

Association FREHA,

CLICHY-LA-GARENNE (92)



RAPPORT DE CONTRÔLE

N° 2019-032

**RAPPORT DE CONTRÔLE
N° 2019-032
Association FREHA,
CLICHY-LA-GARENNE (92)**

POINTS FORTS :

- ▶ Accompagnement social avéré,
- ▶ Opérations de maîtrise d'ouvrage d'insertion qui répondent à une demande forte,
- ▶ Dynamique de création de structures collectives.

POINTS FAIBLES :

- ▶ Dispositif de pilotage et de contrôle du conseil d'administration à finaliser,
- ▶ Contrôle interne incomplet,
- ▶ Niveau d'impayés de loyer élevé,
- ▶ Entretien des logements à consolider,
- ▶ Information financière perfectible,
- ▶ Performance d'exploitation insuffisante au regard des besoins anticipés de l'association.

IRRÉGULARITÉS :

- ▶ Non déclaration des enquêtes OPS 2016 et 2018.

Précédent rapport de contrôle MILOS N° 2010-130 de juin 2011
Contrôle effectué du 09 juillet 2019 au 13 novembre 2020
RAPPORT DE CONTRÔLE de mars 2021

RAPPORT DE CONTRÔLE N° 2019-032

Association FREHA, (92)

Synthèse	6
1. Préambule	9
2. Présentation générale de l'organisme	10
2.1 Présentation de l'Association	10
2.2 Contexte socio-économique	12
2.3 Stratégie de l'Association.....	13
2.4 Gouvernance et management	13
2.4.1 Les fonds propres.....	13
2.4.2 Évaluation de la gouvernance.....	14
2.4.3 Le comité de direction	16
2.4.4 Relations intra-groupes	16
2.4.5 Évaluation de l'organisation	16
2.5 Maîtrise des risques, contrôle et audit internes.....	18
3. Patrimoine.....	18
3.1 Description du parc.....	18
3.2 Données sur la vacance et la rotation des logements familiaux.....	20
3.2.1 La vacance.....	20
3.2.2 La mobilité dans le parc	21
3.3 Conventions ou contrats de location	21
3.4 Accessibilité économique du parc.....	22
3.4.1 Loyers.....	22
3.4.2 Supplément de loyer de solidarité.....	23
3.4.3 Charges locatives	24
4. Politique sociale et gestion locative	26
4.1 Données sur l'occupation du parc et caractéristiques des populations logées	26
4.2 Accès au logement	26
4.2.1 Connaissance de la demande	26
4.2.2 Politique d'occupation du parc	27
4.2.3 Bilan des attributions.....	28
4.2.4 Les réservations	28

4.2.5	Location des logements familiaux.....	29
4.3	Qualité du service rendu aux locataires.....	29
4.3.1	Enquêtes de satisfaction.....	29
4.3.2	Gestion de proximité.....	29
4.3.3	Traitement des réclamations.....	30
4.4	Traitement des impayés.....	30
4.5	Accompagnement social.....	33
4.5.1	L'accompagnement social lié au logement.....	33
4.5.2	L'accompagnement social des locataires chez d'autres bailleurs.....	34
4.5.3	L'accompagnement social dans les résidences sociales.....	34
4.5.4	L'intermédiation locative.....	35
4.5.5	Les <i>Missions Acteur Logement</i>	35
5.	Stratégie patrimoniale.....	36
5.1	Analyse de la politique patrimoniale.....	36
5.2	Évolution du patrimoine.....	37
5.2.1	Offre nouvelle 2015-2019.....	37
5.2.2	Opérations en cours, ou en projet.....	38
5.2.3	Réhabilitations.....	38
5.2.4	Projets abandonnés.....	38
5.3	Exercice de la fonction maîtrise d'ouvrage.....	39
5.3.1	Engagement et suivi des opérations.....	39
5.3.2	Analyse d'opérations.....	39
5.4	Maintenance du parc.....	40
5.4.1	Bilan thermique.....	41
5.4.2	Sécurité dans le parc.....	42
6.	Diagnostic financier.....	44
6.1	Revue de l'information comptable.....	44
6.1.1	Cadre juridique.....	44
6.1.2	Organisation.....	44
6.1.3	Qualité de l'information financière.....	45
6.2	Analyse financière rétrospective.....	46
6.2.1	Analyse de l'exploitation.....	46
6.2.2	Modalités de financement des investissements.....	53
6.2.3	Situation bilancielle.....	55

6.3	Analyse prévisionnelle.....	58
7.	Annexes.....	61
7.1	Les 288 groupes membres de la fédération <i>Emmaüs France</i>	61
7.2	Résultats par activité.....	62

SYNTHESE

FREHA, est une association régie par la loi de 1901, créée en 1990 afin d'apporter des réponses aux problèmes de mal-logement rencontrés par des personnes à très faibles ressources vivant sur le territoire francilien. FREHA est présente dans 6 départements de l'Île-de-France, principalement à Paris, en Seine-Saint-Denis et dans les Yvelines. L'association fait partie du mouvement Emmaüs France, qui comprend une branche communautaire, une branche économie solidaire et insertion et une branche action sociale et logement.

La gestion de proximité et l'accompagnement des locataires sont, avec l'activité de maîtrise d'ouvrage d'insertion, les activités principales de l'association. FREHA dispose des agréments nécessaires à ses activités. L'objectif principal de l'association est l'insertion par le logement, c'est-à-dire la recherche d'un hébergement ou le maintien dans un logement de ménages en situation de précarité sociale et/ou financière.

Fin 2018, FREHA est propriétaire de 1 184 logements familiaux, pour la plupart très sociaux, situés principalement dans de petites copropriétés en centre-ville. Le patrimoine diffus est caractérisé par une typologie de petits logements, où le coût de revient des opérations est par essence relativement élevé.

Son patrimoine est également constitué de 389 équivalents logements, répartis dans 21 résidences sociales et pensions de famille dont une partie est donnée en gestion à d'autres associations. Par ailleurs, outre le patrimoine dont elle est propriétaire, FREHA gère 394 logements en intermédiation locative, 30 logements dans le cadre du dispositif des appartements relais et apporte un accompagnement social à 699 ménages locataires d'autres bailleurs sociaux dans le cadre de dispositifs dits « hors les murs ».

L'accroissement du patrimoine, principalement par le biais d'opérations d'acquisition amélioration ou de démolition-reconstruction, a été de 5,3 % de 2014 à 2018 pour les logements familiaux et de 16 % pour les structures collectives. Les projets sont pour la plupart conçus avec les partenaires de l'association (collectivités, Action Logement...). Si l'accroissement est faible sur cette période, 235 logements supplémentaires sont en cours à fin 2018. Étant donné sa taille modeste et la nature des opérations projetées, qui nécessitent une phase de recherche foncière importante et parfois un relogement des occupants, FREHA ne peut assurer une production linéaire.

La gouvernance de FREHA a globalement joué son rôle sur la période contrôlée (2014-2018) ; elle s'est notamment attachée au suivi de l'activité courante et a accompli ses missions de manière tout à fait satisfaisante. Le dispositif de contrôle des différentes activités peut encore néanmoins être renforcé et le conseil d'administration bénéficier d'une information plus détaillée sur chacune d'elles, en s'appuyant notamment sur une comptabilité analytique détaillée.

FREHA développe l'activité d'accompagnement social en répondant à des appels à projets, ce qui l'a conduit, entre 2014 et 2018, à doubler le nombre de ses travailleurs sociaux et à ouvrir des antennes. Sur la période 2020-2022, l'association, retenue par la DRIHL pour assurer la gestion de 434 nouveaux logements « Solibail », prévoit l'embauche de 16 travailleurs sociaux supplémentaires.

L'association a vu, entre 2014 et 2018, la dette de ses locataires, notamment ceux gérés en intermédiation locative, fortement augmenter. Pour cela, FREHA doit renforcer son organisation et améliorer ses procédures et sa gestion de proximité. Elle doit également améliorer le provisionnement des charges locatives pour limiter les excédents d'acomptes ou les régularisations pouvant fragiliser les locataires dont les ressources sont inférieures à celles de locataires du parc social francilien.

FREHA gère majoritairement des petites surfaces qui correspondent au profil des demandeurs. La plupart des logements bénéficient de financements sociaux et les loyers pratiqués sont proches de ceux du parc social en Île de France, étant fait observer que le modèle économique de l'association est très différent de celui d'un organisme HLM et que de nombreux ménages bénéficient d'un montant élevé d'APL. Dans un contexte de paupérisation accrue des demandeurs de logements, la politique menée de mise au plafond réglementaire systématique des loyers à la relocation ne doit cependant pas avoir pour effet de réduire significativement l'accessibilité du parc.

Sur la période rétrospective, la trésorerie de l'organisme a été constamment négative nécessitant le recours à des lignes de crédit. Les principaux agrégats financiers témoignent d'une tension du modèle économique particulièrement prégnante sur l'exercice 2018, année de transition pour l'association du fait de la contractualisation de conventions significatives avec l'Etat nécessitant des investissements matériels et humains importants.

L'association doit surveiller ses coûts de gestion en accroissement de près de 19 % sur un an et contenir l'augmentation de ses charges de personnel liée à la montée en puissance de l'activité d'accompagnement social. Le dispositif d'intermédiation locative, qui nécessite un nombre important de travailleurs sociaux, trouve son équilibre économique grâce à l'octroi de subventions non pérennes.

L'activité patrimoniale est en revanche bénéficiaire, FREHA ayant renégocié ses emprunts en accroissant leur durée. L'association doit rester vigilante compte tenu du niveau d'impayés constaté.

Le plan stratégique de patrimoine (PSP), portant sur la période 2013-2019 fait état d'une maintenance et d'une rénovation du patrimoine dégradé en milieu habité soutenues. La finalité affichée de l'association est de développer son activité sur le long terme, s'agissant de la production ou la maintenance de son patrimoine et de pérenniser ses actions en matière de gestion de proximité et d'accompagnement social.

Le conseil d'administration du 5 novembre 2020 a approuvé un nouveau PSP portant sur la période 2020 à 2030. En parallèle, un plan à moyen terme (PMT) a été établi et présenté à l'organe délibérant. Ces documents témoignent que FREHA a engagé une démarche visant à mieux appréhender les principaux enjeux patrimoniaux et le programme de travaux nécessaire à maintenir l'attractivité du parc. Le PMT décline trois scénarii : au fil de l'eau, avec un accroissement du patrimoine et enfin avec à la fois une croissance du patrimoine et la mise en œuvre d'un plan de travaux complémentaire. Le conseil d'administration a retenu le troisième scénario avec une progression de l'activité de maîtrise d'ouvrage et un programme complémentaire ambitieux en matière d'entretien.

Pour tenir les hypothèses élevées du PSP en matière patrimoniale, FREHA dispose d'une marge de manœuvre relativement limitée eu égard à la tension financière observée. L'association doit élaborer une stratégie prudente de développement en envisageant d'éventuels arbitrages sur la période 2020-2030 et contenir son coût de gestion pour maintenir l'équilibre financier et garantir la pérennité de l'ensemble de ses activités.

La directrice générale



Rachel CHANE-SEE-CHU

1. PREAMBULE

L'ANCOLS exerce le contrôle de l'Association FREHA, France Euro Habitat en application de l'article L. 342-2 du Code de la construction et de l'habitation (CCH) : « l'Agence a pour missions : 1° de contrôler de manière individuelle et thématique : le respect, par les organismes [...] des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables ; 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 ; 2° d'évaluer [...] l'efficacité avec laquelle les organismes s'acquittent de la mission d'intérêt général qui leur est confiée au titre de l'article L. 411-2 [...], la gouvernance, l'efficacité de la gestion, l'organisation territoriale et l'ensemble de l'activité consacrée à la mission de construction et de gestion du logement social [...]. »

L'ANCOLS rappelle par ailleurs qu'en application des dispositions des articles L. 342-12 et L. 342-14 du CCH, l'ensemble des faits qui constituent :

- Des manquements aux dispositions législatives et réglementaires qui sont applicables à l'organisme,
- Des irrégularités dans l'emploi des fonds de la participation à l'effort de construction ou des subventions, prêts ou avantages consentis par l'État ou par ses établissements publics et par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics,
- Une faute grave de gestion,
- Une carence dans la réalisation de l'objet social ou un non-respect des conditions d'agrèments

et qui sont éventuellement relevés dans le présent rapport de contrôle sont passibles de sanctions. Le cas échéant, les sanctions sont prises par le ministre chargé du logement, sur proposition du conseil d'administration de l'ANCOLS, après examen du rapport par son comité de contrôle et des suites et après que l'organisme a été mis en demeure de procéder à la rectification des irrégularités relevées ou mis en mesure de présenter ses observations sur les irrégularités identifiées et les propositions de sanctions envisagées.

En juin 2011, dans son précédent rapport de contrôle relatif à la période 2005-2010, la MIILOS identifiait les insuffisances de l'association en matière d'organisation et de management et la nécessité pour FREHA de préciser ses orientations en termes de stratégie et de moyens.

Les activités de gestion locative et de gestion patrimoniale révélaient un certain nombre de carences et de dysfonctionnements :

- Des tableaux de bord, des bilans et un suivi d'activité (contrats d'entretien, réclamations) incomplets,
- Un suivi administratif des opérations non satisfaisant au regard de la croissance rapide du parc,
- Du retard pris sur la réalisation du plan pluriannuel d'entretien faisant courir un risque de dégradation au patrimoine de l'association,
- Un projet de plan stratégique de patrimoine incomplet ne prenant en compte ni l'ensemble du parc de logements, ni les foyers, ni le diagnostic énergétique.

Le rapport pointait une situation financière qui se fragilisait, avec un autofinancement net global détérioré, une trésorerie dégradée et des impayés importants.

2. PRESENTATION GENERALE DE L'ORGANISME

2.1 PRESENTATION DE L'ASSOCIATION

FREHA est une association régie par la loi de 1901, sans but lucratif, créée en 1990 à l'initiative de personnes physiques salariées de la SA d'HLM Emmaüs Habitat, d'un ex-collecteur interprofessionnel du logement et de la fédération ARIL (association régionale pour l'insertion par le logement).

L'association adhère depuis 2004 à la fondation Emmaüs France dont les membres sont issus du mouvement fondé par l'Abbé Pierre. Les 288 groupes membres de la fédération Emmaüs France sont présentés en annexe 7.1. La fédération s'organise autour de trois branches d'activités :

- La branche communautaire qui regroupe les 119 communautés Emmaüs dont plus d'une soixantaine sont regroupées au sein de l'association des communautés Emmaüs (ACE),
- La branche économie solidaire et insertion, qui regroupe 42 comités Amis et 49 structures d'insertion ainsi qu'un site de vente commun,
- La branche action sociale et logement, à laquelle appartiennent l'association FREHA, la SA d'HLM Emmaüs Habitat¹, l'association Emmaüs Paris et la fondation Abbé Pierre. Elle regroupe en plus 58 SOS Familles² et 17 structures qui proposent des solutions en matière d'accueil, d'accompagnement social, d'hébergement et de logement et mènent des actions diverses : intervention et accompagnement social (maraudes, lutte contre l'illettrisme, accès aux droits, prévention spécialisée), accueil de jour, hébergement d'urgence, hébergement de réinsertion sociale, intermédiation locative, logement des personnes ayant de faibles ressources, et, enfin, gestion, construction et réhabilitation de logements sociaux, activités exercées par la SA d'HLM.

FREHA offre des services complémentaires de ceux de la SA d'HLM Emmaüs Habitat et de l'association Emmaüs de Paris davantage centrée sur l'hébergement d'urgence.

FREHA adhère à la fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement (Fapil). Le but de ce réseau est de permettre à ses adhérents de bénéficier d'une expertise collective.

L'article 3 des statuts de l'association du 23 juin 2010 précise ses missions qui « *consistent à développer une offre adaptée de logements permettant l'insertion et la promotion des personnes et familles éprouvant des difficultés particulières, notamment en raison de leurs conditions d'existence ou de leurs ressources. Sont également concernées, les personnes que leurs ressources ne classent pas pour autant parmi les plus démunies, mais qui néanmoins rencontrent des difficultés d'accès au logement du fait de leurs caractéristiques familiales ou socioculturelles* ».

¹ La SA d'HLM Emmaüs Habitat a fait l'objet d'un rapport de l'ANCOLS 2019-031.

² Les SOS Familles soutiennent les ménages en situation de précarité financière, en les conseillant et en leur apportant une aide financière remboursable, sans frais ni intérêt. Ils agissent en lien direct avec les services sociaux, qui orientent vers eux les personnes en situation de mal-endettement, et préviennent ainsi les risques de surendettement.

Depuis la réforme des agréments des activités menées en faveur du logement des personnes défavorisées (art. 2 de la loi du 25 mars 2009 de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion - loi MOLLE), FREHA dispose de trois agréments :

- Deux agréments dans les départements de Paris, des Yvelines, de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et du Val-d'Oise : un agrément pour exercer les activités d'intermédiation et de gestion locative sociale³, un autre pour exercer les activités d'ingénierie sociale technique et financière⁴.
- Un troisième lui permettant d'exercer sur tout le territoire de l'Île-de-France l'activité de maîtrise d'ouvrage d'insertion⁵.

La Maîtrise d'ouvrage d'insertion est le cœur de métier de l'association, lui ayant permis de se constituer un patrimoine de logements locatifs sociaux, diffus ou groupés. L'association construit, gère et entretient son parc. Son offre est constituée de logements familiaux à destination des ménages modestes et de logements adaptés dans des structures collectives (résidences sociales, pensions de famille). Ses structures collectives sont, sauf exception, données en gestion à des tiers⁶. FREHA assure des missions diverses d'accompagnement social. Cet accompagnement social se fait principalement dans le cadre des dispositifs d'intermédiation locative et des dispositifs émanant de l'État et des conseils départementaux (l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL), l'accompagnement social lié au logement (ASLL) ...). Les activités de FREHA sont fortement financées par des fonds publics (subventions, aides, tarification des prestations d'accompagnement⁷...).

Au 31 décembre 2018, FREHA gère un parc immobilier en direct :

- 1 184 logements⁸ sociaux familiaux pérennes dont elle est propriétaire,
- 157 logements en habitat collectif, répartis dans 6 résidences sociales⁹ et 1 pension de famille¹⁰,
- 394 logements gérés en intermédiation locative fin 2018 (239 logements fin 2014¹¹).

S'y ajoutent 30 logements gérés selon les dispositifs des appartements relais.

FREHA est présente sur 6 des 8 départements de l'Île-de-France et 58 communes, mais 2 communes concentrent près de la moitié du parc (Paris avec plus d'un tiers du parc et Montreuil près de 20 %). Le reste du patrimoine est géographiquement diffus, moins de 10 logements sur 29 communes, de 10 à 20 logements sur 23 communes et de 30 à 45 logements sur 4 communes.

Le nombre de ménages ayant bénéficié d'un accompagnement social sur l'exercice 2018 est de 699 dans les dispositifs « hors les murs » (AVDL DALO-hors DALO, ASLH, Fonds de solidarité logement (FSL), Mission acteur logement).

³ Renouvelé la dernière fois le 25 novembre 2015 pour une durée de cinq ans.

⁴ Renouvelé la dernière fois le 9 novembre 2015 pour une durée de cinq ans.

⁵ Agrément élargi à toute l'Île-de-France le 25 juillet 2011.

⁶ 16 résidences sociales données en gestion à 10 associations.

⁷ 16 euros par jour par place dans les pensions de famille depuis 2008.

⁸ Source RPLS 1^{er} janvier 2019.

⁹ Paris (18e), Issy-les-Moulineaux (92), Montreuil (93) et trois à Bezons et Herblay (95).

¹⁰ « Maison de l'Abbé » à Alfortville (94).

¹¹ Source : Rapports d'activité Freha 2014 et 2018.

2.2 CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE

La région Île-de-France est la plus peuplée et la plus dense (environ 1 020 hab./km²), représentant à elle seule 18,2 % de la population nationale avec 12,2 millions d'habitants au 1^{er} janvier 2019¹². Elle est aussi la région qui produit le plus de richesses en France avec un produit intérieur brut (PIB) estimé à 649,6 milliards d'euros et un PIB par habitant de 53 765 euros en 2014. Elle procure en 2015 près de 6,2 millions d'emplois, dont 87,5 % dans le secteur tertiaire et se caractérise par sa place prépondérante dans l'économie nationale avec son taux de chômage plus faible que le taux national (7,4 % au 2^e trimestre 2019 contre 8,5 %) mais un taux de pauvreté¹³ plus important (15,7 % contre 15,3 %) qu'au niveau national.

L'indicateur de pression de la demande de logements en Ile de France est de 9,8¹⁴, plus de deux fois plus élevé que sur l'ensemble du territoire national (4,4 toutes régions confondues). Cet indicateur atteint 20,9 à Paris. Ainsi, les opérateurs du logement en Île-de-France font face à de forts enjeux sociaux et patrimoniaux.

Le plan quinquennal pour le logement 2018-2022 (plan pour le « Logement d'abord »¹⁵) prévoit le fort développement de la capacité de logement dans le parc privé avec la création de 40 000 places dans le cadre des dispositifs d'intermédiation locative ou au sein de structures de logements adaptés avec la création notamment de plus de 10 000 places dans les pensions de famille. Les dispositifs d'accompagnement social pour une gestion locative adaptée sont également renforcés avec la création de plateformes territoriales d'accompagnement regroupant les collectivités territoriales et les opérateurs.

Enfin, ce plan prévoit la poursuite de la lutte contre la précarité énergétique qui se traduit par la mise en place d'aides à la rénovation thermique des logements dits « passoires énergétiques ». 50.000 logements¹⁶ seraient concernés dans le parc social.

Sur le territoire national, la capacité de l'intermédiation locative augmente de 20 % entre 2016 et 2017 (+5 700 places) pour atteindre 34 358 places fin 2017. Le nombre de places dans les pensions de famille est également en hausse de 7 %.

Les principaux dispositifs mis en œuvre en Île-de-France sont :

- Le dispositif « louez solidaire et sans risque » de la ville de Paris, financé dans le cadre du FSL au titre de l'Aide à la médiation locative (AML) et de l'accompagnement social lié au logement (ASLL),
- Le dispositif « Solibail » financé par la DRIHL¹⁷-service accès au logement et prévention des expulsions.

¹² Source : Insee, estimations de la population, données au 1^{er} janvier.

¹³ Source : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal 2015. Le taux de pauvreté est le pourcentage de la population dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. Ce seuil est calculé au niveau de la France métropolitaine : il est égal à 60 % du niveau de vie médian de l'ensemble des personnes.

¹⁴ Indicateur de pression de la demande au 31/12/2019 (ratio nombre de demandes par rapport au nombre d'emménagements annuels hors mutations dans le parc HLM) issu du SNE (BO ANCOLS).

¹⁵ Présenté par le président de la République le 11 septembre 2017.

¹⁶ Logements ayant un niveau de consommation énergétique supérieur ou égal à 331 kWhEP/m²/an. Leur diagnostic de performance énergétique (DPE) est étiqueté F ou G.

¹⁷ Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (DRIHL)

2.3 STRATEGIE DE L'ASSOCIATION

FREHA a rédigé un projet social, portant sur la période 2015-2020. Le fil conducteur des actions de l'association est l'insertion par le logement pour permettre à des ménages en situation de précarité sociale et/ou financière l'accès et/ou le maintien dans un logement. La finalité de l'association est de développer et de pérenniser son activité, que ce soit pour la production ou la maintenance de son patrimoine ou dans le cadre de la gestion de proximité et d'accompagnement social. Ainsi, l'association réhabilite son patrimoine, construit des projets d'habitat adapté et assure des prestations d'accompagnement social, notamment dans le cadre des dispositifs d'intermédiation locative¹⁸ mais aussi « hors les murs ».

Plus concrètement, le projet social prévoyait l'amélioration de la performance thermique de tous ses logements locatifs sociaux du parc à l'horizon 2020 et une adaptation de l'offre : transformation de quatre immeubles pour les moderniser et accroître leur capacité, changement de destination sociale de trois immeubles en pension de famille.

Le projet social met en avant l'importance de maîtriser le coût d'usage du logement pour les locataires qui doit être apprécié dès la phase de conception des nouveaux projets et introduit la logique de territorialisation pour assurer des complémentarités et de la transversalité entre les métiers.

L'Association a formalisé sa feuille de route et ses orientations stratégiques d'ensemble. L'enjeu pour FREHA est de démontrer sa capacité à les réaliser, de mener de front le développement de son offre de logements adaptés, l'entretien et la réhabilitation de son parc existant tout en restant mobilisée sur les dispositifs d'intermédiation locative et d'accompagnement social.

Les activités de FREHA sont fortement subventionnées (70 % des fonds investis sont des subventions). Les sources de financement quasi-exclusivement publiques complexifient une gestion de la trésorerie ponctuellement tendue liée à un décalage entre la notification et le versement des subventions ; cette situation contraint l'association à financer son BFR parfois sur plusieurs mois. Pour pallier le décalage de trésorerie, notamment dans le cadre des opérations de construction, l'association a mis en place une ligne de crédit de 2,5 M€ en avril 2019. Dans ce contexte, l'association ne pouvait se passer d'un plan assorti d'une prévision financière robuste (cf § 6.3).

2.4 GOUVERNANCE ET MANAGEMENT

2.4.1 Les fonds propres

Les ressources de l'association se composent principalement de subventions d'investissement (69 millions d'euros fin 2018 représentant 84 % des fonds propres de l'association) et marginalement des cotisations de ses membres, déterminées chaque année par le conseil d'administration et approuvées par l'assemblée générale ordinaire, des recettes inhérentes à l'exercice de son activité.

¹⁸ L'intermédiation locative est un dispositif qui fait intervenir un tiers social (opérateur, organismes agréés par l'État ou association agréée par l'État) entre le locataire et le bailleur pour permettre à des ménages en grande précarité d'accéder à des logements tout en sécurisant le bailleur.

2.4.2 Évaluation de la gouvernance

2.4.2.1 Assemblée générale

Les assemblées générales se sont tenues une fois par an en juin sur la période 2014-2018. Les assemblées générales approuvent les conventions qui ont été autorisées par le conseil d'administration sur la période et qui ont fait l'objet d'un rapport sur les conventions réglementées du commissaire aux comptes.

2.4.2.2 Conseil d'administration

Le conseil d'administration comprend 18 membres et délibère sur les principaux sujets concernant l'activité de l'Association. Il vote le budget, les augmentations annuelles de loyers et donne quitus au directeur général pour souscrire les emprunts. Il vote le budget chaque année, décide des opérations à engager, des plans de financement (subventions, prêts, garanties...), des cessions et des acquisitions d'immeubles à réaliser, de la conclusion et de la résiliation des baux de longue durée (bail emphytéotique, bail à construction...). Il s'est réuni six fois en moyenne par an depuis 2014. L'article 9 des statuts prévoit la mise en place d'un bureau et d'un comité d'engagement. L'article 11 des statuts prévoit que le bureau « assure et contrôle l'exécution des décisions prises par le conseil d'administration ». Quatre réunions du bureau se sont tenues en 2018¹⁹ mais n'ont pas fait l'objet de procès-verbal. L'organisme s'est engagé à désormais établir systématiquement un relevé de décision à l'issue des réunions du bureau.

L'association a créé un Comité d'engagement foncier (CEF) et un Comité d'engagement marché (CEM), composés du Président, de deux administrateurs et du Directeur Général. Ces comités ne font pas l'objet de compte-rendu de réunion. Tous les projets sont revus par le conseil d'administration sur la base de documents d'analyse produits par ces comités. Néanmoins, le conseil d'administration n'est pas informé en fin d'année de tous les marchés conclus par l'Association. FREHA prend acte de cet axe d'amélioration et fera une communication sur ce point à l'organe délibérant.

L'association se soumet aux règles et procédures de la commande publique. Le conseil d'administration ne dispose pas d'un document synthétique en fin d'année, répertoriant tous les marchés souscrits.

La structure organisationnelle et le fonctionnement interne de FREHA apparaissent globalement cohérents. Les documents présentés au conseil d'administration lui fournissent une information adaptée à la taille de l'association. Les données communiquées aux administrateurs pourraient néanmoins être renforcées et être systématiquement portées en annexe des procès-verbaux. Ces derniers pourraient également retranscrire davantage à la fois les échanges au sein de l'organe délibérant et ses demandes sur des points d'attention particuliers tels que le suivi des impayés, la mise en place d'une démarche de maîtrise des risques.

Lors du conseil d'administration d'avril 2016, les administrateurs ont été informés d'une erreur portant sur le calcul de la capacité d'autofinancement (CAF) qui, en l'absence de tout dispositif de contrôle, a été reconduite depuis 2011. À cette occasion, le conseil d'administration a été avisé du déséquilibre du modèle économique, la CAF dégagée étant insuffisante voire déficitaire depuis plusieurs années. À partir de ce constat, FREHA a pris des engagements stratégiques, notamment en matière de développement.

¹⁹ Source Freha - Rapport d'activité 2018 présenté à l'assemblée générale du 13 juin 2019.

Des opportunités ont été identifiées pour améliorer l'excédent brut d'exploitation et donc l'autofinancement, parmi lesquelles le réaménagement de la dette pour diminuer le poids du remboursement annuel des emprunts (cf. § 6.2.2.2).

Chaque année depuis la clôture des comptes 2015, une note d'information sur la capacité d'autofinancement et le ratio d'autofinancement est présentée à l'Assemblée générale. L'association a mis en place une comptabilité analytique distinguant le résultat de l'activité patrimoniale de celle de gestionnaire de dispositifs spécifiques (intermédiation locative et accompagnement social). Une erreur matérielle dans la feuille de calcul Excel²⁰ des résultats 2017 et 2018 a eu pour conséquence de présenter au conseil d'administration du 17 octobre 2019 un résultat pour l'activité d'intermédiation locative dégradé au profit du résultat de l'activité « *patrimoine* » (cf. annexe 7.2).

Les données sociales sont peu documentées alors que l'effectif croît de manière constante depuis 2014 et que la stratégie d'emploi évolue (cf. § 2.4.5). Le conseil d'administration ne contrôle pas suffisamment la gestion déléguée au directeur général notamment en matière de ressources humaines (stratégie d'emploi, gestion des effectifs, politique de rémunération). En réponse au rapport provisoire de l'Ancols, FREHA a décidé de mettre en place dès 2022 un comité de suivi de la politique des ressources humaines et des rémunérations composé du président, du directeur général et du trésorier. Une note annuelle sera présentée au CA pour validation, la finalité étant d'améliorer les procédures de contrôle interne sur ce point et d'assurer une plus grande transparence vis à vis de l'organe délibérant. Sans omettre de chiffrer l'impact financier, il est prévu que ce comité valide la stratégie d'emploi et de gestion des effectifs, vérifie la politique de rémunération et de revalorisation individuelle et collective des salariés et propose en particulier l'évolution de la rémunération du directeur général en réponse au constat réalisé par l'Agence au paragraphe suivant.

En outre, le conseil d'administration n'est pas informé des évolutions de la rémunération du directeur général. Ainsi, les primes individuelles versées depuis 2014 (1 440 euros par an), l'augmentation individuelle dont il a bénéficié en 2016 (en plus de l'augmentation collective de 2 %), une somme brute forfaitaire de 810 euros par mois depuis 2017 (soit 9 722 euros annuels en compensation d'astreintes) n'ont pas été portées à la connaissance du conseil d'administration. Il est noté que ce dernier dispositif ne fait pas l'objet d'un bilan annuel. Le nombre d'interventions sur place en période d'astreinte n'est pas documenté mais semble relativement marginal. Il convient de s'interroger sur la pertinence des coûts liés à ces astreintes qui ne donnent qu'exceptionnellement lieu à des interventions. Dans un souci de transparence, mais également afin de disposer d'une vision globale de l'évolution de la rémunération du directeur général, les conditions de rémunérations de ce dernier doivent être approuvées annuellement par le conseil d'administration. FREHA précise en phase contradictoire que le comité de suivi établira désormais un suivi des astreintes.

Il s'avère en définitive que le conseil d'administration délibère sur les principaux sujets concernant son activité quand bien même le dispositif de pilotage et de contrôle de l'organe délibérant peut encore être amélioré. L'ANCOLS estime que la gouvernance pourrait utilement formaliser davantage ses arbitrages, notamment dans un contexte où elle prend de nouvelles orientations stratégiques et que le volume de ses activités a plus que doublé en 5 ans.

²⁰ Source Freha - Résultats par activité.

2.4.3 Le comité de direction

Le directeur général est salarié de l'association depuis novembre 2011. Il est investi de pouvoirs étendus en application de l'article 11 des statuts de l'Association qui prévoient que le Président, « *pour assurer le fonctionnement régulier des services de l'association, peut donner délégation des pouvoirs nécessaires à un Directeur²¹, dont il dirige et contrôle l'activité.* » Le directeur général délègue une partie de ses pouvoirs à quatre responsables de pôle ainsi qu'à la secrétaire générale.

Le comité de direction est constitué, en plus du directeur général et du conseiller bénévole, de 6 salariés : 3 responsables pôles métiers, le secrétaire général, la responsable du pôle administratif et juridique et le responsable du pôle comptable et budgétaire. Il s'est réuni une quinzaine de fois en 2018. Les ordres du jour sont documentés, en revanche, les comptes-rendus ne sont pas systématiquement établis avant 2018.

2.4.4 Relations intra-groupes

L'Association FREHA n'a pas de filiale. Dans le cadre d'une convention signée en mars 2001 avec FREHA, Emmaüs Habitat mettait à la disposition de l'association des moyens informatiques dans le cadre d'une convention réglementée dénoncée le 26 octobre 2017 et qui n'a plus d'effet à compter du 1^{er} janvier 2019. Elle continue dans le cadre d'une convention signée avec Emmaüs Habitat d'occuper des bureaux dans les locaux de la SA d'HLM.

2.4.5 Évaluation de l'organisation

FREHA emploie 72 personnes fin 2018 contre 51 personnes fin 2014²² ; s'y ajoutent trois bénévoles (en dehors des membres du conseil d'administration) :

- Un conseiller du directeur général qui effectue 2 jours par semaine les demandes de dégrèvement des taxes foncières, la veille réglementaire, le suivi des marchés des diagnostiqueurs,
- Deux personnes à la gestion locative qui travaillent quelques demi-journées par mois sur le territoire de la Queue Lez Yvelines.

L'agence appelle l'attention sur le fait que la mission bénévole de ces trois personnes ne fait pas l'objet de convention. L'agence recommande de mettre en place un contrat de bénévolat qui préciserait le cadre et les conditions de la mission. FREHA prend acte de la préconisation de l'agence concernant l'intérêt d'un contrat de bénévolat et indique que ce dernier sera établi en 2022.

L'organigramme présente cinq pôles, deux concernent les fonctions dites support et trois les activités métiers :

- Le pôle social regroupe plus de la moitié des effectifs fin 2018 (39 personnes fin 2018 contre 22 fin 2014, soit une progression de 77 %) ;
- Le pôle gestion locative et patrimoniale représente un tiers de l'effectif de l'association (16 personnes fin 2014, 20 fin 2018) ;
- Le pôle construction est stable en termes d'effectif depuis 2014 (4 personnes).

²¹ Délibération du conseil d'administration du 20 septembre 2012 sur la subdélégation de pouvoir du président au directeur général.

²² Données issues du tableau des effectifs 2014-2018 (source Freha). Il s'agit des effectifs en contrat à durée indéterminée et à durée déterminée présents fin 2018 et fin 2014 (hors stagiaires).

Le pôle social s'est structuré autour de quatre antennes regroupant les activités d'accompagnement social (y compris les actions de médiation locative). Chaque antenne est dirigée par un responsable. Au total, une trentaine de conseillers sociaux sont localisés dans les antennes fin 2018. L'association comptait 16 conseillers sociaux fin 2014, ce qui représente une progression supérieure à celle attendue au regard du nombre supplémentaire de logements gérés et de ménages accompagnés, estimée à :

- 6 équivalents temps plein pour gérer les 155 logements supplémentaires de l'intermédiation locative²³ ;
- 2,5 équivalents temps plein pour gérer les 87 ménages supplémentaires accompagnés « hors les murs »²⁴.

Fin 2018, l'association, désignée par la Drihl pour gérer 434 logements supplémentaires dans le cadre du dispositif Solibail, a estimé son besoin supplémentaire à une vingtaine de collaborateurs. La stratégie d'emploi reste insuffisamment documentée et ne doit pas se limiter à un ajustement mécanique qui risque d'alourdir la structure de charges fixes. Le modèle de l'association dépend des ressources et des décisions des pouvoirs publics. Les dispositifs d'intermédiation locative, conclus pour une durée de trois ans, ne sont pas pérennes. L'association doit conserver de l'agilité en termes de politique de recrutement pour pallier un éventuel changement de politique publique. En outre, l'association doit mettre en place un suivi rigoureux des plannings des dispositifs, répertoriant les principales échéances pour anticiper les besoins de personnels.

Les fonctions support sont rattachées directement à la direction générale ; elles regroupent un conseiller bénévole, le secrétariat général ainsi que le pôle « comptable et budgétaire ». Le secrétariat général regroupe une responsable pôle « administratif et juridique », un chargé de développement ainsi que la fonction « ressources humaines ». Les fonctions audit et contrôle interne ne sont pas représentées au sein de l'organisation. Les fonctions achats ne sont pas centralisées mais des responsables des achats sont désignés dans les services.

L'effectif restreint des fonctions support a nécessité le renforcement de la qualité du reporting au directeur général, la fixation et le suivi régulier d'objectifs stratégiques et opérationnels, par pôle et la mise en place d'outils détaillés de contrôle des activités (tableaux de bord reprenant les indicateurs clés cf analyse prévisionnelle au § 6.3). Ce dispositif doit reposer sur un contrôle de gestion opérationnel fiable et la présentation d'une information financière circonstanciée au CA systématiquement annexée à chaque procès-verbal. Depuis 2021, FREHA a pris en considération les remarques de l'agence.

2.5 MAITRISE DES RISQUES, CONTROLE ET AUDIT INTERNES

Recommandation 1 : Sensibiliser davantage la gouvernance à la maîtrise des risques et à la culture du contrôle.

Les instances de gouvernance de la structure ne sont pas sensibilisées à la culture du contrôle interne, le dispositif de maîtrise des risques n'étant pas structuré en l'absence de cartographie des risques et de référentiel de contrôle interne.

²³ « Il faut un poste supplémentaire au pôle Social tous les 25 logements et un poste supplémentaire au pôle Gestion Locative tous les 75 logements » - Source conseil d'administration du 20 décembre 2018.

²⁴ Article 10 de la convention Louez solidaire et sans risque (2019-2021) précise que le « cocontractant vise une file active de 35 ménages par travailleur social (équivalent temps plein), hors ménages accompagnés dans le cadre du forfait relogement. »

Une démarche processus devrait être lancée pour identifier et mettre en évidence la transversalité interservices.

Les procédures manquantes devront être écrites et les autres mises à jour. En revanche, l'association s'est dotée de règles et de procédures qui encadrent le processus d'achats en application des textes et des règles de la commande publique, mises à jour, la dernière fois en juillet 2019.

En réponse au rapport provisoire de l'Ancols, l'association s'est engagé dans un processus de mise à jour du contrôle interne et d'amélioration continue pour une finalisation des travaux en 2022-2023. Un groupe de travail comprenant des administrateurs et des membres du comité de direction sera mis en place pour réaliser la cartographie des risques et la présenter au CA.

3. PATRIMOINE

3.1 DESCRIPTION DU PARC

Fin 2018, le patrimoine de FREHA s'élève à 1 184 logements familiaux ; 1 141 sont loués et 43 sont vacants pour cause de réhabilitation. Le parc est majoritairement composé de logements très sociaux répartis dans de petits immeubles, situés en centre-ville pour favoriser l'intégration et la mixité sociale, ou en centre bourg pour répondre à des besoins de logements en milieu rural. La plupart sont des logements collectifs, situés dans des copropriétés détenues ou non par l'association. FREHA détient 58 pavillons.

L'association possède en outre 21 foyers (389 logements) dont :

- 6 résidences sociales (92 logements au total) situées à Paris à Montreuil, à Bezons et à Herblay. Ces résidences gérées par FREHA sont à destination de public mal logé, en situation d'urgence ou non, et dont la durée de séjour est en général fixée à 24 mois. Cette durée peut être prolongée si la situation du locataire le justifie (projet social en cours).
- Une pension de famille de 18 logements située à Alfortville, gérée par FREHA.
- 13 foyers (254 logements au total) gérés par diverses associations : 5 foyers de jeunes travailleurs, un hôtel social, une maison relais de 23 logements, 4 résidences sociales et deux bâtiments loués en bloc à des associations. Ces foyers se situent principalement à Paris et dans les départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-d'Oise.
- Un foyer de 25 logements à Paris en cours de réhabilitation.

Par ailleurs, FREHA gère une résidence sociale de 47 logements située à Issy les Moulineaux, dont le propriétaire est Emmaüs Habitat, ainsi que 30 logements familiaux financés avec des prêts très sociaux, répartis dans 10 communes situées pour la plupart dans le département du Val d'Oise et loués dans le cadre du dispositif des appartements-relais. Ce dispositif a été arrêté en 2020 et les appartements ont été rendus à leurs propriétaires.

L'association gère également 394 logements en intermédiation locative (430 en 2019 cf. paragraphe 4.5.4).

Tableau 1 : Nombre de logements

Nombre de logements et places en foyer ou résidence en propriété / gérés			
Rubriques	Logements familiaux	Logements - foyers	Total
		Unités autonomes	
Nombre de logements en propriété gérés par l'organisme	1 184	110	1 294
Nombre de logements en propriété non gérés par l'organisme	0	279	279
Nombre de logements gérés pour compte d'un autre organisme	30	47	77
Total	1 214	436	1 650

source: base patrimoniale

Au premier janvier 2019, les données issues du RPLS qui renseignent l'implantation, l'âge, la typologie, et le financement des logements, synthétisées dans les tableaux ci-dessous, n'intègrent pas les 43 logements vides.

Tableau 2 : Implantation du patrimoine

Nombre de logements par département au premier janvier 2019							
Département	75	78	92	93	94	95	Total
Nombre de logements en propriété gérés par l'organisme	357	225	7	426	19	107	1 141
En pourcentage	31,3%	19,7%	0,6%	37,3%	1,7%	9,4%	100%

Les logements familiaux se situent majoritairement dans les départements 75, 78, et 93.

Ce patrimoine est très dispersé, avec 187 adresses différentes (dans 71 communes réparties dans 6 départements sur les 8 que compte l'Île-de-France - il n'y a pas de logements dans les départements 77 et 91), dont 107 comportent 5 logements au plus (40 ne concernent qu'un seul logement) et 33 comportent plus de 10 logements.

Cependant, Montreuil avec 247 logements et Paris avec 334 logements, détiennent ensemble près de 50 % du patrimoine.

L'association détient 103 logements en zone QPV, principalement en Seine-Saint-Denis.

Tableau 3 : Âge et date de financement du patrimoine

Année de mise en service						
Date de mise en service	avant 1961	1961-1970	1992-2000	2000-2010	2010-2020	Total
Nombre de logements en propriété gérés par l'organisme	86	31	594	409	21	1 141
En pourcentage	7,5%	2,7%	52,1%	35,8%	1,8%	100%

Le patrimoine, dont 90% des logements ont fait l'objet d'une acquisition amélioration, est ancien (seuls 10% des logements ont été construits par l'association). D'après les dates de construction estimées par FREHA, les trois quarts du patrimoine dateraient des années 50, voire d'avant. Trois quarts des logements auraient 70 ans ou plus. Cependant, « l'âge moyen » du conventionnement de ces logements est de 27,6 ans.

Tableau 4 : Typologie du patrimoine

Typologie						
Rubriques	F1	F2	F3	F4	F5 et plus	total
Nombre de logements familiaux en propriété	377	313	263	128	60	1 141
en pourcentage	33%	27%	23%	11%	5%	100%
Total						

Le parc est principalement composé de petits logements, qui correspondent le plus à la demande des ménages (60 % des nouveaux entrants en 2020 sont des personnes seules). Les logements de 4 pièces et plus, ne constituent que 16 % du patrimoine de l'association.

Tableau 5 : Financement des logements

Financement des logements au premier janvier 2019

Financement	PLAI, PLATS	PLA	PLUS	PLS	PLI	non conventionnés	Total
Nombre de logements	988	17	33	79	1	23	1 141
En pourcentage du parc total	86,6%	1,5%	2,9%	6,9%	0,1%	2,0%	100,0%

Source : RPLS 2019

Les logements ont bénéficié majoritairement de financements très sociaux (86,6 %), les financements PLUS et PLA concernent 4,5 % du patrimoine, et les financements PLS, 7 %. Une petite part des logements familiaux a été construite par l'association : 118 logements. La plupart des autres logements ont fait l'objet d'opérations d'acquisition-amélioration ou ont été acquis sans travaux. L'association indique que les quelques logements non encore conventionnés le seront prochainement.

3.2 DONNEES SUR LA VACANCE ET LA ROTATION DES LOGEMENTS FAMILIAUX

Tableau 6 : Logements familiaux

Rotation et vacance au premier janvier de l'année n

Indicateurs en %	2016	2017	2018	2019	Ile de France 2019	France entière 2019
Nombre de logements	1 090	1 080	1 088	1 106	1 202 503	4 691 043
Taux de vacance	8,26	10,19	8,46	8,14	3,28	4,60
Taux de vacance technique	4,59	6,57	5,97	5,06	1,25	2,00
Taux de vacance commerciale	3,88	3,87	2,64	3,26	2,02	2,60
Taux de vacance à plus de trois mois	2,42	2,58	1,86	1,05	0,66	1,30
Taux de mobilité de l'année n-1	8,32	7,26	7,26	4,12	6,44	9,30

Source : RPLS

Recommandation 2 : Fiabiliser les données RPLS de l'association.

Sur le nombre de logements, un écart de 35 logements familiaux est relevé dans les différentes données déclarées du RPLS au 1^{er} janvier 2019. L'association s'attachera à fiabiliser ses données.

3.2.1 La vacance

Le taux de vacance est très élevé. Cela s'explique par une forte vacance technique, dont le taux est de 5,5 % en moyenne sur la période, contre un taux de 1,25 % en Île-de-France, du fait des opérations de réhabilitation en cours sur les logements familiaux.

Recommandation 3 : Mettre en place un plan d'actions visant à réduire un taux de vacance commerciale trop élevé.

La vacance commerciale, bien qu'en diminution, reste élevée. L'association indique que cette situation est due aux délais de traitement administratif (gestion des réservations et des attributions) et technique (travaux de remise en état conséquents). Une organisation plus performante devrait permettre la diminution des délais à la relocation.

Le taux de vacance à plus de trois mois est cependant en nette diminution sur la période étudiée. Les actions de lutte contre la vacance doivent être confortées.

FREHA précise que cette question est une priorité et que des premiers résultats sont perceptibles fin 2021, la vacance liée au programme de réhabilitation diminuant aussi du fait des livraisons en cours.

3.2.2 La mobilité dans le parc

Le taux de mobilité pour les logements familiaux, issu du répertoire RPLS, comparé au taux de mobilité 2018 (calculé au premier janvier 2019) pour l'Île-de-France, lui est supérieur de 30 % en 2015, puis de 15 % en moyenne en 2016 et 2017. En 2018, il devient inférieur de 30 % à celui observé en Île-de-France. Dans son rapport d'activité de l'année 2019, l'association indique un taux de mobilité de 6,2 %, ce qui le rapprocherait de la valeur moyenne observée en Île-de-France pour 2018.

Pour les foyers, le taux de mobilité doit être analysé au cas par cas en fonction de leur destination. L'association détient des résidences sociales généralistes (créées hors existence préalable d'un Foyer pour Travailleurs Migrants (FTM)), pour lesquelles le taux de rotation dépend du projet social. Il est rapporté chaque année dans le bilan d'activité de chaque résidence.

Par exemple, la résidence sociale d'Issy-les-Moulineaux a pour objectif d'accueillir des ménages pour leur permettre, à terme d'intégrer un logement social. La durée du séjour est fixée au plus à trois ans. Elle est fixée à deux ans pour les locataires des deux résidences sociales de Bezons, destinées à des ménages ou des personnes seules, en situation d'urgence ou non, mais autonomes. Cette limite peut être dépassée si le projet social est toujours en cours.

Dans les pensions de famille le taux de rotation est faible du fait de l'objectif de stabilisation des personnes accueillies.

3.3 CONVENTIONS OU CONTRATS DE LOCATION

Recommandation 4 : Renforcer le processus de suivi et d'actualisation des contrats de location.

La plupart des contrats de location conclus entre les propriétaires et les gestionnaires des structures collectives avant 2011 n'ont pas été mis à jour depuis leur signature pour tenir compte de la réforme comptable de 2005 (en exemple, les programmes 027, 162, 167, 189, 195, 196...). Ils ne font pas référence à la notion de « *participation pour couverture des travaux de renouvellement des composants et du gros entretien à la charge du bailleur* » et mentionnent toujours l'ancienne provision pour grosses réparations (PGR).

Ces contrats ne prévoient pas non plus systématiquement une répartition claire des obligations de travaux entre le propriétaire et le gestionnaire ; des visites et des réunions périodiques entre propriétaire et gestionnaire sont néanmoins organisées. L'association s'engage en phase contradictoire à prendre contact avec les associations de locataires pour faire évoluer les contrats de location dès 2022.

3.4 ACCESSIBILITE ECONOMIQUE DU PARC

3.4.1 Loyers

3.4.1.1 Niveau des loyers

Tableau 7 : Analyse de la distribution des loyers au 1^{er} janvier 2019

Rubriques	Nombre de logements	Loyer mensuel en euros par m ² de surface habitable		
		1 ^{er} quartile	Médiane	3 ^e quartile
FREHA	1 141	6,5	7,2	8,0
Références Île-de-France	1 242 259	5,7	6,6	7,9
Références France métropolitaine	4 591 236	4,9	5,7	6,6

Source: répertoire RPLS au 1^{er} janvier 2019.

À la première lecture, ces données, extraites du répertoire RPLS, pourraient signifier que les loyers de l'association sont relativement élevés en rapport aux moyennes des bailleurs sociaux de la région Île-de-France, principalement s'agissant du premier quartile et de la médiane. En réalité, il est fait observer que le modèle économique de l'association est très différent de celui d'un organisme HLM d'Île-de-France et la comparaison avec ce dernier revêt un sens limité. Plusieurs éléments factuels confirment ce constat et le fait qu'au final, l'occupation du parc de FREHA est à destination d'une population logée défavorisée se caractérisant par ;

- Une structure de taille réduite détenant un patrimoine diffus caractérisé par une typologie de petits logements où le coût de revient des opérations est par essence relativement élevé,
- Un loyer moyen pondéré des logements conventionnés et non conventionnés (somme des loyers mensuels sur la somme des surfaces habitables), au premier janvier 2019, de 6,5 euros le m² (source : RPLS),
- Un loyer à charge des locataires contenu du fait des petites surfaces louées, avec un loyer moyen de 338 euros par mois en 2019 (210 euros pour un studio, 309 euros pour un deux pièces, 414 euros pour un trois pièces, 500 euros pour un quatre pièces et 565 euros pour les plus grandes surfaces),
- La caractéristique des mises en service récentes des logements, l'âge moyen des conventions étant de 27,6 ans, contre 42 ans en moyenne pour le parc social francilien,
- Un pourcentage de ménages bénéficiant de l'aide personnalisée au logement particulièrement élevé (plus de 50 % en 2018 pour 31,7 % s'agissant des bailleurs HLM d'Île-de-France) ; par ailleurs, il est noté un montant élevé d'APL représentant en moyenne 36 % de la quittance de loyer y compris les charges locatives ; ce pourcentage peut atteindre 44 % des sommes dues, ce qui permet un taux d'effort au logement supportable pour les locataires,
- Un accompagnement social important en comparaison d'un organisme social classique,
- Un niveau acceptable de charges locatives relativement maintenues et maîtrisées.

Recommandation 5 : Mener une étude sur les restes à charge et s'interroger sur la pertinence à mettre les loyers des nouveaux logements au maximum des plafonds autorisés par les conventions.

La stratégie de FREHA est de porter les loyers des nouveaux logements au maximum des plafonds autorisés par les conventions. Elle doit s'assurer que cette pratique de mise au plafond réglementaire systématique des loyers à la relocation est toujours appropriée sur un patrimoine qui, même avec un nombre important de petites surfaces, doit

rester économiquement accessible aux ménages les plus modestes en Île-de-France ; quand bien même la marge de manœuvre de l'association en matière de politique de loyers est relativement limitée eu égard à la tension financière observée, la politique menée ne doit pas avoir pour effet de réduire significativement l'accessibilité de son parc dans un contexte de paupérisation accrue des demandeurs de logements.

En phase contradictoire, FREHA assume pleinement cette dynamique d'évolution des loyers à la relocation afin de garantir un équilibre économique général. Par ailleurs, l'association précise que l'impact sur le reste à charge des ménages les plus modestes est faible, puisqu'ils bénéficient d'une aide à la personne compensant l'accroissement du loyer.

3.4.1.2 Augmentation annuelle des loyers

Tableau 8 : Loyers augmentés

Année	Augmentation des loyers au premier janvier					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
maximum légal	0,57%	0,08%	0,00%	0,00%	1,25%	1,53%
Freha	0,47%	0,02%	0,0%	0,75%	1,25%	1,53%

L'augmentation des loyers, qui concerne autant les logements familiaux que les structures collectives, est votée chaque année par le conseil d'administration, dans le cadre du processus budgétaire et de l'IRL²⁵.

Aucun dépassement de taux de loyer n'a été relevé. En revanche, il a été relevé que quelques logements bénéficiaient d'un loyer largement inférieur au loyer maximum (le loyer pratiqué sur les 9 logements du groupe 122 est de 3,8 le m² pour un loyer maximum de 6,97, et 30 logements parisiens acquis auprès de la Mairie ont des loyers inférieurs de 20 % à 25 % au loyer maximum prévu par les conventions PLAI).

Ces logements sont loués à des associations dans le cadre de projets sociaux spécifiques ; ils ont fait l'objet d'un accord sur le taux de loyer pratiqué, en contrepartie d'avantages financiers (subventions...).

3.4.2 Supplément de loyer de solidarité

Le traitement des enquêtes SLS (à la fois les envois et les relances) est effectué directement par FREHA.

L'association n'a pas opté pour une modulation du SLS et applique le barème national défini par le décret n° 2008-825 du 21 août 2008. Le supplément de loyer de solidarité est donc appliqué de façon forfaitaire à tous les locataires dont le montant des ressources dépasse de 20 % le plafond.

En cas de non-réponse du locataire, FREHA applique des frais de dossier s'élevant à 22.87 € non remboursables sur l'avis d'échéance du mois d'avril.

Au cours de la période 2015-2020, en moyenne 17 locataires sur les mille locataires enquêtés sont assujettis au surloyer, pour un montant annuel moyen de 51 824 €. Ces locataires ont payé en moyenne un surloyer de 254 € par mois. Fin 2020, les 14 locataires assujettis au SLS ne sont pas concernés par la perte du droit au maintien dans les lieux. Leurs ressources dépassent les plafonds de 22 à 43 %, sauf un couple de locataires de 76 ans qui dépasse de 74% les plafonds de ressources.

²⁵ Indexation à l'indice IRL du second trimestre, pour les tarifs pratiqués comme pour les maxima conventionnels, en application de la loi ALUR (24 mars 2014).

3.4.3 Charges locatives

L'ANCOLS a dû effectuer un retraitement sur l'exercice 2014, FREHA ayant constaté dans les comptes de charges et produits exceptionnels la régularisation des charges locatives 2013, correspondant à un excédent net de provision pour un montant de 249 933 euros. Celle-ci aurait dû être comptabilisée comme un produit d'exploitation négatif.

Tableau 9 : Évolution du taux de récupération des charges locatives

Rubriques	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018	volution 2014/2018
Récupération des charges locatives comptabilisées en produits	1 197	1 268	1 291	1 486	1 726	44,19 %
Charges locatives récupérables auprès des locataires comptabilisées en charges	1 411	1 358	1 392	1 511	1 723	22,13 %
Taux de récupération en %	84,89 %	93,34 %	92,74 %	98,32 %	100,22 %	-

Source : comptes annuels, retraitements ANCOLS.

Montant en milliers d'euros

Rubriques	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018	Evolution 2014/2018
Récupération des charges locatives comptabilisées en produits	1 197	1 268	1 291	1 486	1 726	44,19%
Charges locatives récupérables auprès des locataires comptabilisées en charges	1 411	1 358	1 392	1 511	1 723	22,13%
Taux de récupération en	84,89%	93,34%	92,74%	98,32%	100,22%	-

Le pourcentage atypique de récupération de charges en 2014 s'explique principalement par le fait que FREHA a comptabilisé à tort en exceptionnel la régularisation des charges locatives 2013, correspondant à un excédent net de provision pour un montant de 250 k€. Ce dernier aurait dû être comptabilisé en exploitation.

Le taux de récupération des charges locatives évolue favorablement passant de 84,89 % en 2014 à 98,32 % en 2017.

Le montant des pertes sur charges récupérables provenant de la différence entre le montant des charges locatives récupérables et la récupération effective de ces charges passe de 213 178 euros en 2014 à 25 446 euros en 2017. De même, le coût des charges locatives récupérées rapporté au montant des loyers est en progression constante passant de 15,9 % en 2014 à 18,3 % en 2017. Cette évolution montre une situation davantage maîtrisée. À compter du deuxième semestre 2017, la refacturation aux locataires du contrat d'entretien multiservices a permis la mise à disposition d'un service de réparation des équipements du logement et une visite annuelle d'entretien.

Recommandation 6 : Limiter les différentiels annuels de provision des charges locatives encore trop importants.

L'examen de la régularisation des charges au titre de l'exercice 2017, selon les derniers éléments produits par FREHA, montre un excédent global de provision de 3,2 %. Si ce ratio est globalement satisfaisant, il existe toutefois des écarts de régularisation importants pour certains groupes. Ainsi, l'ANCOLS observe un différentiel de provision annuel dépassant 10 % pour environ 40 % des groupes. L'organisme justifie ces écarts par des événements imprévisibles, par la mise en place en 2017 du contrat multiservices qui n'avait pas fait l'objet de provision et par la vacance.

Dans son précédent rapport, la MIILOS appelait déjà l'attention sur des écarts trop importants entre les provisions et les charges récupérables constatées. Dans sa réponse, FREHA indiquait qu'elle prendrait des mesures pour

permettre une meilleure prévision et régularisation des charges locatives ; l'organisme semble toujours avoir des difficultés à maîtriser ce processus.

Après avoir rappelé que FREHA est contraint par la typologie de ses programmes de taille modeste, ce qui complexifie la gestion de ses charges locatives, l'association précise avoir fait évoluer, en 2020, l'organisation de ses services pour mieux appréhender les provisions de charges et pour opérer les régularisations nécessaires.

4. POLITIQUE SOCIALE ET GESTION LOCATIVE

4.1 DONNEES SUR L'OCCUPATION DU PARC ET CARACTERISTIQUES DES POPULATIONS LOGEES

Tableau 10 : Typologie des populations logées dans les logements familiaux

En %	Revenu <20 % *	Revenu <60 % *	Revenu >100 %*	Bénéficiaires d'APL + AL	Occupants de 65 ans et +	Familles mono-parentales	Pers. Isolées	Ménages 3 enfants et +
Fréha 2018	18,7 %	68,1 %	13,2 %	50,2 %	17,3 %	25,7 %	31,4 %	5,9 %
Région Ile de France 2018	16,4 %	54,9 %	14,5 %	31,7 %	12,0 %	21,6 %	32,7 %	13,4 %

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

Source : Données fournies par l'Association

Obs 1 : Les enquêtes OPS 2016 et 2018 n'ont pas été déclarées.

Cette obligation, régie par les articles L.442-5 et L.101-1 du CCH, n'a pas été effectuée par l'association.

Les données relatives à l'occupation du parc social pour 2016 et 2018 ne sont pas reprises dans le répertoire OPS.

Les enquêtes OPS ont bien été réalisées mais du fait de problèmes informatiques, l'organisme ne les a pas télédéclarées. FREHA s'engage à mettre en œuvre les moyens techniques pour les télécharger à compter de 2022 sur le site du ministère. Ces dernières montrent que les locataires de l'association sont plus défavorisés que ceux de l'ensemble des locataires des logements sociaux de la région Île-de-France, ce qui est conforme à son objet social et correspond également à la structure de son patrimoine, composé de 86,6 % de logements à financement très social.

Le nombre des locataires aux ressources dépassant les plafonds est presque au niveau de celui de l'Île-de-France (-1,3 point). Cependant, cette comparaison n'est pas vraiment significative car les ressources plafond sont, pour les locataires des logements financés en PLAI, largement inférieures à celles des locataires des logements PLUS (par exemple, en 2019, pour une personne seule, le plafond PLAI est de 13 021 euros, et le plafond Plus, de 23 721 euros).

Les locataires de FREHA de plus de 65 ans sont en pourcentage plus nombreux, que ceux de l'Île-de-France (+5,3 points), et les familles nombreuses sont peu représentées : 5,9 % contre 13,4 % en Île-de-France, en partie à cause de la typologie des logements loués : 11 % du patrimoine est composé de F4 et 5 % de logements F5 et plus.

4.2 ACCES AU LOGEMENT

4.2.1 Connaissance de la demande

La plupart des candidatures proviennent des différents partenaires sociaux avec lesquels FREHA est en lien (en fonction du projet social pour les structures collectives ou les dispositifs), et des réservataires (État, Département,

Action Logement, Mairies) ; lorsqu'un logement est libre de toute réservation, FREHA se tourne vers le Service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO²⁶).

FREHA loue quelques logements dans le cadre de projets expérimentaux en fonction des demandes extérieures.

De plus, dans le cadre du plan de pauvreté précarité, FREHA et le conseil départemental du 95 expérimentent un projet d'accompagnement social lié au logement pour les bénéficiaires du RSA. La convention prévoit la mise à disposition de 10 à 13 logements pour ce dispositif. Dans ce cadre en 2019, 2 logements ont été mis à disposition.

FREHA loue également au Mouvement Emmaüs plusieurs logements vacants de différentes typologies (pavillon, immeuble, local commercial). En 2019, 2 logements ont été mis à la disposition d'une communauté Emmaüs en tant que logement passerelle, un logement dans le cadre d'un dispositif d'hébergement et trois locaux ont été mis à disposition d'Emmaüs solidarité.

4.2.2 Politique d'occupation du parc

Le règlement intérieur de la commission d'attribution, ainsi qu'une charte d'attribution ont fait l'objet d'une décision du conseil d'administration du 12 septembre 2019.

La commission d'attribution comprend, avec voix délibératives, deux administrateurs désignés par le conseil d'administration et le directeur de l'association ou son représentant en cas d'empêchement. Le président de FREHA, membre de droit de la CAL au cours de la période précédente (l'ancien règlement intérieur datait de mars 2013), ne fait plus partie de la CAL. Elle comprend également, avec voix consultatives, les réservataires concernés par l'ordre du jour, les élus ou les représentants des services des communes ou des EPCI concernés par l'ordre du jour, un travailleur social de FREHA, et les salariés du service de la gestion locative qui présentent les dossiers.

La commission d'attribution se réunit 6 à 12 fois par an ; la fréquence de ces réunions apparaît insuffisante. L'Ancols recommande d'accroître leur nombre, afin de réduire le niveau de vacance élevé (Cf recommandation 3). Par ailleurs, le nombre de réunions n'est pas précisé dans le règlement. Elle effectue les attributions pour les logements familiaux ainsi que pour les structures collectives. Son fonctionnement n'appelle pas d'observation.

L'association loge prioritairement les ménages en difficulté :

- En analysant prioritairement les dossiers des familles relevant d'une décision favorable des commissions de médiation DALO ou relevant d'une des priorités énumérées dans l'article L. 441-1 du CCH ;
- En favorisant la sortie des familles logées dans des centres d'hébergement ou d'insertion vers l'accès à un logement autonome ;
- En ayant une réflexion particulière pour retenir les candidats les plus modestes et ceux qui ont le moins de chance de se voir attribuer un logement social chez des bailleurs classiques.

²⁶ Dispositif créé en 2010 dans le cadre la stratégie nationale de prise en charge des personnes sans abri ou mal logées.

Toutes les demandes de mutation sont validées par la CAL.

Les structures sociales ont des modalités propres d'attribution en fonction de leur projet social.

4.2.3 Bilan des attributions

Le rapport annuel de la CAL est présenté en conseil d'administration. Les bilans sociaux concernant les attributions dans les structures sociales sont à la disposition de l'organe délibérant.

Les bilans des attributions 2018 et 2019 font ressortir :

- En 2018, sur les 108 dossiers examinés, 85 logements ont été attribués, dont 66 en logement familial et 19 en structure collective. 43 % des locataires entrants provenaient de structures sociales, d'hôtels ou de la rue, et 31 % d'un hébergement familial ou amical. 9 % provenaient du parc privé et 6 % du parc social. Les mutations internes ont représenté 11 % des dossiers.
- En 2019, le bilan des attributions était assez semblable, avec 111 dossiers présentés et 86 logements attribués, parmi lesquels 42 % des locataires entrants provenaient de structures sociales, d'hôtels ou de la rue, et 24,5 % d'un hébergement familial ou amical. 20 % provenaient du parc privé et 4,5 % du parc social. Les mutations internes ont concerné 9 % des nouveaux entrants.

De plus, 58 % des ménages avaient des ressources inférieures au seuil de pauvreté en 2019²⁷, contre 48 % en 2018, 20 % des ménages entrants étant des demandeurs Dalo (26 % en 2018).

Parmi les locataires entrant en 2019, 66 % avaient un emploi (68 % en 2018) et ceux-ci étaient plutôt jeunes : 43 % des nouveaux entrants en 2019 avaient moins de 35 ans. 85 % des attributions de cette année concernaient des petits logements (T1 & T2).

Le contrôle des attributions de ces nouveaux locataires pour 2017 et 2018 n'a pas relevé de dépassement des plafonds de ressources.

4.2.4 Les réservations

Le répertoire RPLS au 1^{er} janvier 2019 indique, pour les logements familiaux conventionnés :

Tableau 11 : Réservations 1.1.19

Nombre de logements par réservataire					
réservataire	Préfecture	collectivités et EPCI	ALS	Non réservés	Total
Nombre de logements	175	25	248	670	1 118
En pourcentage du parc total	15,7%	2,2%	22,2%	59,9%	100,0%

Les données RPLS au premier janvier 2019 indiquent un contingent préfectoral faible, de 15% du patrimoine. Le contingent propre de l'association est élevé ; il concerne 60% du patrimoine et est proposé en priorité aux services sociaux des communes concernées. Les attributions 2018 par réservataire sont indiquées ci-dessous :

²⁷ Il s'établit à 1 008 euros mensuels correspondant à 60 % du niveau de vie médian de la population.

Tableau 12 : Attributions 2018

attributions par réservataire 2018						
réservataire	Préfecture	collectivités et EPCI	ALS	Siao	fréha	Total
Nombre de logements 2018	25	13	33	7	7	85
En pourcentage du parc total 2018	29,4%	15,3%	38,8%	8,2%	8,2%	100%

En 2018, les attributions ont principalement concerné Action Logement (près de 40 % des attributions) et l'État pour 30 % des attributions.

4.2.5 Location des logements familiaux

Des améliorations sont à apporter dans la rédaction du contrat de location et des quittances des logements familiaux :

- L'article 7.3 du contrat de location relatif au congé du locataire doit être mis à jour et respecter les dispositions inscrites dans la loi de mars 2014, qui prévoit que le délai de préavis est réduit à un mois pour tout locataire d'un logement social.
- La quittance doit faire mention du montant maximum de loyer applicable, comparé au loyer appliqué (au m² de surface corrigée ou utile). Or sur les quittances, il ne figure que le montant global du loyer.

4.3 QUALITE DU SERVICE RENDU AUX LOCATAIRES

4.3.1 Enquêtes de satisfaction

FREHA ne réalise pas d'enquêtes de satisfaction auprès des locataires du parc de logements familiaux.

Pour les structures collectives de taille suffisante, des conseils de résidents sont organisés ; le cas échéant, si des délégués de résidents sont élus, un conseil de concertation peut également être organisé.

Après la mise en exploitation de la résidence, un bilan d'activité annuel est réalisé. Les bilans retracent les moments forts de la vie de la structure, ainsi que les difficultés rencontrées, mais également les réalisations, les points forts et les pistes d'évolution. Ils fournissent des indicateurs relatifs au peuplement, aux durées de séjour et à l'activité de la résidence.

4.3.2 Gestion de proximité

FREHA réalise une gestion locative adaptée, dont l'objectif est de favoriser l'accès et le maintien des locataires dans un logement autonome.

Ainsi, l'association accompagne les locataires à chaque étape de leur parcours résidentiel afin de prévenir et de réduire les incidents techniques, financiers et relationnels.

Elle effectue un accompagnement personnalisé du locataire (livret du locataire, visite à domicile après l'arrivée du locataire, enquête après 3 mois de location) et construit des partenariats avec les différents services sociaux afin de favoriser l'accès aux dispositifs d'aide (par exemple en cas d'impayé).

Cet accompagnement est réalisé par le service Proximité du pôle gestion locative, avec un responsable et 4 chargés de proximité qui ont pour mission quotidienne l'entretien courant, la réalisation des états des lieux et des visites à domicile.

Lorsque des travaux sont prévus dans les logements, le service proximité fait le lien entre les locataires et les entreprises.

Le rapport d'activité 2019 présente les pistes d'amélioration de la gestion de proximité, avec notamment les besoins d'accompagner techniquement les ménages dans les logements, d'anticiper les actions de l'entrée et de la sortie d'un logement et d'optimiser la gestion des logements vacants.

4.3.3 Traitement des réclamations

Recommandation 7 : Améliorer le traitement des réclamations.

Il n'existe pas de fichier permettant le suivi des réclamations, indiquant leur nature et le temps de traitement. Les réclamations de caractère technique, transmises par les locataires soit par voie informatique, soit par téléphone, sont prises en compte par les services de FREHA qui contactent l'entreprise multiservices. Le résident remplit une fiche transmise au responsable d'hébergement qui la saisit, le responsable technique s'assurant de son suivi et du temps passé sur chaque intervention.

Le traitement des réclamations et l'amélioration de la relation avec les locataires est une priorité pour l'année 2022. FREHA a prévu d'acheter un logiciel ad hoc et de réorganiser les équipes en conséquence.

4.4 TRAITEMENT DES IMPAYÉS

Lors du conseil d'administration d'octobre 2014, les administrateurs ont décidé, au vu de l'augmentation des impayés, de mettre en place une nouvelle organisation au sein du pôle gestion locative et patrimoniale. Le recouvrement des créances impayées est ainsi réalisé par cinq collaborateurs qui assurent à la fois le recouvrement amiable et contentieux des créances impayées.

L'action de ce pôle est appuyée par le pôle comptable et budgétaire qui lui communique les données financières relatives aux dettes locatives. FREHA n'a pas recours à une externalisation auprès d'une société de recouvrement.

Les impayés sont détectés automatiquement de manière informatique dès le 12 puis le 22 du mois suivant la date d'exigibilité de la quittance et des lettres de rappel sont adressées aux débiteurs. Si ces relances restent infructueuses, une mise en demeure et une démarche personnalisée sont mises en place. Si après l'envoi d'un dernier avis avant commandement de payer et d'une proposition de plan d'apurement aucune solution n'est trouvée, dans les trois mois suivant l'impayé, la procédure contentieuse est déclenchée.

Tableau 13 : Évolution des créances locatives impayées

Montants en euros

Montants en milliers euros

Rubriques	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018
Produits des loyers	7 518	7 613	7 755	8 130	9 028
Récupération de charges locatives	1 447	1 268	1 291	1 486	1 726
Quittancement	8 965	8 880	9 046	9 616	10 755
Total compte 4161 Locataires douteux ou litigieux	1 531	1 414	1 893	2 085	2 364
Total compte 411 Locataires et organismes payeurs d'APL	517	489	413	572	609
Total comptes 411 et 416 Créances locataires et acquéreurs	2 048	1 903	2 306	2 657	2 973
Créances totales comptes 411 et 416 / Loyers et charges	22,84%	21,43%	25,49%	27,63%	27,64%
Montant loyers et charges par jour	25	24	25	26	29
Délai moyen des créances comptes 411 et 416 / Montant loyers et charges en nombre de jours	83,36	78,21	93,04	100,87	100,89

Source: comptes annuels.

Recommandation 8 : Développer les actions engagées visant à contenir les créances locatives impayées et les dépréciations en résultant en s'appuyant sur une organisation efficiente et des procédures de recouvrement adaptées.

Fin 2018, le montant total des créances impayées s'élève à 2,36 millions d'euros, soit une hausse significative de 54,4 % (11,5 % en moyenne annuelle) par rapport à 2014.

Selon les statistiques fournies par l'organisme pour la période 2014-2018, le nombre de locataires ayant une dette locative en fin d'exercice a progressé de 34 % entre 2014 (813 locataires) et 2018 (1 089 locataires). Le nombre de locataires présents ayant des dettes locatives augmente de près de 26 % tandis que le nombre des locataires ayant quitté leur logement progresse de plus de 45 %. Le montant des dettes locatives concernant les logements familiaux a augmenté de plus de 14 % et celui relatif aux dispositifs « Louez Solidaires et « Solibail » a plus que triplé. Le conseil d'administration d'octobre 2014 précise que la dégradation des impayés du dispositif « Louez Solidaires » est liée à l'accueil de familles de plus en plus pauvres, à un défaut de procédures et d'organisation et enfin à une incitation insuffisante auprès des locataires dans la mesure où la ville de Paris prend en charge la dette. L'accroissement de l'activité d'intermédiation locative, des missions d'accompagnement social auprès de ménages en grande difficulté et/ou de locataires partis explique aussi l'évolution des impayés.

Le taux d'impayés global (montant total des créances sur quittancement), déjà d'un niveau soutenu en 2014 (22,8 %) est en accroissement sensible sur la période (27,6 % en 2018).

L'organisme attribue la dégradation de la solvabilité des locataires aux ressources de plus en plus modestes de la population qu'il loge, à une augmentation des impayés des logements des dispositifs d'intermédiation locative en lien avec le développement de cette activité (+65 % entre 2014 et 2018) et également à l'absence de comptabilisation en pertes irrécouvrables de créances relatives à des locataires partis. Il est noté que le risque d'impayés sur ces dispositifs est couvert par des subventions permettant à l'association gestionnaire de ne pas supporter le coût dans sa totalité. Sur la période 2015-2018, le montant de la dette locative pris en charge par la ville de Paris ou par l'État au titre des logements des dispositifs a été de 65,5 mille euros en moyenne par an.

Fin 2020, le CA de FREHA a adopté une procédure de recouvrement des sommes dues pour les locataires partis. Début 2021 un contrat a été signé avec un cabinet de recouvrement. Pour mettre en oeuvre l'ensemble des préconisations de l'Agence, le dernier CA 2021 aura communication des pertes sur créances irrécouvrables.

Tableau 14 : Évolution du nombre des expulsions effectives

Rubriques	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018
Nombre d'expulsion effectives réalisées	8	9	2	3	6

Source : données FREHA.

En avril 2014, le conseil d'administration a délibéré sur la mise en place d'une commission de prévention des expulsions, considérant que cette commission était un outil important dans la stratégie de lutte contre les impayés. Dans les faits, elle n'a toujours pas été mise en place fin 2019. La direction a précisé qu'au vu du nombre de dossiers, l'organisme avait opté pour un suivi et un traitement personnalisés des situations afin de trouver des solutions individualisées pour éviter autant que possible les expulsions.

Hormis en 2015, le délai moyen d'encaissement des créances, qui impacte la trésorerie, est en constante dégradation sur la période contrôlée, celui-ci passant de 73,3 jours en 2014 à 83,9 jours en 2018.

Tableau 15 : Analyse du recouvrement

Montants en milliers d'euros

Rubriques	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018
Créances clients (N-1)	2 058	2 048	1 903	2 306	2 657
Produits des loyers	7 518	7 613	7 755	8 130	9 028
Récupération de charges locatives	1 447	1 268	1 291	1 486	1 726
Quittancement	8 965	8 880	9 046	9 616	10 755
Créances clients (N)	2 048	1 903	2 306	2 657	2 973
Pertes sur créances irrécouvrables	-103	-254	-18	-17	-67
Total encaissement (N)	8 873	8 771	8 625	9 248	10 373
Taux de recouvrement	98,97%	98,77%	95,35%	96,17%	96,45%

Source : comptes annuels.

Le taux de recouvrement permet de connaître l'importance des encaissements annuels par rapport au quittancement. Par différence, il permet de connaître le flux d'impayés de l'année et d'apprécier le taux de non-recouvrement. Ce dernier a plus que triplé entre 2014 et 2018, passant de 1 % du quittancement à 3,5 %. Cet indicateur montre donc une dégradation de l'efficacité du recouvrement.

Tableau 16 : Évolution du coût du risque locatif

Montants en milliers d'euros

Rubriques	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018
Produits des loyers	7 518	7 613	7 755	8 130	9 028
Récupération de charges locatives	1 447	1 268	1 291	1 486	1 726
Quittancement	8 965	8 880	9 046	9 616	10 755
Pertes sur créances irrécouvrables	-103	-254	-18	-17	-67
Dotations dépréciations créances	239	222	266	284	371
Reprises sur dépréciations créances	250	369	87	114	155
Coût du risque (dot-reprise + créances irr) (7)=(5)-(6)+(4)	92	107	197	187	282
Coût du risque (dot-reprise + créances irr) / Quittancement (8)=(7/8)	1,02%	1,21%	2,18%	1,95%	2,62%

Source : selon les données des comptes annuels de FREHA.

Le coût du risque locatif, qui est constitué des pertes sur créances irrécouvrables et de la dotation aux provisions pour créances douteuses diminuées des reprises, représente une part croissante des loyers et charges quittancés passant de 1 % en 2014 à 2,6 % en 2018.

Il n'existe pas de procédure interne formalisée concernant la gestion et le contrôle des créances admises en non-valeur. Les pertes sur créances irrécouvrables sont insuffisamment maîtrisées et leur montant est potentiellement

plus important que celui comptabilisé. Le niveau des pertes sur créances irrécouvrables a évolué de façon erratique sur la période contrôlée. L'ANCOLS observe une incohérence entre le montant des pertes comptabilisées au titre de l'exercice 2014 (103 415 €) et les décisions du conseil d'administration d'octobre 2014 de passer en perte l'apurement des dettes locatives de 1999 à 2009 pour un montant de 214 379,24 euros ainsi que celles ayant fait l'objet d'une procédure de rétablissement personnel pour un montant de 66 582,48 euros. Le conseil d'administration n'a pas délibéré sur le montant des pertes comptabilisées au titre des exercices 2015 à 2018.

Concernant le recouvrement post-pertes, il n'existe pas de procédure et aucun encaissement n'a été comptabilisé sur la période du contrôle.

L'évolution significative sur la période contrôlée des dépréciations des créances douteuses témoigne de l'augmentation du risque de non-recouvrement des dettes locatives.

S'agissant de la dépréciation des créances douteuses de plus d'un an, FREHA a revu le mode de calcul et de provisionnement de ses créances douteuses en application du règlement ANC n°2015-qui prévoit que le taux de provisionnement évolue sur une probabilité de recouvrement des créances individuelles ou statistiques, et non plus forfaitaire. L'article R. 423-1-5 du CCH impose désormais que « *les sommes dues à titre de loyers, charges et accessoires par les locataires partis et par les locataires dont la dette est supérieure à un an fassent l'objet d'une dépréciation en totalité.* » Pour les locataires présents dont l'arriéré est inférieur à un an, ce sont les règles du Plan Comptable Général qui s'appliquent.

À ce titre, pour apprécier la perte de valeur des créances locataires, FREHA a mis en place une méthode statistique pour fixer un niveau de dépréciation correspondant au niveau de risques. Les créances relatives aux logements des dispositifs « Louez Solidaire et Solibail » ont été exclues de cette méthode. Toutefois, les impayés des locataires du dispositif « Louez Solidaire » font l'objet d'une dépréciation. En revanche, ceux du dispositif « Solibail » ne le sont pas en raison du faible nombre de logements concernés.

Sur la période 2014-2018, l'encours de dépréciation des locataires est en hausse significative (+29,5 %).

Les impayés, qui sont en forte augmentation, pèsent sur les charges si bien que la ponction sur le résultat net comptable est de plus en plus significative (91 612 euros en 2014 contre 282 014 euros en 2018).

4.5 ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

FREHA dispose d'un agrément pour l'accompagnement social. Celui-ci est assuré par l'association, dont le pôle social comprend, fin 2018, environ 40 salariés, avec un responsable, 4 cadres et 35 travailleurs sociaux. Il est organisé en 4 territoires d'intervention situés à Paris, à Bezons, à Saint-Germain-en-Laye depuis 2017 et à Montreuil depuis 2018. Chaque territoire est dirigé par un responsable de l'intermédiation locative et sociale (RILAS).

4.5.1 L'accompagnement social lié au logement

L'accompagnement social lié au logement (ASLL) est prévu par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990, visant la mise en œuvre du droit au logement, modifiée par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Celle-ci prévoit des mesures d'accompagnement social individuelles et collectives des ménages dans un but

d'autonomie de ces derniers. Les mesures individuelles concernent l'installation, le maintien, ou la sortie des locataires de leur logement.

Les actions collectives peuvent prendre deux formes : des ateliers d'information sur des thèmes précis liés à des besoins exprimés (gestion budgétaire, tri des papiers, recherche de logement, etc.) et des activités de convivialité (sorties culturelles, loisirs, etc.) permettant de créer du lien social.

4.5.2 L'accompagnement social des locataires chez d'autres bailleurs

FREHA est agréée dans le cadre de plusieurs dispositifs d'accompagnement social dits « hors les murs ». L'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) est un dispositif législatif instauré en 2012 pour accompagner les ménages reconnus prioritaires au logement dans le cadre de la loi sur le Droit Au Logement Opposable (DALO). FREHA assure :

- L'Accompagnement vers et dans le logement (AVDL) DALO dans les départements 75 et 92 depuis 2017, et 95 depuis 2018 : 401 et 359 ménages ont été accompagnés respectivement en 2018 et en 2019. Ce dispositif mobilise une dizaine de travailleurs sociaux ;
- L'Accompagnement vers et dans le logement (AVDL) hors DALO. Ce dispositif s'adresse à des ménages sortant de structures d'hébergement, il est réalisé par FREHA, 50 et 66 ménages ont été accompagnés en 2018 et en 2019. Ce dispositif devrait être arrêté en 2020 ;
- L'Accompagnement social lié à l'hébergement, volet collectif de l'AVDL hors DALO avec 56 actions collectives en 2018 et 60 en 2019. Il s'agit d'un accompagnement collectif fait au sein des structures d'hébergement d'urgence et d'insertion ;
- L'Accompagnement social lié au logement dans le cadre du Fonds de Solidarité pour le Logement, à destination de ménages en difficulté pour accéder ou se maintenir dans un logement. Les ménages bénéficient d'aides financières et/ou d'un accompagnement social. Ce dispositif est financé par les conseils départementaux. FREHA a accompagné 199 ménages en 2018, et 204 en 2019.

4.5.3 L'accompagnement social dans les résidences sociales

FREHA gère 7 résidences sociales. Le projet social de la résidence est établi par un comité de pilotage qui comprend un représentant de FREHA et différents partenaires institutionnels (commune, département, collecteur, services de l'État...) ayant contribué à sa création.

Le travailleur social référent assure une veille sociale. Elle permet de soutenir les résidents lors de l'entrée dans le logement, de l'orienter en cas de difficultés vers les partenaires adaptés et de travailler sur le relogement. Pour cela, un contrat de parcours résidentiel est signé avec le ménage et des permanences sont également mises en place tous les quinze jours.

Les ménages rencontrant des difficultés plus importantes²⁸ sont orientés vers des mesures d'accompagnement social mises en œuvre par les travailleurs sociaux, comme :

²⁸ Ces dispositifs s'adressent à des personnes qui n'ont pas la capacité de mener seules leur projet d'insertion par le logement parce que leur situation de précarité les a fragilisées ou que leur histoire personnelle les conduit à un parcours marqué d'échecs ou de ruptures.

- L'Accompagnement social lié au logement (A.S.L.L.) ;
- Le dispositif d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) financé par le conseil départemental ou l'État ;
- L'Accompagnement social lié à l'hébergement (ASLH) qui concerne les actions collectives mises en place pour préparer les ménages à leur futur rôle de locataire.

En cas de démarches plus spécifiques, FREHA peut orienter les ménages vers des services compétents, tel le service social départemental, le centre médico-social psychologique (CMP), ou le CLIC d'Issy-les-Moulineaux pour les personnes âgées de la résidence sociale.

4.5.4 L'intermédiation locative

Elle permet à des ménages en difficultés (en insertion professionnelle, en difficulté d'hébergement...), de bénéficier d'un logement du parc privé confié à FREHA par un propriétaire qui met en œuvre le dispositif parisien « Louez solidaire et sans risque » et le dispositif « Solibail pour le reste du territoire français ».

L'association sert d'intermédiaire entre le propriétaire et le locataire et assure le paiement du loyer et des charges et la remise en état du logement lors de la fin du bail. Elle réalise également l'accompagnement social des locataires. Les équipes sociales travaillent en proximité avec les équipes de gestion locative. Celles-ci assurent la prise à bail auprès des propriétaires privés, l'entrée et la sortie des hébergés, la gestion technique et administrative des logements et des hébergés, le précontentieux.

FREHA a géré à ce titre en 2018 375 logements. En 2019, le nombre de logements a été porté à 430, à part égale entre le dispositif Solibail et Louez-solidaire.

L'association a été retenue par la DRHIL, à la suite d'un appel à projet portant sur la période 2020-2022, pour la gestion de 434 nouveaux logements Solibail situés dans le département du Val-de-Marne. 16 nouveaux travailleurs sociaux devraient être engagés dans ce cadre.

4.5.5 Les Missions Acteur Logement

Par ailleurs, l'association effectue des Missions Acteur Logement (MAL), qui consistent à accompagner socialement des ménages à la demande d'acteurs du logement social ou de collectivités. Dans les départements 93 et 94, cette Mission s'est développée grâce à la signature d'une convention avec Action Logement.

Il s'agit d'un accompagnement collectif fait au sein des structures d'hébergement d'urgence et d'insertion du Val-d'Oise. Les thématiques sont liées au budget, au logement et aux démarches administratives concernant le relogement. En 2019, 326 personnes ont bénéficié de cet accompagnement.

Elles font l'objet d'un soutien socio-éducatif spécifique pour permettre l'élaboration et la conduite d'un projet insertion/logement. Il s'agit d'une intervention spécifique, de durée limitée, subordonnée à l'adhésion des ménages concernés.

5. STRATEGIE PATRIMONIALE

5.1 ANALYSE DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE

FREHA bénéficie d'un agrément pour la maîtrise d'ouvrage et d'insertion (MOI). L'activité consiste principalement à transformer des logements anciens dégradés en logements très sociaux pour les plus démunis. Pour le financement et la réussite des projets, l'association crée, le cas échéant, des partenariats avec des collectivités et organismes publics, des entreprises, des fondations ainsi qu'avec le monde associatif.

Un projet stratégique du patrimoine (PSP), élaboré en 2013 porte sur la période 2013-2022. Il indique que le patrimoine est satisfaisant au niveau du bâti et bien intégré dans son environnement. Le PSP met néanmoins en avant le mauvais état d'un certain nombre de parties communes et de logements lié le plus souvent à un manque de civisme ou d'entretien (peintures notamment) de quelques locataires et à des problèmes d'humidité qui ne sont pas forcément réglés par un système de ventilation. Il faut noter que FREHA subit une suroccupation de ses petits logements, lorsque les ménages s'agrandissent.

L'Agence relève que les grandes lignes de ce PSP ont été suivies :

- Une maintenance courante (qui inclut l'entretien courant, le gros entretien et la remise en état des logements avant relocation), pour 83 % du patrimoine ;
- La réhabilitation complète de 10 résidences (154 logements) soit 11 % du parc pour un montant moyen de 55 000 euros de travaux par logement ;
- La démolition-reconstruction pour 2 résidences (34 logements), avec un investissement moyen de 150 000 euros par logement, et 26 logements étaient prévus en vente HLM, mais un seul a été vendu (Cf § 5.2.1.1) ;
- Par ailleurs, en attente d'arbitrages, aucune décision n'était prise pour 6 résidences (25 logements) sur lesquelles des gros entretiens à hauteur de 330 euros par an et de sécurité (500 euros par logement) étaient prévus.

Le conseil d'administration du 5 novembre 2020 a approuvé un nouveau PSP sur la période 2020-2030 et en parallèle un plan à moyen terme (PMT). Ce PSP inclut le bilan synthétique du PSP précédent. Les hypothèses et les orientations retenues dans ces documents apparaissent globalement maîtrisées même s'il est noté des objectifs ambitieux de développement. Pour la période à venir, outre la mise en œuvre de la maintenance et de l'entretien courants, le PSP privilégie la rénovation en milieu habité du patrimoine dégradé.

Trois scénarii sont présentés :

- Le premier scénario dit au « au fil de l'eau », en prolongement de l'activité actuelle, c'est-à-dire sans croissance du parc hormis les 282 logements concernant des opérations en cours de construction. Il intègre également la mise en œuvre du pôle social validé par des conventions déjà existantes (gestion de 215 logements dans le cadre du dispositif « Louez Solidaire », 434 logements liés à des projets Solibail et 400 logements AVDL gérés par des dispositifs dits « hors les murs »).

- Le second scénario intègre, en plus des hypothèses du scénario précédent, la réalisation d'un programme annuel de construction de 50 logements dont une pension de famille d'une vingtaine de logements. Les hypothèses retiennent un coût moyen de 140 k€ par logements, financé à hauteur de 53 % par des subventions, de 46 % par emprunts et de 1 % sur fonds propres.
- Le troisième scénario, qui est celui retenu par la gouvernance de l'association, prend en compte, au-delà du projet de construction annuelle de 50 logements, un coût de maintenance soutenu, y compris de gros entretien programmé, qui représente 30 % des besoins recensés sur le patrimoine. Ainsi, le besoin financier a été estimé annuellement à 1 077k€ (1 284 k€ de 2021 à 2024, 909 k€ de 2025 à 2027 et 1 039 k€ de 2028 à 2030). Les travaux prévus doivent être financés à hauteur de 50 % par des fonds propres, à hauteur de 40 % par emprunts et 10 % par des subventions.

5.2 ÉVOLUTION DU PATRIMOINE

5.2.1 Offre nouvelle 2015-2019

Étant donné sa petite taille et la nature des projets immobiliers, qui nécessitent des phases de recherche foncière, de définition des projets avec ses partenaires et parfois de relogement des occupants en amont de la réalisation des opérations, FREHA ne peut assurer une production linéaire. Ces opérations sont largement subventionnées, ce qui permet à l'association d'en assurer l'équilibre d'exploitation annuel.

5.2.1.1 Les logements familiaux

Le développement du patrimoine de logements familiaux sur la période 2014-2018 est décrit dans le tableau suivant :

Tableau 17 : Évolution patrimoine logements familiaux 2014-2018

Année	Parc loué au 1er janvier	Acquisitions amélioration livrées	VEFA	Achats	Ventes et rétrocession	transformation d'usage	Parc au 31 décembre	Évolution
2 014	1 084						1 084	0,0 %
2 015	1 084	6		1	-1	2	1 092	0,7 %
2 016	1 092	13				27	1 132	3,7 %
2 017	1 132				-4	11	1 139	0,6 %
2 018	1 139		2				1 141	0,2 %
Total		19	2	1	-5	40		5,3 %

Ainsi, au cours de la période 2015-2019, le patrimoine de logements familiaux en location de FREHA a augmenté de 57 logements, soit une progression de 5,3 %.

- 19 logements (4 opérations) ayant fait l'objet d'une acquisition pour amélioration ont été rénovés et mis en location ;
- 2 logements ont été acquis en VEFA à Bagnolet ; ils sont situés dans un ensemble neuf de 17 logements, afin de favoriser la mixité sociale et un logement a été acheté sans travaux ;
- 40 logements vides situés dans 4 immeubles, déjà propriété de l'organisme, ont été reloués, après des travaux lourds de réhabilitation ou de restructuration ;
- Un seul logement a été vendu et 4 logements situés à Versailles ont été rendus, à la fin du bail.

5.2.1.2 Les structures collectives

FREHA a livré en 2015 un foyer de jeunes travailleurs de 14 logements à Colombes, après des travaux lourds de réhabilitation.

Après des travaux de restructuration, une pension de famille de 20 logements et un accueil de jour pour personnes sans domicile fixe située à Pantin, et une pension de famille de 20 logements également, située à Paris, ont été livrées en 2017 et en 2018. Au total, 54 nouveaux logements collectifs ont été mis en location. L'association possédait début 2015, 335 logements situés dans 18 structures collectives. Avec 54 logements de plus, son parc de logements en structures collectives a augmenté de 16 % au cours de la période étudiée.

5.2.2 Opérations en cours ou en projet

L'organisme ne réalise pas une production en offre nouvelle de façon linéaire. Les opérations de construction, de reconstruction ou de transformation de logements dégradés ou insalubres, prennent souvent plusieurs années (recherche foncière, définition du projet avec les partenaires institutionnels et privés, nécessité de vider l'immeuble des occupants, et de les reloger). La période rétrospective 2014-2018 a connu un développement particulièrement limité, des logements ayant, à l'inverse, été produits en plus grand nombre en 2019 et 2020, consécutivement à des projets en cours au 31 décembre 2018 dénoués depuis.

Fin 2018, l'ensemble des opérations engagées représentent 235 logements non répertoriés dans la base de données.

Plusieurs fichiers ont été produits à l'ANCOLS pour appréhender l'ensemble du patrimoine : un pour les opérations mises en location, un retraçant les opérations en cours validées en comité d'engagement, et un relatif aux opérations à l'étude. Cette approche n'est pas optimale car elle ne permet pas d'avoir une vue synthétique du parc.

L'Agence recommande à l'association de réaliser une base patrimoniale exhaustive reprenant l'intégralité des immeubles qu'elle possède et leurs caractéristiques.

À ces opérations concernant les logements familiaux, s'ajoute le développement des structures collectives qui représentent un total de 102 places pour 99 logements.

5.2.3 Réhabilitations

Le PSP 2013-2022 indiquait la nécessité d'une réhabilitation complète de 10 résidences (154 logements).

Au cours de la période étudiée, FREHA a réalisé 6 opérations de réhabilitation, livrées en 2015 et 2016, portant sur 52 logements ; outre les 40 logements vidés de leurs occupants pour la réhabilitation de leur immeuble, FREHA a rénové une dizaine de logements en milieu habité.

De plus, 6 opérations de réhabilitation, en milieu habité, sont en cours au moment du contrôle, elles portent sur 51 logements supplémentaires.

5.2.4 Projets abandonnés

Deux opérations lancées en 2016 ont été abandonnées : 4 logements rue de Paris à Montreuil, (aucune conséquence financière) et 9 logements rue de Clerfaut à Vincennes (entraînant une perte de 20 500 euros constatée en 2020).

5.3 EXERCICE DE LA FONCTION MAITRISE D'OUVRAGE

5.3.1 Engagement et suivi des opérations

L'essentiel de la production est réalisé en maîtrise d'ouvrage directe ; l'association ne recourt que très ponctuellement à la VEFA.

La définition des projets s'effectue le plus souvent en collaboration avec les partenaires institutionnels, collectivités et établissements publics.

La procédure de validation des opérations immobilières est effectuée en deux étapes :

- Le Comité d'Engagement Foncier (CEF) qui étudie les opportunités foncières et autorise les premiers engagements (signature d'une promesse d'achat, choix de l'architecte, définition précise du projet, appel d'offre pour trouver une entreprise).
- Le Comité d'engagement Marché (CEM) est la dernière étape avant l'engagement final de l'association (signature de l'achat, choix de l'entreprise réalisant les travaux, vérification du financement de l'opération).

FREHA cherche à financer des opérations qui permettent un équilibre financier annuel afin de garder annuellement une structure d'exploitation équilibrée. Les opérations d'acquisition-amélioration et de démolition reconstruction bénéficient de fortes subventions et ne nécessitent en général que très peu de fonds propres.

L'association recherche également des financements complémentaires ou des dons de matériaux auprès de partenaires privés tels des fondations et des entreprises.

L'association ne dispose pas de service « marché » mais dispose de procédures qui attestent le respect des dispositions en matière de marchés publics.

Fin 2018, FREHA a signé une convention avec la Caisse des Dépôts et Action Logement, afin de bénéficier du prêt de haut de bilan bonifié « PHB 20 ».

5.3.2 Analyse d'opérations

Les opérations sont réalisées par le pôle construction qui comprend un responsable et 3 chargés d'opérations.

L'étude des documents fournis montre que FREHA maîtrise la réalisation de ses opérations en matière de coûts (analyse du prix de revient final rapporté au prix de revient prévisionnel), et de délais (date du premier ordre de service jusqu'à la déclaration d'achèvement des travaux). Les délais entre la décision de réalisation d'une opération, validée en CEF et le début des travaux sont souvent, en revanche, très longs et peuvent atteindre 5 ou 6 ans, du fait des nombreuses contingences, comme le respect des règles d'urbanisme ou la nécessité de vider les logements de leurs occupants.

Les logements rénovés sont, pour la plupart, certifiés RT 2012, plus rarement BBC.

5.3.2.1 Les opérations d'acquisition - amélioration et de démolition reconstruction

Sur les 24 opérations d'acquisition-amélioration ou de démolition reconstruction terminées ou en cours au moment du contrôle, 7 d'entre elles présentent un coût supérieur ou égal à 4 000 euros le m² de surface habitable et 3 ont un coût inférieur à 1 800 euros le m². 14 opérations ont un prix de revient se situant entre 2 900 et 3 800 euros le m² de surface habitable.

L'opération la plus chère livrée en 2015, est un logement acquis et amélioré de 19 m², situé à Paris, rue de Crimée, dont le prix de revient au m² de surface habitable est de 6 081 euros. Elle est largement subventionnée, à hauteur de 92,7 %. Pour financer cette acquisition de 115 000 euros, FREHA a réuni 106 000 euros de subventions, dont 24 000 de subvention PLAI, 9 500 euros de prime d'insertion, 16 000 euros de subvention pour surcharge foncière, 44 000 de subvention ville, 13 000 euros de subvention du Fonds d'Aides aux Projets (FAP) et un prêt de 9 000 euros d'Action Logement.

Le coût de ces opérations peut apparaître de prime abord élevé. En réalité, FREHA a pour objectif d'assurer l'équilibre d'exploitation de chaque projet immobilier, ce qui la conduit à mobiliser des subventions de façon très importante. En moyenne, les subventions couvrent entre 60 et 97 % du coût de l'opération et plus rarement 50 %, le solde étant financé par emprunts. Outre les subventions PLAI, ces opérations sont subventionnées par le conseil régional (entre 20 et 33 % des subventions totales) et la plupart par la commune concernée. S'y ajoutent des subventions pour surcharge foncière, celles du FAP, une prime d'insertion, et moins souvent, des aides d'Action Logement. L'association n'a pas mobilisé de fonds propres pour financer ces opérations.

Le coût de revient des opérations ne peut pas être comparé à un organisme HLM pour plusieurs raisons inhérentes au modèle économique de l'association : une structure de taille réduite, un patrimoine souvent diffus et dispersé dans des copropriétés ; il en résulte souvent un coût de sortie relativement élevé de ces dernières. FREHA doit systématiquement s'interroger sur le bien-fondé des opérations envisagées et s'interroger sur l'opportunité d'acquérir un bien comme celui de la rue de Crimée.

5.3.2.2 Les opérations de réhabilitation du patrimoine

FREHA a réalisé 6 opérations de réhabilitation, livrées en 2015 et 2016, portant sur 52 logements, dont le coût se situe entre 57 000 et 77 000 euros au logement. Ces opérations en diffus ont nécessité des travaux importants et les logements ont dû, pour la plupart, être vidés de leurs occupants. Pour ces opérations, le taux de subvention se situe entre 18 et 20 % pour trois opérations, 28 et 38 % pour deux autres et 90 % pour une opération. Les prêts représentent en moyenne 23% du coût de ces rénovations, le solde étant assuré par des fonds propres, dont le taux atteint 42 % pour une opération, 28% en moyenne pour les trois autres opérations et 7 %, pour les deux dernières.

Au total, de 2015 à 2018, sur un investissement total de 3 823 940 euros, les fonds propres investis dans ces 6 opérations sont de 655 000 euros.

5.4 MAINTENANCE DU PARC

Les travaux de maintenance intègrent les travaux d'entretien et de réparations courants ainsi que les dépenses de gros entretien du parc locatif, y compris la remise en état des logements, les interventions d'urgence ainsi que la mise en sécurité. Par ailleurs, des travaux de remplacement des composants sont également effectués chaque année.

Un salarié de l'association effectue une visite annuelle des logements et des sites et ses observations, appuyées par des photos, sont un élément de programmation des travaux de gros entretien et, le cas échéant, de remplacement des composants. Celui-ci a également la charge de la sécurité incendie.

La maintenance est assurée au sein du pôle gestion locative et patrimoine qui comprend un responsable territorial du patrimoine et un responsable technique de proximité.

Le coût de la maintenance, est décrit dans le tableau suivant :

Tableau 18 : Coût maintenance 2014-2018

Rubriques	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018
Entretien et réparations courants sur biens immobiliers locatifs	488 211	531 465	475 588	548 984	615 551
Dépenses de gros entretien sur biens immobiliers locatifs	726 275	474 201	574 612	571 804	652 516
Coût de la maintenance (1)	1 214 486	1 005 666	1 050 200	1 120 788	1 268 067
Additions et remplacement de composants	253 000	660 000	211 000	151 000	69 000
Coût total entretien du parc (2)	1 467 486,00	1 665 666,00	1 261 200,00	1 271 788,00	1 337 067,00
Nombre de logements et équivalent logement gérés (3)	1 447	1 477	1 521	1 580	1 603
Coût de la maintenance au logement en euros (4) = (1) / (3)	839,31	680,88	690,47	709,36	791,06
<i>Valeurs de référence</i>	756,76	785,18	761,90	773,42	681,61
Loyers (5)	7 517 965	7 612 542	7 754 685	8 130 223	9 028 313
Coût de la maintenance / Loyers (6) = (1) / (5)	16,15%	13,21%	13,54%	13,79%	14,05%
<i>Valeurs de référence</i>	13,12%	13,74%	13,76%	14,18%	12,57%
Coût total d'intervention sur le parc au logement (7) = (2) / (3)	1 014,16	1 127,74	829,19	804,93	834,10

Globalement, la maintenance est assez stable, sur la période étudiée, composée pour moitié de travaux d'entretien courant et pour moitié de travaux de gros entretien. Après une phase de rattrapage du coût total de l'entretien du parc en 2014 et 2015, FREHA a maintenu une intervention soutenue sur les trois derniers exercices.

Le montant de la maintenance calculé par rapport au montant des loyers, diminue : il passe de 16,15 % des loyers en 2014, à 14,05 % des loyers en 2018 ; il est un peu supérieur à la valeur moyenne de référence en Île-de-France (742 euros au logement en moyenne sur la période, contre 752 euros au logement pour les valeurs de référence).

Les dépenses de gros entretien intègrent la remise en état des logements avant relocation, dont le montant est en baisse entre 2016 et 2018 : 211 k€ en 2016, 151 k€ en 2017 et 101 k€ en 2018.

En 2019, ce montant est de 220 k€ pour la remise en état de 58 logements, soit un montant moyen de 3 800 euros par logement.

Le montant annuel moyen de remplacement de composants est de 274 k€ ; il est cependant très variable selon les années. Il est un peu supérieur au montant moyen préconisé dans le PSP (232 k€ par an).

5.4.1 Bilan thermique

Un bilan thermique a été réalisé en 2012. L'association a sous-traité une étude qui portait sur la réalisation de DPE sur une partie de son patrimoine, soit 1 059 logements, à un prestataire spécialisé qui a produit un dossier complet.

Tableau 19 : Bilan

Bilan thermique à fin 2012								
Classification émissions GES	A	B	C	D	E	F	G	Total
Nombre de logements	0	23	33	259	349	173	45	882
En pourcentage du parc total	0,0%	2,6%	3,7%	29,4%	39,6%	19,6%	5,1%	100,0%
Étiquettes de performance énergétique	A	B	C	D	E	F	G	Total
Nombre de logements	0	0	171	402	176	90	43	882
En pourcentage du parc total	0,0%	0,0%	19,4%	45,6%	20,0%	10,2%	4,9%	100,0%

Le bilan réalisé conclut que la performance énergétique du parc est mauvaise pour 15 % du parc (étiquettes F et G).

Pour l'émission du gaz à effet de serre (EGS), la majeure partie du patrimoine se situe au-delà de l'étiquette « C », dont « E » qui a elle seule concentre 40 % du patrimoine (93 % au-delà de « C »). Cette situation est due à la prédominance de l'énergie Gaz pour le chauffage (qui entraîne une majoration de la production d'EGS).

Cependant les bilans thermiques effectués dans les logements au sein de copropriétés sont d'une valeur relative car ils sont effectués à partir de la consommation des locataires.

Plus généralement, toutes les opérations de rénovation réalisées par FREHA prennent en charge la rénovation thermique. Le but de chaque rénovation est d'essayer de gagner deux étiquettes « DPE ».

FREHA a pris la mesure des travaux à réaliser en matière de performance énergétique de son parc. Compte tenu de l'ampleur de la problématique et de la prise de conscience que les données sont à revoir et à fiabiliser, le nouveau PSP prévoit de refaire l'intégralité des diagnostics en respectant les nouvelles normes.

5.4.2 Sécurité dans le parc

5.4.2.1 Sécurité incendie et sécurité des ascenseurs

Un salarié (ancien pompier) a la charge de la sécurité incendie et suit la gestion des contrats d'entretien pour les 7 cages d'ascenseurs ; pour les parties communes, FREHA a signé un contrat avec une société.

Par ailleurs, tous les logements sont équipés de détecteurs de fumée qui ont une durée de vie de 10 ans. Ils sont changés lors de la remise en état des logements.

De plus, FREHA a pour objectif un suivi et un entretien continu de ses logements pour maintenir la sécurité dans le parc. Un nouveau contrat pour l'entretien des chaudières individuelles a été mis en œuvre en 2015, ainsi qu'un contrat d'entretien multiservices qui permet la mise à disposition d'un service de réparation des équipements du logement et une visite d'entretien annuelle, en 2017. Un numéro d'astreinte d'urgence, permettant de traiter les incidents graves et urgents affectant la sécurité et l'habitabilité des logements et parties communes, a été également mis en œuvre en 2017.

5.4.2.2 Diagnostics plomb et amiante

5.4.2.2.1 Plomb

FREHA fait procéder aux diagnostics plomb de ses logements soumis à cette réglementation et effectue les travaux nécessaires le cas échéant.

5.4.2.2.2 Amiante

Fin 2014, un appel d'offre a été lancé pour la réalisation des diagnostics amiante et plomb des immeubles de logements et des locaux qui étaient soumis à ces obligations, ainsi que pour les diagnostics liés aux locations, voire aux travaux ponctuels ou de rénovation. Le marché s'est déroulé de 2015 à début 2019. 213 logements et 33 parties communes ont été traités. Les diagnostics n'ont pas montré de présence grave d'amiante.

Fin 2018, un nouvel appel d'offre pour des programmes semblables a été lancé. Des moyens internes à FREHA et des procédures imposées au prestataire sont mis en place en vue de traiter les 960 logements (répartis dans 140 immeubles) et 44 parties communes sur la période 2019-2022. D'avril 2019 à fin juin 2020, 320 logements ont fait l'objet de diagnostics amiante. En dehors de certains locaux communs, très peu de logements contiennent de l'amiante.

6. DIAGNOSTIC FINANCIER

6.1 REVUE DE L'INFORMATION COMPTABLE

6.1.1 Cadre juridique

L'association est soumise aux règles comptables issues du plan comptable général et plus spécifiquement, au règlement n° 99-01 adopté le 16 février 1999 par le Comité de la réglementation comptable (CRC) relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations.

En application de l'article L. 612-4 du code de commerce²⁹, FREHA, recevant annuellement plus de 153 000 euros d'aides publiques doit établir des comptes annuels. Elle doit procéder à la désignation d'un commissaire aux comptes et d'un suppléant et veiller à la publicité de ses comptes annuels sur le site internet de la direction des journaux officiels.

FREHA ne respecte pas la réglementation de publicité des comptes annuels, des rapports du commissaire aux comptes et des trois rémunérations les plus élevées. Les comptes de l'association, sur la période examinée, ont été présentés en assemblée générale et ont été certifiés sans réserve par le commissaire aux comptes. La publication des comptes annuels et celle des rapports du commissaire aux comptes n'ont pas été réalisées par FREHA.

Par ailleurs, l'association est tenue de respecter, l'article 20 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif³⁰ instituant l'obligation de publier annuellement les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés ainsi que leurs avantages en nature. Sur la période contrôlée, FREHA n'a pas publié ces informations dans ses comptes financiers.

6.1.2 Organisation

La fonction financière est assurée par le service comptabilité du siège composé de cinq personnes. Ces missions recouvrent la tenue de la comptabilité générale et budgétaire, le suivi des opérations d'investissement, la gestion locative (quittancements, charges récupérables et encaissements locataires, etc.) et la comptabilité fournisseurs.

Le trésorier, membre du bureau du conseil d'administration, exerce un contrôle sur les comptes ainsi que sur différents documents financiers présentés en conseil d'administration (tableau de bord mensuel, arrêté des comptes à fin juin et fin septembre de chaque exercice ainsi que le budget). Jusqu'en 2017, un expert-comptable accompagnait le service comptabilité notamment lors de la préparation des situations comptables de juin et de septembre, lors de la clôture des comptes annuels et lors de l'établissement des budgets des dispositifs.

²⁹ Code de commerce, art. 612-4 : « Toute association ayant reçu annuellement des autorités administratives, au sens de l'article 1^{er} de la loi du 12 avril 2000, ou des établissements publics à caractère industriel et commercial une ou plusieurs subventions en numéraire dont le montant global dépasse un seuil fixé par décret, doit établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe dont les modalités d'établissement sont fixées par décret. Ces associations doivent assurer, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, la publicité de leurs comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes. Ces mêmes associations sont tenues de nommer au moins un commissaire aux comptes et un suppléant. »

³⁰ Sont concernées les associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 € et recevant une ou plusieurs subventions de l'État ou d'une collectivité territoriale dont le montant est supérieur à 50 000 €

De nouveaux outils informatiques sont progressivement mis en place à partir de 2018 pour permettre une gestion intégrée de toutes les tâches comptables. Antérieurement, l'association utilisait les moyens informatiques de la SA d'HLM Emmaüs Habitat moyennant une redevance annuelle.

6.1.3 Qualité de l'information financière

Recommandation 9 : Veiller à garantir la cohérence de l'intégralité des informations financières fournies.

En ce qui concerne la qualité de l'information comptable et financière, l'ANCOLS a observé que les données fournies sont parfois partielles et manquent de cohérence ; ce constat conduit à s'interroger sur la pertinence des éléments communiqués à la gouvernance ou à des tiers. Ainsi, à titre d'illustration :

- Dans la note d'information sur la capacité d'autofinancement et le ratio d'autofinancement présentée annuellement à l'assemblée générale, il est indiqué que dans le cadre de la renégociation d'une partie de la dette, la durée de remboursement des prêts 1% a été allongée de 10 ans alors que cette durée a été allongée de 15 ans ;
- Dans les états financiers, le calcul du ratio d'autofinancement net intègre à tort le produit des cessions d'immobilisations ;
- Lors de la séance du conseil d'administration de mai 2016, il est indiqué que le commissaire aux comptes adressera un courrier indiquant qu'il n'y a pas eu malversation à la suite de l'anomalie constatée sur le calcul de la CAF. Ce courrier n'a jamais été produit.
- La régularisation des charges récupérables de 2013 a été comptabilisée comme une charge exceptionnelle en 2014 alors qu'elle aurait dû venir en déduction des produits d'exploitation.
- Un décalage non justifié entre les pertes comptabilisées au titre de l'exercice 2014 (103 k€) et la délibération du conseil d'administration d'octobre 2014 pour le passage en perte de dettes locatives d'un montant de 214 k€ ;
- Depuis 2015 une dotation aux provisions pour risques est comptabilisée dans les charges d'exploitation pour constater la dépréciation d'immeubles prévus à la démolition (252 k€ à fin 2018). En l'espèce, afin de réduire à zéro la valeur nette comptable des immeubles prévus à la démolition, une dotation aux amortissements exceptionnels aurait dû être comptabilisée.
- Dans l'annexe comptable, certaines informations sont erronées. Ainsi, par exemple, dans l'annexe comptable de 2014, les indemnités d'assurances sont indiquées pour 4 705,30 euros alors qu'elles s'élèvent à 44 705,30 euros. Dans l'annexe comptable 2018, les créances dont le montant est incertain apparait pour 2 864 k€ alors que celles-ci sont d'un montant de 2 364 k€ dans la balance générale.

FREHA a depuis la fin du contrôle de l'Agence renforcé son service financier afin d'améliorer la robustesse de l'information comptable et budgétaire.

6.2 ANALYSE FINANCIERE RETROSPECTIVE

L'analyse de la situation financière de l'association repose principalement sur les comptes annuels et les rapports du commissaire aux comptes pour la période 2014-2018.

Le tableau des soldes intermédiaires de gestion, figurant dans l'annexe aux états financiers, a été retraité par l'ANCOLS afin que les principaux indicateurs soient calculés suivant les principes du plan comptable général. Les retraitements ont concerné essentiellement les postes suivants :

- Les dotations aux amortissements et aux provisions impactent le résultat d'exploitation et non pas l'excédent brut d'exploitation,
- Les intérêts sur opérations locatives impactent le résultat financier et non pas l'excédent brut d'exploitation,
- Les subventions d'investissements impactent le résultat exceptionnel et non pas l'excédent brut d'exploitation,
- Les pertes sur créances irrécouvrables et les transferts de charges d'exploitation impactent l'excédent brut d'exploitation.

6.2.1 Analyse de l'exploitation

6.2.1.1 Excédent brut d'exploitation

Tableau 20 : Évolution de l'excédent brut d'exploitation

Montants en milliers d'euros

	Exercice 2014		Exercice 2015		Exercice 2016		Exercice 2017		Exercice 2018	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Loyers	7 518	72,59%	7 613	72,20%	7 755	67,06%	8 130	65,39%	9 028	65,67%
Écart de récupération de charges	37	0,35%	-90	-0,86%	-101	-0,87%	-25	-0,20%	4	0,03%
Subventions et autres produits des activités annexes	2 802	27,05%	3 022	28,66%	3 911	33,82%	4 329	34,82%	4 716	34,30%
Chiffre d'affaires	10 357	100,00%	10 544	100,00%	11 564	100,00%	12 434	100,00%	13 748	100,00%
Production immobilisée	58		9		6		0		0	
Produit des activités	10 415		10 553		11 571		12 434		13 748	
Coût personnel (hors régie)	-2 520	24,33%	-2 689	25,50%	-2 814	24,33%	-3 158	25,40%	-3 596	26,16%
Autres charges externes (hors CGLLS)	-4 568	44,11%	-4 818	45,70%	-5 134	44,39%	-5 463	43,94%	-6 660	48,44%
Coût de gestion	-7 088	68,44%	-7 507	71,20%	-7 947	68,72%	-8 622	69,34%	-10 256	74,60%
Charges de maintenance (y.c régie)	-1 214	11,73%	-1 006	9,54%	-1 050	9,08%	-1 121	9,01%	-1 268	9,22%
Cotisation CGLLS	-6	0,06%	-26	0,25%	-73	0,63%	-67	0,54%	-81	0,59%
Taxes foncières sur les propriétés bâties	-284	2,74%	-329	3,12%	-403	3,48%	-451	3,63%	-500	3,64%
Créances irrécouvrables	-103	1,00%	-254	2,41%	-18	0,15%	-17	0,13%	-67	0,49%
Excédent brut d'exploitation	1 719	16,59%	1 431	13,57%	2 080	17,98%	2 157	17,35%	1 576	11,47%

Source : selon les données des comptes annuels de FREHA.

L'excédent brut d'exploitation (EBE) s'est déprécié de 8,3 % entre 2014 et 2018 mais son évolution n'est pas linéaire. Après une forte hausse en 2016 et 2017, son niveau est en nette diminution en fin d'exercice 2018 et ne représente plus que 11,5 % du chiffre d'affaires au lieu de 16,6 % en 2014.

La dégradation de l'EBE sur la période contrôlée est induite par une augmentation des charges (+3,5 millions d'euros soit, 38 %) plus forte que celle du chiffre d'affaires (+3,3 millions d'euros soit, 32 %). Comme observé ci-après, cette baisse de l'EBE s'est répercutée sur la CAF.

6.2.1.1.1 Les produits

Les produits des activités ont augmenté de 32 % entre 2014 et 2018. L'examen de leur structure montre la place prépondérante des ressources issues des loyers qui représentent, en moyenne, les deux tiers du chiffre d'affaires de chaque exercice.

6.2.1.1.1.1 Les loyers

- o Logements du parc pérenne

Le produit des loyers des logements du patrimoine de FREHA représente, en moyenne 55 % du total du produit des loyers de chaque exercice.

Tableau 21 : Produit des loyers des logements

Montants en milliers d'euros

Rubriques	2014		2015		2016		2017		2018		Variation 2014/2018	
	PATRIMOINE		PATRIMOINE		PATRIMOINE		PATRIMOINE		PATRIMOINE		PATRIMOINE	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Loyers logements non conventionnés	125	2,87%	50	1,19%	41	0,96%	221	4,94%	354	7,57%	229	183,53%
Supplément de loyer	71	1,62%	54	1,27%	72	1,67%	41	0,92%	47	1,00%	-24	-34,06%
Loyers logements conventionnés	4 097	94,05%	4 067	96,13%	4 106	95,86%	4 107	91,84%	4 120	88,08%	23	0,57%
RRR accordés sur loyers	-4	-0,08%	-7	-0,17%	-7	-0,16%	-9	-0,20%	-6	-0,13%	-2	65,48%
Indemnités d'occupation CV	53	1,21%	56	1,33%	62	1,46%	104	2,33%	155	3,31%	102	193,80%
Indemnités d'occupation NC	3	0,07%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%	-3	-100,00%
Frais accessoires facturés	11	0,26%	10		9		8		8		-3	-30,58%
TOTAL LOYERS	4 356	100,00%	4 230	99,75%	4 283	99,79%	4 472	99,83%	4 677	99,83%	322	7,38%

Source : selon les données des comptes annuels de FREHA.

Entre 2014 et 2018 le produit des loyers des logements du parc pérenne a augmenté de 7,4 % soit, une progression annuelle moyenne de 1,8 %. La croissance du produit de ces loyers est influencée par le volume de logements produits ou par la prise en gestion de patrimoine et par les révisions de loyer. Mais elle est minorée par les pertes liées à la vacance résultant elle-même des réhabilitations et d'un turn-over important.

- o Foyers et résidences sociales

Le produit des foyers et des résidences sociales représente en moyenne 16,3 % du total du produit des loyers de chaque exercice. Ils ont crû de 16 % entre 2014 et 2018, soit une augmentation moyenne annuelle de 3,8 %. Cette évolution est liée à l'accroissement de l'activité.

- o Commerces et parkings

Le produit des loyers des commerces et des parkings représente 2,5 % en moyenne du total du produit des loyers de chaque exercice et ils sont restés relativement stables sur la période contrôlée (+1,5 %). Néanmoins, cette hausse modérée cache des évolutions différenciées. En effet, durant la période 2014-2018, le produit des loyers des commerces progresse de 3,9 % alors que celui des parkings régresse de 3,5 %.

- Logements gérés en intermédiation locative

Il s'agit des loyers, des charges et des indemnités d'occupation relatifs aux dispositifs d'intermédiation locative « Louez solidaires » et « Solibail ». Ces produits représentent en moyenne 25,6 % du total du produit des loyers de chaque exercice. Ils sont passés de 1,7 million d'euros en 2014 à 2,7 millions d'euros en 2018, soit une augmentation de près de 57 % (11,9 % en moyenne annuelle) en raison de la montée en puissance de ces dispositifs.

6.2.1.1.2 Subventions et autres produits des activités annexes

Ces produits, qui ont augmenté de plus de 68 % durant la période 2014-2018, passant de 2,8 millions d'euros à 4,7 millions d'euros, comprennent essentiellement :

- Des subventions, versées soit par la Ville de Paris pour « Louez solidaires » soit par l'État pour « Solibail », pour compenser le différentiel entre les loyers versés par les ménages et les loyers payés par FREHA aux propriétaires des logements ;
- Des subventions liées à la mise en œuvre et à la gestion des dispositifs temporaires et à l'accompagnement social. Ces subventions servent principalement à financer les salaires des conseillères sociales ;
- Les subventions versées au titre de la gestion locative dans le cadre de l'intermédiation locative L'évolution de ces produits est majoritairement liée aux dispositifs d'intermédiation locative (« Louez solidaire » et « Solibail »).

6.2.1.1.2 Efficience de gestion

6.2.1.1.2.1 Coût de gestion

L'examen de l'évolution du coût de gestion sur la période contrôlée permet de constater un taux de croissance annuel moyen de 9,7 %.

Tableau 22 : Décomposition et évolution du coût de gestion

Montants en milliers d'euros

Rubriques	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018
Charges de personnel	2 631	2 765	2 947	3 247	3 672
Personnel extérieur à l'organisme	0	19	34	94	142
Déduction pour coûts internes de la production immobilisée et stockée	-108	-93	-136	-160	-139
Transferts de charges d'exploitation	-3	-3	-31	-21	-79
Coûts de personnel	2 520	2 689	2 814	3 158	3 596
Approvisionnements (stocks et variation)	26	23	26	27	26
Achats non stockés de matériel et fournitures	227	288	297	182	196
Primes d'assurances	213	205	226	215	230
Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	182	124	179	308	393
Publicité, publications, relations publiques	11	15	14	18	5
Déplacements, missions et réceptions	62	96	66	72	89
Redevances de sous-traitance générale	97	97	98	78	140
Autres services extérieurs	3 584	3 849	4 117	4 463	5 475
Déduction pour cotisations CGLLS	-6	-26	-73	-67	-81
Impôts, taxes et versements assimilés (hors rémunérations)	34	28	34	32	27
Redevances et charges diverses de gestion courante	137	120	147	135	159
Autres charges externes	4 568	4 818	5 134	5 463	6 660
Coût de gestion normalisé	7 088	7 507	7 947	8 622	10 256

Source : selon les données des comptes annuels de FREHA.

Les frais de personnel représentent près de 36 %, en moyenne annuelle, du total du coût de gestion. Ils ont fortement progressé de 9,3 % en moyenne par an sur la période 2014-2018, passant de 2,5 millions d'euros en 2014 à 3,6 millions d'euros en 2018, soit une augmentation de 1,1 million d'euros.

L'organisme explique cette progression par la montée en puissance et par la diversification de ses activités, notamment celles des dispositifs d'intermédiation locative (« Louez solidaire » et « Solibail »). Pour assurer le paiement des salaires des travailleurs sociaux effectuant un accompagnement social dans le cadre de ces dispositifs, l'association bénéficie de subventions.

L'organisme doit cependant rester vigilant sur le devenir des logements gérés en intermédiation locative car dans l'hypothèse où ce dispositif ne serait pas reconduit, les personnes dédiées à cette activité demeureront des salariés rémunérés par FREHA.

Les autres charges externes, qui représentent en moyenne près de 64 % du coût de gestion ont augmenté à un rythme annuel moyen de 9,9 %. Plusieurs postes ont crû de façon importante :

- Les rémunérations d'intermédiaires et honoraires ont plus que doublé (+116 %) sur la période. Cette évolution résulte de variations opposées. Les honoraires CAC et architectes ont diminué de 62 mille euros alors que les honoraires d'huissiers et d'avocats et les rémunérations de gestion ont respectivement augmenté de 74 et 203 mille euros. À partir de 2017, FREHA n'a plus recours à un expert-comptable (-35 à 40 mille euros par an) tandis que l'augmentation du nombre de locataires a entraîné une augmentation des impayés et donc du coût des actions mises en œuvre. Par ailleurs, l'existence de quelques contentieux lourds a occasionné des dépenses complémentaires ;
- L'accroissement des rémunérations de gestion est notamment dû à la prise en gestion d'une soixantaine de logements ;
- Les déplacements, missions et réceptions se sont accrus de 42 % entre 2014 et 2018 en raison de l'augmentation du nombre de salariés attachés et notamment à l'activité d'intermédiation locative ;
- Les redevances pour service informatique affichent une hausse de 44 %. Cette évolution résulte de la mise en place du nouveau système d'information, de l'augmentation des effectifs et de la formation des salariés ;
- Les autres services extérieurs sont également en forte augmentation (+53 %). Les locations immobilières et les dépenses de maintenance des photocopieurs et matériel informatique ont contribué à l'augmentation de ce poste. La progression des locations immobilières est corrélée à l'augmentation des indemnités de location des logements du dispositif d'intermédiation locative (« Louez solidaire » et « Solibail ») tandis que celle des dépenses de maintenance des photocopieurs et matériel informatique (+173 %) s'explique par l'équipement de deux nouvelles antennes.

Cet accroissement s'explique essentiellement par l'augmentation de l'activité d'intermédiation locative. Une inversion de tendance apparaît peu probable eu égard au modèle économique retenu et à l'importance donnée à l'accompagnement social,

6.2.1.1.2.2 *Autres coûts*

Les dépenses non récupérables inhérentes à l'entretien des immeubles ont atteint 1,27 million d'euros en 2018, ce qui constitue une progression de 4,4 % sur la période sous revue. Les coûts de maintenance sont analysés supra dans la partie consacrée à la stratégie du patrimoine.

Entre 2014 et 2018, la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) a progressé de 15,2 % en moyenne par an en raison des premières sorties du dispositif d'exonération. En 2018 elle absorbe 3,7 % du chiffre d'affaires contre 2,7 % en 2014 et représente une charge de 300,70 euros par logement.

6.2.1.2 La formation des résultats

6.2.1.2.1 Toutes activités confondues

Entre 2014 et 2018, malgré un résultat exceptionnel excédentaire chaque année, le résultat net comptable de chaque exercice est tout juste à l'équilibre et devient même déficitaire en 2018, en raison de pertes récurrentes du résultat d'exploitation.

Tableau 23 : Évolution des résultats

Montants en milliers d'euros

Rubriques	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018
Produits d'exploitation	13 272	13 147	14 282	15 300	16 753
Charges d'exploitation	15 360	16 031	16 313	17 384	19 156
Résultat d'exploitation	-2 089	-2 884	-2 031	-2 084	-2 403
Produits financiers	66	6	3	0	0
Charges financières	545	459	421	425	412
Résultat financier	-479	-453	-419	-425	-412
Produits exceptionnels	3 981	4 429	3 075	2 969	3 360
Charges exceptionnelles	988	440	143	101	585
Résultat exceptionnel	2 993	3 990	2 933	2 868	2 775
Résultat net	426	652	484	359	-40

Source : selon les données des comptes annuels de FREHA.

Le résultat d'exploitation est toujours déficitaire sur la période contrôlée en raison de la faiblesse de l'EBE qui ne représente en moyenne que 15,3 % du chiffre d'affaires annuel et de l'importance des dotations aux amortissements qui représentent en moyenne 24 % des charges d'exploitation.

Durant la période 2014-2018, le résultat financier s'améliore de 14 %, mais reste néanmoins très nettement négatif. Les charges financières concernent, quasiment exclusivement, les charges d'intérêts des emprunts locatifs. Depuis 2015, les produits financiers de l'association sont dérisoires, ces derniers concernaient les intérêts sur livret associatif dont le capital a diminué au fil des années.

Le résultat exceptionnel est excédentaire sur toute la période contrôlée. Les produits exceptionnels représentent des montants significatifs de 3,6 millions d'euros en moyenne par an. Outre le virement au compte de résultat de la quote-part des subventions d'investissements (3 millions d'euros en moyenne par an), ce poste enregistre notamment les produits de cession d'éléments d'actifs immobilisés, les remboursements des assurances pour divers sinistres et les dégrèvements d'impôts.

Les charges exceptionnelles (451 000 euros en moyenne par an) sont quant à elles principalement composées des valeurs nettes comptables des immobilisations sorties. Le niveau des autres charges exceptionnelles n'apparaît pas significatif mais ont enregistré de fortes variations, notamment en 2014, du fait d'une erreur d'écriture comptable sur la régularisation de charges récupérables de 2013 (339 980 euros) puis en 2018 du fait de différents ajustements (72 693 euros). La démolition d'un programme, non intégralement amorti, a par ailleurs entraîné la comptabilisation en 2018 de dotations aux amortissements exceptionnels pour un montant 408 786 euros.

Au final, compte tenu du déficit structurel d'exploitation, l'association est dans une situation qui ne lui permet pas de reconstituer la valeur économique de ses actifs avec ses seuls produits d'exploitation. Pour équilibrer ses comptes et lui permettre de réinvestir, le modèle économique repose sur les subventions d'investissement reçues. Ces dernières inscrites au résultat exceptionnel viennent compenser une partie des dotations aux amortissements constatées en exploitation.

6.2.1.2.2 Résultats par activité

FREHA a mis en œuvre une présentation analytique qui permet de distinguer, entre les différentes activités (patrimoine et intermédiation locative), les charges et produits associés. Chaque opération est ventilée par programme ou dispositif dans le logiciel comptable. Les charges et produits de fonctionnement sont affectés entre les deux activités au moyen de clés de répartition : le chiffre d'affaires pour la direction générale et les effectifs pour les autres pôles (direction financière, gestion locative, frais de siège, développement et communication). Les dépenses et recettes du pôle construction sont imputées à 100 % sur l'activité patrimoine.

Au cours de la période examinée, le taux de répartition des fonctions support entre les deux activités a évolué de 7,6 % : à la baisse pour l'activité patrimoine et à la hausse pour l'activité intermédiation locative.

On peut observer au titre des quatre exercices contrôlés que les charges de fonctionnement rapportées au total des charges connaissent une évolution modérée, passant de 13,8 % en 2015 à 14,4 % en 2018.

6.2.1.2.2.1 *Activité logements pérennes*

Même si l'activité patrimoine reste prépondérante, elle s'infléchit durant la période 2015-2018. Les charges et les produits la concernant représentent respectivement 68,1 % et 71,6 % du total en 2015 contre 58,1 % et 61,4 % en 2018.

L'activité patrimoine a généré un résultat excédentaire sur toute la période mais son évolution est erratique car il connaît, en 2016 et 2017, un repli important puis se redresse pour atteindre 649 mille euros en 2018. Toutefois en fin de période, il demeure près de 38 % moins élevé qu'en 2015 où il atteignait plus d'un million d'euros.

Les charges sont passées de 11,5 millions d'euros en 2015 à 11,8 millions d'euros en 2018, soit une progression annuelle moyenne de 0,6 % alors que dans un même temps les produits ont régressé 0,5 %.

Les dépenses de gros entretien, les charges de personnel et les dotations aux amortissements représentent en moyenne 60 % des dépenses totales, ce qui donne peu de marges de manœuvre en dépenses.

Le quittancement représente en moyenne 55 % des produits totaux. La diminution des produits n'est pas imputable à une baisse des loyers (+9 % entre 2015 et 2018) mais à la quasi-absence de produits de cession d'immobilisation entre 2016 et 2018.

6.2.1.2.2.2 *Activité intermédiation locative et accompagnement social*

L'activité d'intermédiation locative et accompagnement social a fortement progressé au cours de la période 2015-2018. Les charges et les produits ont évolué respectivement de 57 % et 56 % essentiellement en raison de l'accroissement du parc de logements en intermédiation locative lié aux dispositifs « Louez Solidaire » et « Solibail » (+65 % entre 2014 et 2018).

Les dépenses de locations immobilières et les charges de personnel représentent en moyenne plus de 84 % des dépenses totales.

Les résultats de l'activité intermédiation locative sont déficitaires à l'exception de l'année 2016 où la progression des produits (+ 24,8 %) a été deux fois plus élevée que celle des charges (11,6 %), en raison notamment d'une moindre hausse des frais de personnel, des dépenses de locations immobilières et des créances irrécouvrables. Pour les exercices 2017 et 2018, le taux de progression moyen annuel des produits a été de 17,8 % contre 18,7 % pour les charges. Par ailleurs, une erreur dans le calcul du différentiel de loyer (loyers réels payés aux propriétaires et les redevances réelles encaissées de la part des locataires) a généré un impact négatif sur le résultat de 250 mille euros en 2018.

Recommandation 10 : Surveiller le modèle économique sous tension et se prémunir de toute détérioration non maîtrisée de l'équilibre financier.

L'EBE et la CAF sont en baisse sensible en 2018. Le résultat d'exploitation est également fortement déficitaire suite notamment à des coûts de gestion en accroissement de près de 19 % sur un an. Ce constat témoigne que l'exercice 2018 constitue une année de transition due principalement à un accroissement des activités. Si l'année 2018 devait être l'année de référence d'un nouveau modèle économique, la situation financière pourrait se trouver rapidement tendue. La montée en puissance des dispositifs « Louez solidaire » et « Solibail » et l'incertitude quant à leur pérennité pourraient contribuer à renforcer la fragilité financière de l'association. Sans remettre en cause le développement de ces activités, l'agence recommande à FREHA d'être vigilant sur l'évolution des charges afférentes à la politique du Logement d'abord. Les logements gérés en intermédiation locative, qui trouvent leur équilibre économique grâce à des ressources non pérennes (subventions), peuvent exposer FREHA à des difficultés si la « durée de vie » des charges excède celle des ressources auxquelles elles sont adossées. Comme cela a été évoqué supra, le recrutement par l'organisme de personnel affecté à cette activité continueront de peser sur les comptes de l'association dans le cas où certains dispositifs viendraient à disparaître. En effet, au cours de la période examinée, les frais de personnel ont progressé de plus d'un million d'euros (71 %) pour l'activité intermédiation locative alors que ceux-ci ont diminué de 98 mille euros (7 %) pour l'activité patrimoine.

En phase contradictoire, FREHA considère que 2018 est une année particulière, de nombreux investissements ayant dû être effectués pour assumer le développement des dispositifs. L'association réaffirme sa vigilance sur la question de la surveillance du modèle, le déploiement d'outils analytiques par secteur d'activités, la construction d'un PSP et la mise en place d'un plan à moyen terme devant y contribuer. A cet égard, les résultats 2019, 2020 et a priori 2021 confirment l'amélioration des indicateurs économiques et témoignent de la maîtrise des grands équilibres financiers.

6.2.2 Modalités de financement des investissements

6.2.2.1 La capacité d'autofinancement et l'autofinancement net

Tableau 24 : Évolution de l'autofinancement net HLM

Montants en milliers d'euros

Rubriques	Exercice 2014		Exercice 2015		Exercice 2016		Exercice 2017		Exercice 2018	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
CAF brute	1 193	11,52%	1 134	10,76%	1 827	15,80%	1 925	15,48%	1 226	8,92%
Remboursement des emprunts locatifs	2 216	21,39%	2 333	22,13%	2 373	20,52%	1 421	11,43%	1 472	10,70%
Autofinancement net HLM	-1 022	-9,87%	-1 199	-11,37%	-545	-4,72%	504	4,06%	-246	-1,79%
Reprise subvention ANPEEC	314		298		279		82		82	
Autofinancement net FREHA	-709	-6,84%	-901	-8,55%	-267	-2,31%	586	4,71%	-164	-1,19%

Source : selon les données des comptes annuels de FREHA.

*Subvention destinée à équilibrer l'exploitation sur 10 ans de certains programmes. Le calcul est validé chaque année par le commissaire aux comptes.

Le niveau structurellement insuffisant de la CAF brute ne permet pas de couvrir le remboursement en capital de la dette. Depuis 2017, la prise en compte d'une durée d'amortissement de certains emprunts de 30 ans au lieu de 15 ans a permis une baisse significative de l'annuité et une amélioration de l'autofinancement, qui demeure néanmoins négatif fin 2018.

Si l'on compare les premières et dernières années de la période contrôlée 2014 à 2018, sans tenir compte des importantes fluctuations au sein de cette période, la capacité d'autofinancement (CAF) a augmenté de 2,7 %. Comme évoqué précédemment, cette évolution découle principalement de l'EBE qui a décru de 8,3 % entre 2014 et 2018, des intérêts des emprunts locatifs qui ont diminués de 15 % et du résultat exceptionnel qui est devenu quasiment nul. La CAF brute, d'un niveau insuffisant (12,5 % en moyenne annuelle du chiffre d'affaires), ne permet pas de couvrir l'intégralité de remboursement en capital de la dette, produisant ainsi un autofinancement net HLM négatif.

Néanmoins, entre 2014 et 2018, l'autofinancement net HLM s'est redressé de près de 77 %, en raison de la diminution de près de 34 % du remboursement du capital des emprunts locatifs à la suite d'une renégociation d'une partie de la dette (confer point 6.2.3.2).

Dans ces conditions, le niveau d'épargne disponible pour le financement des opérations d'investissement s'avère inexistant et conduit l'organisme à être dépendant des subventions et des emprunts, ces derniers pesant sur l'autofinancement. L'association devra s'assurer en permanence qu'il n'y a pas de dérive quant à l'accroissement de la dette et que cette dernière ne constitue pas un coût trop élevé dans son modèle économique.

Le décret n° 2014-1151 du 7 octobre 2014 relatif à diverses dispositions financières et comptables applicables aux organismes d'habitation à loyer modéré a introduit par l'article R. 423-70 du CCH un dispositif d'alerte à partir du calcul d'un ratio de l'autofinancement net.

Dans le cas où le ratio d'autofinancement net est inférieur aux taux de référence³¹, le conseil d'administration doit délibérer sur les causes de cette situation et, s'il y a lieu, sur les mesures internes à mettre en œuvre pour redresser la situation financière de l'organisme de manière pérenne.

³¹ Le taux de référence d'autofinancement net utilisé pour l'application du deuxième alinéa des articles R. 423-9 et R. 423-70 du code de la construction et de l'habitation est fixé à 0 %. Art. 4. – Le taux de référence d'autofinancement net utilisé pour l'application du troisième alinéa des articles R. 423-9 et R. 423-70 du code de la construction et de l'habitation est fixé à 3 %.

FREHA présente dans ses comptes annuels un ratio d'autofinancement net intégrant à tort le produit des cessions d'immobilisation, ce qui améliore la santé financière de l'organisme. L'ANCOLS a donc procédé au retraitement des produits de cessions d'immobilisations afin de présenter un ratio d'autofinancement net calculé conformément à l'arrêté du 10 décembre 2014 fixant le mode de calcul du ratio et les taux appliqués aux dispositifs prévus à l'article R. 423-70 du CCH. Le tableau ci-après permet de comparer les résultats.

Tableau 25 : Évolution du ratio d'autofinancement net HLM

Montants en milliers d'euros

Rubriques	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018
	Montant	Montant	Montant	Montant	Montant
Autofinancement net	-709	-901	-267	586	-164
Total des produits financiers	66	6	3	0	0
Total des produits d'activité	11 885	12 041	13 042	13 932	15 438
Charges récupérées	1 448	1 268	1 291	1 486	1 726
Dénominateur du ratio d'autofinancement net HLM	10 502	10 779	11 753	12 446	13 711
Calcul ratio d'autofinancement selon FREHA					
Produits des cessions d'immobilisations	685	1 281	0	0	104
Ratio d'autofinancement net après cessions d'actif	- 0,23%	3,52%	- 2,27 %	4,71%	- 0,44 %
Moyenne des ratios des 3 derniers exercices				0,67%	
Calcul ratio d'autofinancement selon ANCOLS					
Ratio d'autofinancement net HLM	-7,85 %	- 8,36%	- 2,27%	4,71%	- 1,20%
Moyenne des ratios des 3 derniers exercices				0,42%	

Source : selon les données des comptes annuels de FREHA et retraitements ANCOLS.

Excepté en 2017, le ratio d'autofinancement net de l'organisme, qui résulte du retraitement du produit des cessions d'immobilisations, atteint en permanence le seuil d'alerte de 0 % sur l'exercice et s'est toujours maintenu, sur la période, largement au-dessous du seuil critique de 3 %. À ce titre, des axes d'amélioration de la situation financière de l'organisme sont présentés dans une note d'information sur la CAF et sur le ratio d'autofinancement lors de chaque assemblée générale annuelle. Les mesures correctives envisagées s'articulent autour de deux volets :

- L'amélioration de l'EBE et donc de l'autofinancement net en agissant sur le niveau du quittance (lutte contre la vacance et les impayés), sur l'équilibre des dispositifs, sur le contrôle des charges récupérables et leur bonne répartition, sur le contrôle des coûts d'entretien.
- La renégociation d'une partie des emprunts pour réduire le service de la dette.

En l'espèce, l'ANCOLS observe que parmi les mesures correctives envisagées pour améliorer la situation financière de l'organisme, la mesure concernant la renégociation des emprunts est celle qui a permis d'améliorer significativement le ratio d'autofinancement net.

6.2.2.2 Annuité de la dette locative

Tableau 26 : Évolution de l'annuité locative

Montants en milliers d'euros

Rubriques	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018
Remboursement des emprunts locatifs	2 216	2 333	2 373	1 421	1 472
Charges d'intérêts	471	459	421	405	399
Annuités emprunts locatifs	2 687	2 793	2 794	1 826	1 870
Loyers de l'exercice	8 753	8 910	9 862	10 165	11 206
Annuités emprunts locatifs / Loyers	30,70%	31,34%	28,33%	17,96%	16,69%

Source : selon les données des comptes annuels de FREHA.

Sur la période examinée, les annuités d'emprunt diminuent de 30 %. Afin de réduire à la fois la charge annuelle de remboursement en intérêts et la part du remboursement en capital, FREHA a décidé de renégocier en 2016 une partie de l'encours de sa dette.

Le réaménagement s'est traduit par un allongement de la durée de remboursement de 15 ans des prêts « Action Logement », au même taux que celui pour lequel ils avaient été contractés. Cette décision fait notamment suite à une erreur, depuis 2011, dans l'annexe comptable relative au calcul de la CAF en raison de la double prise en compte du produit des ventes de patrimoine. En 2016, lors de la détection du problème, le conseil d'administration d'avril 2016 constate une CAF très dégradée ne permettant pas de couvrir le paiement de l'intégralité des annuités en capital lors des dix prochaines années et donc un problème de structuration de la dette. Lors de la séance du conseil d'administration d'avril 2016, le commissaire aux comptes indique qu'il n'a pas vu cette erreur puis dans la séance du conseil d'administration de mai 2016, le directeur général informe les administrateurs que le commissaire aux comptes va adresser un courrier indiquant que les comptes sont certifiés et qu'il n'y a pas eu malversation.

La proportion de l'annuité rapportée aux loyers passe de 30,7 % en 2014 à 16,7 % en 2018. Cette tendance est étroitement corrélée au réaménagement de l'encours de la dette ainsi qu'à l'augmentation des loyers due au dynamisme de l'activité d'intermédiation locative qui ne mobilise pas le service de la dette.

6.2.3 Situation bilancielle

6.2.3.1 Gestion de la dette

La dette de l'organisme a été contractée principalement pour le financement d'investissements réalisés pour l'amélioration du patrimoine existant et la production de logements.

Tableau 27 : Situation de l'endettement de l'association

Montants en milliers euros

Rubriques	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018
Endettement	38 896	39 088	38 185	38 012	38 077
CAFC	1 392	1 119	1 785	1 787	1 242
Endettement / CAFC	27,93	34,92	21,40	21,27	30,65
Trésorerie	-529	965	-1 873	-1 782	-2 545
Endettement net de trésorerie	39 425	38 123	40 058	39 794	40 621
Endettement net de trésorerie / CAFC	28,31	34,06	22,45	22,27	32,70

Source : selon les données des comptes annuels de FREHA.

Fin 2018, l'état détaillé de l'encours des emprunts montre un portefeuille composé à hauteur de 64 % de prêts d'Action Logement, 27 % de prêts de la Caisse des dépôts et consignations, 7 % de prêts d'établissements financiers privés et 2 % de prêts de la CAF. L'encours des emprunts à taux fixes³² est de 28,2 millions d'euros (74 %), tandis que les 9,8 millions (26 %) restant sont indexés sur le taux du livret A. L'organisme n'a souscrit aucun emprunt structuré, ce qui exclut tout risque associé de dégradation de son résultat financier.

³² Taux d'1 à 2 % pour les prêts Action Logement qui représentent 89 % des prêts à taux fixe.

Recommandation 11 : Contenir l'évolution de l'endettement de la structure.

Quand bien même elle a la confiance des financeurs, l'Association FREHA n'apparaît pas devoir s'endetter davantage tant qu'elle n'a pas augmenté sa profitabilité. En effet, sa capacité de désendettement, se dégradant et étant supérieure à la durée de vie résiduelle des emprunts, implique une prudence dans la gestion des futurs investissements.

De 2014 à 2018, l'encours de la dette affiche une relative stabilité, passant de 38,9 millions d'euros à 38 millions d'euros (-0,5 % en moyenne annuelle). Du fait du réaménagement de l'encours de la dette visé supra, la capacité de désendettement s'est détériorée passant à 28,3 ans en 2014 à 32,7 ans en 2018. Fin 2018, la durée de vie résiduelle moyenne de la dette est de 25 ans et 5 mois.

Le niveau d'endettement annuel ne peut dépasser 39 millions d'euros et ne doit pas augmenter plus vite que l'accroissement de la CAF jugée faible.

S'agissant de l'équilibre annuel global des opérations, FREHA précise être particulièrement vigilant sur ce point. L'annuité des prêts reste en général en deçà de 45% du montant des loyers. Dans le cadre d'un programme prévisionnel ambitieux de production et de rénovation, l'encours de dette passerait de 31 % des ressources stables en 2020 à 33 % en 2030 (hors intermédiation locative), ce qui témoigne de la maîtrise du niveau d'endettement.

6.2.3.2 Bilan fonctionnel

Le bilan fonctionnel reflète la situation patrimoniale de l'organisme à la fin de chaque exercice. Il fait notamment apparaître le fonds de roulement net global (FRNG) qui résulte de la différence entre les ressources stables et les emplois immobilisés.

Tableau 28 : Situation patrimoniale de l'organisme à la fin de chaque exercice

Montants en milliers d'euros

Rubriques	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018
	Montant	Montant	Montant	Montant	Montant
Capital et réserves nets des participations	11 082	11 508	12 160	12 655	13 014
Résultat de d'exercice	426	652	484	359	-40
Subventions nettes d'investissement	64 549	63 775	64 826	65 918	68 857
Capitaux propres	76 057	75 935	77 470	78 931	81 831
Provisions pour gros entretien	1 310	1 422	1 436	1 250	940
Autres provisions pour risques et charges	55	422	286	360	252
Amortissements et dépréciations	40 736	44 418	48 387	52 491	56 855
Ressources propres	118 158	122 197	127 579	133 032	139 879
Dettes financières	38 896	39 088	38 185	38 012	38 077
Ressources stables	157 054	161 285	165 764	171 044	177 955
Immobilisations d'exploitation brutes	150 119	153 895	158 399	162 921	166 262
Fonds de roulement économique	6 934	7 390	7 366	8 123	11 694
Immobilisations financières	71	68	66	117	179
Fonds de roulement net global (FRNG)	6 863	7 322	7 300	8 007	11 515
Créances locataires et acquéreurs	634	611	876	1 208	1 534
Subventions d'investissements à recevoir	7 496	6 142	8 660	8 676	13 167
Autres actifs réalisables	1 282	2 849	3 037	3 432	2 865
Dettes sur immobilisations	277	958	1 095	889	917
Dettes d'exploitation et autres	1 743	2 288	2 307	2 637	2 589
Besoin de Fonds de Roulement (BFR)	7 392	6 357	9 172	9 789	14 059
Valeurs mobilières de placement et disponibilités	1 076	1 580	537	394	692
Concours bancaires courants et découverts	1 000	0	1 800	1 500	2 500
Dépôts et cautionnements reçus	605	615	610	677	737
Trésorerie nette	-529	965	-1 873	-1 782	-2 545

Source: selon les données des comptes annuels de FREHA, calculs ANCOLS.

6.2.3.2.1 Fonds de roulement net global

Le FRNG mesure l'excédent de ressources stables par rapport aux emplois immobilisés. Les ressources stables sont composées des ressources propres et des dettes financières. Elles doivent permettre de couvrir les actifs immobilisés ainsi que, le cas échéant, une partie du besoin en fonds de roulement.

Le fonds de roulement, en augmentation de près de 68 % sur toute la période, s'élève à 11,7 millions d'euros en 2018, soit l'équivalent de 328 jours de charges courantes décaissables contre 268 jours en 2014. Cette progression est portée essentiellement par une évolution plus forte des ressources stables (+13,3 %) que celle des emplois stables (+10,8 %).

Les ressources stables ont évolué à la hausse sous l'effet à la fois des résultats bénéficiaires, des subventions d'investissements et des amortissements. En revanche, le montant des provisions pour gros entretien et le montant des provisions pour risques et charges régressent de 12,6 % mais leur évolution est opposée. Ainsi, les provisions pour gros entretien diminuent de 28,2 %, alors que les provisions pour risques ont plus que quadruplé (359 %) du fait de la constitution de provisions pour risques de démolitions de patrimoine. En l'espèce et comme visé supra, l'ANCOLS observe qu'afin de réduire à zéro la valeur nette comptable des immeubles prévus à la démolition, c'est un amortissement exceptionnel et non une provision pour risques qui aurait dû être comptabilisé. Néanmoins, cette erreur n'a aucun impact sur le calcul du FRNG, les amortissements et les provisions faisant tous les deux parties des ressources stables. FREHA n'a pas choisi de provisionner les engagements d'indemnités de départ en retraite ; ces derniers figurent dans l'annexe aux comptes annuels dans la partie « engagements hors bilan » pour un montant de 146 k€ à fin 2018.

En ressources internes, l'évolution des dotations aux amortissements couvre près de 100 % de celle des emplois stables qui sont essentiellement composés des immobilisations corporelles et incorporelles, les immobilisations financières étant insignifiantes.

6.2.3.2.2 Fonds de roulement net global à terminaison

Recommandation 12 : Calculer le fonds de roulement à terminaison des opérations locatives en cours afin de s'assurer que FREHA dispose de la capacité financière suffisante pour finaliser l'ensemble de ces opérations.

Le calcul du fonds de roulement à terminaison des opérations, qui tient compte des financements restant à encaisser et des dépenses à régler sur les opérations d'investissement non soldées ou en cours, n'est pas réalisé par l'organisme. En l'espèce, FREHA n'établit pas de fiches de situation financière et comptable lui permettant d'estimer le fonds de roulement net global à terminaison des opérations. Dans son précédent contrôle, la MILOS avait souligné que les fiches de situation financières et comptables des opérations n'étaient pas à jour alors que le suivi régulier de ces fiches est indispensable car celles-ci sont des outils de pilotage et d'information des organes dirigeants.

FREHA s'engage à ce que les fiches de situation financière et comptable des opérations en cours soient réalisées dès 2022.

6.2.3.2.3 Besoin en fonds de roulement

Le besoin en fonds de roulement (BFR) mesure le besoin de financement nécessaire pour couvrir le décalage entre l'encaissement des créances et le paiement des dettes à court terme.

Sur la période sous-revue, le BFR a été positif et ne dégage donc pas de ressources mais mobilise une part croissante du FRNG. À l'exception de l'exercice 2015, le BFR est en constante dégradation et a été multiplié par deux entre 2014 et 2018. Cette situation s'explique par une augmentation sensible des créances et par une augmentation plus modérée des dettes. La croissance de plus de 86 % des créances est notamment imputable à l'accélération du niveau des créances locataires qui ont plus que doublées, des subventions d'investissement à recevoir (+75 %) et de la TVA.

Dans ces conditions, le FRNG ne couvre pas le BFR et ne permet pas de dégager des disponibilités. Il en résulte une trésorerie négative.

6.2.3.3 Trésorerie

Le niveau de trésorerie s'est dégradé de plus de 2 millions d'euros (381 %) entre 2014 et 2018 pour atteindre un niveau négatif de 2,5 millions d'euros à fin 2018. Avec un important besoin en fonds de roulement, que le fonds de roulement ne couvre pas intégralement, l'association doit puiser dans sa trésorerie pour financer ses activités ce qui conduit à une situation de trésorerie nette négative. Par conséquent, pour financer ses besoins ponctuels de trésorerie entre l'encaissement des recettes et le décaissement des dépenses, FREHA dispose de lignes de trésorerie à court terme d'un montant variant de 1 à 2,5 millions d'euros qu'elle mobilise au fur et à mesure de ses dépenses.

L'organisme recourt à des lignes de trésorerie afin de répondre à des problèmes ponctuels de trésorerie. Il justifie notamment le décalage entre les encaissements et les décaissements par le versement échelonné et parfois tardif des subventions par les financeurs. L'ANCOLS recommande à FREHA de se doter rapidement d'une véritable comptabilité de programmes et d'une gestion de sa trésorerie.

6.3 ANALYSE PREVISIONNELLE

Dans son rapport de contrôle de juin 2011, la MILOS avait noté une faiblesse des analyses prévisionnelles et une utilisation incorrecte de l'outil Visial. Jusqu'à fin 2019, hormis l'élaboration d'un budget prévisionnel pour l'année suivante, FREHA ne disposait toujours pas véritablement d'une approche financière prospective à moyen terme pour informer le conseil d'administration sur la trajectoire des grands équilibres financiers.

Le conseil d'administration du 5 novembre 2020 a approuvé, pour la première fois, un plan à moyen terme (2020-2030) qui donne une photographie de la trajectoire financière envisagée, document communiqué à l'ANCOLS après la fin du contrôle. Il a pour finalité de mettre en évidence la capacité de FREHA à atteindre des objectifs ambitieux de développement tout en maintenant l'équilibre financier à terme de la structure.

Il a été également fourni après la réunion de clôture les informations financières transmises au CA de novembre. Sous forme de graphiques, ce « tableau de bord » reprend l'évolution de l'activité escomptée en matière de quittancement, de proportion des dispositifs dans le quittancement, du taux de vacance, de l'évolution de l'APL/AL, de la variation de la dette locative et du montant de la dette, de l'évolution des coûts salariaux et des frais généraux et de la trésorerie. Les administrateurs ont donc eu une vision globale de l'activité prévisionnelle.

Les hypothèses retenues dans le PMT sont les suivantes :

Tableau 29 : PMT

Hypothèses économiques (source CGLLS)	2019	2020	2021
Taux d'inflation	1,20 %	1,50 %	1,50 %
Évolution indice de référence des loyers (IRL)	1,53 %	1,00 %	1,50 %
Évolution indice coût construction (ICC)	2,70 %	1,60 %	1,60 %
Évolution <ul style="list-style-type: none"> • Frais de personnel • Frais de fonctionnement • Maintenance (par logement) 	1,80 %	1,60 %	1,60 %
Évolution TFPB par logement	2,00 %	2,30 %	2,30 %
Taux du livret A	0,75 %	0,75 %	0,90 %
Taux de rémunération trésorerie	0,75 %	0,75 %	0,50 %

FREHA estime avoir les moyens de financer un PSP ambitieux. Ainsi, le nombre de logements de 1 650 fin 2020 pourrait passer à près de 1 900 fin 2022 pour atteindre 2 320 fin 2030 soit un accroissement annuel moyen de 67 logements à comparer à une augmentation annuelle sur la période rétrospective de 22 logements. Le montant des loyers quittancés progresserait sur dix ans de 42 % sur l'activité patrimoniale alors qu'il doublerait sur l'activité d'intermédiation locative. Compte tenu d'un volume important de réhabilitations et de remplacements de composants, la maintenance s'établirait à 616 € par logement. Pour le coût de gestion, le budget anticipe une valeur globale de 1 200 € par logement. La vacance serait ramenée à 2.50 % en 2024 grâce à la diminution de la vacance technique) et le coût des impayés serait stabilisé à 3 %. Il est à noter que les hypothèses ne prennent pas en considération, l'impact des plus-values de cessions.

Ces constats témoignent d'une volonté affichée de changer de modèle économique ; pour se faire, l'association anticipe d'avoir recours à l'emprunt de manière mesurée ce qui doit lui permettre de maintenir sa situation financière actuelle, sans obérer son équilibre financier. Le poids du remboursement de la dette serait en accroissement de seulement 5 % du fait de l'octroi de subventions significatives.

Il est prévu que l'autofinancement dégagé annuellement (entre 2,5 % et 6 % sur l'ensemble de la période) soit consommé dans les fonds propres investis, l'activité du pôle social étant très légèrement excédentaire (taux d'autofinancement de 1,6 % en moyenne).

Recommandation 13 : Rester vigilant quant à la capacité de l'organisme à maintenir son niveau actuel de réhabilitation du parc en respectant des objectifs de développement ambitieux à son échelle sans dégrader sa situation financière.

L'ANCOLS s'interroge sur la cohérence des objectifs retenus par l'association au regard de sa profitabilité et du développement de son patrimoine sur la période rétrospective. Les orientations retenues dans ce document apparaissent ambitieuses, les marges de manœuvre de FREHA étant particulièrement limitées et les hypothèses nécessitant un pilotage particulièrement resserré.

FREHA devrait se doter d'un outil prévisionnel afin de présenter régulièrement à l'organe délibérant des analyses plus précises que celles réalisées et des résultats détaillés et actualisés au regard des objectifs fixés. À titre d'illustration, au moment du contrôle, le plan pluri annuel d'entretien, la procédure visant à circonscrire davantage les impayés et l'analyse des charges locatives fin 2018 n'étaient pas encore totalement fiabilisés.

Le conseil d'administration sera ainsi en mesure de suivre la mise en œuvre de sa stratégie et de piloter plus finement les objectifs assignés à ses activités d'investissement et de services (intermédiation locative et accompagnement social) aux business modèles dissemblables.

Il pourra ainsi s'assurer de la stabilité du modèle économique, vérifier que sa mise en tension financière est absorbable et que FREHA dégage toujours une CAF suffisante pour rembourser sa dette et ne pas altérer ses grands équilibres.

L'association devra s'assurer que son ambition est soutenable à son échelle et peut s'inscrire dans la durée sans un accroissement substantiel de son niveau d'endettement. La finalité est de s'assurer que les hypothèses retenues sont réalistes, que le modèle envisagé est pérenne et équilibré entre le logement social et les dispositifs d'accompagnement social.

L'Agence recommande par ailleurs à l'association de s'inscrire dès à présent dans une dynamique visant à moyen terme à contenir les frais de fonctionnement afin de garantir une trajectoire financière d'ensemble cohérente avec les objectifs ambitieux de développement du patrimoine. Le scénario prévisionnel pourra utilement être affiné, précisant les leviers mobilisés pour mettre en œuvre le plan d'investissement et les arbitrages envisagés pour contenir les frais de structure. Les économies des coûts de gestion doivent être régulièrement définies et déclinées ensuite d'un point de vue opérationnel au sein de ses différentes activités, le pôle social étant juste à l'équilibre sur l'ensemble de la période contrôlée.

FREHA précise que son plan stratégique de patrimoine et son plan à moyen terme ont été construits avec un double objectif : garantir une offre sociale de qualité en augmentant son parc de logements sociaux, le rénover tout en garantissant les équilibres financiers à long terme.

7. ANNEXES

7.1 LES 288 GROUPES MEMBRES DE LA FEDERATION *EMMAÛS FRANCE*

branche communautaire

119
communautés

- ALBI
- ALENÇON
- AMIENS
- ANGERS
- ANCOULLEME
- ANNEMASSE
- ARLES
- AUCH
- AURILLAC
- AUTUN
- AUXERRE
- BAYONNE
- BERRY AU BAC
- BESANCON
- BEZIERS
- BODY
- BORDEAUX
- BOUGIVAL
- BOULOGNE-SUR-MER (ECHINGHÉ)
- BOURG-EN-BRESSE
- BOURGON-JALLIEU
- BREST
- CABRIES
- CAEN
- CERNAY
- CHALONS-EN-CHAMPAGNE
- CHAMBERY
- CHARLEVILLE (ARDENNES)
- CHATELLERAULT
- CHERBOURG (COTENTIN)
- CHOLET
- CLERMONTOIS
- COURTHEZON (DRANGE)
- DENNEMONT (MANTES LA JOLIE)
- DIJON (NORCES)
- DIJONNERIE
- ELSELF
- EMMAÛS ALLIER (MOULINS)
- EMMAÛS 24
- EMMAÛS 95
- EMMAÛS DU CHER (BOURGES)
- EMMAÛS LIBERTE
- EMMAÛS MUTUALISATION RHÔNE-ALPES (EMRA)
- EPERNAY
- FONTAINE-NOTRE-DAME (CAMBRAI)
- FONTENAY-LE-COMTE
- FORDACH
- FOUGERES
- FOULAIN
- FRONTIGNAN
- GLAGEON
- GRENOBLE
- HAGUENAU
- INDRE
- LA BUISSIERE (ARRAS)
- LA HALTE SAINT-JEAN
- LA ROCHE-SUR-YON
- LAVAL
- LE HAVRE
- LE MANS
- LE PLESSIS TREVISE
- LIMOGES
- LONGJUMEAU
- LOT & GARONNE
- LYON
- MARSEILLE POINTE ROUGE
- MARSEILLE SAINT MARCEL
- METZ
- MONT SUR MEURTHE (NANCY)
- MONTAUBAN
- MONTELIARD
- MONTEREAU (BRIE)
- MONTPELLIER
- NANTES
- NEUILLY AVENIR
- NEVERS
- NICE COTE D'AZUR
- NIÈPPE (ARMENTIERES)
- NIORT
- ORLEANS (LOIRET)
- PAMBERS
- PARIS
- PALU
- PERRIGNAN
- PEUPINS MAULEON
- PLANAY
- POITIERS
- PUY CAILLAUME
- QUIMPERLE
- RENNES
- ROCHEFORT
- RODEZ
- ROUEN
- SAINT-BRIEUC
- SAINT-ETIERNE
- SAINT-GALDENIS
- SAINT-NAZAIRE
- SAINT-OMER
- SAINT-PAUL-LES-ROMANS
- SAINT-QUENTIN
- SAINTES
- SCHERVILLER
- SOISSONS
- STRASBOURG
- TARARE
- TARN SUD
- THOUARS
- TOULON (LA SEYNE)
- TOULOUSE
- TOURCOING
- TOURS
- TRAPPES
- VAL DU CHER (MONTLUÇON)
- VALENCE
- VANNES
- VERVINS (LADN)
- VESUL
- VENNE
- WAMBRECHIES

1
association de communautés

• ACE

branche action sociale & logement

58
SOS Familles
Emmaüs

- ALENÇON
- ARIÈGE (FOOD)
- ARLES
- AVIGNON
- BAYONNE
- BOULOGNE SUR MER
- BOURG EN BRESSE
- BOURGES
- BOURGON JALLIEU
- BREST
- CAHORS
- CERNAY
- CHALON-SUR-SAÛNE
- CHAMBERY
- COSNE SUR LOIRE
- DIJON
- ESSONNE
- ÉTOILE SUR RHONE
- GRANVILLE-FOUGERES
- EU
- HAGUENAU
- LE HAVRE
- LYON
- MARSEILLE
- MONTELIARD
- MORNANTAIS RHONES
- NANTERRE
- NANTES
- NEUILLY / MARNE
- NICE
- NISE
- ORLEANS
- PARIS
- PAYS DE VANNES
- PONTARLIER
- QUIMPER
- REIMS
- RENNES
- ROMANNE
- ROMANS
- ROUEN
- RDUMOIS
- SAINT-BRIEUC
- SAINT-CLAUDE
- SAINT-ETIENNE
- SAINT-NAZAIRE
- SARTROUVILLE
- SAUMUR
- STRASBOURG
- SUD MORVAN - AUTUN
- TARARE
- TARN NORD (CARMAUX)
- THONON LES BAINS
- TOULOUSE
- TOURS
- VAL-DE-MARNE (CHARENTON)
- VENDEE
- YVELINES-SUD

17
structures action sociale et logement

- A.C.D.A.
- ASSOCIATION DES AMIS D'EMMAÛS FRANCE
- EMMAÛS CENT POUR UN
- EMMAÛS ALTERNATIVES
- EMMAÛS BUSSIÈRES ET PRUNS
- EMMAÛS CENT POUR UN TOIT CHARENTE
- EMMAÛS CONNECT
- EMMAÛS HABITAT
- EMMAÛS SOLIDARITE
- EMMAÛS SYNERGIE
- ESAT ESPERANCE EMMAÛS
- FONDATION ABBE PIERRE
- FREHA
- HABITAT SOLIDARITE SAUMUR
- LES EAUX VIVES
- LES TOITS DE L'ESPOIR
- SOS BOITES DE LAIT

1
structure immobilière nationale
• UACE

branche économie solidaire & insertion

42
comités d'amis

- APT
- ARMENTIERES
- BEAUVAIS
- BLOIS
- BRIENNE LE CHATEAU
- BRIVE
- CAHORS
- CARBONNE VOLVESTRE
- CARCASSONNE
- CARMAUX
- CASTELNAUDARY
- CHALON SUR SAÛNE
- DECAZEVILLE
- EGLETONS
- EU
- FIGEAC
- GRAND SUD
- LA REUNION
- LE PUY EN Velay
- LE RUSSEY
- LES FINS
- LES ULIS
- LILLEBORNE
- LISLE SUR TARN
- MARVEJOLS
- MILLAU
- MORNANT
- NOTRE DAME DE CRAVENCHON
- ORNANS
- PARAY LE MONIAL
- PONTARLIER
- PONTAUDOMER
- RAMBERVILLERS
- ROMANNE
- ROMDRANTIN
- RUFFEC
- SAINT CLAUDE
- SAINT LAURENT NOUAIN
- SAINT PIERRE SUR DIVES
- SALBRIIS
- SAUMUR
- THONON CHABLAIS

49
Structures
d'insertion

- ASSAJUCC
- ATELIER EMMAÛS
- ATELIER DE PIERRE
- ATELIERS DU BOCCAGE
- AUDD TRI
- CHANTIERS PEUPINS
- EMMAÛS ACTION OUEST (RETRITEX + RETRILOG)
- EMMAÛS AGRIC
- EMMAÛS COUP DE MAIN
- EMMAÛS DEF
- EMMAÛS ENVIRONNEMENT
- EMMAÛS INSERT ALBI
- EMMAÛS LESPINASSIERES
- EMMAÛS MUNDOLSHEIM
- E.F.I.M. (EMMAÛS FORMATION INSERTION MONTPELLIER)
- EMMAÛS VÊTEMENTS BOURGON JALLIEU
- EMMAÛS VÊTEMENTS CHAMBERY
- ESPACES
- ESPERANCE
- EVIRA
- FACON RELAIS
- FRIPE REIMS
- FRIP/INSERTION MARSEILLE
- INTERINSER
- LA FERME DE MOYEMBRIE
- LA FRIPERIE SOLIDAIRE
- LE LIEN
- LE RELAIS 10
- LE RELAIS 308
- LE RELAIS 75
- LE RELAIS 81
- LE RELAIS ATLANTIQUE
- LE RELAIS BOURGOGNE
- LE RELAIS BRETAGNE
- LE RELAIS CAMBRESIS
- LE RELAIS EST
- LE RELAIS EURE ET LOIR
- LE RELAIS GIRONDE
- LE RELAIS NEIF
- LE RELAIS NROC
- LE RELAIS PROVENCE
- LE RELAIS VAL DE SEINE
- LE TRI D'EMMA
- LYD FRANCE
- TRI D'UNION
- TRIO
- TRI RHÔNE-ALPES (TRIRAL)
- VAL DE BRIE INSERTION
- VERTEX

1
Site de vente en ligne
• LABEL EMMAÛS

7.2 RESULTATS PAR ACTIVITE

	2017		2018	
	CA 19/10/2019	après correction	CA 19/10/2019	après correction
Patrimoine	396 633	165 926	648 569	525 576
Intermédiation locative	-37 638	193 069	-688 384	-565 391
Résultat	358 995	358 995	-39 815	-39 815

Source : FREHA - Fichier Excel « Résultats par activité 2015-2016-2017-2018 ».



SIRET 130 020 464 00090 - APE 8411Z - Établissement public national à caractère administratif

ANCOLS La Grande Arche Paroi Sud 92055 PARIS-LA-DÉFENSE CEDEX

www.ancols.fr