse de qualité aux enjeux de logement des salariés. Ceci est l'exacte définition de la mission et du mandat d'origine que le législateur et l'Etat ont fixé à l'association en 2001.

Notre parc en croissance constante atteint son niveau de maturité et a trouvé toute sa clientèle et sa place dans les différents marchés immobiliers dans lesquels il s'inscrit en contribuant aussi efficacement au rapprochement domicile-travail qu'à la mobilité professionnelle.

En ce qui concerne l'application du SLS, comme vous le savez sans doute, ce sujet a fait l'objet de nombreux échanges entre les administrateurs et les commissaires du gouvernement. Sur ce point, notre position a toujours été claire et argumentée quant à l'applicabilité de cette mesure.
Nous vous renvoyons par conséquent aux observations que nous avons formulées sur ce sujet en réponse au rapport provisoire de contrôle et vous confirmons que le SLS sera appelé auprès des locataires assujettis.

Foncière Logement
Groupe ActionLogement

Un rapport de synthèse qui méconnait les effets bénéfiques de la gestion déléguée.

Nous rappelons que la création de Foncière Logement est le fruit d'un consensus scellé au plus haut niveau de l'Etat avec le secteur 1% logement, et qui a pris corps dans la convention d'Etat précitée du 11 décembre 2001.

Aux termes de cette convention, signée par le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, le Ministre de l'Equipement, des Transports et du Logement, le Ministre délégué à la Ville, le Secrétaire d'Etat au Budget et la Secrétaire d'Etat au Logement, il a été requis la création d'une association destinée à intervenir dans les conditions suivantes :

- « *L'association foncière a pour objet de développer une offre locative destinée en priorité aux salariés des entreprises du secteur assujetti à la participation des employeurs à l'effort de construction* » ;
- « *L'association foncière confie la réalisation et la gestion des programmes immobiliers à des opérateurs professionnels sélectionnés après publicité et mise en concurrence* » ;

Le mode de gestion déléguée aux professionnels de l'immobilier que sont les administrateurs de biens n'est donc pas un choix de gestion de Foncière Logement.

Sur le fond, l'agence reproche à l'association de ne pas gérer son parc de bonne manière. Sont ainsi remis en cause le savoir-faire et la compétence des acteurs professionnels appliquant les mandats de gestion déléguée. Est aussi pointée, la solidité de nos dispositifs et de nos processus de contrôle interne.

Sur le premier point les chambres consulaires des organismes professionnels concernés UNIS et FNAIM, ont émis des avis et analyses qui figurent en annexe et qui recèlent des éléments de réponse à la critique de l'agence.

En ce qui concerne le second point nous rappelons notre certification ISO-9001 qui prend notamment en compte notre aptitude à sélectionner et maîtriser nos prestataires conformément à des niveaux d'exigences reconnus au niveau international. Dans le cadre de cette certification, acquise depuis 2013, notre organisation fait l'objet d'un audit de suivi annuel effectué par un organisme tiers et d'un audit de renouvellement triennal. Aucun des audits menés n'a conduit à relever des non conformités au référentiel de la norme. De surcroît, la méthodologie spécifique de contrôle des activités des administrateurs de biens assurant la gestion sous mandat du patrimoine de l'association a été analysée en 2015 par l'Institut français du contrôle et de l'audit interne (IFACI). Il est ressorti de cet examen approfondi que cette méthodologie était conforme au référentiel des normes professionnelles de l'audit interne.

Par ailleurs, cette question de l'externalisation a été examinée dans les rapports de la Cour des Comptes de 2018 et du rapport provisoire de l'ANCOLS de juillet 2020._Ceux-ci sont clairs et explicites sur la question et les enjeux de contrôle. La question du renforcement permanent du contrôle tant en quantité qu'en qualité est un élément central de notre activité. Tirant les conclusions du rapport de la Cour des Comptes dès 2018 un plan d'action a été mis en place pour assurer un renforcement des contrôles (audit métiers, etc.). Ce plan est en cours et implique une évolution des métiers, des ETP et de la masse salariale dans un contexte où l'Etat nous demande de réduire les frais de fonctionnement de l'association de 10%. Sur cet aspect nous sommes étonnés que l'ANCOLS n'ait pas relevé les coûts de gestion de Foncière Logement (800€/logt) très bas et en décroissance continue. La comparaison avec les OLS serait alors fortement à l'avantage de l'association qui pilote un processus efficace et frugal.

Enfin, l'association offre aussi, dans le cadre des décisions du législateur et de la volonté de l'Etat, un processus de gestion déléguée, permettant de mobiliser tous les savoir-faire et la compétence des opérateurs de marché, pour un résultat de qualité dont le rapport préliminaire avait noté l'organisation et la complétude. Les études de l'ANPEEC de 2014 ainsi que l'audit de contrôle de la Cour des Comptes de 2018 ont bien mis en lumière l'utilité sociale de nos investissements qui permettent le déploiement de la mixité dans les villes et les quartiers.

Un rapport de synthèse qui ignore ceux de l'IGF et de la Cour des Comptes

A l'issue de son contrôle, l'IGF n'a pas émis de critique fondamentale à propos du fonctionnement de Foncière Logement, ayant seulement relevé que l'association pourrait favoriser une politique de revalorisation de ses loyers pratiqués, comme il ressort notamment des observations suivantes formulées par l'IGF :

- « *Foncière Logement connaît des taux de vacance comparables à ceux des gestionnaires du parc locatif social* ».
- « *Plusieurs indications tendent à démontrer que le niveau des loyers actuellement prélevés par Foncière Logement pourrait être accru.* ».
- « *Si l'audit des niveaux de loyers préconisé confirme l'existence d'un déséquilibre entre ces trois catégories de loyers pratiqués par Foncière Logement (plafond du PLUS, intermédiaire entre le plafond PLUS et le plafond PLS, plafond du PLS) et notamment entre la catégorie des loyers intermédiaires et la catégorie de loyers supérieurs, un plan de rééquilibrage de la répartition des locataires doit être mis en œuvre en vue d'augmenter la part des locataires dont les revenus sont compris entre 90% du plafond PLUS et le plafond PLS. La mission estime les recettes supplémentaires à 18% du montant total des loyers actuellement prélevés sur les logements conventionnés* ».
- « *Dans les programmes de rénovation urbaine, les loyers sont très inférieurs aux loyers moyens constatés dans la commune* ».

Le rapport de synthèse de l'ANCOLS préconise de déformer cette perspective de peuplement en contradiction avec la convention de 2001 en privilégiant de manière accrue les ménages aux revenus les plus faibles et donc en réduisant les ressources de l'association en exposant son modèle économique.

Conclusion :

Le rapport dont l'association fait l'objet repose sur plusieurs erreurs manifestes d'appréciation dont celle consistant à assimiler et comparer Foncière logement à un OLS.
Cela autorise l'agence à ouvrir un débat en opportunité sur les modalités d'organisation et de gestion originales de l'association, tout en méconnaissant ses résultats en termes de politique sociale et de gestion locative, pour laisser accroire qu'elle aurait dérivé par rapport à ses mandats et missions d'origine.

En réalité, en 2001 le dessein de l'Etat précis, négocié et partagé avec les partenaires sociaux a été traduit dans la Loi et la convention du 11 décembre 2001. Il est jusqu'à ce jour fidèlement mis en œuvre par l'association et rien dans les pièces et analyses techniques faites par l'ANCOLS ne justifie ses conclusions. Il ne saurait être réduit au service d'intérêt économique général d'un OLS.

Depuis la convention fondatrice de 2001, Foncière Logement exécute rigoureusement les principes originaux arrêtés par l'Etat :

- Application de la règle des trois tiers définie par l'accord de 2001 : mise en service de 24600 logements privés conventionnés dans les zones carencées en logement social.

- Déploiement d'un parc privé en locatifs libre dans les QPV avec la mise en service de 11700 logements financés.
- Mise en œuvre d'un modèle de fonctionnement fondé sur une équipe ramassée de pilotage stratégique et opérationnel grâce au recours à des prestataires choisis après mise en concurrence, conformément aux objectifs définis par la convention.

La mission principale de l'association est bien d'apporter une réponse de qualité aux besoins de logements des entreprises et salariés tout en mettant en œuvre avec succès l'objectif de mixité sociale. Cette mission ne saurait être comparée et encore moins confondue avec celle d'un OLS, telle que définie par la Loi et la convention de 2001, sauf à modifier celles-ci.

Dans ce contexte, ce rapport présente des faiblesses d'analyse du référentiel légal et conventionnel fondant l'action de l'association. Ainsi, le rapport de l'Agence conduit à déformer le modèle de l'association et à éloigner la PEEC de sa finalité unique qui est de loger les salariés à laquelle l'association s'attache avec enthousiasme, efficacité et rigueur.

Convaincus que l'Agence saura prendre en considération ces éléments dans son évaluation et appréciation de l'action de l'association,

Nous vous prions de croire, Monsieur le directeur général, en l'assurance de notre considération.

Cécile MAZAUD, Présidente





ANCOLS
M Akim TAIROU
Directeur general
La Grande Arche - Paroi Sud
92 055 PARIS - LA DEFENSE CEDEX

Courbevoie, le 2 novembre 2020

Par courrier simple
Et sous forme dématérialisée : controle@ancols.fr
Objet : Rapport public annuel du contrôle de l'ANCOLS
Organisme : 1001 VIES HABITAT - 572015451
Vos références : AT/PLN/011-2020

Monsieur le Directeur général,

Par courriers du 9 octobre dernier, vous avez adressé aux entités concernées du groupe 1001 Vies Habitat les observations que l'Ancols envisage d'intégrer dans son rapport public annuel, en invitant à vous communiquer d'éventuels commentaires, en vue d'une publication jointe au rapport.

Le projet d'insertion portant sur le « groupe 1001 Vies Habitat », je vous adresse, en réponse à ces courriers, les observations communes pour les sociétés 1001 Vies Habitat, Logis Méditerranée, Logis Familial et Logis Familial Varois, étant précisé que la société SOLLAR n'a pas été, à date, destinataire d'un rapport de contrôle.

Concernant le niveau des coûts (§ 11.3 des observations) :

Les coûts de gestion.
Pour piloter l'évolution de ses coûts de fonctionnement, le groupe a retenu l'indicateur de coût de gestion préconisé par la Fédération des ESH et repris dans les dossiers individuels de situation (DIS) et dossiers individuels prévisionnels (DIP), communiqués annuellement à la Fédération.

Les engagements des ESH du groupe sur l'évolution des coûts de gestion, formalisés dans les conventions d'utilité sociale 2019-2024, s'appuient également sur ce ratio.

Le coût de gestion au logement de l'ensemble des sociétés du Groupe baissera en moyenne de 1,4% par an de 2019 à 2024.

Sur les cinq prochaines années, il baissera en cumulé de 10,6%, passant de 1481 à 1325 € / logement, soit une réduction de 156 euros. Par rapport à 2017, cet indicateur est attendu en baisse de 9,6%, soit une réduction de 141 € / logement.

1

€ / logt	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	24/20	moy (24/19)
M1VH	1 589	1 599	1 558	1 548	1 612	1 520	1 502	1 504	1 495	-7,2%	-0,7%
Sollar	967	1 000	1 230	1 209	1 244	1 209	1 154	1 116	1 102	-11,5%	-1,8%
LFam	1 206	1 254	1 241	1 129	1 182	1 164	1 101	1 029	968	-18,1%	-3,0%
LFV	744	803	1 000	989	990	964	912	854	798	-19,3%	-4,2%
LMed	1 278	1 306	1 084	1 074	1 073	1 020	998	953	903	-15,8%	-3,4%
Moy.	1 449	1 466	1 448	1 424	1 481	1 403	1 372	1 351	1 325	-10,6%	-1,4%

1001 Vies Habitat est la société mère du Groupe. Le coût des fonctions du siège du Groupe est estimé à environ 400 à 450 € / logement : hors fonctions de siège, le coût de gestion au logement de l'ESH 1001 Vies Habitat est proche de 1100 €.

Les coûts de structure.

Dans le plan de transformation de 1001 Vies Habitat engagé sur la période 2018-2023, le volume des investissements lié à la transformation atteint son montant le plus élevé en 2020.

Ces investissements portent principalement sur les systèmes d'information, la réorganisation des fonctions financières et comptables et relations clients, avec mise en place de centre de services partagés.

Cette phase d'investissement réalisée, le niveau des coûts de structure baissera ensuite pour se stabiliser autour de 88 m€.

Ainsi, en prenant l'exercice 2017 comme exercice de référence et en ramenant à l'indice 100 les coûts de structure et l'autofinancement net sur cet exercice, le niveau des coûts de structure atteindra l'indice 106 en 2023, à comparer au nombre de logements qui sera à l'indice 110, soit 4 points de mieux que les coûts de structure.

Cette tendance vertueuse sur le moyen terme permettra de porter l'autofinancement net du Groupe à l'indice 114 à cette échéance (soit 5,5 points de mieux que 2019).

en k€	R16	R17	R18	R19	B20	P21	P22	P23
coûts de structure	79 453	83 292	78 167	76 933	92 905	88 321	87 416	88 253
autofinancement net	30 660	34 955	22 471	37 975	31 959	40 408	45 401	39 896
indice base 100 en 2017	**R16**	**R17**	**R18**	**R19**	**B20**	**P21**	**P22**	**P23**
coûts de structure	95,4	100,0	93,8	92,4	111,5	106,0	105,0	106,0
autofinancement net	87,7	100,0	64,3	108,6	91,4	115,6	129,9	114,1
Coûts de structure au logt	977,7	1 008,5	946,7	922,8	1 096,3	1 021,1	996,2	973,5

B20 désignant le budget 2020, P21 la première année du plan à 15 ans soit 2021.

En synthèse, ramenés au nombre de logements, les coûts de structure au logement baisseront de 3,5% entre 2017 et 2023.

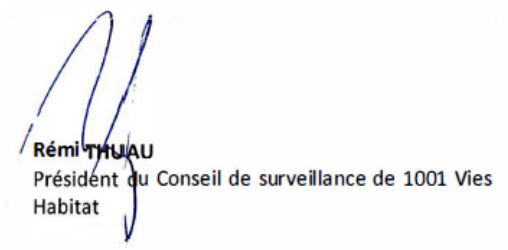
Concernant l'information du conseil de surveillance de la société 1001 Vies Habitat (§ 11.4) :

En réponse à la mention selon laquelle « *le conseil de surveillance n'a pas été informé des bilans des commissions d'attributions de logements (CAL) des filiales* », il est précisé que, chaque année, le rapport annuel des commissions d'attribution est présenté au conseil de surveillance qui, après échanges, en prend acte.

Ce rapport rend compte de l'activité des commissions d'attributions de logements (CAL) de chacune des filiales du Groupe.

En conclusion, et comme le projet d'insertion le relève, les contrôles ont été opérés par l'Ancols alors même que le Groupe s'était engagé dans un important projet de transformation, projet dont je note qu'il répond à vos points d'attention, qui sera poursuivi dans les années à venir.

Vous souhaitant une bonne réception de la présente, je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur général, l'expression de ma considération distinguée.



Rémi THUAU
Président du Conseil de surveillance de 1001 Vies Habitat

coallia
pour l'insertion, vers l'autonomie
Le Président

Monsieur Akim TAÏROU
Directeur général par intérim
Ancols
La Grande Arche Paroi Sud
92055 Paris-La Défense Cedex

Paris, le 6 novembre 2020

Objet : Rapport public annuel du contrôle de l'Agence nationale de contrôle du logement social – Observations concernant Coallia Association
Réf : Votre courrier du 9 octobre 2020
P.J : Extrait adressé commenté

Monsieur le Directeur général,

En application de l'article L. 342-10 du code de la construction et de l'habitation, je vous prie de trouver ci-après ma réponse aux observations que l'ANCOLS envisage d'intégrer à son rapport annuel.

Depuis ma nomination à la tête de la présidence de l'association, je me suis attaché, en m'appuyant sur une gouvernance et une dirigeante renouvelée à organiser, comme vous le soulignez, le sauvetage de l'association. Il s'agit dorénavant de la consolider et de la pérenniser.

Je note avec satisfaction que les grandes orientations stratégiques prises par l'association, notamment l'adossement de son patrimoine immobilier au groupe Batigère afin de recentrer l'association sur son cœur de métier qui est l'accompagnement des publics qui nous sont confiés par la puissance publique, ne sont pas invalidées par l'ANCOLS. Toutefois, vous insistez, à raison, sur le fait que les conditions de réussite de ce redressement sont exigeantes et nécessiteront d'importants changements en termes de modèle économique, organisation et modes de gestion pour ne citer que les plus importants.

Dans cette perspective, le diagnostic extérieur et impartial porté par l'ANCOLS sur l'origine de nos difficultés, les actions engagées depuis près de trois années et les actions restant à conduire est précieux. D'ores et déjà, je peux vous indiquer que le conseil d'administration de l'association, qui a examiné le rapport définitif fondant ces observations lors de sa séance du 28 octobre 2020, à décider de la mise en place d'un plan d'actions fondé sur les recommandations et observations de ce rapport.

Je vous adresse en annexe et pièce jointe les corrections factuelles que nous souhaitons apporter à votre projet d'insertion et que je vous propose de disjoindre de la présente réponse.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur général, l'expression de mes respectueuses salutations.

P/O Jean-François CARENCO

Siège social
16-18 cour Saint-Eloi
75592 Paris cedex 12
Tél. 01 53 46 38 38
Fax 01 53 46 39 00

www.coallia.org

N° TVA intracommunautaire :
FR 75 775 680 309

SIRET n° 775 680 309 00611

NAF 9499Z

Association Loi 1901
déclarée à la Préfecture de Police
à Paris sous le n° 10 758 P

coallia habitat

ANCOLS
Direction centrale du Contrôle et des suites
de l'ANCOLS
A l'attention de Monsieur Akim TAÏROU
La Grand Arche Paroi Sud
92055 PARIS LA DEFENSE CEDEX

Paris, le 5 novembre 2020

Vos réf : AT/PLN/011-2020

Objet : Rapport public annuel du contrôle de l'Agence nationale de contrôle du logement social – COALLIA HABITAT 510469661

Monsieur le Directeur Général,

J'accuse réception de votre courrier relatif au rapport public annuel de contrôle et du focus individuel sur le Groupe associatif COALLIA. Ce rapport qui n'appelle aucun commentaire de la part de l'ESH COALLIA Habitat pour les développements la concernant.

Je vous prie de recevoir, M. le Directeur Général, l'expression de mes meilleures salutations.

Emmanuelle COSSE
Présidente du Conseil d'Administration

Siège social • Coallia Habitat • 47 boulevard Diderot • 75012 PARIS
Société Anonyme d'HLM au capital de • 17 142 860 € • RCS PARIS 510 469 661

en réseau avec BATIGERE

LMH
OFFICE PUBLIC DE L'HABITAT

Monsieur Akim TAÏROU
Directeur Général de l'ANCOLS

La Grande Arche Paroi Sud
92 055 LA DEFENSE Cedex

Envoi par voie électronique à controle@ancols.fr

V/Réf : AT/PLN/011-2020
N/Réf : DG 2020 – Rapport contrôle ANCOLS

Objet : Rapport public annuel du contrôle de l'Agence nationale de contrôle du logement social

Tourcoing, le 06 novembre 2020

Monsieur le Directeur Général,

Nous avons bien pris connaissance de la synthèse des contrôles de votre agence opérés chez les principaux bailleurs de la Métropole Européenne de lille et nous vous remercions de cet envoi.

Pour ce qui concerne Lille Métropole Habitat, ce rapport n'appelle pas de commentaires de notre part sur les conclusions du contrôle, hormis le chapitre sur la structure financière pour lequel nous souhaitons apporter les éléments d'éclairage suivants.

Si la structure financière LMH est saine en date du contrôle, il convient en effet de souligner que les volumes d'investissement projetés sont significatifs, non seulement du fait du NPNRU mais aussi du fait de l'engagement pris par LMH de poursuivre ses investissements en développement et en réhabilitation du parc existant ; ceci en réponse aux enjeux de territoires et du patrimoine de l'Office.

Dans une volonté d'optimiser sa structure financière, l'Office étudie - pour l'ensemble de ses programmes - les modalités d'équilibrage financier et notamment les opportunités de souscrire aux dispositifs proposés par la Caisse des Dépôts et Consignations (PHBB) et de souscrire à des emprunts à des taux avantageux. Le recours à un endettement accru est toutefois limité par la volonté de limiter la charge de la dette compte tenu :

- des effets de différés d'amortissement des PHBB, Titres Participatifs hors horizon du prévisionnel à 10 ans dont il convient de planifier le remboursement
- des incertitudes pesant sur la modélisation prévisionnelle en lien notamment avec la fin de la clause de revoyure fin 2022, l'alourdissement des taxes foncières induit par la Loi de Finances 2020 et enfin les difficultés rencontrées, que vous évoquez d'ailleurs, pour concrétiser le plan de vente.

Vous souhaitant bonne réception de la présente,

Je vous prie de croire, **Monsieur le Directeur Général,** à l'assurance de ma considération distinguée.

Amélie DEBRABANDERE
Directrice Générale

Copie par mail à : dcs-ne_lille@ancols.fr

R12. PARTENORD HABITAT

PARTENORD
HABITAT

Le Président

Siège social

27, boulevard Vauban
BP 309
59020 Lille cedex
Tél : 03 20 78 56 00

Monsieur Akim TAÏROU
Directeur général par intérim
ANCOLS
La Grande Arche Paroi Sud
92 055 PARIS LA DEFENSE CEDEX

Lille, le 6 novembre 2020

Commentaires de Partenord Habitat sur l'insertion relative à la Métropole Européenne de Lille dans le rapport annuel de l'ANCOLS

Monsieur le Directeur général par intérim,

Par lettre du 9 octobre 2020, vous me transmettez les développements relatifs au logement social sur le territoire de la Métropole Européenne de Lille prévus pour le rapport annuel de l'ANCOLS.

Ils appellent de ma part les commentaires joints à la présente.

Je vous en souhaite bonne réception.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Directeur général par intérim, l'expression de mes salutations les meilleures.

Max-André PICK

Observations de Partenord Habitat

6 novembre 2020

Partenord Habitat, Office public de l'habitat rattaché au Département du Nord, est un organisme qui a fusionné avec l'office public de l'habitat présent historiquement sur le Saint-Quentinois, dans l'Aisne, Habitat Saint-Quentinois.
Ainsi, **l'Office public du Nord qui compte dorénavant plus de 52 000 logements et équivalents logements**, n'intervient plus exclusivement, depuis le 1er janvier 2020, sur le seul département de sa collectivité territoriale.

Cette évolution historique interdépartementale a été préparée en 2018 et 2019. Elle n'est pas le seul fait remarquable à retenir de la période du contrôle réalisé par l'Agence nationale qui a donné lieu à un rapport définitif livré en 2019 sur la situation financière de Partenord Habitat, sa stratégie patrimoniale, sa politique sociale et sa gestion locative.
En effet, ainsi que le rapporte l'ANCOLS, **l'Office a fait croître le volume des logements qu'il gère, entretient ou réhabilite sur le territoire de la MEL**. Le taux annuel de croissance de plus de 2,7 % donne certainement **une des plus importantes évolutions en nombre de logements**.

Dans son rapport définitif de 2019, l'Agence nationale a pu conclure que **Partenord Habitat remplit sa mission de bailleur social en réussissant à accueillir dans ses logements les populations modestes, notamment les publics prioritaires, tout en recherchant en permanence le bon équilibre des peuplements. Son organisation a été jugée globalement efficiente, sa présence de proximité a été considérée comme importante.** Elle a été optimisée depuis 2016.

Avec un parc de près de 20 000 logements sur le territoire de la MEL, Partenord Habitat y met en œuvre sa **politique équilibrée d'attribution de ses logements lui permettant les résultats les plus proches des moyennes rapportées par l'ANCOLS**. Cela est vérifié dans le tableau 13-8 du chapitre 13 du projet de rapport de l'Agence, relatif à la situation socio-économique comparée des ménages locataires des principaux bailleurs de la MEL en 2018 : pour les ménages aux ressources les plus modestes, en dessous de 20 % des plafonds d'accès au logement social standard comme pour les ménages aux ressources inférieures au taux de 60 %, voire supérieures aux plafonds des logements Hlm PLUS, par exemple.
La répartition du parc de Partenord sur un nombre de communes très diversifiées de la MEL dit aussi ses choix d'y réussir l'équilibre territorial de l'offre de logements sociaux. Cette stratégie est conforme aux stratégies de la Métropole Européenne de Lille consacrées par sa CIET et pilotées par l'EPCI. L'Office assume dans ce cadre toutes ses obligations, notamment en intégrant le mieux possible la pression de la demande de logements des ménages aux ressources les plus faibles, y compris dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). En 2019, l'Office réalise plus de 100 % de ses objectifs de relogement des publics prioritaires notamment du PDALHPD en 2019, sur le territoire de la MEL comme ailleurs, comme il atteint, la même année, plus de 100 % de son objectif pour le relogement des personnes sortant d'hébergement.
Partenord Habitat contribue au rééquilibrage de peuplement à l'échelle de tous les bailleurs de la métropole. Sa politique d'attribution tend aussi au respect des objectifs relatifs aux ménages du 1er quartile de ressources hors QPV, comme il en a pris l'engagement dans sa convention d'utilité sociale pour la période 2019-2025. Sa préparation à la cotation de la demande sur le territoire de la MEL pour éclairer les décisions d'attribution de ses CALEOL dès 2021, comme le

développement de l'outil inter-bailleur HESTA, favoriseront les réussites attendues en matière de rééquilibrage territorial.

En matière de qualité de service, la réorganisation de l'Office au siège sur cette thématique exigeante, en renfort de son organisation de proximité, lui permettra **un meilleur pilotage, une écoute client intensifiée** (écoute à chaud par SMS/Email après les GRC), **un contrôle interne renouvelé, l'intégration de nouveaux indicateurs de direction issus d'un plan d'audit et de contrôle interne** en cours de finalisation.

En matière de politique de loyers, l'ANCOLS confirme **l'accessibilité des loyers de Partenord Habitat aux ménages les plus modestes**. L'Office mène actuellement un travail sur la « juste quittance » et prévoit, en 2021, un audit de ses pratiques en continuant d'assurer sa toute première attention au reste à vivre de ses locataires.

Partenord Habitat tient des loyers quittancés les moyens de toutes ses interventions. La solidité de sa structure financière, jugée par l'ANCOLS « exceptionnellement robuste », lui permet d'avoir **un équilibre structurel qui garantit la soutenabilité de ses projets d'investissement**, y compris en recourant aux mesures accordées au bénéfice de plus de 10 millions de locataires d'un logement locatif social en France (les dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés bâties ou les ventes de certificats d'économie d'énergie, par exemple).

L'évolution à la hausse de ses capacités à agir est le résultat de longues années de redressement de ses comptes. Après plusieurs décennies de potentiel financier négatif, celui-ci est redevenu positif en 2010. **Le décalage des investissements de Partenord Habitat lié à un contexte particulier depuis la fin 2014 jusqu'à 2018 a amplifié cette tendance**, mais ces décalages n'ont été que conjoncturels.

La redéfinition de la géographie prioritaire de la politique de la ville, la préparation du NPNRU avec des volumes d'interventions qui, pour Partenord Habitat, ont beaucoup varié, contraignant l'Office à revoir ses perspectives sur 15 ans à plusieurs reprises, surtout, de grandes incertitudes liées au projet de loi de finances pour 2018 et aux conséquences de la loi votée ont obligé l'Office à de multiples arbitrages, jusqu'à une période plus apaisée aujourd'hui. La réduction de loyer de solidarité et la hausse de la TVA ont aujourd'hui des conséquences mieux connues et maîtrisées, grâce également aux mesures prises par l'Etat pour la période 2020-2022, sur le fondement d'un pacte d'investissement signé avec les Fédérations des organismes Hlm, Action Logement et la Caisse des dépôts et consignations.

Ce **nouveau contexte a permis à Partenord Habitat de confirmer des objectifs ambitieux d'accélération de l'amélioration de son parc et de développement**.

Pour ce qui concerne son programme de rénovations thermiques, le Conseil d'administration de Partenord Habitat a délibéré, le 15 mai 2019, en retenant le principe d'une **rapide reprise des opérations nécessaires : 2 277 logements** ont été ciblés, **75 M€ de dépenses supplémentaires ont été réservés** pour les livraisons de logements réhabilités au cours de la période 2021 à 2025. **Une grande part concerne le parc sur le territoire de la MEL.** Parmi lesdits 2 277 logements, 1 608 logements relèvent d'opérations pour lesquelles un ordre de service travaux est prévu en 2021 ou 2022, soit 71 %.

Les priorités de Partenord Habitat pour les investissements sont déterminées au moyen de son plan stratégique de patrimoine, mis à jour régulièrement. Il tient compte, d'une part, des opérations neuves livrées et, d'autre part, des acquisitions, essentiellement sur le territoire de

la MEL. L'actualisation de févier 2019 intègre davantage encore les thématiques énergétiques, mais aussi le traitement global des immeubles, leur positionnement dans leur quartier au-delà du classement énergétique, dans un souci de cohérence urbaine et d'équité du service rendu aux locataires concernés par l'ensemble immobilier.
Pour ce qui concerne la mise en œuvre programmatique et calendaire des orientations données par son PSP, Partenord Habitat avait fixé des objectifs « butoirs », en particulier pour les bâtiments en étiquette énergétique « E », « F » ou « G ». Le NPNRU et le caractère pluriannuel du programme national encourage à **des approches stratégiques plus précises**, au-delà des seules opérations énergétiques qui ne sont pas les seules orientations que se fixe l'Office. **Partenord Habitat opère avec une vision « quartier »** (en intégrant les données de son ensemble immobilier, les aménagements urbains, la temporalité, à l'instar de ce qu'il réalise sur des opérations relatives au parc acquis par ses récents achats groupés sur le territoire de la MEL de 2013 à 2018).

Les projets pour le NPNRU intéressent plus de 3 800 logements en réhabilitation et/ou résidentialisation. Sur le territoire de la MEL, ce sont 2 000 logements.
En complément, sur le même territoire métropolitain, 2 200 autres logements sont en étude et feront l'objet d'un ordre de service en 2021 et 2022, dont 54 % en étiquette « D » pour un investissement de 110 M€, soit une moyenne au logement de 51 000 € par logement.

De plus, les interventions plus urgentes sur le parc ancien bénéficient d'un budget en hausse de plus de 30 % depuis 2017. L'Office projette de doubler ces moyens à hauteur de 22 M€ pour les trois prochaines années, au plus près des besoins identifiés, dont 6 M€ pour le parc sur le territoire de la MEL.

L'efficacité de l'action de Partenord Habitat sera renforcée par de nouveaux moyens internes, dont la réorganisation de ses services au siège dédiés aux politiques techniques et patrimoniales de l'Office, en complément des compétences déployées dans tous les territoires du Nord et de l'Aisne, la mise en place d'un outil BIM/Analyse des risques permettant de **mieux consolider les données de patrimoine**, de **construire le carnet d'identité de toutes les résidences** et de **conforter l'Office dans sa qualité de propriétaire**, avec **une visibilité de l'exhaustivité des besoins nécessaires à l'entretien de son patrimoine, à son adaptation et à sa transformation pour les 10 à 15 ans à venir**. Cette action sera inscrites au schéma directeur informatique de Partenord Habitat.

Le développement de l'offre de logements est lui aussi ambitieux : la stratégie de Partenord Habitat est d'intensifier, tout particulièrement sur le territoire de la MEL, sa production de logements neufs, hors produits spécialisés ou résidence étudiantes. Dans le respect des engagements pris dans la CUS signée en décembre 2019, Partenord Habitat prévoit **au minimum le financement de 1 629 logements entre 2019 et 2024, soit 33 % de sa production envisagée de 4 895 logements.**

R13. VILOGIA

De: Sylvie Mahieu <Sylvie.Mahieu@vilogia.fr> de la part de Philippe Remignon <Philippe.Remignon@vilogia.fr>
Envoyé: vendredi 6 novembre 2020 18:03
À: CONTRÔLE
Objet: Réponse VILOGIA Ancols
Pièces jointes: 20201106 reponse ANCOLS VILOGIA.docx

A l'attention de Akim TAIROU

Monsieur,
Veuillez trouver ci-joint notre réponse à votre rapport concernant la Métropole Européenne de Lille.
Cordialement

Philippe REMIGNON
Vilogia – Président du Directoire
74, rue Jean Jaurès - CS 10430
59664 VILLENEUVE D'ASCQ Cedex
Tél : 03 59 35 50 04
Mail : philippe.remignon@vilogia.fr
vilogia.fr

vilogia

1

V1 _ Réponse Rapport ANCOLS _ MEL
21 octobre 2020

Vilogia est engagé depuis plus de 100 ans pour donner au logement social sa place dans les métropoles tendues et permettre aux ménages modestes de s'y épanouir. L'enjeu de notre Groupe est de favoriser la prise en compte de cet enjeu dans l'aménagement du territoire, gage de bien vivre ensemble.

Pour ce faire, Vilogia a déployé une organisation s'appuyant sur des Directions de territoire permettant de renforcer notre proximité et notre réactivité au plus proche du terrain, et des Directions métiers qui animent notre Stratégie clients et notre Stratégie patrimoniale.
Toutes nos équipes poursuivent au quotidien un seul objectif : la satisfaction de nos clients, en leur apportant des réponses adaptées à leurs besoins et en assurant la pérennité de notre patrimoine.

C'est à ce titre que Vilogia a créé une Direction Territoriale MEL le 16 septembre 2019 pour mobiliser tous les métiers de proximité sur le territoire, via 4 agences présentes au cœur du patrimoine de Lille, Roubaix, Tourcoing et Villeneuve d'Ascq. Cette organisation plus structurante et efficiente tend à raccourcir les délais de traitement des demandes d'interventions, à favoriser la satisfaction des clients, l'accompagnement de leur parcours résidentiel et la qualité de vie au sein des résidences et des quartiers.
Cette organisation permet de renforcer la prise en charge des demandes clients, en lien avec notre Centre de Relation Clients internalisé depuis 2012. Par ailleurs une cellule interne accompagne les agences dans leur processus d'amélioration continue des fonctionnements et de la qualité de service clients sur le périmètre de la MEL.

Cette organisation est complétée par la diversification des points de contacts pour faciliter la prise en charge des demandes techniques et commerciales tout en déployant une stratégie d'accompagnement des plus fragiles. Vilogia a notamment mis en place, dès 2019, des appels de courtoisie pour les nouveaux entrants et pour les clients en place, tout particulièrement pour les clients fragiles. Ce dispositif, très apprécié des locataires, a été accentué durant le confinement, avec l'appel de plus de 12 000 d'entre eux.
Cette diversification des points de contacts, qu'ils soient physiques ou dématérialisés, permet de répondre à l'ensemble des usages de nos clients et permet une traçabilité de nos échanges et interventions afin de pouvoir maîtriser les délais de réponse.
De plus, notre capacité à nous rendre chez nos locataires est de nature à renforcer notre proximité permettant l'échange et la bonne compréhension de leurs besoins.

Notre engagement est, et sera toujours, l'accompagnement des familles et l'inclusion sociale. Par exemple, le relogement des familles fragiles est une occasion de remettre en perspective les parcours de vie des habitants et de retisser du lien et de la cohésion sociale. C'est dans cette dynamique que nous avons à cœur de proposer à nos clients le bon produit au bon moment en prenant en compte leurs besoins actuels et futurs. Le relogement des ménages fragiles par Vilogia est en constante augmentation depuis 10 ans au sein de la MEL et, est un engagement majeur de notre politique d'attribution. Cette politique cherche avant tout à améliorer les équilibres territoriaux tel que demandé dans la CIET.

La politique d'attribution de Vilogia, dans le cadre de la stratégie de l'entreprise orientée sur le logement des ménages modestes, s'exerce dans le respect des orientations de mixité sociale (LEC, CIA) avec une vigilance particulière sur les publics prioritaires déterminés et tient compte de l'équilibre social des territoires et du bien vivre ensemble de nos résidences.

1

Il a parfois été suggéré, à tort, un désengagement de Vilogia sur la MEL. Les données de production de logements sociaux sur la MEL transmises par les services de la Métropole Européenne de Lille montrent toutefois le contraire. En effet, Vilogia est le premier producteur de LLS sur le territoire de la MEL et le premier opérateur sur le développement de l'offre en PLS et PSLA. Une baisse notable de production a été constatée depuis 2017 chez la totalité des bailleurs présents sur le territoire à l'exception du Groupe Vilogia et de LMH qui ont augmenté leur production en 2019. Le Groupe Vilogia est par ailleurs, avec Norévie, le seul acteur à réaliser une production supérieure à son objectif. En outre, la production totale de réhabilitation a été réalisée par 7 bailleurs sur le territoire de la MEL en 2019. Seuls Vilogia et deux autres opérateurs ont réalisé la quasi-totalité de leurs réhabilitations. A noter également que Vilogia s'est engagé à réaliser, à lui seul, 46% des réhabilitations envisagées en 2020 sur la MEL.

Il est par ailleurs erroné de mentionner dans le rapport que « Vilogia ne dispose pas de politique définie et d'action suffisante en matière de niveau de présence en termes de gardiennage ou de surveillance ». Vilogia est connu et reconnu comme un acteur de la tranquillité et de la sécurité sur son patrimoine. La politique de sécurité de Vilogia s'appuie sur trois dispositifs majeurs : rondes de nuit, service de médiation opérationnelle et assermentation de ses personnels. Ces initiatives sont largement connues de nos agents de terrain et de nos partenaires qui sollicitent régulièrement, en cas de besoin, l'une ou l'autre de ces structures.

Depuis 2013, dans la métropole lilloise, un Dispositif de Nuit (DDN) a ainsi été confié à un prestataire. 3 équipages de 2 agents de sécurité privés effectuent des rondes sur l'ensemble du patrimoine métropolitain, soit un contrôle de plus de 50 sites par soirée. Les agents sillonnent les quartiers difficiles de 18h à 6h du matin selon les directives du service de sécurité de Vilogia. Les locataires ont également la possibilité de solliciter ce dispositif en contactant une plateforme téléphonique gratuite. Sur place, les agents utilisent leur force de persuasion pour faire cesser les troubles. Ce dispositif rencontre un franc succès auprès de nos partenaires et clients. C'est un dispositif unique en France : la police nationale n'hésite pas à parler de « 17 bis » pour désigner le dispositif et ce système a même inspiré d'autres bailleurs.

Depuis fin 2018, 62 collaborateurs de Vilogia détiennent par ailleurs la qualité de « gardes particuliers assermentés ». Dépôts d'ordures sauvages, stationnements gênants, dégradations volontaires… le champ d'intervention des agents assermentés est très large. Concrètement, ces collaborateurs sont habilités à rédiger des procès-verbaux qui ont la même valeur que celle des gardiens de la paix. Avec l'assermentation d'une partie de son personnel, l'entreprise - précurseur dans ce domaine - entend répondre aux problématiques de sécurité et d'incivilités qui empoisonnent parfois le quotidien de ses locataires. Une baisse des incivilités a été constatée depuis le lancement de cette démarche.

Enfin, le présent rapport évoque une insuffisance du pilotage de notre stratégie patrimoniale et un PSP ne comportant pas de volet de développement. Il semble pourtant important de rappeler que notre Business Plan est bâti à partir de notre PSP auquel est rajouté le futur patrimoine. C'est ce même Business Plan qui est analysé par les agences de notations Fitch Ratings et Moody's qui ont notamment maintenu notre notation en avril 2020 dans le contexte de crise sanitaire et de blocage de l'économie (A1/P1/Stable pour l'agence Moody's et A-/F1/Stable pour l'agence Fitch Ratings).

Aussi, Vilogia a déployé une solution de gestion technique du patrimoine (GTP) directement intégrée à notre progiciel. Vilogia a accompagné et formé tous ses collaborateurs à son usage, et suit les évolutions de ses bases par des indicateurs dédiés. Ces bases sont alimentées de façon dynamique par tous les états des lieux (effectués sur tablette), par les bons de commande et interventions de travaux, et par le recensement réalisé lors des visites d'entretien des prestataires multi services.

Par ailleurs, Vilogia a lancé une grande campagne de recensement de l'état technique de 1 162 immeubles collectifs de plus de 5 ans et non réhabilités dans les 5 derniers années afin de compléter la connaissance de l'état réel de ces immeubles. Cette campagne permettra d'alimenter un outil de projection dans le temps de l'évolution de ces patrimoines et ainsi d'identifier les risques majeurs en vue de l'élaboration d'une stratégie patrimoniale de long terme.
Cette méthodologie, basée sur une bibliothèque d'interventions, permettra en outre la génération de scenario d'interventions alimentant le PPE qui sera suivi à terme dans le module Plan Prévisionnel de Travaux intégré à l'ERP IKOS.

Enfin, une segmentation du patrimoine établie sur des critères techniques, marketing, sociologiques et thermiques est établie permettant de prioriser les interventions et de définir des stratégies sur ces différents axes. La thermique et le carbone seront d'ailleurs des axes forts de la future copie.

A noter également que l'offre multiservices « confort + » de Vilogia couvre l'entretien et les réparations des équipements d'origine du logement (chaudière, prises électriques, etc.), réalisés par un même prestataire à prix forfaitaire, et inclut une visite préventive par an. Cette démarche permet de conforter notre connaissance des équipements et leur renouvellement.

Les frais de gestion sont un indicateur sensible de notre profession et font chez Vilogia l'objet d'un pilotage permanent du directoire. La tendance actuelle est une baisse de ces frais. En 2019 le ratio frais de gestion sur loyers quittancés est ainsi inférieur à 25 % et ce malgré la RLS.

Le logement est un droit et la vocation de Vilogia est de le défendre.
Notre Groupe, à travers les hommes et les femmes qui le composent, s'affaire au quotidien à créer des immeubles de qualité, des quartiers diversifiés et des services de proximité pour permettre aux gens modestes de réussir leur parcours résidentiel et social.
Nous sommes attentifs à leur confort et à leur budget, à leur épanouissement au fil des événements de la vie et des opportunités au sein de notre patrimoine.
Nous sommes pionniers dans un certain nombre de domaines et nous avons à cœur de défendre tant notre modèle que nos valeurs.
Permettre à chacun d'être bien dans sa ville est notre promesse.
Ce faisant, nous contribuons à réconcilier dynamisme économique et justice sociale au cœur des territoires et avec eux.
Le présent mouvement du monde HLM montre qu'il est plus que jamais indispensable d'avoir un équilibre économique pour pouvoir accompagner au mieux nos clients et répondre aux enjeux de la société.

Philippe Rémignon
Président de Directoire

ESPACE HABITAT

AFAQ ENGAGEMENT DE SERVICE

AGENCE NATIONALE DE CONTROLE DU LOGEMENT SOCIAL (ANCOLS)
Direction du contrôle et des suites Nord-Est (Nancy)
4, rue du Cardinal Tisserant
54000 NANCY

V/Réf : Rapport public annuel du contrôle de l'ANCOLS
Organisme : ESPACE HABITAT - 785420407
controle@ancols.f

N/Réf :
Correspondant : Mme Valérie Delattre

Le 5 novembre 2020

Objet : commentaires sur observations de l'ANCOLS en application de l'article L.342-10 du code de la construction et de l'habitation

Monsieur le Directeur général,

En application de l'article L.340-10 du code de la construction et de l'habitation, nous vous présentons nos commentaires sur les observations formulées par vos soins et devant intégrées au rapport public annuel adressé au ministre chargé du logement.

Le document adressé traduit fidèlement la situation du logement social dans le département des Ardennes, marqué par une déprise démographique et un marché détendu.

Le partage du territoire par les deux bailleurs sociaux tel que présenté est conforme à la réalité ; les forces et faiblesses identifiées.

Quelques erreurs se sont glissées dans le texte :

- Page 3, il faut lire « l'organisme (HABITAT 08) a également 184 places ou équivalents logements dans les foyers.. » et non 368 comme écrit à l'avant dernière ligne.
- Page 4, de manière corollaire, il convient de modifier à l'avant dernière ligne du 1er paragraphe. le nombre de places ou équivalents logements dans des foyers pour ESPACE HABITAT est de 368 au lieu de 184.
- Page 10, le coût de gestion précisé pour HABITAT 08 est de 955€ et non 655€ comme mentionné à l'avant-dernière ligne du dernier paragraphe. Cette information est précisée dans le tableau 14.7 page 11 du rapport.

La solution exprimée en fin de rapport afin de satisfaire aux exigences de regroupement fixées par la loi ELAN, à savoir une fusion des deux bailleurs ardennais apparaît comme la solution la plus adaptée et cohérente au vue de la situation des deux organismes ; l'incertitude résidant

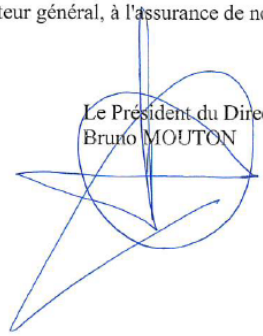
Société Anonyme d'Habitations à Loyer Modéré à Directoire et Conseil de Surveillance - Capital social : 1 232 000 €
7, avenue du Maréchal Leclerc - 08013 CHARLEVILLE-MÉZIÈRES Cedex - Tél. : 03.24.58.40.00 - Fax : 03.24.58.40.01 - E-mail : contact@espacehabitat.fr
R.C.S SEDAN B 785 420 407 - TVA FR 89 785 420 407 - CCP 20041 01002 0062415T023 17 - SIRET 785 420 407 00013 - Code APE-NAF 6820 A - Site internet : www.espacehabitat.fr

les entreprises sociales pour l'habitat

selon nous, dans l'acceptation par HABITAT 08 de la traduction dans la gouvernance, des différences relatives aux situations financières des deux organismes.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Directeur général, à l'assurance de notre considération distinguée.

Le Président du Directoire,
Bruno MOUTON



R15. HABITAT 08

De: Droulez Laurent <LDroulez@habitat08.fr>
Envoyé: jeudi 5 novembre 2020 22:44
À: CONTRÔLE
Cc: marie-jose.moser@cg08.fr
Objet: Droit de réponses : Insertion dans le rapport public annuel de contrôle 2019 de l'Ancols
Pièces jointes: Délibération du 4 octobre 2019 Nouvelle stratégie validée Habitat08.pdf; Synthèse de support_CELLANCE_avec comptes 2019 H08_Rapprochement EH H08_28 05 20.pptx; Délibération AG2 Synthèse des diagnostics et des scénarios possibles CA 25 06 2020.pdf; Envoyé depuis copieur; Communiqué de presse : Abandon du projet de rapprochement entre ESPACE HABITAT & HABITAT08; Communique de presse p 1 ESPACE HABITAT - 4 11 20 -.jpg; Communique de presse p 2 ESPACE HABITAT - 4 11 20 -.jpg

Importance: Haute

Monsieur le Directeur Général par intérim,

Conformément à votre courriel envoyé le samedi 10 octobre 2020, nous vous communiquons bien volontiers les actions réalisées par HABITAT08 et ESPACE HABITAT pour un rapprochement, et les améliorations tangibles des activités d'HABITAT08 :

1 – Un projet de rapprochement étudié et forgé entre HABITAT08 & ESPACE HABITAT depuis un an

Délibération du CA d'HABITAT08 du 4 Octobre 2019 (Délibération jointe)

Un cabinet spécialisé mandaté en février 2020, CELLANCE

Un rapport des diagnostics restitué le 31 mars 2020

Un support de synthèse présenté lors du CA du 25 juin 2020 : Un projet de SAC préféré pour construire un projet ensemble avec un ancrage ardennais (Document joint)

2 – Des rencontres et des négociations avec Espace Habitat

Synthèse des diagnostics et des trois scénarios possibles (Délibération AG2 jointe)

3 – Abandon du projet de rapprochement le 3 novembre 2020 (Ci-joint les communiqués de presse : Conseil Départemental des Ardennes, HABITAT08, ESPACE HABITAT)

4 – Réunion du Bureau du CA d'HABITAT08 le 5 novembre pour envisager la création d'une SAC avec un OPH de préférence ayant un patrimoine limitrophe : visio-conférence avec le Directeur Général de la FNOPH.

5 – Gouvernance consolidée et sécurisée avec la nomination de Madame Marie-José MOSER, Présidente du CA d'HABITAT08, lors du CA du 31 juillet 2020 (Délibération jointe)

Gouvernance au complet lors du CA du 30 octobre 2020 (Composition du Conseil d'Administration jointe)

6 – Nomination du Directeur Général d'HABITAT08 (Contrat de travail joint)

Professionnel dans le domaine du logement social depuis 23 ans (CV joint)

7 – Situation financière renforcée et améliorée (Rapport joint)

Rapport de gestion 2019 du Directeur Général (Délibération AG3 jointe)

1

8 – Déploiement d'une organisation cible plus adaptée à nos métiers et donc plus efficiente (Organigramme joint)

9 – Création de nouveaux services dédiés aux locataires

Création de l'Assistance Technique pour répondre aux sollicitations des locataires (Affiche jointe)

Les ateliers 08 nouveau concept au service des locataires.

10 – Mission d'Intérêt Général maintenue pendant la période de crise sanitaire liée à la COVID-19 (Ci-joint Eclairages : rapport d'activité 2019)

11 – Investissement soutenu pour améliorer notre patrimoine – Actualisation en cours de notre stratégie patrimoniale afin qu'elle soit partagée de tous.

Simulations financières sous VISIAL mise en œuvre en 2020 (Intervention de la FNOPH)

Travaux repris par le cabinet CELLANCE dans le support de synthèse.

12 – Axes de progression prioritaires :

- Objectif de baisse du nombre de logements vacants = - 500 logements sur 5 ans dans un marché détendu
- Objectif de maîtrise des impayés = paupérisation des Ardennais(e)s (Budget du Conseil Départemental consacré au RSA = 67 M€)

Nous vous souhaitons une bonne réception de ces éléments de synthèse transmis, ainsi que les documents annexés.

Nous restons à votre écoute pour tout renseignement complémentaire que vous jugerez nécessaire.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Directeur Général par intérim, à l'assurance de nos sentiments les plus respectueux.

Prenez-soin de vous.

Bien Cordialement.

Marie-José MOSER, Présidente du CA d'HABITAT08

Laurent DROULEZ, Directeur Général

HABITAT 08

Laurent Droulez
Directeur général
Tél. / 03 24 58 37 10 (secrétariat général)
Siège social / 22-24 avenue des Martyrs de la Résistance
CS 20121 - 08008 Charleville-Mézières Cedex
Standard / 03 24 58 37 37 - Fax / 03 24 58 38 38

habitat08.fr

Ce message est protégé par les règles relatives au secret des correspondances. Il peut en outre contenir des informations à caractère confidentiel ou protégées par différentes règles et notamment le secret professionnel. Tout message électronique est susceptible d'altération et son intégrité ne peut être assurée. HABITAT 08 décline toute responsabilité au titre de ce message s'il a été modifié ou falsifié. Si vous avez reçu cet e-mail par erreur, nous vous remercions de bien vouloir le détruire immédiatement et de nous en informer par e-mail.

Sous la direction de :
Akim TAÏROU

Directrice de la publication :
Rachel CHANE-SEE-CHU

Agence nationale de contrôle du logement social
Direction générale adjointe - Contrôle et suites

La Grande Arche - Paroi Sud - 92055 PARIS LA DÉFENSE CEDEX - Téléphone : 01 70 82 98 21
http://www.ancols.fr

ISSN : 2649-2598