

RAPPORT DE CONTRÔLE

- DÉFINITIF -

OFFICE PUBLIC
HABITAT AISNE

EXERCICES 2015-2019

N° 2020-007

Juin 2021

Agence nationale de contrôle du logement social

Direction générale adjointe - Contrôle et suites

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

Téléphone : 01 70 82 98 21

<http://www.ancols.fr>

SIREN : 130 020 464

FICHE RÉCAPITULATIVE

Fiche récapitulative

N° SIREN : 423119395
 Raison sociale (qui se rapporte au N° SIREN) : OFFICE PUBLIC HABITAT AISNE
 Président : Freddy GRZEZICZAK
 Directeur général : Jean-Denis MEGE
 Adresse : 1 place Jacques de Troyes - 02007 LAON CEDEX
 Collectivité territoriale de rattachement : Département de l'Aisne

AU 31 DÉCEMBRE 2019

Nombre de logements familiaux gérés	13 067	Nombre de logements familiaux en propriété:	13 035	Nombre d'équivalents logements (logements foyers...) :	428
-------------------------------------	---------------	---	---------------	--	------------

Indicateurs	Organisme	Référence région	France métropolitaine	Source
PATRIMOINE				
Logements vacants	5,6 %	4,2 %	4,6 %	(2)
Logements vacants à plus de 3 mois (hors vacances technique)	2,1 %	0,8 %	1,3 %	(2)
Taux de rotation annuel (hors mises en service)	12,9 %	9,9 %	9,3 %	(2)
Evolution du parc géré depuis 5 ans (% annuel)	1,7 %	1,2 %	2,5 %	(2)
Âge moyen du parc (en années)	40,3	41,5	38,8	(2)
POPULATION LOGÉE				
(1)				
Locataires dont les ressources sont :				
- < 20 % des plafonds	30,5 %	24,3 %	22,2 %	(1)
- < 60 % des plafonds	71,2 %	64,0 %	60,7 %	(1)
- > 100 % des plafonds	6,8 %	8,6 %	10,6 %	(1)
Bénéficiaires d'aide au logement	59,5 %	53,6 %	45,6 %	(1)
Familles monoparentales	17,8 %	19,5 %	21,2 %	(1)
Personnes isolées	47,4 %	39,1 %	39,5 %	(1)
GESTION LOCATIVE				
Médiane des loyers mensuels (euros/m² de surface habitable)	5,1	5,6	5,7	(2)
Taux de créances inscrit au bilan (% des loyers et charges)	29,7 %	12,9 %	13,7 %	(3)
Taux de recouvrement (% des loyers et charges)	94,8 %	98,2 %	98,7 %	(3)
PERSONNEL				
Effectif total en ETP	219	-	-	(3)
PROFITABILITÉ RENTABILITÉ ET STRUCTURE FINANCIÈRE				
Excédent Brut d'Exploitation / chiffre d'affaires	38,1%	47,3%	45,6%	(3)
Capacité d'autofinancement / chiffre d'affaires	39,3%	41,3%	38,9%	(3)
Rentabilité Economique (EBE+Transfert Subv Rt.)/Immobilisations brutes	3,3%	3,3%	3,3%	(3)
Taux de rentabilité (Résultat/(Immobilisations brutes - endettement)	1,3%	2,0%	1,6%	(3)
Fonds de roulement net global (euros au logement)	1 375	2 058	2 739	(3)
Fonds de roulement net global à terminaison des opérations (euros au logement)	1 122	2 918	2 826	(3)
Capacité de désendettement en années (Dette / CAF courante)	15,6	15,3	16,0	(3)
Ratio d'autofinancement net HLM (R 423-9 du CCH)	14,9 %	9,1 %	9,6 %	(3)

(1) Enquête OPS 2018

(2) RPLS au 1/1/2019

(3) Etats réglementaires Harmonia au 31/12/2019

SYNTHÈSE DES CONSTATS

Points forts

- ▶ Rôle social avéré, mesurable au regard des caractéristiques des populations logées et du niveau de loyer pratiqué.
- ▶ Parc présentant un bon niveau d'entretien.
- ▶ Management efficace, orienté vers la modernisation des pratiques de l'OPAL.

Recommandations

- ▶ Recommandation 1 : La vacance de logements est élevée dans son ensemble, en particulier la vacance commerciale qui représente 5,1% au 1^{er} janvier 2019. Elle a progressé de 49% entre fin 2015 et fin 2019. L'office devra poursuivre ses efforts pour la réduire.
- ▶ Recommandation 2 : L'office doit orienter ses investissements, en priorité, sur l'amélioration de la performance thermique du parc qui a été intégrée avec retard dans la politique patrimoniale.
- ▶ Recommandation 3 : Le rééquilibrage géographique de l'offre nouvelle de logements n'est pas suffisant : 47% de la production est concentrée sur la moitié nord du département où le niveau de tension de l'habitat est très faible.
- ▶ Recommandation 4 : Avec un stock de créances locatives élevé (près de 30% des loyers et charges en 2019) et en progression constante sur la période 2015/2019 (+22%), leur gestion et leur suivi doivent être améliorées.
- ▶ Recommandation 5 : Le nombre de logements à démolir devra être rapidement précisé, compte tenu des incidences financières et de l'impact sur la programmation des constructions neuves et des réhabilitations.

Irrégularités (au sens de l'article L. 342-12 du CCH)

- ▶ Observation 1 : L'OPAL n'a pas réalisé la totalité des dossiers amiante dans les parties privatives (DAPP) contrairement aux dispositions du décret n° 2011-629 du 3 juin 2011.
- ▶ Observation 2 : L'Agence a relevé 22 attributions irrégulières de logements locatifs effectuées en dépassement des plafonds de ressources (soit 0,4% des attributions de 2017 à 2019) et s'expliquant par des faiblesses du contrôle interne.

Inspecteur-auditeur :

Directeur du contrôle et des suites :

Contrôle effectué du 03/04/2020 au 17/12/2020

SOMMAIRE DU RAPPORT

SYNTHÈSE DU RAPPORT	9
1. PRÉAMBULE	13
2. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ORGANISME	15
2.1 Contexte socio-économique	15
2.2 Descriptif du parc.....	16
2.2.1 Structure et localisation.....	16
2.2.2 Situation de la vacance et de la rotation.....	18
3. GOUVERNANCE ET MANAGEMENT.....	21
3.1 Évaluation de la gouvernance.....	21
3.1.1 Relations avec la collectivité de rattachement.....	21
3.1.2 Conseil d'administration	22
3.1.3 Direction générale	23
3.1.4 Relations inter-bailleurs.....	23
3.2 Évaluation générale de l'organisation et du management	24
3.2.1 Présentation de l'organisation.....	24
3.2.2 Projet d'entreprise	25
3.2.3 Organisation du contrôle interne.....	25
3.3 Système d'information	26
3.4 Politique d'achat et commande publique.....	27
4. DIAGNOSTIC FINANCIER RÉTROSPECTIF	28
4.1 Revue de l'information comptable.....	28
4.2 Analyse de l'exploitation	28
4.2.1 Excédent brut d'exploitation	28
4.2.2 Produits d'exploitation.....	30
4.2.3 Coûts de gestion	31
4.2.4 Maintenance.....	32
4.2.5 Autres charges.....	32
4.2.6 Capacité d'autofinancement, résultats.....	33

4.3	Analyse de la situation financière	36
4.3.1	Fonds de roulement net global et situation à terminaison des opérations.....	37
4.3.2	Indépendance financière.....	38
4.3.3	Besoin ou ressource en fonds de roulement et trésorerie	38
4.4	Investissements et modalités de financement	39
4.5	Analyse de la dette	40
4.5.1	Encours de dette et annuités d'emprunts locatifs.....	40
4.5.2	Analyse de la soutenabilité de la dette.....	42
5.	POLITIQUE PATRIMONIALE.....	44
5.1	Analyse de la politique patrimoniale.....	44
5.2	Analyse de la mise en œuvre de la politique patrimoniale	45
5.2.1	Offre nouvelle	45
5.2.2	Interventions sur le parc existant	46
5.2.3	Accessibilité et adaptation du parc	47
5.2.4	Sécurité dans le parc et diagnostics techniques.....	47
5.2.5	Démolitions	48
5.2.6	Ventes	48
5.2.7	Autres activités	49
5.3	Exercice de la fonction maîtrise d'ouvrage	49
5.3.1	Engagement et suivi des opérations.....	49
5.3.2	Analyse d'opérations	50
6.	POLITIQUE SOCIALE ET GESTION LOCATIVE.....	52
6.1	Caractéristiques des populations logées.....	52
6.2	Politique d'attribution	53
6.3	Accessibilité économique du parc.....	54
6.3.1	Charges locatives	54
6.3.2	Politique de loyers	54
6.3.3	Supplément de loyer de solidarité.....	55
6.4	Qualité du service rendu et relations avec les locataires	55
6.4.1	Gestion de proximité.....	55
6.4.2	Accompagnement social lié au logement	56
6.4.3	Concertation des locataires	56
6.4.4	Enquête de satisfaction des locataires.....	56

6.4.5	Réclamations des locataires	56
6.4.6	Politique de suivi des créances et des impayés	57
7.	ANALYSE PRÉVISIONNELLE.....	60
7.1	Investissements et modalités de financement	60
7.2	Analyse de l'exploitation	63
7.3	Analyse de la dette	64
7.4	Analyse de la situation financière	66
ANNEXES DU RAPPORT		69
I.	Informations générales, capital et répartition de l'actionnariat de l'organisme	71
II.	Tableau des irrégularités	73

SYNTHÈSE DU RAPPORT

Office public de l'habitat (OPH) ayant pour collectivité territoriale de rattachement le Département de l'Aisne, l'OPH Aisne a connu une forte croissance au cours de la dernière décennie, en raison de sa fusion avec l'OPH de Soissons en 2013, puis l'OPH de Laon en 2019. Dénommé OPAL pour « Offices Publics de l'Aisne et de Laon », il est propriétaire de 13 463 logements et équivalents-logements au 31 décembre 2019.

Le département de l'Aisne présente des indicateurs économiques, sociaux et démographiques défavorables.

Son taux de pauvreté (18,5% en 2017) est supérieur de 3,6 points au taux national et sa population s'est réduite de 0,2% par an en moyenne entre 2012 et 2017¹. Cette situation n'est toutefois pas uniforme : la moitié nord du département est particulièrement touchée en raison du déclin industriel et de son éloignement des principaux centres métropolitains. Le sud du département bénéficie en revanche, dans une certaine mesure, de l'attractivité de l'Île-de-France.

Le marché du logement est à l'image de cette situation socio-économique : globalement détendu, avec toutefois quelques poches de tension dans le sud du département.

Dans ce contexte, l'OPAL joue un rôle social majeur avec des logements économiquement très accessibles. Il loge une population modeste (71,2% des ménages disposent de ressources inférieures à 60% des plafonds), dans un parc bien entretenu et avec des niveaux de loyer modérés (67% des logements ont un loyer inférieur au loyer pris en compte pour les aides au logement).

Sa politique historique dite de « maintenance renforcée », privilégiant les dépenses de gros entretien et les investissements sous forme de remplacements ponctuels de composants, a permis à l'OPAL de maintenir son parc en bon état d'entretien. Elle a toutefois pour contrepartie un très faible nombre de réhabilitations lourdes en particulier pour améliorer la performance énergétique du parc (31 % du parc est sous étiquette E, F et G).

Mais l'OPAL subit tout particulièrement la situation dégradée du département de l'Aisne, en raison de la localisation et des caractéristiques physiques de son parc. Dans le nord du département, territoire en déclin démographique, les taux de vacance et de rotation sont élevés, ce qui pénalise financièrement l'office. Ce constat est également relevé dans certains quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), où est situé 47% du parc de l'OPAL. Enfin, le patrimoine se caractérise par des logements d'assez grande typologie, peu en phase avec la demande actuelle, qui se concentre sur les logements de petites typologies (T1-T2) et les logements individuels.

Validé en décembre 2020, le plan stratégique de patrimoine (PSP) couvrant la période 2021-2030 prévoit un accroissement des investissements et une accélération du rythme des démolitions.

¹ Source : INSEE.

La production annuelle de logements atteindrait environ 200 logements, à comparer aux 139 logements mis en service chaque année entre 2015 et 2019. Les investissements sur le parc existant s'élèveraient selon le scénario retenu entre 9 et 15 millions d'euros par an (7,3 millions d'euros entre 2015 et 2019).

Entre 2021 et 2030, les démolitions concerneraient 955 logements, à rapprocher des 87 démolitions réalisées entre 2015 et 2019.

Pour financer ce programme ambitieux d'investissement, l'OPAL peut s'appuyer sur son faible niveau d'endettement. Fin 2019, le montant de ses annuités représente 32,7% de ses loyers.

Le levier de la dette est toutefois à mobiliser avec précaution, afin de maintenir un niveau d'autofinancement suffisant. Compte tenu d'handicaps structurels (produits locatifs pénalisés par la vacance et le faible niveau de ressources de la population, niveau élevé de TFPB), la rentabilité de l'OPAL est en effet durablement modeste. Sa capacité d'autofinancement brute a représenté en moyenne 35,4% de son chiffre d'affaires entre 2015 et 2019, soit 4 points de moins que la médiane de la population de référence.

Par ailleurs, sa structure financière relativement tendue ne lui permet pas de disposer d'un niveau important de ressources propres mobilisables pour financer son programme d'investissement, malgré la forte accélération des ventes de patrimoine (30 logements vendus en 2019, pour des produits de cessions de 2,2 millions d'euros).

Les projections financières réalisées au premier semestre 2020 montrent que le programme ambitieux des investissements mettrait en tension la situation financière de l'office. Son fonds de roulement deviendrait ainsi négatif en fin de période. Certaines des hypothèses retenues apparaissent toutefois exagérément pessimistes. En outre, de nombreux ajustements sont envisageables pour rendre ce programme plus soutenable.

La programmation et le coût unitaire des travaux sur le parc existant devront être déclinés sur l'ensemble de la période, afin qu'il soit possible d'évaluer le nombre de logements qui seraient réhabilités d'ici à 2028 pour le montant d'investissements projeté.

Le volume des démolitions devra lui aussi être précisé, compte tenu de ses incidences financières et de son impact sur la programmation des constructions neuves et des réhabilitations. Dans cet exercice, l'OPAL devra avoir pour priorité le maintien en quantité suffisante d'une offre économiquement accessible et techniquement de qualité dans des secteurs particulièrement touchés par la précarité.

Un arbitrage est également attendu sur le montant et l'affectation (développement, réhabilitations) des aides financières dont pourra bénéficier l'OPAL, en particulier de la part de sa collectivité de rattachement. A cet égard, un rééquilibrage des aides au profit de la réhabilitation thermique du parc paraît souhaitable.

Il s'agira enfin de décider de recourir ou non à des dispositifs de financement nouveaux, comme les titres participatifs.

Ces arbitrages sont indispensables pour permettre au conseil d'administration (CA) de valider la soutenabilité financière de cette stratégie patrimoniale et ainsi donner à ses partenaires (collectivités territoriales, Etat, organismes financiers) une visibilité sur les engagements financiers à prévoir.

Bien que l'OPAL ne soit pas soumis à l'obligation de regroupement introduite par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (ELAN), des réflexions sont en cours sur un éventuel rapprochement avec d'autres organismes. Un tel rapprochement aurait pour objectif d'élargir l'assise financière de l'office, afin de faciliter la mise en œuvre de son programme d'investissement. L'issue de ces réflexions aura donc elle aussi nécessairement une incidence sur la vitesse de mutation de son patrimoine.

La directrice générale



Rachel CHANE-SEE-CHU

1. PRÉAMBULE

L'Ancols exerce le contrôle de l'Office Public Habitat Aisne en application de l'article L. 342-2 du code de la construction et de l'habitation : « 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'efficience 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'agréments

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 du 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 application de la délibération 2019-09 du conseil d'administration de l'Ancols du 23 janvier 2019, l'OPH Aisne n'a pas été identifié comme devant faire l'objet d'un diagnostic approfondi pour la vérification de l'absence de surcompensations. Cette délibération prescrit un examen approfondi lorsque l'organisme se situe cumulativement dans le quatrième quartile pour les deux indicateurs mentionnés dans ladite délibération. Calculés en valeurs moyennes sur les trois dernières années pour lesquelles les données exhaustives sont disponibles au moment de l'arrêt de la programmation par le conseil d'administration de l'Agence, le seuil du quatrième quartile s'établit à 50,84 % pour le ratio d'excédent brut d'exploitation sur le chiffre d'affaires et à 2,39 % pour celui de résultat net comptable sur les immobilisations brutes nettes de l'endettement. Les valeurs calculées pour l'organisme à partir de ses données déclarées sur Harmonia sont respectivement de 43,1 % et de 1,24 %. Les diligences menées dans le cadre du contrôle n'ont pas entraîné un redressement de ces résultats qui aurait conduit

à un repositionnement de l'organisme par rapport aux valeurs des seuils des quatrièmes quartiles susmentionnés.

Le précédent rapport d'inspection, de décembre 2011, soulignait le rôle social exercé par l'office ainsi que sa bonne situation financière lui permettant d'accompagner son programme d'investissement.

Le bailleur social devait toutefois s'attacher à clarifier la répartition des missions exercées dans le cadre de la mutualisation des moyens de l'office avec ceux de l'office de Laon.

2. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ORGANISME

Fondé en 1924, l'OPAL est l'office public du département de l'Aisne. Dans sa configuration actuelle, il est le résultat des fusions successives de l'office public de l'habitat de l'Aisne avec les offices publics HLM d'Hirson en 1972, de Soissons (3 900 logements) en 2013 et de Laon (4 500 logements) au 1^{er} janvier 2019.

Son siège social se trouve à Laon, préfecture de l'Aisne. L'OPH Aisne est un opérateur important du département dans la mesure où son parc locatif y représente plus du tiers de l'offre de logements sociaux. Avec 13 463 logements et équivalents logements au 31 décembre 2019, il est le deuxième bailleur social du département derrière la SA d'HLM Clésence – Action Logement Immobilier (21 000 logements).

2.1 Contexte socio-économique

Bien que la situation économique et démographique de l'Aisne soit globalement défavorable, les réalités locales sont contrastées. Le Nord et le centre du département (Thiérache, agglomérations de Laon, Saint-Quentin et Chauny-Tergnier) sont pénalisés par leur éloignement des principaux centres métropolitains et par le déclin industriel. A l'inverse, le sud du département (agglomérations de Château-Thierry et Villers-Cotterêts) bénéficie dans une certaine mesure de la proximité et de l'attractivité de la région parisienne.

Selon les données de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE), l'Aisne compte 534 500 habitants au 1^{er} janvier 2017. Département le moins peuplé des Hauts-de-France, il est le seul de la région qui ait connu une baisse démographique sur la période 2012-2017 (-0,2% par an). Le déficit migratoire n'y a pas été compensé par le solde naturel de la population, hormis dans les arrondissements de Château-Thierry et de Soissons. La majorité des villes-centres du département connaît un net déclin démographique. Chauny, Hirson, Laon, Tergnier et Saint-Quentin ont ainsi perdu entre 0,5% et 0,9% de leur population chaque année entre 2007 et 2017. La population de Soissons et de Château-Thierry est restée stable. Seule celle de Villers-Cotterêts a progressé (+0,7% par an).

Les indicateurs socio-économiques sont eux aussi dégradés, comme le montre le tableau :

Tableau 1 : Principaux indicateurs socio-économiques - 2017

	Département de l'Aisne	Région Hauts-de-France	France métropolitaine
Part des ménages fiscaux imposés	44,3%	45,7%	52,1%
Médiane du revenu disponible par unité de consommation (en €)	19 100	19 520	21 110
Taux de pauvreté	18,5%	17,9%	14,1%
Taux de chômage des 15 à 64 ans	17,8%	16,8%	13,9%

Source : INSEE – Comparateur de territoires (2017)

Le marché du logement est à l'image de ce contexte démographique et économique. Le nord et le centre du département apparaissent fortement détendus. Limitrophes de l'Île-de-France, les secteurs de Château-Thierry et de Villers-Cotterêts sont en revanche plus dynamiques. Présentés dans le tableau

n° 2, les niveaux d'indice de tension de la demande² varient ainsi du simple au triple entre les principaux EPCI du département. Ils demeurent toutefois inférieurs au taux national, quel que soit le territoire concerné.

Tableau 2 : Indice de tension de la demande de logements locatifs sociaux dans les principaux EPCI du département de l'Aisne au 31/12/2019

Intercommunalité	Indice de tension de la demande
CA Chauny Tergnier La Fère	1,2
CA du Pays de Laon	1,6
CA de la région de Château-Thierry	3,6
CA du Saint-Quentinoise	1,7
CA du Soissonnais	2,0
CC des Trois Rivières (Hirson)	1,0
<i>Département de l'Aisne</i>	2,2
<i>Région Hauts-de-France</i>	2,9
<i>France métropolitaine</i>	4,4
<i>France métropolitaine hors Ile-de-France</i>	3,4

Source : Système national d'enregistrement de la demande (SNE)

2.2 Descriptif du parc

2.2.1 Structure et localisation

Au 31 décembre 2019, l'OPAL est propriétaire de 13 035 logements familiaux et 428 équivalents logements répartis en foyers pour personnes âgées, résidences étudiantes ou d'accueil pour personnes âgées (source : rapport de gestion 2019). Le parc est conventionné à l'APL à hauteur de 98%.

Dans un contexte démographique et économique globalement défavorable, le parc de l'OPAL apparaît particulièrement pénalisé par sa localisation et par ses caractéristiques physiques.

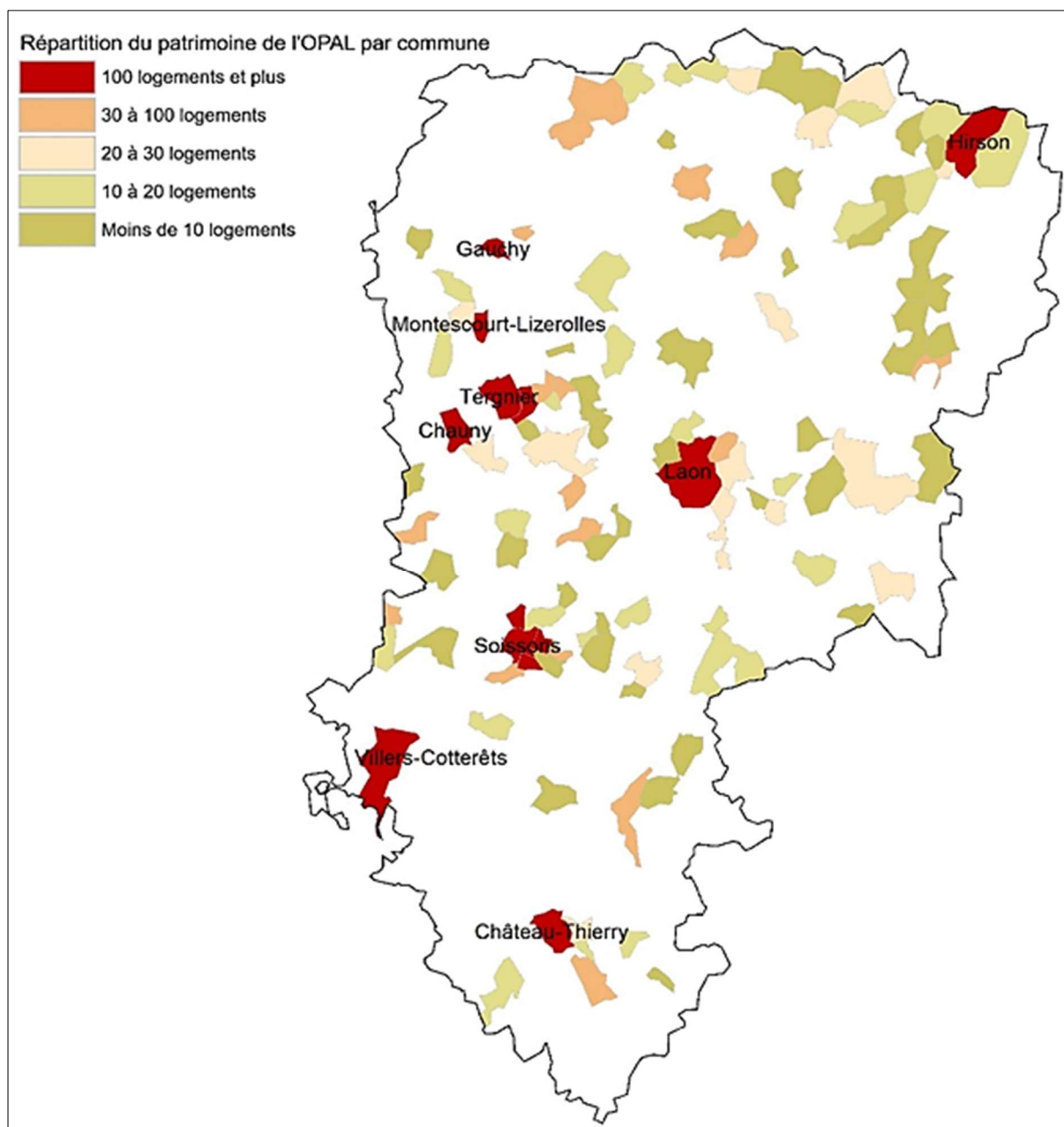
Il est en effet majoritairement situé en milieu urbain, et tout particulièrement dans les villes-centres de la moitié nord du département. Les villes de Chauny, Hirson, Laon et Tergnier, dont le déclin démographique a été souligné au paragraphe précédent, concentrent ainsi près de la moitié du patrimoine de l'office. L'OPAL est également très implanté à Soissons (3 286 logements, soit 25% de son parc). Il est en revanche sous-représenté dans les communes plus dynamiques de Château-Thierry et de Villers-Cotterêts et, plus généralement dans le sud du département.

L'office compte 47% des logements en quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), contre 31% du parc HLM à l'échelle nationale. Au titre du premier programme de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), l'OPAL a été concerné par le projet de renouvellement urbain des quartiers de Presles et Chevreux à Soissons. L'inscription du quartier Saint-Crépin sur la même commune de

² L'indice de tension de la demande est le rapport le nombre de demandes de logements locatifs sociaux et le nombre d'attributions annuelles, hors mutations internes, mesurés par le SNE (Système national d'enregistrement de la demande).

Soissons au Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) va également mobiliser l'office de manière significative.

Figure 1 : Cartographie du patrimoine



Source : OPAL – Diagnostic du PSP

Outre sa surreprésentation dans des secteurs peu attractifs, ce patrimoine présente des caractéristiques physiques globalement peu en phase avec la demande.

D'une ancienneté moyenne d'environ 40 ans, il est à plus de 50% constitué de logements construits entre 1960 et 1980. Cette période a été marquée par une production très homogène d'immeubles collectifs R+4 sans ascenseur comportant majoritairement des logements d'assez grande typologie. Indépendamment de leur localisation, ces logements sont aujourd'hui peu demandés, comme le montre le tableau n°3. Selon leur profil, les ménages demandeurs privilégient en effet soit les appartements de plus petite typologie dans des immeubles avec ascenseur, soit les logements individuels. Ces derniers

représentent un quart du parc de l'OPAL. Cette proportion est certes équivalente à celle observée dans l'ensemble du parc HLM du département, mais elle est peu en phase avec les caractéristiques de la demande : dans l'Aisne, lorsque les demandeurs expriment une préférence quant à la catégorie du logement sollicité, plus de 65% d'entre eux souhaitent un logement individuel (source : SNE).

Tableau 3 : Comparaison de l'offre et de la demande de logement social par typologie

Typologies de logements (en %)	T1 et T2	T3	T4	>T4
Demandes SNE dans le département de l'Aisne	42,1%	33,3%	19,9%	4,7%
Parc de l'OPAL	22,6%	35,2%	31,2%	11,0%
Parc HLM du département de l'Aisne	25,2%	34,2%	30,6%	10,0%

Source : Infocentre SNE et RPLS au 01/01/2019

Compte tenu de ces caractéristiques de localisation et de structure, le patrimoine de l'OPAL présente de lourds enjeux de recomposition territoriale et technique. Le déficit d'attractivité de son parc expose en effet l'office à des taux de vacance et de mobilité élevés, qui le pénalisent financièrement.

2.2.2 Situation de la vacance et de la rotation

Recommandation 1 : La vacance de logements est élevée dans son ensemble, en particulier la vacance commerciale qui représente 5,1% au 1^{er} janvier 2019. Elle a progressé de 49% entre fin 2015 et fin 2019. L'office devra poursuivre ses efforts pour la réduire.

Tableau 4 : Évolution du nombre de logements vacants

	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de logements vacants au 31 décembre	499	503	557	630	747
Nombre de logements vacants techniques	226	218	240	294	102
Nombre de logements vacants depuis plus de 3 mois hors vacants techniques	162	177	189	252	440

Source : Etats réglementaires

L'augmentation du nombre de logements vacants commerciaux depuis plus de 3 mois est particulièrement marquée. Elle a été multipliée par 2,7. Le taux de vacance commerciale s'élève à 2,1% pour l'OPAL, à comparer aux taux départemental (1,6%), régional (0,8%) et national (1,3%). Elle montre bien les difficultés croissantes que rencontre l'OPAL pour louer certaines composantes de son patrimoine.

Si ces difficultés touchent l'ensemble des bailleurs intervenant dans le département, l'OPAL semble particulièrement affecté en raison de sa forte présence dans certains secteurs parmi les plus détendus avec une offre peu adaptée aux besoins et aux attentes des demandeurs. Selon les données du RPLS³, le taux de vacance commerciale de l'OPAL atteint 5,1% au 1^{er} janvier 2019, soit un niveau supérieur à celui observé à l'échelle du département de l'Aisne (3,7%) et plus éloigné encore du taux régional (1,9%) et du taux national (2,8%).

³ Répertoire du parc locatif social.

Cette vacance est concentrée sur les communes de Hirson, Tergnier et Laon. Elles regroupent les deux tiers des logements vacants commercialement pour 45% du parc total de l'OPAL. Le taux de vacance est particulièrement élevé à Hirson, comme le montre le tableau n°5.

Tableau 5 : Principales communes affectées par la vacance commerciale

Communes	Nombre total de logements proposés à la location	Nombre de logements proposés à la location mais vacants	Taux de vacance commerciale	Nombre total de logements proposés à la location en QPV	Nombre de logements proposés à la location mais vacants en QPV	Taux de vacance commerciale en QPV
Laon	4 482	258	5,8%	2 406	210	8,7%
Hirson	815	99	12,1%	392	71	18,1%
Tergnier	736	84	11,4%	408	51	12,5%

Source : RPLS au 01/01/2019

A l'inverse, la vacance est maîtrisée à Soissons, où le taux de vacance commerciale est limité à 1,5% dans l'ensemble de la commune et même 1,2% en QPV.

Dans sa réponse, l'OPAL précise néanmoins que l'accentuation de la vacance est en partie liée :

- Au projet ANRU Saint-Crépin à Soissons (41 départs non remplacés entre 2018 et 2019) ;
- Au projet de démolition de l'immeuble Descartes à Laon (13 départs non remplacés entre 2017 et 2019) ;
- Au projet de démolition de l'immeuble Palissy à Laon (40 départs non remplacés entre 2015 et 2016).

La vacance longue, de nature structurelle, se double d'une vacance de plus courte durée liée au taux de rotation particulièrement élevé observé à l'OPAL, y compris par rapport à celui constaté à l'échelle du département de l'Aisne. Cette rotation est elle aussi concentrée dans quelques secteurs, en particulier dans le Nord du département.

Tableau 6 : Évolution du taux de rotation

	2015	2016	2017	2018	2019
OPAL	13,1%	14,3%	12,8%	12,8%	13,5%
Département de l'Aisne	12,7%	11,4%	12,1%	11,8%	10,8%
Région Hauts-de-France	10,1%	10,1%	9,6%	9,9%	9,1%
France entière	9,7%	9,8%	9,4%	9,3%	9,0%

Source : RPLS

Les pertes financières dues à la vacance progressent au même rythme que le nombre de logements vacants. Hors charges non récupérées, elles représentent en 2018 3,4 millions d'euros, soit 6,4% des produits locatifs potentiels. Cette perte réduit mécaniquement les marges financières issues de l'exploitation du patrimoine (excédent brut d'exploitation et capacité d'autofinancement).

Tableau 7 : Évolution des pertes financières de la vacance

Montants en milliers d'euros

	2015	2016	2017	2018	2019
Total des loyers et redevances non quittancés en raison de la vacance	ND	2 739,68	2 720,26	3 363,04	3 559,28
dont OPH de l'Aisne	ND	1 804,07	1 662,77	2 162,56	–
dont OPH de Laon	721,35	935,61	1 057,49	1 200,48	–
en % des loyers et redevances ⁽¹⁾	ND	5,1%	5,2%	6,4%	6,7%

⁽¹⁾ Loyers et redevances non quittancés / Loyers totaux des logements familiaux, foyers et résidences étudiantes (comptes 704 hors 7047 et "autres 704") + Loyers et redevances non quittancés

Source : Etats réglementaires

Les problématiques de la vacance et de la rotation des locataires font l'objet d'une vigilance particulière de la part de la gouvernance et de la direction générale. Un important travail de diagnostic a été mené à bien, pour identifier notamment les motivations des locataires qui quittent leur logement. Les programmes touchés par une vacance et une rotation, élevées, font l'objet d'un suivi et d'objectifs spécifiques. Dans le cadre du plan d'actions 2019-2021 de l'office, deux groupes de travail ont été constitués sur ces thématiques. L'un est chargé de définir des actions visant à optimiser le taux d'occupation du parc. L'autre a pour objet d'élaborer un programme de fidélisation des locataires. Ces deux groupes de travail doivent remettre leurs propositions en fin d'année 2020.

Les actions qui seront retenues à l'issue de cette démarche sont principalement de nature commerciale et doivent porter leurs effets à court terme. Elles auront pour objectif essentiel de stabiliser voire réduire légèrement les taux de vacance et de rotation.

Mais il s'agit à plus long terme pour l'OPAL d'engager une profonde mutation de son patrimoine, afin d'atténuer ses handicaps structurels. C'est le principal objectif du plan stratégique de patrimoine (PSP) 2021-2030 validé en décembre 2020.

3. GOUVERNANCE ET MANAGEMENT

L'OPH Aisne est un office dont la collectivité de rattachement est le Département de l'Aisne. Il a fusionné le 1^{er} janvier 2019 avec l'OPH de Laon, qui avait pour collectivité de rattachement la communauté d'agglomération du Pays de Laon. Les deux offices étaient liés par une convention de gestion commune depuis 1979 et s'appuyaient sur les mêmes équipes, salariées de l'OPH Aisne. Cet ensemble avait pour appellation commerciale « OPAL », acronyme d'offices publics de l'Aisne et de Laon. Cette dénomination a été conservée après la fusion.

La présidence de l'office est assurée depuis juin 2015 par M. Freddy GRZELICZAK, conseiller départemental de l'Aisne, adjoint au maire de Saint-Quentin et vice-président de la Communauté d'Agglomération du Saint-Quentinois en charge de l'habitat.

La direction générale est exercée par M. Jean-Denis MEGE depuis avril 2016. Il était également directeur général de l'OPH de Laon jusqu'au 31 décembre 2018.

3.1 Évaluation de la gouvernance

3.1.1 Relations avec la collectivité de rattachement

Outre les financements de droit commun du Département dont bénéficie l'OPAL au même titre que les autres organismes de logement social intervenant dans l'Aisne, l'office fait l'objet d'un soutien particulier de sa collectivité de rattachement pour la réalisation d'opérations qui répondent aux orientations de sa politique de l'habitat. Ces aides sont contractualisées dans des conventions annuelles. Les principales actions financées au titre de ces conventions portent sur la revitalisation des centres-bourgs, le renouvellement urbain, la réalisation d'opérations dédiées à l'accueil de publics relevant de la compétence du département (jeunes, personnes âgées, personnes handicapées) et l'accession sociale à la propriété dans le cadre du programme « Ma Maison dans l'Aisne » (cf. §5.2.6). Ce soutien financier s'élevait à environ 800 000 euros par an jusqu'en 2019. Il a été porté à 1 323 000 euros en 2020.

Ce dispositif appelle les remarques suivantes :

La mise en œuvre de ces conventions ne fait l'objet d'aucun bilan formalisé avec les services du Département. Le conseil d'administration de l'OPAL est uniquement saisi pour autoriser la signature de chaque convention annuelle mais n'est pas informé en retour de la réalisation des engagements contenus dans les conventions précédentes.

Par ailleurs, il conviendrait que le soutien financier du Département soit davantage orienté vers les priorités d'action de l'OPAL, en particulier la réhabilitation thermique de son parc. Le Département accompagne certes ce type d'opération dans le cadre de ses financements de droit commun mais, compte tenu des enjeux spécifiques de l'OPAL (cf. §5.1) et des besoins financiers qui en résultent, un renforcement des aides accompagné d'une programmation précise serait de nature à accélérer le rythme de traitement du parc de l'OPAL. A ce jour, seule la convention financière de 2019 a comporté un financement dédié à l'amélioration de la performance énergétique du parc, pour un montant très

modeste de 30 000 euros. L'augmentation du soutien financier du Département pour 2020 ne porte pas sur cette thématique mais principalement sur le développement d'une offre de logements seniors.

3.1.2 Conseil d'administration

La composition, l'organisation et le fonctionnement du CA et de son bureau sont conformes à la réglementation. Le CA s'est réuni à neuf reprises en 2019, année particulière en raison de la fusion avec l'OPH de Laon.

Les instances de l'OPAL sont notamment constituées, outre le CA et son bureau, de la Commission d'Attribution des Logements et d'Examen d'Occupation des Logements (CALEOL), de la Commission d'Appel d'Offres (CAO), du Conseil de Concertation Locative (CCL) et d'une Commission Consultative Impayés.

Le bureau dispose de larges attributions, le CA lui ayant délégué l'intégralité des compétences prévues au dernier alinéa de l'article R.421-16 du CCH.

Elles ont été complétées en avril 2019 par quatre commissions issues du CA : la commission économique, la commission de l'aménagement territorial, la commission perspectives et stratégies et la commission gestion sociale, tranquillité, actions sportives et culturelles. Elles ont vocation à approfondir certains sujets complexes et à être un lieu d'échange entre les membres du comité de direction et les administrateurs. Elles sont présidées par M. GRZETCZAK et composées de 4 autres administrateurs, dont un représentant des locataires.

Ces commissions se sont réunies en moyenne à 3 reprises depuis leur création, avec toutefois une fréquence supérieure pour la commission économique (5 réunions). A l'inverse, la commission de l'aménagement territorial ne s'est réunie qu'à une seule reprise.

Le contrôle a relevé que le président a bénéficié, en 2016, d'un montant de 7 634 euros d'indemnités pour des déplacements dont 4 766 euros sont en dehors du champ d'indemnisation défini par les dispositions réglementaires (article R. 421-56 du CCH). Inscrites dans une délibération du 2 juin 2015, les règles d'indemnisation des administrateurs prévoyaient également la prise en charge par l'office des frais de participation des membres du bureau et des représentants des locataires aux manifestations entrant dans l'objet social des OPH. L'office a ainsi versé à son président des indemnités pour des motifs qui, bien qu'ils correspondent à des missions de représentation de celui-ci, ne sont pas prévus par la réglementation. Il s'agit en particulier de réunions avec des élus locaux, d'inaugurations d'immeubles ou de déplacements au siège de l'OPH pour des formalités administratives.

Il est rappelé que les conditions d'indemnisation des administrateurs pour les frais engagés dans le cadre de leurs fonctions restent encadrées par les dispositions de l'article R. 421-56 du CCH dans sa rédaction antérieure au 20 juin 2008⁴, et par les arrêtés des 31 juillet 1985 et 28 avril 1998 pris en application de celui-ci. Ces textes précisent que l'indemnisation des administrateurs ne peut porter que sur les frais engagés ou sur les pertes de salaire subies à l'occasion de leur participation aux réunions

⁴ Malgré son abrogation par le décret n°2008-566 du 18 juin 2008 relatif à l'administration des offices public de l'habitat, l'article R. 421-56 du CCH demeure applicable en l'absence de l'arrêté prévu à l'article R. 421-10 du CCH (cf. article 5 du décret du 18 juin 2008).

du conseils d'administration, du bureau ou des commissions de l'office. Le principe de gratuité du mandat des administrateurs exclut que ceux-ci, y compris le président, soient indemnisés pour tout autre motif que la participation à ces réunions.

Dans sa réponse, l'office insiste sur la transparence avec laquelle ont été définies les modalités de calcul des notes de frais du président, actées clairement dans la délibération du 2 juin 2015. Il relève que le contrôle de légalité des services de l'Etat n'a formulé aucune remarque ni réserve sur le contenu de celle-ci et que la totalité des indemnités versées au président est en lien avec l'objet social de l'office et avec son mandat. Il ajoute que, dans le cadre du développement de son contrôle interne, l'OPH a procédé à divers audits et a sollicité un cabinet d'avocats. Celui-ci a recommandé de mettre en œuvre une approche plus restrictive de la réglementation, ce que l'OPAL a effectué en sollicitant de nouveau son conseil d'administration.

Par délibération du 5 juillet 2019, les règles d'indemnisation de l'OPAL ont ainsi été mises en conformité avec les dispositions réglementaires. En 2019, bien que le montant des indemnités versées à M. GRZEZICZAK soit comparable (7 010 euros) à celui perçu en 2018, il porte sur des frais engagés pour des activités ou déplacements dont le remboursement est autorisé par la réglementation. La progression des indemnités couvertes par la réglementation s'explique par la participation de M. GRZEZICZAK aux CALEOL ainsi qu'aux commissions thématiques présentées ci-dessus.

3.1.3 Direction générale

À la suite du départ à la retraite de l'ancien DG après 24 années de direction générale des deux offices, M. Jean-Denis MEGE lui a succédé le 4 avril 2016.

L'examen du contrat de travail du directeur général de l'OPAL et de son avenant n'amène pas d'observation particulière.

M. Jean-Denis MEGE est secondé par un directeur général adjoint, qui occupait précédemment les fonctions de secrétaire général.

3.1.4 Relations inter-bailleurs

Jusqu'à leur fusion le 1^{er} janvier 2019, l'OPH Aisne et l'OPH de Laon formaient un ensemble lié par une convention de gestion commune, sous l'appellation commerciale « OPAL ». L'employeur unique de cette structure étant l'OPH Aisne, cette convention fixait notamment les conditions de refacturation des charges de personnel à l'OPH de Laon. Elles ont été revues et affinées en mai 2012 à la suite du rapport de la Miilos⁵, qui pointait l'absence de répartition des coûts selon le temps passé par les collaborateurs pour chacun des offices. Auparavant intégralement assises sur le nombre de logements gérés, les règles de refacturation ont été légèrement adaptées, en particulier pour les charges de personnel affectées à l'investissement et pour prendre en compte la plus grande activité de l'OPH Aisne dans ce domaine. Mais l'application de clés de répartition a été maintenue.

⁵ Mission interministérielle d'inspection du logement social.

L'OPAL est membre du GIE Canopée formé en 2017 avec 3 autres OPH de départements limitrophes : Oise Habitat (13 000 logements), AMSOM Habitat (OPH issu de la fusion au 1^{er} janvier 2020 des OPH d'Amiens et de la Somme – 20 000 logements) et Reims Habitat (12 500 logements). Ce GIE a pour objet le partage des pratiques et l'élaboration de process dans le cadre de groupes de travail thématiques, l'assistance mutuelle et la mutualisation des compétences, ainsi que la recherche d'opportunités de financement et les achats groupés. Ce réseau a notamment obtenu en 2019 un prêt de 107 millions d'euros auprès de la Banque Européenne d'Investissement pour compléter les dispositifs classiques de financement des opérations de réhabilitation et de construction neuve. Le montant du prêt accordé à l'OPAL dans ce cadre s'élève à 26 millions d'euros.

Bien que l'OPAL ne soit pas soumis à l'obligation de regroupement introduite par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), des réflexions sont en cours en vue d'un rapprochement avec d'autres organismes HLM. Il aurait notamment pour objectif d'élargir l'assise financière de l'office, afin de faciliter mutation du patrimoine évoquée au paragraphe 2.

3.2 Évaluation générale de l'organisation et du management

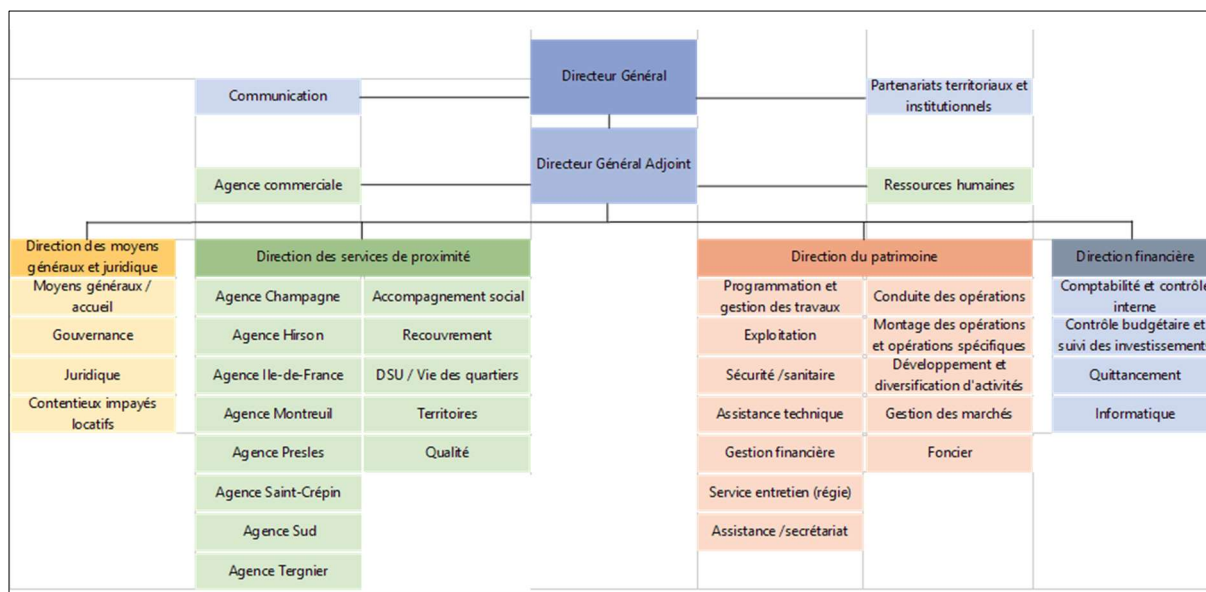
3.2.1 Présentation de l'organisation

L'office a connu de nombreuses évolutions organisationnelles durant la période de contrôle.

L'organigramme de l'OPAL a fortement évolué, d'abord pour adapter progressivement l'organisation au changement d'échelle engendré par la fusion avec l'office de Soissons, puis pour étoffer l'encadrement intermédiaire.

L'organisation est désormais stabilisée et structurée de façon classique. L'OPAL dispose de quatre directions assumant la gestion des thématiques financières, patrimoniales, des services de proximité et des moyens généraux. En complément, une agence commerciale ainsi que des services en charge des ressources humaines, de la communication et des partenariats sont directement rattachées au DG ou au DG adjoint.

Figure 2 : Organigramme



Une régie composée de 12 collaborateurs assure des prestations d'entretien courant, notamment à la libération des logements. Elle dispose également d'un atelier, où elle fabrique des volets et des portes. Elle est organisée en 3 équipes, implantées à Hirson, Laon et Soissons.

Au 31 décembre 2019, l'OPAL employait un effectif de 217,25 équivalents temps plein (ETP) correspondant à 219 salariés et représentant un ratio de 16,8 emplois pour 1 000 logements. La hausse de 29 salariés par rapport au début de la période de contrôle s'explique principalement par l'augmentation sensible des effectifs d'encadrement et de proximité entre les années 2015 et 2016.

Pour autant, l'effectif de l'office apparaît aujourd'hui proche du ratio repris dans l'édition 2018 du rapport de branche de la fédération des OPH, qui est de 17,3 ETP en ce qui concerne les OPH au patrimoine compris entre 10 000 et 15 000 logements.

3.2.2 Projet d'entreprise

Un projet d'entreprise a été approuvé en décembre 2016 pour la période 2017-2021. Il est complété par un plan d'actions plus opérationnel pour la période 2019-2021. Parmi les axes prioritaires de travail, figurent la maîtrise des indicateurs fondamentaux de l'office (vacance, impayés, autofinancement), la qualité du parc et son adaptation à la demande, la gestion des fragilités croissantes constatées dans la population ou l'impact économique de l'office dans le département. Dans le cadre du plan d'actions 2019-2021, 36 projets ont été identifiés, à visée très opérationnelle. Si les réunions des groupes de travail ont été perturbées par la situation sanitaire, ce plan d'action constitue un véritable outil de management, qui mobilise les équipes sur les principaux enjeux de l'office.

3.2.3 Organisation du contrôle interne

Une démarche structurée de contrôle interne a été engagée en juin 2017, par le recrutement d'une collaboratrice chargée de l'animation du dispositif. Placée sous l'autorité hiérarchique du directeur administratif et financier, elle est également responsable de la comptabilité.

Un programme de généralisation des modes opératoires et des processus a été lancé afin de couvrir l'ensemble des activités de l'OPAL. Il a également pour objectif d'homogénéiser la forme des documents existants et de centraliser la gestion de l'ensemble.

Une cartographie des risques, à laquelle est associée un plan de contrôle, a été validée en décembre 2019. Leur mise en œuvre devait faire l'objet d'un premier point d'étape à l'été 2020. Celui-ci a été reporté compte tenu des retards subis en raison du confinement.

L'OPAL doit ainsi être doté à terme d'un dispositif assez complet de contrôle interne, bien structuré et correctement dimensionné au regard de la taille de l'organisme.

L'enjeu immédiat est de finaliser la production des processus et modes opératoires car de nombreux champs restent pour le moment non couverts. En matière de financement des investissements, c'est le cas du processus de validation des opérations de construction ou de réhabilitation ou de la tenue des fiches de situation financière et comptable (cf. §4.1). En matière de traitement des créances locatives, les critères de passage en pertes doivent être formalisés tout comme la gestion des réparations locatives. La procédure de suivi des impayés doit également être complétée avec l'intervention du service social et des agences.

Il s'agit également de favoriser l'appropriation de ce dispositif par l'ensemble des collaborateurs. L'OPAL a ainsi fait l'acquisition en début d'année 2020 d'un logiciel permettant de regrouper les processus et de permettre une meilleure diffusion de ceux-ci.

L'organisme envisage également de déconcentrer le contrôle interne en identifiant des relais au sein des différentes directions et agences.

Afin d'améliorer son positionnement, l'Ancols recommande que la fonction d'animation du contrôle interne soit directement rattachée à la direction générale. Elle recommande en outre que l'OPAL se dote d'un véritable contrôle de gestion. En effet, celui-ci participe également, au même titre que le contrôle interne ou que la fonction qualité, au dispositif de maîtrise des activités. Or cette fonction n'est aujourd'hui pas identifiée dans l'organigramme.

Dans sa réponse, l'OPAL précise que le contrôle interne et la qualité sont, depuis février 2021, directement rattachés à la direction générale. Il ajoute que le recrutement d'un contrôleur de gestion, rattaché au directeur général adjoint, est en cours et devrait pouvoir être installé à la fin du premier semestre 2021.

3.3 Système d'information

L'OPAL présente la spécificité de disposer de son propre système d'information, déployé dans les années 1990 et dénommé Score. Sa maintenance et son développement sont assurés en interne et, jusqu'en 2019, par un GIE local. Compte tenu des fragilités que ce type d'organisation peut présenter, un audit externe a été réalisé en 2018 afin notamment d'évaluer la pérennité à moyen terme de cet outil.

Le diagnostic conclue que Score demeure plus performant que la moyenne des solutions présentes sur le marché, notamment en matière de gestion des relations avec les interlocuteurs extérieurs (locataires,

fournisseurs, réservataires), de dématérialisation des documents et de facilité de navigation. Il relève néanmoins que peu de développements sont intervenus dans les dernières années précédant l'audit. Il constate en particulier des retards dans des mises à jour réglementaires et l'absence de module innovant, notamment en matière de gestion technique de patrimoine, de système d'information géographique ou d'applications mobiles. Il recommande également le renforcement du management du système et l'amélioration de la coordination entre les utilisateurs et l'équipe de développement.

Ce diagnostic a conduit la direction de l'OPAL à préférer le maintien de Score, au moins pour les 5 années à venir, plutôt que la migration vers une solution de marché. Pour répondre aux recommandations de l'audit, l'équipe technique a été renforcée par le recrutement en 2019 d'un responsable informatique, dont l'OPAL était jusqu'alors dépourvu. L'intervention du GIE est désormais limitée à la gestion de l'infrastructure et du matériel. Le développement et la maintenance du système d'information sont réalisés strictement en interne, par une équipe de 5 collaborateurs dont 2 développeurs.

L'OPAL vient d'engager une deuxième phase d'audit, consacrée au périmètre de Score. Elle doit permettre de cartographier les besoins des utilisateurs et d'identifier les investissements à engager pour y répondre, soit sous la forme de développements de Score, soit par l'acquisition d'applicatifs sur le marché. Cet audit doit se traduire par un plan d'actions dont la validation est prévue en fin d'année 2021.

L'Ancols recommande que ce plan d'actions prévoie la constitution et l'actualisation d'une véritable base de données patrimoniale, indispensable au pilotage des orientations stratégiques de l'OPAL dans ce domaine. Un premier exercice a été réalisé dans le cadre de la préparation du PSP 2021-2030 : un inventaire exhaustif du patrimoine a été constitué, reprenant pour chaque programme les différents critères de cotation et les interventions envisagées pour les 10 prochaines années. Mais les informations qu'il comporte sont insuffisantes pour en faire un outil de gestion technique du patrimoine car l'ancienneté des composants n'y figure pas.

3.4 Politique d'achat et commande publique

À la suite d'un audit du processus d'achat réalisé au premier semestre 2019, l'OPAL a modifié sa procédure interne dans un double objectif d'amélioration de la fluidité dans la passation des marchés et de facilitation de l'accès des TPE et PME. Cette procédure n'appelle pas de remarque et apparaît conforme à la réglementation de la commande publique⁶.

L'audit pointe par ailleurs un certain nombre de risques liés à l'éclatement de la fonction achat et à l'absence d'un service unique et centralisé chargé de la définition des besoins, de la passation des marchés et de leur exécution, qui assurerait plus globalement le contrôle interne des achats et des dépenses de l'office. A ce stade, aucune évolution de l'organisation de l'OPAL n'est intervenue pour répondre aux recommandations formulées dans cet audit.

⁶ En raison du contexte sanitaire et des contraintes liées au déplacement, l'Ancols n'a pas pu procéder au contrôle approfondi des dossiers de marché.

4. DIAGNOSTIC FINANCIER RÉTROSPECTIF

L'analyse financière rétrospective porte sur les états financiers des exercices 2015 à 2019. Afin d'être cohérent avec l'analyse prévisionnelle présentée au chapitre 7 et compte tenu de la grande proximité entre l'OPH de Laon et l'OPH Aisne, cette analyse est présentée à l'échelle du nouvel ensemble issu de la fusion de ces deux offices au 1^{er} janvier 2019. Il a ainsi été procédé à une agrégation des données Harmonia des deux offices sur la période 2015-2018. Les particularités propres à chaque organisme sont commentées dans le corps du rapport.

4.1 Revue de l'information comptable

La tenue de la comptabilité générale et des états réglementaires ne fait pas obstacle à l'analyse financière.

Elle appelle toutefois la remarque suivante.

Dans les fiches de situation financière et comptable, le nombre d'opérations présentées dans les rubriques « en cours » et « terminées non soldées » est anormalement élevé. Elles représentent un volume de 319 millions d'euros, soit près de 11 années d'investissements au rythme observé entre 2015 et 2019. Cette situation résulte du retard accumulé dans les clôtures d'opérations, qui doivent faire l'objet d'une présentation au bureau du CA (cf. §5.3.1).

4.2 Analyse de l'exploitation

Dans cette première phase du diagnostic financier, il s'agit principalement :

- D'apprécier la performance d'exploitation de l'organisme. Elle permet de mesurer sa capacité à générer, dans le cadre de ses activités normales et courantes, les ressources nécessaires au financement de sa stratégie d'investissement, tout en assurant un service de qualité à ses locataires ;
- D'analyser plus généralement sa rentabilité. Celle-ci intègre la performance d'exploitation présentée auparavant et y ajoute les flux financiers et exceptionnels. La rentabilité représente la trésorerie que l'office constitue au cours d'un exercice donné et qu'elle pourra mobiliser pour financer une partie de ses dépenses d'investissement.

Cette analyse s'appuie sur l'examen du compte de résultat.

Extraites de l'outil Harmonia, les valeurs de référence prises en compte pour positionner l'OPAL sont celles de l'ensemble des organismes HLM (SA d'HLM et OPH) de métropole dont le patrimoine est compris entre 5 000 et 20 000 logements.

4.2.1 Excédent brut d'exploitation

Le premier indicateur de mesure de la performance d'exploitation d'un organisme est l'excédent brut d'exploitation (EBE). Il est calculé en retranchant du produit des activités les charges réelles

d'exploitation⁷ et ne prend donc pas en compte les flux financiers et les flux exceptionnels. Il constitue la ressource fondamentale d'un organisme et traduit sa capacité à produire des ressources propres à partir de son activité courante.

Son évolution est présentée dans le tableau suivant :

Tableau 8 : Formation de l'excédent brut d'exploitation

Montants en milliers d'euros

Rubriques	2015		2016		2017		2018		2019	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Loyers	51 401,86	99,88%	52 106,17	100,16%	52 933,20	100,02%	50 794,53	98,71%	51 113,93	99,97%
Écart de récupération de charges	- 416,29	0,81%	- 483,99	0,93%	- 494,12	0,93%	- 486,43	0,95%	- 565,10	1,11%
Produits des activités annexes	478,68	0,93%	400,46	0,77%	482,86	0,91%	361,85	0,70%	76,25	0,15%
Péréquation RLS							789,75		506,48	0,99%
Chiffre d'affaires	51 464,25	100,00%	52 022,65	100,00%	52 921,94	100,00%	51 459,70	100,00%	51 131,56	100,00%
Ventes d'immeubles	418,71		753,73		903,35		477,94		203,68	
Production stockée	- 306,28		- 256,88		- 473,77		335,98		419,73	
Production immobilisée (stocks transférés à l'actif)	0,00		- 24,51		- 30,78		- 14,82		- 12,54	
Coûts promotion immobilière	- 70,49		- 441,45		- 311,61		- 767,34		- 589,69	
Marge sur activité de promotion	41,94		30,89		87,18		31,75		21,18	
Production immobilisée	230,39		68,81		25,95		0,00		0,00	
Produit des activités	51 736,58		52 122,35		53 035,07		51 491,45		51 152,73	
Coût personnel (hors régie)	- 8 145,09	15,83%	- 8 690,22	16,70%	- 8 522,12	16,10%	- 8 818,90	17,14%	- 8 737,00	17,09%
Autres charges externes (hors CGLLS)	- 3 928,09	7,63%	- 3 674,14	7,06%	- 3 683,21	6,96%	- 4 087,04	7,94%	- 4 109,10	8,04%
Coût de gestion	- 12 073,18	23,46%	- 12 364,36	23,77%	- 12 205,33	23,06%	- 12 905,94	25,08%	- 12 846,10	25,12%
Charges de maintenance (y.c régie)	- 7 951,49	15,45%	- 8 427,13	16,20%	- 7 437,10	14,05%	- 8 659,08	16,83%	- 7 831,21	15,32%
Cotisation CGLLS	- 217,94		- 440,06		- 515,61		- 660,81		- 1 265,39	2,47%
Taxes foncières sur les propriétés bâties	- 7 950,48	15,45%	- 7 841,71	15,07%	- 7 949,87	15,02%	- 7 646,38	14,86%	- 8 581,12	16,78%
Valeurs de référence		10,06%		10,04%		10,14%		10,59%		11,55%
Créances irrécouvrables	- 639,23	1,24%	- 560,37	1,08%	- 767,37	1,45%	- 826,22	1,61%	- 1 175,00	2,30%
Excédent brut d'exploitation	22 904,27	44,51%	22 488,72	43,23%	24 159,79	45,65%	20 793,02	40,41%	19 453,92	38,05%
Valeurs de référence		48,14%		48,37%		47,81%		46,16%		45,96%

Source : Etats réglementaires

L'EBE représente 38,1% du chiffre d'affaires de l'organisme en 2019. Ce niveau est inférieur de 7,9 points aux valeurs de référence et de 11 points par rapport à la médiane des organismes ayant leur siège en région Hauts-de-France. Il s'est fortement dégradé en 2018 (-3,4 millions d'euros), sous l'effet cumulé de la baisse du chiffre d'affaires et de l'augmentation des charges d'exploitation. Cette baisse s'est poursuivie en 2019 (-1,3 million d'euros).

Les recettes locatives sont affectées par une vacance élevée et en forte progression sur la période. Leur diminution observée en 2018 a pour cause principale la réduction de loyer de solidarité (RLS), appliquée à partir de février 2018 de manière uniforme à l'ensemble des organismes HLM. Entre 2015 et 2019, le chiffre d'affaires a ainsi perdu 330 000 euros, malgré une croissance du patrimoine de 4%.

Après avoir connu une augmentation régulière jusqu'en 2018, les coûts de gestion ont été stabilisés en 2019. Les charges de maintenance sont proches de 8 millions d'euros en moyenne sur l'ensemble de la période.

⁷ A la différence de l'EBE HLM, l'EBE calculé selon les modalités du plan comptable général ne prend en compte ni les charges calculées (dotation aux amortissements locatifs et reprises de subventions) ni les charges financières (intérêts d'emprunts).

La stabilité de ces deux postes de charges d'exploitation en 2019 n'a toutefois pas empêché la poursuite de la baisse de l'EBE, notamment en raison de la forte progression de la TFPB, dont les taux sont élevés dans le département de l'Aisne.

Les évolutions de ces différents postes sont détaillées dans les développements suivants. Elles ont eu pour effet de dégrader le solde que constitue l'EBE, et de limiter ainsi la contribution de l'exploitation à la formation des ressources propres de l'OPAL. Compte tenu des besoins en investissements affichés dans le PSP, son niveau apparaît insuffisant.

4.2.2 Produits d'exploitation

Les produits d'exploitation sont presque intégralement constitués des loyers. L'activité de promotion immobilière, limitée au dispositif « Ma maison dans l'Aisne », n'y contribue que de manière marginale.

Les produits locatifs ont progressé de 3,5% entre 2014 et 2017, soit un rythme identique à l'évolution du patrimoine. Pourtant, dans le même temps, les pertes financières liées à la vacance ont fortement augmenté. Cette croissance est particulièrement marquée depuis 2017 (cf. §2.2.2). Elles représentent 6,7% des loyers en 2019, soit un niveau très élevé.

En 2018, la RLS appliquée en contrepartie de la baisse de l'APL s'est traduite par une perte de produits locatifs de 2 543 000 euros, compensée en partie par un dispositif de lissage qui prend la forme d'une modulation de la cotisation CGLLS. Il a pour objet d'uniformiser les effets de la RLS sur les organismes HLM en corrigeant les distorsions provoquées par les écarts de taux de locataires bénéficiaires de l'APL. Les organismes dans lesquels la part des locataires bénéficiaires est inférieure à la moyenne nationale se voient ainsi appliquer une majoration de la cotisation CGLLS et ceux qui sont dans la situation inverse bénéficient d'une réduction⁸. La part des locataires des deux offices bénéficiaires de l'APL (65% en 2018) étant supérieure à la moyenne nationale, le lissage se traduit par une minoration de 790 000 euros. La perte totale issue de la RLS s'élève ainsi à 1 753 000 euros. En 2019, compte tenu de la croissance du patrimoine et de la pleine effectivité de la RLS (appliquée sur 11 mois en 2018 et sur une année pleine en 2019), son montant total s'élève à 2 373 000 euros (cf. tableau n°9). En dehors du réaménagement partiel de sa dette présenté au §4.5.1, aucune mesure particulière n'a été prise en 2018 pour compenser l'effet de la RLS.

Tableau 9 : Décomposition du montant de la RLS appliquée en 2018 et 2019

Mode de production	Montants en milliers d'euros	
	2018	2019
Montant brut	2 543	2 880
Péréquation	-790	-506
Montant total	1753	2373

Source : Etats réglementaires

⁸ Article L.452-4 (II) du code de la construction et de l'habitation et arrêté du 4 juin 2018.

4.2.3 Coûts de gestion

Les coûts de gestion sont ici appréhendés à condition normale d'exploitation. Ils comprennent les charges d'exploitation non récupérables, ainsi que les impôts et les taxes, hors taxes foncières sur les propriétés bâties. En revanche, ne sont pas retenus les écarts de récupération de charges, les dépenses de maintenance, les charges de mutualisation et les cotisations CGLLS.

Leur niveau est proche des valeurs médianes et leur progression est maîtrisée.

Tableau 10 : Évolution des coûts de gestion et de leurs composants

Montants en milliers d'euros

Rubriques	2015	2016	2017	2018	2019
Coûts de personnel (1)	8 145,08	8 690,22	8 522,12	8 818,90	8 737,00
Autres charges externes (2)	3 928,09	3 674,14	3 683,21	4 087,04	4 109,10
Coût de gestion normalisé (3) = (1) + (2)	12 073,17	12 364,36	12 205,33	12 905,94	12 846,10
Nombre de logements et équivalent logement gérés (4)	12 993	13 074	13 040	13 106	13 255
Coût de gestion normalisé au logement et équivalent logement gérés = (3)/(4)	929,21	945,72	935,99	984,74	969,15
<i>Valeurs de référence</i>	1 000,83	1 002,65	1 027,38	999,79	996,14
Loyers (5)	51 401,86	52 106,17	52 933,20	50 794,53	51 113,93
Coût de gestion normalisé / Loyers = (3)/(5)	23,46%	23,73%	23,06%	25,41%	25,13%
<i>Valeurs de référence</i>	23,24%	23,35%	23,75%	24,07%	23,37%
Coût de personnel normalisé / Loyers = (1)/(5)	15,85%	16,68%	16,10%	17,36%	17,09%
<i>Valeurs de référence</i>	15,08%	15,25%	15,15%	15,30%	15,05%
Coût des autres charges normalisé / Loyers = (2)/(5)	7,64%	7,05%	6,96%	8,05%	8,04%
<i>Valeurs de référence</i>	7,76%	8,08%	8,32%	8,25%	8,36%

Source : Etats réglementaires

Rapporté au nombre de logements gérés, leur montant est inférieur de 3% à la médiane de la population de référence et de 4% à celle des organismes ayant leur siège en région Hauts-de-France.

Leur montant total a augmenté de 6,4% entre 2015 et 2019. Leur montant par logement géré a progressé de 4,3% au cours de la même période.

Parmi ces coûts de gestion, les charges de personnel non récupérables apparaissent contenues. Elles augmentent de 7,3% entre 2015 et 2019.

Cette faible progression s'explique par la croissance modérée des effectifs : l'office comptait 219 salariés au 31 décembre 2019 contre 207 au 31 décembre 2015.

Elle a également pour origine un changement de méthode comptable, introduit en 2017, dans le calcul de la production immobilisée⁹. Les coûts internes de maîtrise d'ouvrage, comptabilisés en immobilisations et déduits des charges de personnel, étaient jusqu'alors limités aux opérations de construction neuve et calculés par application d'un taux de 1% au montant des travaux. Cette méthode avait pour effet de les sous-estimer. Elle a été revue à deux égards. D'une part, les opérations d'amélioration du patrimoine existant ont été incorporées dans son calcul. D'autre part, à l'issue d'un travail d'analyse des temps passés par les équipes en charge de la maîtrise d'ouvrage, les taux appliqués au montant des travaux ont été revalorisés et fixés à 2,8% pour les opérations de construction neuve et 4,4% pour les opérations de réhabilitation. Bien qu'elle ne s'appuie pas sur un décompte formel des

⁹ Il s'agit de l'immobilisation des coûts internes de maîtrise d'ouvrage (conduite d'opération et autres tâches effectuées par l'organisme en sa qualité de maître d'ouvrage).

temps passés par les collaborateurs chargés de la maîtrise d'ouvrage, cette méthode apparaît plus réaliste que la précédente. Elle s'est donc traduite à partir de 2017 par une augmentation importante des coûts internes de maîtrise d'ouvrage (cf. tableau n°11), qui a eu pour effet d'atténuer l'augmentation des charges personnel.

Tableau 11 : Évolution des coûts internes de maîtrise d'ouvrage

Montants en milliers d'euros					
Rubriques	2015	2016	2017	2018	2019
Coûts internes de la production immobilisée et stockée	392,71	372,34	1 087,06	854,38	649,18

Source : Etats réglementaires

A l'inverse, la politique de sous-récupération des charges d'employés d'immeubles a pour effet d'accroître les coûts de gestion. Récupérable en théorie en totalité¹⁰, la masse salariale de ces collaborateurs (rémunération, charges sociales et fiscales) ne l'a été qu'à 70% jusqu'en 2018. Cette prise en charge partielle par les deux offices des salaires de ces employés d'immeubles fait suite à une décision de leurs bureaux prise en 2009, pour des raisons sociales. Afin de compenser en partie les effets de la RLS, le taux de récupération a été porté à 75% dans le budget 2019 puis 80% dans celui de 2020. Cette sous-récupération représente une perte de produits locatifs de 480 000 euros en 2018.

4.2.4 Maintenance

Détaillées au paragraphe 5.2.2, les charges de maintenance (comptabilisées au compte de résultat) sont inférieures au niveau observé dans le parc de la population de référence (615 euros par logement sur la période 2015-2019, contre 650 euros pour les organismes de 5 000 à 20 000 logements). Elles sont en partie compensées par le recours à l'investissement, notamment lors des exercices 2015 et 2016. Ces dépenses d'investissement sont toutefois essentiellement issues de campagnes de remplacement de composants, et non à des réhabilitations lourdes d'immeubles.

Les dépenses totales d'intervention sur le parc de logements (charges d'exploitation et dépenses d'investissement cumulées) s'élèvent ainsi à 1 176 euros en moyenne par an et par logement. Ce montant est proche de celui constaté dans la population de référence (1 157 euros) mais nettement inférieur à celui des organismes ayant leur siège en région Hauts-de-France (1 358 euros).

Les visites de patrimoine ont permis de confirmer le niveau très satisfaisant d'entretien du parc, même si le diagnostic du PSP fait état d'un retard de réhabilitation et de besoins importants en rénovation thermique.

4.2.5 Autres charges

Les autres charges entrant dans le calcul de l'EBE sont la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et les pertes sur créances irrécouvrables.

¹⁰ Article 2 du décret n°87-713 du 26 août 1987 pris en application de l'article 18 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière et fixant la liste des charges récupérables

Le montant de TFPB acquitté par logement en propriété s'élève à 637 euros en 2019, soit un niveau sensiblement supérieur à la médiane régionale (459 euros) ou à celle de la population de référence (477 euros). Cette situation est commune à l'ensemble des organismes de l'ancienne région Picardie, où les taux de TFPB sont élevés. Le montant médian de TFPB par logement en propriété atteint 565 euros en 2018 pour les organismes ayant leur siège social dans ce territoire, soit un niveau 18% plus élevé que la médiane nationale. Il est même 24% supérieur à la médiane des Hauts-de-France, dont la Picardie fait désormais partie. Cette charge de TFPB pèse donc plus fortement sur l'exploitation des organismes qui y interviennent, quelle que soit la qualité de leur gestion.

Les pertes sur créances irrécouvrables sont analysées de manière plus approfondie (cf. §6.4.6), relatif à la politique de suivi des créances et des impayés. Elles s'élèvent en moyenne à 794 000 euros entre 2015 et 2019 et sont pour 61% d'entre elles la conséquence de décisions judiciaires. Les passages en pertes à l'initiative de l'organisme ont toutefois fortement augmenté en 2019 : ils ont atteint 781 000 euros contre 188 000 euros en moyenne au cours des 4 exercices précédents. Cette augmentation fait suite au recours à partir de 2018 à des prestataires extérieurs pour recouvrer les dettes des locataires partis, donnant lieu à la production de nombreux certificats d'irrécouvrabilité. Elle montre que le rythme de passage en pertes était insuffisant jusqu'alors, notamment en raison du manque de suivi des créances détenues auprès des locataires partis.

Suite au contrôle, les règles de passage en pertes ont été formalisées en décembre 2020, au travers d'une note de procédure.

4.2.6 Capacité d'autofinancement, résultats

La rentabilité mesure la capacité d'un organisme à générer des ressources à partir de son activité et à constituer ainsi des fonds propres qu'il pourra mobiliser pour financer une partie de ses dépenses d'investissement. La performance d'exploitation, présentée au paragraphe 4.2.1 et mesurée par l'EBE, contribue fortement à la rentabilité et en est une composante essentielle. Mais pour pouvoir apprécier celle-ci dans son ensemble, il convient d'ajouter au flux d'exploitation, les flux financier et exceptionnel.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute complète l'EBE avec les résultats financier et exceptionnel hors éléments calculés. Elle correspond au flux net de trésorerie dégagé par son activité, à l'exclusion des produits de cession, et avant remboursement des emprunts. Lorsqu'elle est comparée aux produits issus de l'activité d'un organisme (produit total ou chiffre d'affaires), elle est le principal indicateur de rentabilité.

L'autofinancement net complète la CAF brute avec les remboursements à échéance des emprunts locatifs. Il constitue la ressource propre disponible dégagée annuellement pour financer les investissements nouveaux. Il est fortement dépendant des modalités retenues par l'organisme pour financer ses investissements, en particulier de son niveau de recours à l'emprunt. Cet indicateur est spécifique au secteur HLM et est associé à un dispositif d'alerte déclenché en cas de niveau inférieur à un seuil défini réglementairement.

Le résultat net comptable complète la CAF brute avec l'ensemble des charges et produits calculés¹¹ ainsi que les produits de cession d'éléments de l'actif.

La décomposition de ces trois agrégats est présentée dans les tableaux n°12 et n°13.

Tableau 12 : Formation de la CAF brute et du résultat net comptable

Montants en milliers d'euros

Rubriques		2015		2016		2017		2018		2019	
		Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
X X	Excédent brut d'exploitation	22 904,28		22 488,72		24 159,79		20 793,02		19 453,92	
X X	Autres charges d'exploitation	- 290,75		- 89,25		- 195,47					
X X	Autres produits d'exploitation	555,68		71,23		987,66		340,29		495,76	
	Dotations aux amortissements du parc locatif	- 13 661,34	26,55%	- 14 420,03	27,72%	- 15 445,24	29,18%	- 15 794,05	30,69%	- 15 420,37	30,16%
	Dotations aux amortissements (hors parc locatif)	- 517,92	1,01%	- 520,49	1,00%	- 528,34	1,00%	- 521,37	1,01%	- 1 043,42	2,04%
	Dotations aux provisions et dépréciations d'exploitation	- 3 352,04	6,51%	- 190,02	0,37%	- 2 373,20	4,48%	- 1 472,23	2,86%	- 1 510,55	2,95%
	Reprises provisions et dépréciations d'exploitation	256,67	0,50%	2 744,80	5,28%	207,46	0,39%	355,80	0,69%	634,05	1,24%
	Résultat d'exploitation	5 894,56	11,45%	10 084,95	19,39%	6 812,67	12,87%	3 701,45	7,19%	2 608,39	5,10%
	Valeurs de référence		18,37%		17,53%		17,28%		13,87%		13,64%
X	Produits financiers divers	144,52		126,80		170,26		126,86		156,01	
	Reprises financières	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
	Produits financiers	144,52	0,28%	126,80	0,24%	170,26	0,32%	126,86	0,25%	156,01	0,31%
X	Intérêts sur financements locatifs	- 5 128,80		- 4 574,21		- 4 334,70		- 4 305,18		- 3 705,34	
	Autres charges d'intérêt	- 6,00	0,01%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	- 0,42	0,00%	0,00	0,00%
X	Charges d'intérêts	- 5 134,80		- 4 574,21		- 4 334,70		- 4 305,60		- 3 705,34	
X	Autres charges financières	- 578,30		- 113,39		0,00		0,00		- 37,83	
	Dotations financières	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
	Charges financières	- 5 713,10	11,10%	- 4 687,60	9,01%	- 4 334,70	8,19%	- 4 305,60	8,37%	- 3 743,16	7,32%
	Résultat financier	- 5 568,57	10,82%	- 4 560,80	8,77%	- 4 164,44	7,87%	- 4 178,74	8,12%	- 3 587,15	7,02%
	Valeurs de référence		11,66%		10,32%		9,57%		9,62%		9,48%
	Résultat courant	325,99	0,63%	5 524,16	10,62%	2 648,23	5,00%	- 477,28	0,93%	- 977,76	-1,91%
	Valeurs de référence		6,41%		6,59%		6,75%		3,74%		4,16%
	Subventions d'investissement	1 892,78	3,68%	2 024,50	3,89%	2 204,14	4,16%	2 197,64	4,27%	2 195,35	4,29%
	Cessions d'actifs immobilisés	380,87	0,74%	1 369,90	2,63%	718,05	1,36%	486,76	0,95%	2 225,30	4,35%
	VNC des immobilisations sorties	- 596,56	1,16%	- 892,87	1,72%	- 426,45	0,81%	- 680,60	1,32%	- 897,35	1,75%
X	Autres produits et charges exceptionnels	3 382,41		- 506,64		- 85,66		- 343,99		3 705,34	
	Dotations et reprises exceptionnelles	0,00	0,00%	- 411,11	0,79%	- 348,98	0,66%	- 31,43	0,06%	- 1 467,45	2,87%
	Résultat exceptionnel	5 069,51	9,83%	1 583,79	3,04%	2 061,10	3,89%	1 628,37	3,16%	5 761,19	11,27%
	Valeurs de référence		6,99%		7,25%		7,18%		8,07%		9,08%
	Résultat net avant impôt	5 385,50	10,46%	7 107,95	13,66%	4 709,32	8,90%	1 151,09	2,24%	4 783,43	9,38%
X	Impôt sur les bénéfices			0,00		0,00		0,00		0,00	
	Résultat net comptable	5 385,50	10,46%	7 107,95	13,66%	4 709,32	8,90%	1 151,09	2,24%	4 783,43	9,36%
	Valeurs de référence		14,83%		15,39%		15,49%		13,81%		13,57%
	Écart bilan résultat	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
	CAF courante	18 040,40	35,05%	17 896,49	34,40%	20 617,28	38,96%	16 828,13	32,70%	16 244,35	31,77%
	Valeurs de référence		37,24%		37,91%		38,67%		37,53%		37,53%
	CAF brute	20 983,05	40,77%	17 403,26	33,45%	20 701,88	39,12%	16 610,59	32,28%	20 067,87	39,25%
	Valeurs de référence		39,43%		39,90%		39,85%		39,60%		39,66%

Source : Etats réglementaires

La CAF brute s'est fortement dégradée en 2018 au même titre que l'EBE, qui contribue fortement à sa formation. Son niveau général est toutefois plus satisfaisant et plus proche des valeurs de référence, dans la mesure où la faible marge dégagée par l'exploitation est partiellement compensée par les flux financier et exceptionnel. Particulièrement élevé en 2019, le flux exceptionnel a significativement participé au redressement de la CAF brute.

Le flux financier est principalement constitué des intérêts d'emprunt locatif, qui constituent le principal poste pesant sur la CAF, en dehors de l'EBE. Leur montant est relativement modeste, en raison du faible niveau d'endettement de l'OPAL (cf. §4.5.1) et du taux historiquement bas du livret A (0,75% depuis le

¹¹ Dotations aux provisions et aux amortissements, reprises sur ces dotations, quote-part des subventions d'investissement virée au compte de résultat, valeur nette comptable des immobilisations cédées ou démolies.

1^{er} août 2015 et 0,5% depuis le 1^{er} février 2020) sur lequel est indexé 85% de la dette de l'office. En 2019, il a également bénéficié des premiers effets des réaménagements de dette obtenus en 2018 dans le cadre des mesures de compensation de la RLS.

Le flux exceptionnel a été alimenté en 2015 et 2016 par les charges et produits liés aux démolitions réalisées dans le cadre des projets ANRU (coûts techniques de démolition et subventions).

Il est également constitué des dégrèvements de TFPB obtenus en contrepartie de travaux d'accessibilité et d'adaptation des logements aux personnes en situation de handicap¹² ou de travaux d'économie d'énergie¹³. Leur montant apparaît très modeste jusqu'en 2018. Il s'élève en moyenne à 272 000 euros par an entre 2014 et 2018, soit à peine 3,5% de la TFPB acquittée. Ce montant est, dans une certaine mesure, cohérent avec la nature des investissements réalisés, principalement constitués de remplacements de composants. Ils comportent peu de dépenses valorisables au titre des dégrèvements de TFPB. Mais il est également le résultat de l'absence de moyens identifiés en interne pour prendre en charge cette thématique.

En 2018, les deux offices ont eu recours à un prestataire extérieur pour préparer les dossiers de demande de dégrèvement et les déposer auprès des services fiscaux. L'intervention de ce prestataire a notamment porté sur la demande d'un dégrèvement pour la réhabilitation de 303 logements dans le quartier de Chevreux à Soissons, livrée fin 2016 et financée dans le cadre du PNRU. Cette opération est la seule réhabilitation livrée au cours de la période de contrôle, avec la rénovation thermique de 22 logements, avenue de l'Europe à Laon.

Cet accompagnement s'est traduit par la perception d'un montant très élevé de dégrèvements en 2019 (4,7 millions d'euros), ce qui confirme que ce gisement de recettes était jusqu'alors insuffisamment exploité. L'OPAL s'est fixé pour objectif de prendre en charge l'intégralité du processus en interne tout en maintenant le niveau d'efficacité constaté au cours de la période récente. Un collaborateur a été recruté pour formaliser un mode opératoire et assurer la préparation et le suivi des dossiers de dégrèvements de TFPB et de certificats d'économie d'énergie (CEE). Cette démarche doit être menée à son terme compte tenu de l'enjeu financier que représentent ces deux types d'aide.

La perception de ce montant exceptionnel de dégrèvements a eu pour effet de redresser fortement la CAF brute en 2019 par rapport à son niveau de 2018. Mais il s'agit d'une recette qui n'a pas vocation à être reconduite dans cette ampleur sur les exercices suivants, notamment en raison du faible nombre de réhabilitations en cours de réalisation. En l'absence d'évolution notable des principaux postes de produits et de charges, la CAF brute devrait donc retrouver en 2020 un niveau proche de celui de 2018. Le résultat net comptable a connu la même évolution que la CAF brute. Il a ainsi été particulièrement faible en 2018 (1,151 million d'euros). Le redressement constaté en 2019 a également été alimenté par la forte progression des produits de cession (cf. §5.2.5), qui ne sont pas pris en compte dans le calcul

¹² Article 1391C du code général des impôts : le montant des travaux d'accessibilité et d'adaptation des logements aux personnes en situation de handicap est entièrement déductible de la TFPB.

¹³ Article 1391 E du code général des impôts : pour les travaux d'économie d'énergie, le dégrèvement est égal au quart des dépenses engagées nettes des subventions.

de la CAF brute. Le niveau du résultat net comptable demeure toutefois très nettement inférieur à celui de la population de référence.

Tableau 13 : Formation de l'autofinancement net HLM

Montants en milliers d'euros

Rubriques	2015		2016		2017		2018		2019	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
CAF brute	20 983,05	40,77%	17 403,26	33,45%	20 701,88	39,12%	16 610,59	32,28%	20 067,67	39,25%
Remboursement des emprunts locatifs	12 501,00	22,49%	13 634,94	24,27%	15 137,00	26,66%	14 067,93	25,20%	12 910,70	25,25%
Variation des intérêts compensateurs (si non différés)	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
Autofinancement net HLM	8 482,05	16,48%	3 768,33	7,24%	5 564,28	10,51%	2 542,66	4,94%	7 157,17	14,00%
Valeurs de référence		11,96%		11,58%		11,27%		10,49%		12,02%
Total des produits financiers (compte 76) (b)	144,52		128,80		170,28		128,88		156,01	
Total des produits d'autofinancement (comptes 70) (c)	61 538,14		62 023,56		69 431,61		60 497,25		60 865,35	
Charges récupérées (comptes 703) (d)	9 238,89		8 763,22		9 112,20		8 853,67		9 409,47	
Dénominateur du ratio d'autofinancement net HLM (e) : (b + c - d)	52 443,77		53 389,16		54 489,66		51 761,18		51 549,87	
Ratio d'autofinancement net HLM (en %) : (a) / (e)		16,17%		7,06%		10,21%		4,91%		13,88%
Valeurs de référence		11,64%		10,77%		10,86%		9,44%		11,29%

Source : Etats réglementaires

Comme la CAF brute, l'autofinancement net s'est fortement dégradé en 2018 avant de se redresser en 2019, en raison de la perception de recettes exceptionnelles liées aux dégrèvements de TFPB. En dehors de cet exercice particulier, son évolution suit la tendance à la baisse observée pour l'EBE, qui est principalement le résultat de la stagnation des recettes locatives. La faiblesse de l'autofinancement net observée en 2018 est d'autant plus notable que le niveau d'endettement de l'OPAL est modeste et que son encours de dette est stable depuis 2016.

Complété par les produits de cession, l'autofinancement net vient alimenter les fonds propres mobilisables pour financer le programme d'investissement de l'office. Son niveau est donc à rapprocher des investissements programmés dans le PSP 2021-2030 et des fonds propres nécessaires à leur financement. Détaillé au chapitre 7 consacré à l'analyse prévisionnelle, le besoin en fonds propres est évalué à 8 millions d'euros par an. L'autofinancement net moyen observé sur la période 2015-2019 (5,5 millions d'euros), complété par les produits de cession (2,2 millions d'euros en 2019 à la suite de l'accélération du rythme des ventes) serait donc à peine suffisant pour couvrir ce besoin, ce qui entraînerait une légère dégradation de la structure financière de l'OPAL.

4.3 Analyse de la situation financière

L'analyse de la situation financière s'appuie sur l'examen du bilan comptable. Elle a pour objectif de vérifier que les ressources détenues à long terme financent au moins l'actif immobilisé, et qu'ainsi le fonds de roulement net global (FRNG) est positif. Le niveau du FRNG étant tributaire des modalités de mobilisation des financements retenues par l'organisme, celles-ci sont neutralisées par le biais d'une analyse à terminaison des opérations¹⁴ (cf. §4.3.1). Elle a également pour objet d'évaluer l'indépendance financière de l'organisme, en mesurant notamment la part de ses ressources propres parmi ses ressources stables (cf. §4.3.2). Elle vise enfin à s'assurer que le cycle d'exploitation dégage une ressource en fonds de roulement ou que, dans le cas contraire, le besoin en fonds de roulement soit financé par

¹⁴ Fonds de roulement net global à terminaison (FRNGT) : mesure de l'excédent ou du déficit sur un exercice donné des ressources stables de l'organisme (capitaux propres, subventions d'investissement, emprunts) déduction faite des emplois stables (immobilisation corporelles et financières essentiellement) y compris les amortissements courus non échus (ACNE) en se plaçant comme si les opérations engagées étaient terminées toutes dépenses comptabilisées et toutes recettes encaissées.

l'excédent de ressources à long terme sur les biens durables, et que la situation de trésorerie soit positive (cf. §4.3.3).

Tableau 14 : Bilan fonctionnel

Montants en milliers d'euros

Rubriques	2015		2016		2017		2018		2019	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Capital et réserves nets des participations (a)	55 609,95	9,32%	61 918,27	9,98%	69 051,27	10,84%	73 753,91	11,25%	74 959,14	11,09%
Résultat de l'exercice (b)	5 354,12	0,90%	7 133,00	1,15%	4 702,64	0,74%	1 205,23	0,18%	4 783,45	0,71%
Autres capitaux (c)	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
Subventions nettes d'investissement (d)	61 909,41	10,38%	61 226,85	9,87%	60 294,55	9,47%	60 653,72	9,25%	59 972,31	8,85%
Capitaux propres (e)=(a)+(b)+(c)+(d)	122 873,48	20,00%	130 278,12	21,00%	134 048,46	21,04%	135 612,86	20,68%	139 714,89	20,61%
Valeurs de référence		24,50%		25,10%		25,41%		25,23%		22,97%
Provisions pour gros entretien (f)	4 957,10	0,83%	2 073,15	0,33%	1 917,80	0,30%	2 100,81	0,32%	1 982,24	0,29%
Autres provisions pour risques et charges (g)	2 347,80	0,39%	1 338,22	0,22%	2 314,53	0,36%	2 705,25	0,41%	2 650,25	0,40%
Amortissements et dépréciations (h)	219 336,73	38,78%	228 421,55	36,82%	244 703,82	38,42%	257 162,35	39,23%	272 360,93	40,18%
Ressources propres (i)=(e)-(f)-(g)-(h)	349 517,12	58,61%	362 111,03	58,38%	382 984,61	60,12%	397 585,27	60,68%	416 908,27	61,51%
Dettes financières (j)	246 842,36	41,39%	258 192,73	41,62%	253 990,29	39,88%	257 890,15	39,34%	200 899,79	38,49%
Ressources stables (k)=(i)+(j)	596 359,47	100,00%	620 303,75	100,00%	636 980,90	100,00%	655 475,42	100,00%	677 808,07	100,00%
Immobilisations d'exploitation brutes (l)	568 372,21	95,31%	595 769,09	96,04%	617 570,19	96,95%	639 078,56	97,50%	659 254,12	97,26%
Fonds de roulement économique (m)=(k)-(l)	27 987,26	4,68%	24 534,66	3,96%	19 410,71	3,05%	16 396,87	2,50%	18 543,95	2,74%
Immobilisations financières (n)	777,12	0,13%	383,42	0,06%	163,05	0,03%	54,44	0,01%	28,51	0,00%
Fonds de roulement net global (FRNG) = (m)-(n)	27 210,15	4,56%	24 151,24	3,89%	19 247,66	3,02%	16 342,42	2,49%	18 515,43	2,73%
Valeurs de référence		3,83%		4,00%		4,08%		3,84%		3,91%
Stocks et encours liés à la promotion immobilière (o)	2 198,44	0,37%	19 444,64	0,31%	1 470,86	0,23%	1 712,25	0,26%	2 089,51	0,31%
Emprunts promotion immobilière (p)	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
SCI, SCCV et SCCC - produits constatés d'avances sur cessions (q)	- 2 335,87	- 0,39%	- 1 818,95	- 0,29%	- 1 140,05	- 0,18%	- 1 050,55	- 0,16%	- 922,53	- 0,14%
Portage accession et opérations d'aménagement (r)=(o)-(p)+(q)	- 137,44	- 0,02%	125,65	0,02%	330,82	0,05%	661,71	0,10%	1 166,97	0,17%
Créances locataires et acquéreurs (s)	3 410,66	0,57%	3 637,58	0,59%	4 291,57	0,67%	3 854,35	0,59%	3 734,02	0,55%
Subventions à recevoir (t)	20 401,63	3,42%	12 711,60	2,05%	8 710,98	1,37%	8 036,92	1,23%	7 032,78	1,04%
Autres actifs réalisables (u)	3 530,95	0,59%	3 115,63	0,50%	2 187,19	0,34%	3 049,74	0,47%	1 984,05	0,29%
Dettes sur immobilisations (v)	6 750,33	1,13%	5 225,30	0,84%	4 275,29	0,67%	4 781,83	0,73%	3 990,73	0,54%
Dettes d'exploitation et autres (w)	9 642,01	1,62%	10 471,82	1,69%	10 187,42	1,60%	9 432,88	1,44%	7 373,55	1,09%
Besoin de Fonds de Roulement (BFR) = (r)+(s)+(t)+(u)-(v)-(w)	10 803,45	1,81%	3 893,33	0,63%	1 057,85	0,17%	1 398,16	0,21%	2 853,55	0,42%
Valeurs de référence		0,28%		0,17%		0,08%		0,07%		0,13%
Valeurs mobilières de placement et disponibilités (x)	19 801,40	3,32%	23 778,51	3,83%	21 799,08	3,42%	18 567,70	2,84%	32 361,56	4,77%
Concours bancaires courants et découverts (y)	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	13 011,28	1,92%
Dépôts et cautionnements reçus (z)	3 394,71	0,57%	3 520,55	0,57%	3 609,28	0,57%	3 651,43	0,56%	3 668,40	0,54%
Trésorerie nette (A) = (x)-(y)-(z)	16 406,69	2,75%	20 257,91	3,27%	18 189,80	2,86%	14 946,27	2,28%	15 661,88	2,31%
Valeurs de référence		3,25%		3,59%		3,75%		3,66%		3,60%
Report immobilisations financières (B)	777,12	0,13%	383,42	0,06%	163,05	0,03%	54,44	0,01%	28,51	0,00%
Trésorerie potentielle (A) + (B)	17 183,81	2,88%	20 641,33	3,33%	18 352,85	2,88%	15 000,71	2,29%	15 690,39	2,31%
Valeurs de référence		3,84%		4,14%		4,04%		4,02%		3,89%
Contrôle de la trésorerie (FRNG-BFR)	16 406,69	2,75%	20 257,91	3,27%	18 189,80	2,86%	14 946,27	2,28%	15 661,88	2,31%
Écart Trésorerie nette - (FRNG-BFR)	0,00	0,00%	0,00	- 0,00%	0,00	- 0,00%	0,00	- 0,00%	0,00	- 0,00%

Source : Etats réglementaires

4.3.1 Fonds de roulement net global et situation à terminaison des opérations

Le fonds de roulement net global (FRNG) mesure l'excédent ou le déficit sur un exercice donné des ressources stables de l'organisme (capitaux propres, subventions d'investissement, emprunts) par rapport à ses emplois stables (immobilisation corporelles et financières essentiellement).

Il s'élève, en 2019, à 18,5 millions d'euros, soit 185 jours de charges courantes (charges d'exploitation et charges financières). Ce niveau est très éloigné de la médiane de la population de référence (330 jours de charges courantes au 31 décembre 2019).

La situation à terminaison des opérations en cours est plus dégradée : le montant du FRNGT s'élève à 15,1 millions d'euros fin 2019. L'accélération des investissements constatée en 2019 mobilise davantage les fonds propres de l'OPAL, ce qui pèse sur le FRNGT.

Tableau 15 : FNRG à terminaison des opérations en cours

Montants en milliers d'euros

Rubriques	2015	2016	2017	2018	2019
Fonds de roulement net global (FRNG)	27 210,15	24 151,24	19 247,65	16 344,42	18 515,43
Subventions restant à notifier	385,48	710,48	881,32	2 735,49	2 314,28
Emprunts restant à encaisser	19 793,07	22 313,62	23 475,27	33 784,69	40 119,55
Dépenses restant à comptabiliser	33 815,67	34 833,71	28 576,42	37 754,62	48 966,97
Neutralisation emprunts relais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Neutralisation opérations préliminaires	1 104,65	4 331,56	5 009,67	763,59	3 128,92
Fonds de roulement à terminaison des opérations en cours	14 677,69	16 673,18	20 037,49	15 873,58	15 111,21
Fonds de roulement à terminaison en nombre de jours de charges courantes	136,45	155,01	188,52	142,75	151,04
<i>Valeurs de référence</i>	346,22	315,49	349,45	370,82	364,32
Nombre de logements et équivalent logement en propriété	12 961	13 126	13 332	13 398	13 463
Fonds de roulement à terminaison en nombre de logements et équivalent en propriété	1 132,45	1 270,24	1 502,96	1 184,77	1 122,43
<i>Valeurs de référence</i>	2 620,46	2 337,71	2 607,90	2 600,50	2 785,81

Source : Etats réglementaires

Ce niveau de ressources de long terme disponibles est à rapprocher des investissements programmés dans le PSP 2021-2030 et des fonds propres nécessaires à leur financement. Détaillé au chapitre 7 consacré à l'analyse prévisionnelle, le besoin en fonds propres est évalué à 8 millions d'euros par an.

4.3.2 Indépendance financière

L'indépendance financière de l'office s'évalue notamment en mesurant la part de ses ressources propres (capitaux propres, provisions, amortissements et dépréciations) dans ses ressources stables (ressources propres complétées par les dettes financières). Cet indicateur permet ainsi d'apprécier dans quelles proportions ces ressources stables sont constituées de dettes financières. Un organisme dont les ressources stables sont majoritairement constituées de dettes financières voit son autonomie financière réduite dans la mesure où elles doivent être, à terme, remboursées.

Tableau 16 : Évolution du ratio d'autonomie financière

Rubriques	2015	2016	2017	2018	2019
Ressources propres	349 517,12	362 111,03	382 984,61	397 585,27	416 908,27
Ressources stables	596 359,47	620 303,75	636 980,90	655 475,42	677 808,27
Ressources propres / Ressources stables	58,61%	58,38%	60,12%	60,66%	61,51%
<i>Valeurs de référence</i>	56,13%	56,45%	56,80%	57,51%	57,50%

Source : Etats réglementaires

La situation de l'OPAL est sur ce plan tout à fait satisfaisante. Ses ressources propres représentent plus de 61% de ses ressources stables fin 2019. Cette situation favorable s'explique principalement par le faible niveau d'endettement de l'office (cf. §4.5.1) et par le taux d'amortissement élevé de son patrimoine (43,3% et même 56,7% pour le parc de l'ancien OPH de Laon, pour une moyenne régionale des OPH et SA d'HLM de 38,2%).

4.3.3 Besoin ou ressource en fonds de roulement et trésorerie

Le besoin en fonds de roulement (BFR) est la part des créances à court terme et des stocks non couverte par des dettes à court terme liées à l'exploitation ou à la production des immobilisations. Il traduit le décalage entre la perception des recettes et le paiement des dépenses. Un BFR négatif constitue une ressource en fonds de roulement. Le cycle d'exploitation se caractérise dans ce cas par un montant de

dettes de court terme plus élevé que celui des stocks et des créances. Cette ressource en fonds de roulement s'ajoute alors au FRNG pour constituer la trésorerie.

Comme le montre le bilan fonctionnel présenté au §4.3, les flux de bas de bilan génèrent un besoin en fonds de roulement sur l'ensemble de la période. Celui-ci s'est toutefois fortement réduit (de 10,2 millions d'euros en 2015 à 2,8 millions d'euros en 2019), en raison de la baisse des subventions à recevoir liée à l'achèvement des opérations financées dans le cadre du programme national pour la rénovation urbaine.

La trésorerie nette des dépôts de garantie des locataires s'élève à 14,9 millions d'euros au 31 décembre 2018, soit 157 jours de charges courantes. Bien que cette valeur soit nettement inférieure à la médiane de la population de référence (282 jours), son niveau est suffisant.

4.4 Investissements et modalités de financement

De 2015 à 2019, le montant des investissements locatifs comptabilisés par l'office s'est élevé à 146 millions d'euros, soit en moyenne 29,3 millions d'euros par an. Ces dépenses ont été consacrées pour 72,4 % aux constructions neuves ou aux acquisitions-améliorations, 25,1% aux investissements sur le patrimoine existant et 2,5 % aux acquisitions foncières (aménagements de terrains compris).

La part et le montant des interventions sur le parc existant apparaissent particulièrement modestes, compte tenu de la structure du parc des deux offices, notamment de son âge moyen (40 ans). Jusqu'à présent, l'OPAL privilégiait les interventions ponctuelles sur son parc, soit sous forme de dépenses de gros entretien, soit en procédant à des campagnes de remplacement de composants. Ces interventions ont permis de maintenir un bon niveau de qualité du parc. Mais elles ne répondent que partiellement à l'enjeu thermique et elles ne sont pas adaptées à l'enjeu de mutation du patrimoine affiché dans le PSP en cours de finalisation. C'est pourquoi celui-ci prévoit un volume supérieur d'investissement sur le patrimoine (entre 9 et 15 millions d'euros par an selon le scénario retenu) et une accélération du rythme des réhabilitations.

Tableau 17 : Décomposition par nature des investissements locatifs

Montants en milliers d'euros

Rubriques	2015	2016	2017	2018	2019
Acquisitions foncières	710,20	402,69	-	735,19	1 853,40
Constructions neuves et acquisitions-améliorations	26 034,27	24 034,33	20 804,00	17 361,33	17 572,71
Additions et remplacements de composants	9 034,59	9 446,96	3 530,71	7 223,59	7 452,04
Total des investissements locatifs	35 779,06	33 883,98	24 334,71	25 320,11	26 878,15

Source : Etats réglementaires – Tableau des mouvements de postes à l'actif immobilisé (MPAI)

Les modalités de financement des investissements sont détaillées dans le tableau n°18. Il reprend l'ensemble des opérations de développement (production neuve ou acquisition-amélioration) et de réhabilitation (hors campagnes de remplacement de composants) validées en bureau entre 2016 et mi-2020. Ces données donnent une vision plus actualisée du plan de financement des investissements que celles issues des fiches de situations financière et comptable, compte tenu du retard accumulé dans les clôtures d'opérations (cf. §4.1).

Tableau 18 : Plans de financement des opérations d'investissement*Montants en milliers d'euros*

Rubriques	Nb d'opérations	Nb de logements	Prix de revient	Prix de revient / lgt (en €)	Emprunts		Subventions		Fonds propres	
					k€	%	k€	%	k€	%
Développement	42	872	118 532,17	135 931	91 186,14	76,9%	14 939,88	12,6%	12 405,35	10,5%
Réhabilitations	6	578	20 535,65	35 529	16 483,04	80,3%	2 847,85	13,9%	1 204,76	5,9%
Total	48	1 450	139 067,81	-	107 669	77,4%	17 788	12,8%	13 610	9,8%

Source : PV de CA – Opérations validées en Bureau de CA entre 2016 et mi-2020

Pour les opérations de développement, l'OPAL bénéficie d'un niveau de subvention supérieur à celui observé à l'échelle nationale dans les zones de tension comparables (zones B1, B2 et C du zonage ABC)¹⁵. Il reçoit en moyenne 12,6% de subventions. Celles-ci sont à plus de 70% versées par les collectivités territoriales, en particulier par le département (6 millions d'euros sur l'ensemble des opérations de développement répertoriées) dans le cadre de la convention spécifique conclue avec l'OPAL (cf. §3.1.1) ou au titre des aides de droit commun. Cette quotité de subvention permet à l'office de limiter le recours à ses fonds propres. La part des emprunts est en revanche proche de la moyenne nationale.

Les opérations de réhabilitation complète sont peu nombreuses. Seules 6 opérations ont fait l'objet d'un examen en bureau entre 2016 et mi 2020. L'OPAL sollicite peu ses fonds propres pour les financer. Les campagnes de remplacements de composants, qui sont jusqu'à présent la principale modalité d'intervention sur le parc de l'office, mobilisent davantage ses fonds propres. D'après les fiches de situation financière et comptable (opérations en cours et terminées non soldées au 31 décembre 2019), les investissements sur le parc existant, toutes interventions confondues (réhabilitations complètes et remplacements de composants), sont financés à 31% par les fonds propres, à 8% par des subventions et à 61% par l'emprunt.

4.5 Analyse de la dette

4.5.1 Encours de dette et annuités d'emprunts locatifs

L'évolution de la dette et des annuités locatives est présentée dans le tableau suivant :

¹⁵ Plan de financement des opérations (hors ANRU) financées en 2019 :

- zone B1 : Emprunt : 78,4%, Subventions : 6,9%, Fonds propres : 14,7% ;
- zone B2 : Emprunt : 78,8%, Subventions : 6,3%, Fonds propres : 14,9% ;
- zone C : Emprunt : 77,3%, Subventions : 8,4%, Fonds propres : 14,3%.

Les plans de financement observés en 2017 sont très comparables (Source : Bilan 2019 des logements aidés – Ministère de la Cohésion des Territoires – Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature).

Tableau 19 : Variation de la dette et des annuités d'emprunts locatifs

Montants en milliers d'euros

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Endettement ouverture	219 021,69	224 943,77	246 072,97	257 817,53	253 840,95	257 849,23
Nouveaux emprunts	18 127,10	34 163,78	30 944,73	11 268,39	18 117,84	15 979,93
Remboursement en capital	12 205,03	13 034,58	19 200,17	15 244,97	14 109,56	12 935,36
Endettement clôture	224 943,77	246 072,97	257 817,53	253 840,95	257 849,23	260 893,80
Variation capital restant dû	5 922,07	21 129,20	11 744,57	- 3 976,58	4 008,28	3 044,57
Ressources Stables clôture	556 763,70	596 359,47	620 303,75	636 980,90	655 475,42	677 808,07
Variation capital restant dû / Ressources stables	1,06%	3,54%	1,89%	- 0,62%	0,61%	0,45%
<i>Valeurs de référence</i>	1,29%	0,95%	0,83%	0,60%	0,46%	0,84%
Remboursement des emprunts locatifs (1)	12 024,95	12 501,00	13 634,94	15 137,60	14 067,93	12 910,70
Charges d'intérêts (2)	5 738,19	5 134,80	4 574,21	4 334,70	4 305,60	3 705,34
Annuités emprunts locatifs (1)+(2)	17 763,15	17 635,80	18 209,14	19 472,30	18 373,53	16 616,04
Loyers de l'exercice	51 163,40	51 401,86	52 106,17	52 933,20	50 794,53	51 113,93
Annuités emprunts locatifs / Loyers	34,72%	34,31%	34,95%	36,79%	36,17%	32,51%
<i>Valeurs de référence</i>	40,44%	39,52%	38,58%	38,59%	39,62%	38,07%

Source : Etats réglementaires

L'encours de dette s'élève à 261 millions d'euros au 31 décembre 2019. Il a progressé de 16% entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2019. Compte tenu de l'évolution des investissements et de leur localisation, cette progression s'est concentrée sur la première moitié de la période et a été enregistrée exclusivement par l'OPH Aisne. La dette de celui-ci a en effet progressé de 42,7 millions d'euros entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2018 alors que celle de l'OPH de Laon se réduisait dans le même temps de 9,8 millions d'euros.

L'endettement de l'OPAL est ainsi très majoritairement issu de l'OPH Aisne. Fin 2018, la dette de celui-ci s'élevait à 222 millions d'euros, soit 19 années de CAF courante. A l'inverse, la dette de l'OPH de Laon s'élevait à 36 millions d'euros, soit à peine 7 années de CAF courante. La fusion des deux offices permet par conséquent à l'OPAL de bénéficier d'une marge d'endettement complémentaire en raison du faible montant de dette, apporté par l'OPH de Laon.

Le niveau des annuités d'emprunts locatifs rapporté à celui des loyers (32,5% en 2019) est plus faible que la médiane de la population de référence (38%). Cet écart est d'autant plus notable que le niveau des loyers est bas. La charge de la dette pèse donc proportionnellement moins qu'ailleurs sur l'exploitation. Le rapport entre annuités et loyers s'est réduit de 1,8 point au cours de la période, en raison de la faible progression de l'endettement, de la baisse du taux du livret A et de l'effet des réaménagements réalisés.

Les deux offices ont procédé à trois réaménagements, dont deux en 2018 au titre des mesures d'accompagnement de la RLS. Leurs principales caractéristiques et principaux effets sont détaillés dans le tableau n° 20.

Tableau 20 : Réaménagements de dettes réalisés entre 2014 et 2018

Année	2016	2018	2018
OPH concerné	OPH de l'Aisne	OPH de l'Aisne	OPH de Laon
Encours réaménagé	5,6 M€	68,6 M€	21,6 M€
Nature du réaménagement	Refinancement à taux fixe.	Allongement de 5 ou 10 ans. Passage au TLA +60 points de base sur la période allongée.	Allongement de 5 ou 10 ans. Passage au TLA +60 points de base sur la période allongée.
Principaux effets	Gain en annuités de 750 k€.	Gain en annuités 13,5 M€ sur 2018-2028.	Gain en annuités de 5,5 M€ sur 2018-2028.
Coûts total en termes d'annuités	-	5,6 M€	1,76 M€

Au 31 décembre 2019, la dette de l'OPAL est constituée à 85% de prêts indexés sur le taux du livret A. Cette proportion était de 93% fin 2018.

Entre temps, le réseau Canopée a bénéficié de prêts inédits de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) pour un montant 107 millions d'euros, dont 26 millions pour l'OPAL. Ces prêts viennent en complément des financements classiques pour financer le programme d'investissement de l'organisme. La convention de prêt prévoit ainsi qu'ils contribuent au financement de 422 logements neufs et de 817 réhabilitations sur 4 ans (2019-2022). Ces volumes sont toutefois indicatifs et non contraignants. Leurs caractéristiques sont différentes selon la nature des investissements.

Pour les opérations de construction neuve, il s'agit de prêts in fine de 14 ans. Lorsque l'OPAL y a recours pour financer des programmes de logements individuels, la vente HLM constitue dans certains cas un élément constitutif de leur équilibre financier dans le montage retenu. L'OPAL prévoit en effet de vendre une fraction des logements produits à l'issue de la période de 10 ans prévue à l'article L. 443-7 du CCH. Le produit de cette vente a vocation à permettre le remboursement du prêt BEI. A ce stade, l'OPAL a identifié 10 opérations relevant de ce dispositif, représentant 264 logements construits dont 35 seraient dédiés à la vente.

Pour les interventions sur le parc existant, il s'agit de prêts amortissables d'une durée de 25 ans : 7,8 millions d'euros ont été mobilisés en 2019 pour 3 opérations (415 logements), au taux de 1,144% et avec un différé d'amortissement de 3 ans.

4.5.2 Analyse de la soutenabilité de la dette

Les ratios présentés dans le tableau ci-dessous permettent d'évaluer le niveau de soutenabilité de la dette de l'OPAL et les marges éventuelles d'endettement complémentaire dont il dispose.

Tableau 21 : Encours de la dette financière et de la capacité de désendettement

Montants en milliers d'euros

Rubriques	2015	2016	2017	2018	2019
Endettement (1)	246 072,97	257 817,53	253 840,95	257 849,23	260 893,80
CAFC	18 009,02	17 921,54	20 610,60	16 882,28	16 244,35
Endettement / CAFC	13,66	14,39	12,32	15,27	16,06
<i>Valeurs de référence</i>	16,69	16,44	16,59	18,04	17,86
Trésorerie (2)	16 406,69	20 257,91	18 189,80	14 946,27	15 661,88
Endettement net de trésorerie (3)=(1)-(2)	229 666,27	237 559,62	235 651,15	242 902,96	245 231,92
Endettement net de trésorerie / CAFC	12,75	13,26	11,43	14,39	15,10
<i>Valeurs de référence</i>	15,58	15,33	15,39	16,54	16,50
Valeur nette comptable du parc locatif	273 342,58	297 040,56	305 013,80	311 762,63	320 768,58
Dotations Amortissements du parc locatif	13 661,34	14 420,03	15 445,24	15 794,05	15 420,37
VNC / Amortissement du parc locatif	20,01	20,60	19,75	19,74	20,80
<i>Valeurs de référence</i>	24,58	24,32	24,41	24,54	24,40
Actif locatif brut	568 372,21	595 769,09	617 570,19	639 076,56	659 264,12
Transfert subventions au compte de résultat	1 892,78	2 024,50	2 204,14	2 197,64	2 195,35
Excédent Brut d'Exploitation (EBE)	22 872,89	22 513,77	24 153,10	20 847,17	19 453,92
Taux de rentabilité économique [(EBE+Subv Rt)/Actif brut]	4,36%	4,12%	4,27%	3,61%	3,28%
<i>Valeurs de référence</i>	3,91%	3,74%	3,66%	3,40%	3,32%
Actif locatif brut	568 372,21	595 769,09	617 570,19	639 076,56	659 264,12
Endettement	246 072,97	257 817,53	253 840,95	257 849,23	260 893,80
Résultat net comptable	5 354,12	7 133,00	4 702,64	1 205,23	4 783,43
Taux de rentabilité SIEG [Résultat Net/(Actif brut-endettement)]	1,66%	2,11%	1,29%	0,32%	1,20%
<i>Valeurs de référence</i>	2,03%	2,04%	2,02%	1,65%	1,65%
Taux moyen dette [Charges Intérêts/(Endettement ouverture + Endettement clôture)/2]	2,18%	1,82%	1,69%	1,68%	1,43%
<i>Valeurs de référence</i>	1,97%	1,70%	1,58%	1,52%	1,48%

Source : Etats réglementaires

La capacité de désendettement est notamment évaluée en calculant le nombre d'années qui seraient nécessaires à l'office pour rembourser la totalité des capitaux restant dus, dans le cas purement théorique où il consacrerait l'intégralité de sa capacité d'autofinancement à cet objectif. Cette durée s'élève à un peu plus de 14 années sur les 5 derniers exercices, ce qui est inférieur à la médiane des organismes comparables (17 ans). Si le niveau brut de cet indicateur apparaît satisfaisant, la situation de l'OPAL se révèle fragile à deux égards.

D'une part, sa capacité de désendettement se dégrade sur la période 2015-2019, en raison de la baisse de la capacité d'autofinancement (-9,8%) et malgré la croissance modeste de la dette (+6%).

D'autre part, cet indicateur doit être rapproché de la durée de vie résiduelle des actifs locatifs, mesurée par le rapport entre la Valeur Nette Comptable (VNC) de ces actifs et les dotations aux amortissements comptabilisées chaque année. Sur les 5 derniers exercices, sa valeur est légèrement supérieure à 20. Cela signifie que le parc actuellement en service sera en moyenne amorti totalement d'ici 20 ans. La durée de vie théorique des actifs (20 ans) n'est donc que supérieure de 6 années à la durée théoriquement nécessaire pour rembourser les emprunts mobilisés pour les constituer (14 ans). Le remboursement de l'intégralité de ces emprunts ne sera effectif qu'assez peu de temps avant que l'office ait à remplacer ces actifs, ce qui pèsera sur sa capacité à générer des fonds propres.

Les marges d'endettement complémentaire de l'OPAL sont à mobiliser avec prudence. Son niveau d'annuités est certes plus faible que celui de la plupart des organismes comparables. Il va en outre bénéficier de la maturité de la dette contractée par l'ancien OPH de Laon : au 31 décembre 2018, 47% de celle-ci avait une échéance inférieure ou égale à 5 ans, contre 23% pour l'OPH Aisne. Déjà peu élevé, l'endettement issu de l'OPH de Laon va donc rapidement se réduire, ce qui générera un potentiel d'endettement complémentaire.

Mais l'autofinancement net de l'OPAL, faible en 2018 et dont la remontée en 2019 est due à la perception de recettes exceptionnelles (cf. §4.2.4), montre que malgré une charge de la dette pesant moins sur son exploitation, les ressources qu'il dégage après remboursement des emprunts sont relativement limitées. En outre, les caractéristiques du territoire d'intervention de l'office sont marquées notamment par un niveau élevé de TFPB et une tension faible qui pèse sur les produits locatifs (pas de possibilité d'augmenter les loyers, vacance qui demeurera structurellement importante dans certaines communes). Dans ces conditions, l'augmentation de la CAF générée par les investissements de l'OPAL sera probablement plus faible que celle qui pourrait être observée pour des investissements comparables réalisés dans des territoires plus favorisés. Or le remboursement des emprunts est issu de la CAF. Il convient donc que l'OPAL soit particulièrement vigilant dans l'analyse des équilibres d'exploitation de ses opérations nouvelles.

5. POLITIQUE PATRIMONIALE

5.1 Analyse de la politique patrimoniale

La stratégie patrimoniale de l'OPAL est formalisée dans les conventions d'utilité sociales (CUS) des deux offices de l'Aisne et de Laon et dans les plans stratégiques de patrimoine successifs à partir desquels elles ont été établies. La période contrôlée est couverte par deux générations de PSP (2011-2016 et 2017-2022). A la suite de la fusion entre les deux offices, le PSP a été renouvelé en fin d'année 2020. Il couvre la période 2021-2030.

Si les PSP 2011-2016 et, dans une moindre mesure, 2017-2022 reprenaient des objectifs très généralistes de développement et de conservation de la valeur patrimoniale du parc, les orientations stratégiques présentées dans le PSP 2021-2030 reposent sur un diagnostic affiné et fixent comme enjeu prioritaire la mutation du patrimoine de l'office.

En matière de développement, les objectifs quantitatifs ont été augmentés afin d'adapter le parc aux évolutions démographiques (vieillesse, desserrement des ménages) et à le rééquilibrer territorialement. Les objectifs annuels de mise en service sont ainsi passés de 130 logements dans le PSP 2011-2016 à 220 logements dans le PSP 2017-2022, avant d'être ramenés à 193 dans le PSP 2021-2030. Non formalisée jusqu'alors, la répartition territoriale de l'offre nouvelle est désormais clairement affichée : 40% des logements sont prévus dans les agglomérations de Soissons, Laon et Saint-Quentin dans une logique de renouvellement de l'offre, 40% sont destinés aux secteurs les plus tendus du sud du département dans un objectif de rééquilibrage et enfin, 20% sont réservés aux territoires détendus du nord, du centre et de l'ouest, essentiellement sous la forme de petites opérations de centre-bourg destinées aux seniors.

En matière d'intervention sur le patrimoine existant, l'accent est placé sur le repositionnement qualitatif du parc, afin de renforcer son attractivité et d'améliorer sa performance thermique. Cette réorientation doit se traduire par un accroissement des dépenses d'investissement. Selon le scénario retenu, elles s'élèveront entre 9 et 15 millions d'euros par an, contre 7 millions d'euros entre 2015 et 2019. Le PSP 2021-2030 prévoit un programme ambitieux d'isolation thermique par l'extérieur, chiffré à 71 millions d'euros sur 10 ans. Il vient compenser le retard accumulé dans la prise en charge de cette problématique au cours des dix dernières années.

Recommandation 2 : L'office doit orienter ses investissements, en priorité, sur l'amélioration de la performance thermique du parc qui a été intégrée avec retard dans la politique patrimoniale.

Dans les précédents PSP, la performance thermique globale du parc était jugée satisfaisante, la proportion des logements ayant une étiquette énergétique comprise entre E et G étant proche de 30%. Dans les CUS 2011-2016 de l'OPH Aisne et de l'OPH de Laon, aucune mesure particulière n'était prévue dans ce domaine. L'indicateur qui y était consacré, relatif au pourcentage de logements rénovés au sens de la loi de programmation pour la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement, n'y était pas chiffré et aucun bilan n'a été communiqué par les deux offices dans le cadre des évaluations bisannuelles des CUS. En l'absence de stratégie dédiée, au moins jusqu'au PSP 2017-2022, la performance thermique

globale du parc a stagné et est désormais plus faible que celle observée en région Hauts-de-France ou à l'échelle nationale.

Selon le diagnostic préparatoire du PSP 2021-2030, 31% (4 126 logements) des logements de l'OPAL ont une étiquette énergétique comprise entre E et G, contre 27% dans les Hauts-de-France et 21% en France métropolitaine. 6% des logements de l'office (782 logements) sont classés F ou G (consommation d'énergie supérieur 330 kWh /m²/ an). Selon les dispositions de l'article L. 111-10-4-1 du CCH, ces immeubles devront faire l'objet d'une intervention avant 2028.

La réponse à l'enjeu de mutation du patrimoine prend également la forme d'un programme important de démolitions, totalisant 955 logements (cf. §5.2.4).

La stratégie de vente a été fortement réévaluée à partir de 2017 pour prendre en compte les orientations du PSP 2017-2022 (cf. §5.2.5).

5.2 Analyse de la mise en œuvre de la politique patrimoniale

5.2.1 Offre nouvelle

Le parc de logements familiaux a progressé de 2,6% entre 2015 et 2019. En prenant en compte les logements-foyers, cette progression est de 4,5%.

Tableau 22 : Évolution du patrimoine de logements familiaux de l'OPAL

Année	Parc au 1 ^{er} janvier	Construction	Acquisition-Amélioration	Transformation d'usage	Vente	Démolition	Parc au 31 décembre	Evolution
2015	12 700	10	4	-24	4	—	12 686	-0,1%
2016	12 686	139	40	-23	17	54	12 771	0,7%
2017	12 771	119	26	—	8	—	12 908	1,1%
2018	12 908	53	18	—	2	—	12 977	0,5%
2019	12 977	124	—	—	31	33	13 037	0,5%
Total	—	445	88	-47	64	87	—	2,7%

Source : Données internes à l'organisme

Recommandation 3 : Le rééquilibrage géographique de l'offre nouvelle de logements n'est pas suffisant : 47% de la production est concentrée sur la moitié nord du département où le niveau de tension de l'habitat est très faible.

Le développement réalisé au cours de cette période n'a pas participé au rééquilibrage géographique du patrimoine : seuls 33 des 533 logements familiaux livrés entre 2015 et 2019 sont situés dans l'arrondissement de Château-Thierry, soit 6% des mises en service. L'arrondissement de Soissons concentre 47% des livraisons (253 logements), en raison notamment de la réalisation du programme ANRU du quartier de Presles-Chevreaux. Le solde de ces mises en service est localisé dans les trois arrondissements de la moitié nord du département (Laon, Saint-Quentin et Vervins), où le niveau de tension est très faible (cf. §2.1).

Les opérations examinées par le bureau en 2019 et au cours des 6 premiers mois de l'année 2020 montrent une amorce de rééquilibrage. Celui-ci reste toutefois encore trop limité : 82 des 441 logements projetés sont destinés à l'arrondissement de Château-Thierry, soit à peine 19% de la production. A l'inverse, près de 50% de celle-ci est programmée dans l'arrondissement de Laon. L'OPAL

doit réorienter davantage son développement vers les secteurs où la pression de la demande est la plus forte.

Le rééquilibrage est plus notable s'agissant de la taille des logements produits : 30% des logements familiaux mis en service sont des types I ou II, alors qu'ils représentent 22,6% du parc total de l'OPAL. La production récente est ainsi plus en phase avec la structure de la demande, qui se porte à plus de 40% sur les petites typologies (cf. §2.2.1). L'OPAL a en particulier mis l'accent sur la production de petits logements individuels ou semi-collectifs dédiés aux seniors.

La production de logements familiaux a été financée à 78% en prêt locatif à usage social (PLUS) et 22% en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI). Cette structure de financement est en phase avec les besoins observés sur le territoire et avec la structure des loyers pratiqués dans le parc de l'OPAL. Les financements en prêt locatif social (PLS) ont été uniquement mobilisés pour la construction de logements-foyers destinés aux personnes âgées (3 programmes pour un total de 160 logements).

5.2.2 Interventions sur le parc existant

Le niveau d'intervention sur le parc, charges de maintenance et dépenses d'investissement confondues, est sur l'ensemble de la période très proche de la médiane des organismes de taille comparable. L'OPAL a longtemps privilégié les dépenses de gros entretien et les campagnes de remplacements de composants par rapport aux réhabilitations globales. Cette stratégie dite de « maintenance renforcée » a permis de préserver le patrimoine, dont le niveau d'entretien apparaît satisfaisant.

En revanche, elle a insuffisamment pris en compte la problématique thermique. Les PSP 2017-2022 prévoient certes des programmes d'isolation thermique par l'extérieur mais leur mise en œuvre a connu des retards importants. Sur la période 2015-2019, seule une réhabilitation thermique a été livrée (Laon – Avenue de l'Europe – 40 logements collectifs). Afin d'augmenter les volumes traités, les équipes de maîtrise d'ouvrage ont été renforcées en 2020 et les méthodes adaptées. Les opérations en cours de préparation sont désormais plus globales et non plus réalisées immeuble par immeuble. L'OPAL profite ainsi de la relative homogénéité de son parc dans une logique de massification des interventions, afin de réduire les coûts et les délais d'intervention.

Tableau 23 : Évolution des dépenses d'intervention sur le parc de logements – OPH de Laon et OPH de l'Aisne

Montants en milliers d'euros

Rubriques	2015	2016	2017	2018	2019
Charges d'exploitation liée aux immeubles	854,57	880,59	1 072,33	1 178,03	1 231,71
Entretien et réparations courants sur biens immobiliers locatifs	2 191,74	614,19	465,98	1 756,25	1 728,92
Dépenses de gros entretien sur biens immobiliers locatifs	3 876,97	5 876,34	4 865,71	4 726,47	3 924,69
Maintenance locative en régie - Coût du personnel	591,28	706,48	689,72	650,63	608,34
Maintenance locative en régie - Consommations	436,92	349,54	343,36	347,70	337,54
Coût de la maintenance (1)	7 951,49	8 427,13	7 437,10	8 659,08	7 831,21
Additions et remplacement de composants	9 034,59	9 446,96	3 530,71	7 223,59	7 452,04
Coût total entretien du parc (2)	16 986,07	17 874,09	10 967,80	15 882,67	15 283,25
Nombre de logements et équivalent logement gérés (3)	12 993	13 074	13 040	13 106	13 255
Coût de la maintenance au logement en euros (4) = (1) / (3)	611,98	644,57	570,33	660,70	590,81
<i>Valeurs de référence</i>	642,74	658,75	669,36	636,95	644,48
Loyers (5)	51 401,86	52 106,17	52 933,20	50 794,53	51 113,93
Coût de la maintenance / Loyers (6) = (1) / (5)	15,47%	16,17%	14,05%	17,05%	15,32%
<i>Valeurs de référence</i>	15,04%	15,25%	15,30%	15,27%	15,27%
Coût total d'intervention sur le parc au logement (7) = (2) / (3)	1 307,33	1 367,15	841,09	1 211,86	1 153,02
<i>Valeurs de référence</i>	1 141,36	1 091,92	1 198,37	1 221,26	1 221,26

Source : Etats réglementaires

5.2.3 Accessibilité et adaptation du parc

Compte tenu de l'évolution de la démographie du département de l'Aisne, l'accessibilité des logements et l'adaptation du parc au vieillissement ont été, dès les CUS 2011-2016, affichés comme des enjeux majeurs pour l'OPAL. En dehors du développement d'une offre dédiée aux ménages seniors, peu de mesures concrètes ont toutefois été mises en œuvre jusqu'en 2019.

Un référentiel « *OPAL Adapt'* » a été créé en 2019. Il se traduit par une évolution de l'organisation de l'office, afin de favoriser le maintien à domicile des personnes âgées. Il consiste également en un cahier des charges techniques destiné à garantir l'accessibilité et l'adaptation des logements.

Une équipe de référents a ainsi été constituée. Composée d'une conseillère en économie sociale et familiale (CESF), d'un technicien de maintenance et d'un chef d'agence, elle est chargée d'étudier les demandes d'adaptation de logements. Une procédure a été établie pour encadrer l'examen de ces demandes. Elle précise notamment les critères d'instruction, les délais de réponse et la nature des travaux réalisés.

L'OPAL s'est donné pour objectif de réaliser chaque année 40 nouveaux logements conformes à ce référentiel. Fin novembre 2020, 43 logements neufs étaient référencés « *OPAL Adapt'* » et 10 en cours de réalisation. Cette politique fait l'objet d'un soutien particulier du conseil départemental. En 2019, 368 000 euros ont ainsi été inscrits dans la convention financière entre l'OPAL et sa collectivité de rattachement pour le développement d'une offre de logements dédiés aux seniors. Cette aide a été portée à 685 000 euros dans la convention financière 2020.

L'OPAL prévoit également, dans le cadre de son plan d'actions « *OPAL Actions* » de mieux organiser la connaissance des logements accessibles et adaptés. Un recensement de ces logements doit être réalisé, afin que leurs caractéristiques spécifiques soient prises en compte dans le processus d'attribution.

Ce recensement devra également permettre à l'OPAL de compléter les champs relatifs à l'accessibilité dans le RPLS. Leur renseignement est en effet obligatoire depuis 2018.

Enfin, il est recommandé à l'OPAL de sécuriser son processus d'attributions en sollicitant, pour les logements « seniors » mis en service dans le futur, l'autorisation préfectorale spécifique mentionnée à l'article L. 441-2 alinéa 6 du CCH. Cette autorisation permet d'attribuer les logements concernés de façon prioritaire aux personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap.

5.2.4 Sécurité dans le parc et diagnostics techniques

Le suivi des constats de risque d'exposition au plomb (CREP)¹⁶ est perfectible. L'OPAL n'est ainsi pas en mesure de confirmer que le parc de logements dont la construction est antérieure à 1949 (34 logements selon les données du RPLS 2020) est couvert par ce type de diagnostic. Ce document doit pourtant être systématiquement remis aux occupants des logements concernés.

Observation 1 : L'OPAL n'a pas réalisé la totalité des dossiers amiante dans les parties privatives (DAPP) contrairement aux dispositions du décret n° 2011-629 du 3 juin 2011.

¹⁶ Articles L. 1334-10 à 1334-12 du code de la santé publique

Les DAPP sont réalisés uniquement à la relocation ou lorsque des travaux sont à effectuer dans un logement. 4 075 ont été réalisés, soit 46% du parc concerné par la réglementation amiante, contrairement aux dispositions du décret n° 2011-629 du 3 juin 2011 qui prévoit que le DAPP doit être mis à disposition de tous les locataires.

A l'issue du contrôle, un marché a été passé pour réaliser ces diagnostics, qui seront mis en place dans les meilleurs délais.

En dehors de ces constats, il apparaît que les diagnostics techniques sont globalement réalisés de manière régulière et font dans l'ensemble l'objet d'une gestion rigoureuse.

5.2.5 Démolitions

Les principales démolitions ont jusqu'à présent été réalisées dans le cadre du Programme de Rénovation Urbaine (PRU) de Presles-Chevreaux à Soissons. Les dernières démolitions y ont été achevées en 2014. Au total, 178 logements ont été démolis au titre de ce PRU.

En dehors de ce PRU, l'OPAL a procédé à la démolition de deux immeubles à Montcornet (en 2016) et Hirson (en 2019), pour un total de 87 logements. Localisés en secteur détendu et touchés par une forte vacance, ces immeubles devaient faire l'objet de travaux lourds de remise à niveau technique. Face à une demande atone, il a été estimé inopportun d'engager financièrement l'OPAL sur une longue période pour maintenir une offre jugée aujourd'hui excédentaire dans le nord du département. Le rééquilibrage territorial de l'OPAL, qui est une des orientations prioritaires du PSP 2021-2030 en cours de préparation, devrait se traduire par une accélération du rythme des démolitions pour des immeubles comparables à ceux de Montcornet et Hirson.

Dans les orientations du PSP 2021-2030, la stratégie de démolition a ainsi été étendue et porte sur 28 programmes (852 logements) hors NPNRU (103 logements à démolir dans le quartier de Saint-Crépin, retenu par l'ANRU comme quartier d'intérêt régional). Ces logements sont principalement situés dans les agglomérations de Chauny-Tergnier, Hirson et Laon. Ce volume reste toutefois soumis à arbitrage, en raison de la nécessité de préserver une offre suffisante de logements accessibles aux ménages très modestes, dans des territoires où les indicateurs socio-économiques sont particulièrement défavorables et où la principale alternative au parc HLM est le parc privé dégradé.

5.2.6 Ventes

La stratégie de vente de patrimoine est orientée vers la commercialisation de logements individuels, en raison du très faible potentiel de vente que présente le parc collectif dans un département comme l'Aisne. Outre la possibilité offerte aux ménages d'accéder à la propriété dans le cadre d'un parcours résidentiel, ce programme de ventes contribue au financement des investissements de l'office.

Elle a été fortement dynamisée à partir de 2017. Le nombre de logements commercialisés a été porté de 216 à 916 à l'échelle des deux offices avec pour objectif la vente de 260 logements sur 6 ans, soit plus de 40 par an. Cet objectif a été ramené à 30 ventes annuelles dans le cadre des travaux de préparation du PSP 2021-2030. Elle a donné ses premiers résultats en 2019, avec la vente de 31 logements pour 2,2 millions d'euros de produits de cession. L'OPAL se fixe pour objectif de maintenir ce rythme de vente dans le PSP 2021-2030. Environ 2,3 millions d'euros de produits de cessions sont attendus chaque année.

Tableau 24 : Évolution des ventes de logements

	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de logements en vente en fin d'année	271	257	907	599	732
Nombre de logements vendus	4	17	8	2	31
Produits de cession	187 601 €	1 368 100 €	716 400 €	184 000 €	2 221 930 €

Source : Rapports de gestion

Entre 2015 et 2019, 31% des ventes ont été réalisées auprès des locataires occupants ou de leurs descendants et 38% auprès d'autres locataires de l'OPAL ou d'autres organismes HLM.

5.2.7 Autres activités

Dans le cadre de la convention qui le lie au département, l'OPAL met en œuvre depuis 2007 le programme « *Ma Maison dans l'Aisne* », destiné aux primo-accédants. Il assure la viabilisation de parcelles avant de les céder à des ménages dont les ressources sont inférieures aux plafonds d'accès au logement social et les accompagne dans leur projet de construction : 71 parcelles ont ainsi été aménagées et vendues entre 2015 et 2019. Les plafonds de ressources sont ceux du PLUS voire du PLS à titre exceptionnel en cas de difficultés de commercialisation.

5.3 Exercice de la fonction maîtrise d'ouvrage

La mise en œuvre et le suivi de la production neuve comme des réhabilitations sont exercés par la direction du patrimoine. Une première équipe intervient pour le montage des opérations. Elle est composée de 5 collaborateurs. Elle est relayée au stade de l'ordre de service de lancement des travaux par une équipe chargée de la conduite des opérations, composée de 4 autres collaborateurs.

5.3.1 Engagement et suivi des opérations

Le processus d'engagement des opérations n'est formalisé dans aucun document. Dans les faits, deux instances interviennent dans son déroulement. Un comité de pré-engagement se prononce dans un premier temps sur l'opportunité de réaliser l'opération, en fonction des priorités d'investissement de l'OPAL et d'une première ébauche d'équilibre financier. Ce comité est composé du directeur général, du directeur financier, du directeur du développement, du monteur d'opération pressenti et de la responsable commerciale. Il a été intégré récemment à la commission de l'aménagement territorial issue du CA (cf. §3.1.2).

En cas d'avis favorable du comité de pré-engagement, le bureau est saisi pour autoriser le lancement des études.

A l'issue d'une deuxième phase de montage de l'opération, le bureau est de nouveau saisi sur la base d'une présentation des principales caractéristiques du programme envisagé (localisation, types de financement, surfaces), d'une esquisse et d'un plan de financement. En revanche, il ne se prononce pas sur son équilibre financier. En cas d'avis favorable, le directeur général est autorisé à engager l'ensemble des démarches nécessaires à la poursuite de l'opération, notamment les demandes de financement ainsi que les marchés de maîtrise d'œuvre puis de travaux.

Ce système fonctionne globalement bien. L'analyse des opérations validées entre 2015 et 2019 n'a révélé aucune anomalie manifeste. La sous-représentation des programmes développés dans le sud du

département, relevée au §5.2.1, montre toutefois que l'enjeu de rééquilibrage territorial du parc n'a pas été considéré comme prioritaire par les instances de validation.

Afin d'améliorer la lisibilité de ce processus d'engagement et de garantir la cohérence des opérations avec la stratégie patrimoniale de l'OPAL, il est recommandé à l'office de procéder aux ajustements suivants :

- La programmation annuelle voire bisannuelle des investissements devrait être présentée au comité de pré-engagement et au bureau afin de donner à leurs membres une vision globale des projets envisagés et de leur permettre de mieux évaluer l'adéquation de l'ensemble avec les orientations stratégiques de l'office ;
- La procédure d'engagement des investissements doit être écrite. Ce document devra en particulier préciser à quel stade d'une opération le comité de pré-engagement et le bureau sont saisis et les pièces qui sont soumises à leur validation ;
- Il serait opportun que les membres du bureau soient mieux sensibilisés à l'équilibre financier des opérations. Les besoins importants en investissement de l'OPAL et ses marges financières limitées imposent en effet que sa gouvernance soit en mesure d'arbitrer entre différents projets, y compris en tenant compte de leur dimension financière. La création d'une commission économique au sein du CA s'inscrit dans cette démarche de sensibilisation des administrateurs, mais sa composition est différente de celle du bureau.

Le bureau est par ailleurs saisi pour la clôture des opérations. Un retard considérable a été accumulé dans ce domaine, en raison de la rotation des équipes en charge de leur préparation et de plusieurs changements de positionnement dans l'organigramme. La dernière réunion de bureau au cours de laquelle des clôtures d'opérations ont été abordées date du 9 février 2016. L'OPAL prévoit de résorber ce retard au cours du deuxième semestre 2020 et, pour les opérations futures, de procéder aux clôtures dans un délai d'un an après les derniers mouvements financiers.

Au-delà de ces causes organisationnelles, ces clôtures apparaissent strictement formelles et ne donnent lieu à aucun débat en bureau. Elles ne sont d'ailleurs retranscrites que de façon très sommaire dans les procès-verbaux de réunion. Elles ont donc pu être jugées peu prioritaires dans le contexte mouvant qu'a connu l'OPAL. Il est pourtant nécessaire que la gouvernance ait les moyens, en termes de compétences et d'informations à sa disposition, d'apprécier la mise en œuvre d'une opération d'investissement et de mesurer les écarts par rapport aux prévisions initiales. Une fois le retard comblé, l'OPAL devra donc donner davantage de consistance à cette phase de clôture. Il pourrait ainsi préparer une fiche méthodologique à destination des équipes et des administrateurs précisant le calendrier de clôture, les documents présentés et les principaux points à examiner par les membres du bureau.

5.3.2 Analyse d'opérations

Le prix de revient moyen de la construction des logements sociaux de l'office (1 772 euros HT/m² de surface utile - SU), tout type de financement confondu, est largement inférieur à la moyenne des Hauts-

de-France (2 265 euros HT/m² de SU)¹⁷. Ce constat s'explique notamment par des coûts très contenus du foncier à hauteur de 324 euros HT/m² à comparer aux 499 euros HT/m² de SU relevés au sein de la région Hauts-de-France.

Tableau 25 : Décomposition du prix de revient des opérations nouvelles

Type de financement	Nombre d'opérations	Nombre de logements	Surface utile (SU) / logement (en m ²)	Prix revient / logement (en €)	Prix de revient en euros HT par m ² de SU			
					Charge foncière	Bâtiment	Honoraires	Total
PLUS neuf	23	364	73,8	132 251	308	1 280	205	1 793
PLAI neuf	16	77	74,6	136 334	340	1 296	192	1 828
PLUS acquis-amélioré	12	55	64,8	107 112	345	1 169	139	1 653
PLAI acquis-amélioré	10	40	68,2	109 509	427	1 046	133	1 606

Source : Données fournies par l'organisme

Contrairement à ce qui est observé dans des secteurs plus tendus, les logements acquis-améliorés sont moins coûteux que les logements neufs. Cela s'explique notamment par un coût d'acquisition peu élevé lié à la faiblesse des prix de l'immobilier, notamment dans la moitié nord du département où a été réalisée la majorité des logements concernés.

¹⁷ Source : Infocentre système d'information pour le suivi des aides au logement (SISAL).

6. POLITIQUE SOCIALE ET GESTION LOCATIVE

6.1 Caractéristiques des populations logées

Tableau 26 : Caractéristiques sociales des ménages occupants

	Revenu <20% *	Revenu <60% *	Revenu >100% *	Bénéficiaires d'APL + AL	Familles mono- parentales	Personnes isolées	Occupants 65 ans et +
OPAL - OPS 2020	30,9%	71,8%	5,7%	64,7%	21,4%	47,9%	15,0%
OPAL - OPS 2018	30,5%	71,2%	6,8%	59,5%	17,8%	47,4%	16,0%
Département de l'Aisne hors OPAL - OPS 2018	23,2%	63,3%	9,8%	55,4%	22,9%	43,1%	14,4%
Région Hauts-de-France - OPS 2018	24,3%	64,0%	8,6%	53,6%	19,5%	39,1%	13,4%

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

Source : Enquêtes sur l'occupation du parc social (OPS)

Les principales caractéristiques de l'occupation du parc de l'OPAL sont présentées dans le tableau ci-dessus. Elles sont issues des enquêtes bisannuelles sur l'occupation du parc social (OPS) réalisées par chaque organisme HLM en application de l'article L. 442-5 du code de la construction et de l'habitation. Les données 2018 sont comparées à celles des autres bailleurs sociaux intervenant dans le département de l'Aisne et à celles de l'ensemble des bailleurs intervenant en région Hauts-de-France. Cet exercice n'a pas pu être mené pour 2020, les données départementales et régionales n'étant pas disponibles lors de la rédaction du rapport.

L'enquête OPS a vocation à être exhaustive, les locataires étant tenus d'y répondre. Or le taux de réponses affiché par l'OPAL était particulièrement faible en 2018 : seuls 68,5% de ses locataires avaient répondu à l'enquête, pour un taux départemental de 80,4% (82,7% en région Hauts-de-France). L'enquête 2016 présentait les mêmes insuffisances (taux de réponse de 70% pour un taux départemental de 81,8%). Ces écarts sont d'autant plus notables que le parc de l'OPAL représente un tiers du parc HLM du département de l'Aisne. Il influence donc fortement les valeurs départementales de l'enquête. Le taux de réponse s'est toutefois fortement redressé en 2020, pour atteindre 80,7%. Il convient que l'OPAL prolonge cette dynamique en sensibilisant les locataires à leurs obligations et en ayant recours le cas échéant aux pénalités prévues à l'article L. 442-5 du CCH.

Sur le fond, les indicateurs d'occupation sociale de l'OPAL sont plus dégradés que ceux du département de l'Aisne, qui sont pourtant eux-mêmes particulièrement défavorables. L'OPAL accueille une plus grande proportion de ménages très modestes. En 2018, la part des ménages dont les ressources sont inférieures à 20% des plafonds était supérieure de plus de 7 points à celle observée chez les autres bailleurs du département. Le constat est identique pour les ménages dont les ressources sont inférieures à 60% des plafonds (+7,9 points).

La proportion de bénéficiaires d'aides au logement est elle aussi supérieure (+4,1 points en 2018 par rapport aux autres bailleurs sociaux du département et +5,9 points par rapport au taux régional).

Les personnes isolées sont également fortement surreprésentées (+4,3 points en 2018 par rapport aux autres bailleurs sociaux du département et 8,3 points par rapport au taux régional).

En revanche, la part des seniors est plus proche des valeurs départementales.

Ces indicateurs socio-économiques se sont encore dégradés entre 2018 et 2020, en particulier le taux de bénéficiaires d'aides au logement, qui a augmenté de 5,2 points en deux ans. De même, la part des familles monoparentales a augmenté de 3,6 points et s'est rapprochée du taux départemental.

Cette tendance est confirmée par l'analyse de la situation des ménages ayant emménagé depuis moins de 2 ans dans le parc de l'OPAL. En 2020, 79% d'entre eux ont des ressources inférieures à 60% des plafonds et 72,4% bénéficient d'aides au logement.

L'ensemble de ces indicateurs montrent que l'OPAL assume une contribution sociale particulièrement importante, y compris par rapport aux autres bailleurs intervenant dans le département de l'Aisne. Cette contribution sociale a nécessairement des incidences sur le fonctionnement de l'office, en particulier sur le niveau de ses produits locatifs mais aussi sur les moyens qu'il doit engager en matière de prévention des impayés et d'accompagnement des ménages en difficulté (cf. §6.4.6).

La taille des ménages occupants doit également être soulignée. Près de la moitié du parc de l'OPAL est occupée par des personnes isolées. Ce constat influence les réflexions sur le rééquilibrage du patrimoine et amène l'office à renforcer la production de petits logements abordables.

6.2 Politique d'attribution

L'OPAL met en œuvre une politique d'attribution de ses logements sociaux, validée par le CA, en adéquation avec le profil des demandeurs sur son territoire d'intervention.

Depuis le 9 janvier 2019, l'OPAL est doté de trois Commissions d'Attribution des Logements et d'Examen de l'Occupation des Logements (CALEOL) sur les territoires du laonnois, du soissonnais et du reste du département de l'Aisne.

Chacune des trois commissions privilégie le format dématérialisé avec toutefois l'obligation d'une réunion en présentiel a minima tous les deux mois.

L'office est un partenaire actif des services de l'Etat en matière de logement des publics prioritaires. En 2019, il a notamment procédé à 356 attributions de logements au profit de publics reconnus prioritaires au titre de l'article R. 441-1 du CCH.

En application de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, un minimum de 25% des attributions de logements sociaux réalisées en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) doit être effectué à destination des demandeurs les plus pauvres.

Durant l'année 2018, 22% des logements attribués hors QPV par l'OPAL l'ont été à des ménages du premier quartile de ressources. A titre comparatif, le taux pour l'ensemble des bailleurs sociaux de la région Hauts-de-France n'est que de 13%.

Par la réalisation de 73% de ses attributions en QPV à des ménages situés hors du premier quartile de ressources, l'OPAL a largement dépassé l'objectif de 50% inclus dans la loi LEC.

Observation 2 : L'Agence a relevé 22 attributions irrégulières de logements locatifs effectuées en dépassement des plafonds de ressources (soit 0,4% des attributions de 2017 à 2019) et s'expliquant par des faiblesses du contrôle interne.

La base d'analyse a porté sur les attributions de logements réalisées entre 2017 et 2019, soit 5 877 dossiers. L'absence d'un contrôle interne sécurisant le processus de gestion des attributions est à l'origine de ces attributions irrégulières. Les dépassements varient entre 1 et 22% et concernent des logements PLUS et PLAI (cf. annexe II).

Afin de se prémunir contre les erreurs de saisie à l'origine de ces dépassements, un développement spécifique a été mis en place dans le système d'information.

6.3 Accessibilité économique du parc

6.3.1 Charges locatives

Le niveau des charges locatives apparaît modéré et leur suivi est globalement efficace. Elles font l'objet d'une régularisation annuelle, selon un calendrier distinct pour les charges communes et pour les charges de chauffage.

Le processus de régularisation et la nature des charges récupérées appellent les deux remarques suivantes :

- D'une part, les charges d'employés d'immeuble font l'objet d'une sous-récupération. Alors qu'elles sont en principe récupérables à 100%, elles ne l'ont été qu'à 70% jusqu'en 2018, puis 75% en 2019 et 80% dans le budget 2020 (cf. §4.2.3.1.). D'autre part, aucune régularisation n'intervient pour les locataires partis, en dehors des charges de chauffage.
- L'OPAL dispose d'un observatoire interne des charges permettant de comparer, pour chaque immeuble, les montants de charges par nature, et de les positionner par rapport à des médianes nationales.

Il est relevé qu'aucun bilan annuel sur les charges locatives (montants par poste, évolution, actions mises en œuvre pour maîtriser les charges, processus de régularisation) n'est présenté en conseil de concertation locative. Ce type d'exercice serait pourtant utile pour recueillir l'avis des représentants des locataires, les charges locatives constituant l'un des thèmes privilégiés de débat avec les bailleurs.

6.3.2 Politique de loyers

L'OPAL exerce pleinement son rôle de bailleur social en proposant des logements dont les loyers s'avèrent inférieurs à ceux pratiqués par les autres organismes du département et de la région de référence, comme en atteste le tableau suivant :

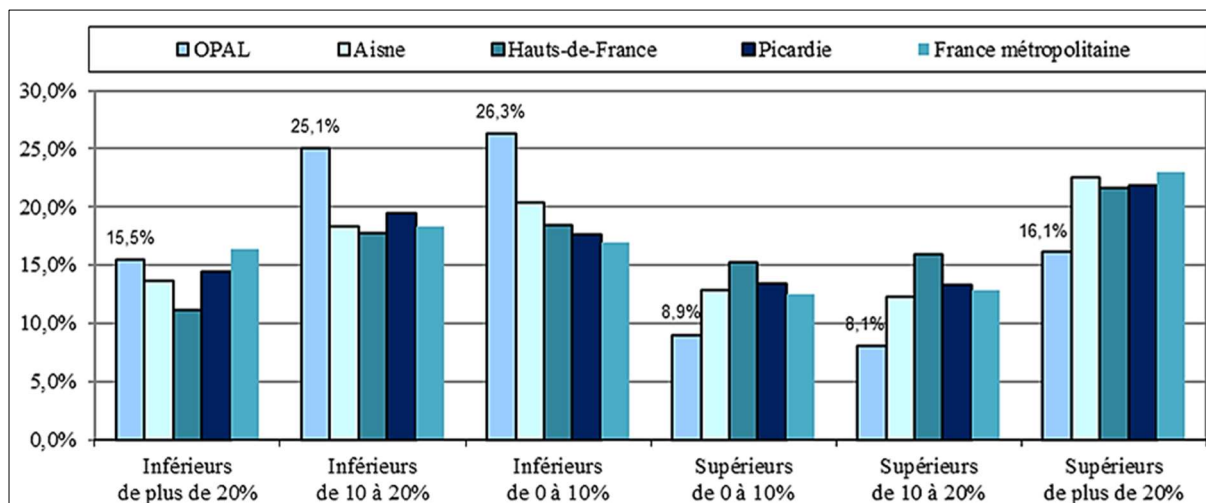
Tableau 27 : Analyse de la distribution des loyers de l'OPAL au 31/12/2019

Rubriques	Nombre de logements	Loyer mensuel en euros par m ² de surface habitable		
		1 ^{er} quartile	Médiane	3 ^e quartile
OPAL	12 179	4,5	5,0	5,5
Département de l'Aisne	37 612	4,6	5,3	5,8
Région Hauts-de-France	519 928	4,9	5,6	6,2

Source : RPLS au 01/01/2019

Le loyer mensuel moyen au logement pratiqué se situe à 339 euros sur l'année 2019 et apparaît très accessible au regard de la moyenne du département de l'Aisne qui dépasse 353 euros.

Figure 3 : Comparaison des loyers pratiqués avec les loyers de référence des aides à la personne pour le patrimoine étudié et pour l'ensemble des organismes locaux et de France métropolitaine



De plus, les deux tiers des logements de l'office se voient appliquer un loyer inférieur au loyer plafond pour la prise en compte de l'APL contre 52,3% dans le département de l'Aisne et 47,2% au sein de la région.

La politique générale des loyers de l'OPAL repose sur des décisions annuelles du CA fixant le niveau d'augmentation des loyers pratiqués.

L'office applique –uniquement sur son parc individuel– depuis peu une politique de loyers dits « à la relocation » consistant à aligner ceux-ci sur les loyers plafonds conventionnels lors du changement de locataire.

L'office peut très ponctuellement être amené à pratiquer des baisses de loyer sur des logements confrontés à une situation de vacance commerciale des logements persistante.

6.3.3 Supplément de loyer de solidarité

Les montants annuels de supplément de loyer (SLS) de solidarité sont modestes, compte tenu de la nature de l'occupation. En 2019, le produit total du SLS s'est élevé à 135 000 euros. En décembre 2019, le SLS a été appliqué à 121 ménages pour un montant moyen de 54 euros.

6.4 Qualité du service rendu et relations avec les locataires

La relation avec les locataires est principalement assurée par la direction des services de proximité. Outre des unités dédiées à l'accompagnement social et au recouvrement, cette direction regroupe 8 agences déconcentrées.

6.4.1 Gestion de proximité

La gestion de proximité est assurée par les agences, qui regroupent environ la moitié des effectifs de l'OPAL. Elles sont chargées de l'ensemble des services et des contacts courants avec les locataires, en matière de gestion locative comme d'entretien du patrimoine.

Affectés dans les principaux secteurs d'intervention de l'OPAL, 47 employés d'immeubles réalisent l'entretien ménager, l'évacuation des ordures ainsi que des petits travaux de maintenance. L'OPAL respecte l'obligation de gardiennage et de surveillance inscrite à l'article L271-1 du code de la sécurité intérieure. La visite de patrimoine a permis de constater le bon état général d'entretien des parties communes et des abords des immeubles qui ont été examinés.

6.4.2 Accompagnement social lié au logement

L'OPAL dispose d'un service d'accompagnement social qui est positionné en appui des agences. Composé de 5 CESF, il est fortement mobilisé pour le traitement des impayés (50 à 80 dossiers par CESF) mais intervient également pour instruire les demandes d'adaptation des logements, prendre en charge les problématiques de santé mentale ou de mauvaise appropriation des logements, ainsi qu'accompagner le relogement des ménages dans le cadre des projets ANRU. Il participe également au suivi des bénéficiaires de la protection internationale (personnes ayant le statut de réfugié ou bénéficiaires de la protection subsidiaire). En 2019, 39 familles ont été relogées par l'OPAL dans le cadre de ce dispositif.

6.4.3 Concertation des locataires

À la suite de la fusion entre l'OPH Aisne et l'OPH de Laon, un nouveau plan de concertation locative a été signé en mars 2019.

Le conseil de concertation locative se réunit 3 à 4 fois par an et aborde des sujets très généraux couvrant l'ensemble de l'activité de l'OPAL.

6.4.4 Enquête de satisfaction des locataires

La satisfaction des locataires est mesurée tous les 3 ans dans le cadre d'une enquête régionale pilotée par l'URH¹⁸ Hauts-de-France. Elle vient compléter le dispositif de mesure de satisfaction client, qui consiste à recueillir l'avis des locataires à la suite d'une demande d'intervention. Dans la dernière enquête régionale, réalisée en 2020, le positionnement global de l'OPAL est favorable et le taux de satisfaction s'est maintenu à un niveau élevé.

Certains thèmes font néanmoins l'objet d'une appréciation négative de la part des locataires. Il s'agit en particulier des sujets relatifs à la qualité de vie et à la tranquillité dans le quartier, dont la notation s'est assez fortement dégradée par rapport aux précédentes enquêtes. Les nuisances sonores, et d'une façon plus générale les troubles de voisinage, sont particulièrement mis en exergue par les locataires. La dégradation est notable et avait déjà été constatée en 2017. Ces résultats décevants sont également à rapprocher du taux de rotation élevé observé dans certains secteurs (cf. §2.2.2). Bien que ce sujet nécessite d'être traité en partenariat avec les autres acteurs du territoire, la qualité de vie dans le quartier doit constituer un point de vigilance pour l'office. L'élaboration d'une « *politique de tranquillité* » prévue dans le projet d'entreprise s'inscrit dans cette logique.

6.4.5 Réclamations des locataires

¹⁸ Union régionale HLM.

Selon les enquêtes de satisfaction, le traitement des réclamations fait l'objet d'une appréciation plutôt favorable des locataires. Elles sont collectées par les agences et enregistrées dans le logiciel de gestion qui centralise l'ensemble des informations relatives à leur traitement. La plupart des réclamations sont prises en charge en agence, en particulier par les conseillers résidents (1 pour 500 logements en moyenne) qui sont les principaux interlocuteurs des locataires. Pour le traitement des réclamations techniques plus complexes, ces conseillers s'appuient sur les techniciens de patrimoine (1 par agence).

Pour le moment, l'OPAL ne s'est pas fixé d'objectif de délai maximum de traitement par type de réclamation. Dans le cadre du projet d'entreprise, un groupe de travail a été constitué sur la gestion des demandes d'intervention. De nouveaux marchés, plus contraignants à l'égard des prestataires, doivent être mis en place afin d'améliorer leur pilotage.

6.4.6 Politique de suivi des créances et des impayés

Les indicateurs relatifs aux créances locatives sont particulièrement dégradés et la tendance observée entre 2015 et 2019 est inquiétante.

Recommandation 4 : Avec un stock de créances locatives élevé (près de 30% des loyers et charges en 2019) et en progression constante sur la période 2015/2019 (+22%), leur gestion et leur suivi doivent être améliorés.

Comme le montre le tableau n°28, cette progression s'explique uniquement par l'augmentation des créances détenues auprès des locataires partis : leur volume a augmenté de 3,1 millions d'euros entre 2015 et 2019 alors que le stock total de créances augmentait dans le même temps de 2,5 millions d'euros. Les créances des locataires partis représentent ainsi 62,9% des créances totales en 2019, soit une augmentation de 7,3 points par rapport à 2015. Cette proportion est près de deux fois supérieure à la médiane de la population de référence. Ce déséquilibre montre que la situation des locataires présents est à l'inverse maîtrisée.

Tableau 28 : Évolution des créances locatives – OPH de l'Aisne et OPH de Laon

Montants en milliers d'euros

Rubriques	2015	2016	2017	2018	2019
Produits des loyers (1)	51 401,86	52 106,17	52 933,20	50 794,53	51 113,93
Récupération de charges locatives (2)	9 238,89	8 763,22	9 112,20	8 863,67	9 469,47
Quittancement (3)=(1)+(2)	60 640,75	60 869,39	62 045,40	59 658,20	60 583,39
Créances douteuses - Locataires présents (4)	3 620,71	2 860,09	2 934,16	3 017,43	3 038,53
Créances douteuses - Locataires partis (5)	8 176,89	9 177,33	10 080,26	10 800,86	11 310,12
Total compte 4161 Locataires douteux ou litigieux (6)=(4)+(5)	11 797,60	12 037,42	13 014,42	13 818,30	14 348,65
Autres créances comptes 4162 4164 4165 (7)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total compte 416 Locataires, acquéreurs et clients douteux ou litigieux (8)=(6)+(7)	11 797,60	12 037,42	13 014,42	13 818,30	14 348,65
Total compte 411 Locataires et organismes payeurs d'APL (9)	2 900,22	3 504,41	3 537,20	3 530,51	3 628,04
Total comptes 411 et 416 Créances locataires et acquéreurs (10)=(9)+(8)	14 697,82	15 541,83	16 551,61	17 348,80	17 976,68
Créances totales comptes 411 et 416 / Loyers et charges (11)=(10)/(3)	24,24%	25,53%	26,68%	29,08%	29,67%
Valeurs de référence	13,15%	13,13%	12,98%	13,06%	13,74%
Montant loyers et charges par jour comptes 703 et 704 (12)=(3)/365	166,14	166,77	169,99	163,45	165,98
Délai moyen des créances comptes 411 et 416 / Montant loyers et charges en nombre de jours (13)=(10)/(12)	88,47	93,20	97,37	106,14	108,31
Valeurs de référence	48,00	47,93	47,36	47,68	50,15
Créances locataires partis / Créances totales (14)=(5)/(10)	55,63%	59,05%	60,90%	62,26%	62,92%
Valeurs de référence	25,57%	26,96%	28,71%	28,88%	29,82%

Source : Etats réglementaires

Cette situation contrastée est le résultat de la priorité accordée aux actions sur les locataires présents. Les collaborateurs intervenant dans le traitement des impayés sont presque exclusivement mobilisés sur ce public. Ils sont affectés dans trois services, chargés respectivement du recouvrement amiable, du contentieux et de l'accompagnement social (cf. §6.4.2).

A l'inverse, le suivi des locataires partis et le recouvrement de leur dette a longtemps été défaillant. L'enjeu est pourtant particulièrement important pour l'OPAL, compte tenu du taux de rotation élevé de ses locataires et de la situation de grande précarité de certains d'entre eux. Après une phase de test en 2018, le traitement de ces créances a été entièrement externalisé en 2020. Des indicateurs de suivi ont été constitués, afin de mesurer l'efficacité de ces prestations.

Les difficultés que rencontre l'OPAL pour encaisser ses créances locatives se matérialisent par un taux de recouvrement inférieur de 2 points à la médiane de la population de référence sur la période 2015-2019. Cet indicateur, qui représente le flux annuel des encaissements, est en moyenne de 96,8 (cf. tableau n°29). Les flux annuels de passage en pertes (1,3% du quittancement en moyenne sur la période) apparaissent insuffisants au regard de ce taux de recouvrement, ce qui constitue une des causes du taux élevé de créances locatives. Leur niveau devrait être plus proche de 3,2%. Il a toutefois fortement augmenté en 2019 en raison de la production de nombreux certificats d'irrécouvrabilité par les prestataires chargés du recouvrement auprès des locataires partis. Ce rattrapage explique en grande partie la chute du taux de recouvrement observée en 2019.

Tableau 29 : Évolution du taux de recouvrement – OPH de l'Aisne et OPH de Laon

Montants en milliers d'euros

Rubriques	2015	2016	2017	2018	2019
Créances clients (N-1) (1)	13 465,70	14 697,82	15 541,83	16 551,62	16 002,98
Produits des loyers (2)	51 401,86	52 106,17	52 933,20	50 794,53	51 113,93
Récupération de charges locatives (3)	9 238,89	8 763,22	9 112,20	8 863,67	9 469,47
Quittancement (4)=(2)+(3)	60 640,75	60 869,39	62 045,40	59 658,20	60 583,39
Créances clients (N) (5)	14 697,82	15 541,83	16 551,62	17 348,80	17 976,68
Pertes sur créances irrécouvrables (6)	- 639,23	- 560,37	- 767,37	- 826,22	- 1 175,00
Total encaissement (N) (7)=(1)+(4)-(5)+(6)	58 769,40	59 465,01	60 268,24	58 034,80	57 434,69
Taux de recouvrement (8)=(7) / (4)	96,91%	97,69%	97,14%	97,28%	94,80%
<i>Valeurs de référence</i>	98,88%	98,80%	98,85%	98,69%	98,74%

Source : Etats réglementaires

Le niveau d'impayés pèse lourdement sur les résultats financiers de l'OPAL. Rapporté au résultat net comptable, le coût du risque locatif¹⁹ apparaît ainsi particulièrement élevé. Sur la période 2015-2019, son niveau moyen représente 51% du résultat net comptable. Cela signifie que, dans la situation théorique où l'OPAL ne devait faire face à aucun risque locatif, son résultat net comptable aurait été supérieur de 51% sur l'ensemble de cette période. En 2018, compte tenu du très faible résultat net comptable (1,1 million d'euros), le risque locatif a même atteint 141% de celui-ci.

¹⁹ Coût du risque = Dotations aux dépréciations pour créances douteuses + Pertes sur créances irrécouvrables – Reprises sur dépréciations pour créances douteuses. Il traduit l'impact du risque d'impayés sur les indicateurs d'exploitation de l'organisme (EBE, résultat net comptable).

Tableau 30 : Analyse du coût du risque locatif – OPH de l'Aisne et OPH de Laon

Montants en milliers d'euros

Rubriques	2015	2016	2017	2018	2019
Produits des loyers (1)	51 401,86	52 106,17	52 933,20	50 794,53	51 113,93
Récupération de charges locatives (2)	9 238,89	8 763,22	9 112,20	8 863,67	9 469,47
Quittancement (3)=(1)+(2)	60 640,75	60 869,39	62 045,40	59 658,20	60 583,39
Pertes sur créances irrécouvrables (4)	- 639,23	- 560,37	- 767,37	- 826,22	- 1 175,00
Dotations dépréciations créances (5)	1 400,64	850,11	792,79	1 069,87	1 348,32
Reprises sur dépréciations créances (6)	175,26	276,63	184,34	272,06	781,36
Coût du risque (dot-reprise + créances irr) (7)=(5)-(6)+(4)	1 864,61	1 133,85	1 375,83	1 624,03	1 741,95
Coût du risque (dot-reprise + créances irr) / Quittancement (8)=(7)/(3)	3,07%	1,86%	2,22%	2,72%	2,88%
<i>Valeurs de référence</i>	1,13%	1,06%	0,99%	1,11%	1,06%
Résultat net comptable (9)	5 385,50	7 107,95	4 709,32	1 151,09	4 783,43
Coût du risque (dot-reprise + créances irr) / Résultat (10)=(7)/(9)	34,62%	15,95%	29,21%	141,09%	36,42%
<i>Valeurs de référence</i>	8,64%	7,81%	7,14%	9,81%	8,56%
Excédent Brut d'Exploitation (11)	22 904,28	22 488,72	24 159,79	20 793,02	19 453,92
Coût du risque (dot-reprise + créances irr) / EBE (12) = (7) / (11)	8,14%	5,04%	5,69%	7,81%	8,95%
<i>Valeurs de référence</i>	2,81%	2,69%	2,51%	2,98%	2,82%
Encours dépréciations locataires et organismes payeurs d'A.P.L.	11 258,40	11 831,88	12 440,33	13 238,14	13 805,10
Taux dépréciations créances / Total 411 et 416	76,60%	63,59%	61,92%	63,40%	76,79%
<i>Valeurs de référence</i>	46,24%	47,35%	46,73%	47,52%	46,88%

Source : Etats réglementaires

Compte tenu de l'enjeu financier et de la dégradation observée, le traitement des impayés constitue l'un des axes stratégiques majeurs de l'OPAL. Une réorganisation importante est intervenue en 2018, mais n'a pas eu d'effet immédiat (cf. tableau n°29 - dégradation du taux de recouvrement entre 2018 et 2019).

L'intervention des collaborateurs de chacun des services est désormais sectorisée par agence, afin de faciliter le pilotage managérial et le suivi des objectifs. Dans le cadre du projet d'entreprise, trois groupes de travail ont été constitués et respectivement chargés des locataires entrants (logique de prévention de l'impayé), des locataires présents et des locataires partis.

Des démarches de formalisation des processus ont été engagées dans le cadre de ces groupes de travail. Des indicateurs de suivi ont également été constitués. Ces démarches doivent être rapidement menées à leur terme afin de doter l'office d'un cadre formel complet et partagé constituant le socle du contrôle interne dans ce domaine stratégique pour l'organisme.

Il s'agit en particulier :

- De redéfinir les taux de provisionnement des créances douteuses pour les locataires en place, dont la grille actuelle semble être source de sur provisionnement ;
- De préciser les critères de passage en pertes ;
- De finaliser le processus de recouvrement des créances auprès des locataires en place ;
- De formaliser la procédure de réparations locatives et plus généralement de traitement des états des lieux de sortie, afin de permettre un traitement harmonisé des situations.

7. ANALYSE PRÉVISIONNELLE

Dans le cadre de l'étude préparatoire du PSP, l'OPAL a simulé l'impact financier de différents scénarii d'investissement. La principale variable d'ajustement entre ces scénarii est le programme d'intervention sur le patrimoine existant (réhabilitations et démolitions). Réalisées au 1^{er} semestre 2020, ces projections financières portent sur la période 2019-2028. Elles ont été établies avec pour base de départ l'exercice 2018, dernier exercice dont les comptes étaient arrêtés lors de l'élaboration de ces projections. Elles retiennent un volume de réhabilitation intermédiaire entre un scénario dit « de référence », qui permettrait une remise à niveau complète du parc au cours des 10 prochaines années, et la poursuite de la stratégie dite de « maintenance renforcée » mise en œuvre jusqu'à présent.

La croissance des investissements projetée dans cette étude met toutefois en tension la structure financière de l'OPAL, en partie en raison d'hypothèses économiques exagérément pessimistes. Sa gouvernance doit donc arbitrer rapidement sur le scénario retenu et sur ses modalités de financement. La collectivité de rattachement de l'office pourrait également être sollicitée pour redéployer en partie ses aides vers la réhabilitation du parc. La mise en œuvre de cette trajectoire d'investissement pourrait nécessiter des financements complémentaires et un débat en conseil d'administration, voire pour accroître son soutien financier. Enfin, la recherche d'une assise financière plus solide est en grande partie à l'origine des réflexions en cours sur le rapprochement avec d'autres organismes HLM.

Les projections financières présentées ci-dessous sont donc provisoires et pourraient évoluer fortement en fonction des décisions prises dans ces différents domaines. A ce stade, les volumes d'investissements projetés apparaissent soutenables financièrement, mais au prix d'une forte mise en tension de la structure financière de l'office. Celui-ci devrait donc faire preuve d'un pilotage particulièrement efficace afin de réagir en cas de dégradation de certaines des hypothèses retenues dans cette simulation.

7.1 Investissements et modalités de financement

En cohérence avec les orientations stratégiques affichées dans son PSP, l'OPAL prévoit dans ses projections financières une forte relance de ses investissements, en matière d'interventions sur le parc existant comme de développement. Les hypothèses d'investissement retenues dans la simulation de l'OPAL et analysées ci-dessous sont les suivantes :

- 12,5 millions d'euros par an investis en réhabilitation et remplacement de composants jusqu'en 2028, contre 7,3 millions d'euros annuels entre 2015 et 2019 ;
- 30,7 millions d'euros par an investis en développement sur la même période, contre 21,9 millions d'euros annuels entre 2015 et 2019.

Les montants annuels d'investissement augmenteraient ainsi de 53,2% par rapport à la période 2015-2019. Sur le plan quantitatif, le patrimoine évoluerait dans les proportions suivantes :

Tableau 31 : Interventions sur le patrimoine – Période 2019-2028

Type de financement	Nombre total de logements	Prix de revient total (en milliers d'euros)	Prix revient de / logement (en €)	Produits de cession (en milliers d'euros)	Produits de cession / logement (en €)
Développement	1 986	307 531	154 849	-	-
Démolitions	313	6 558	20 952	-	-
Réhabilitations	4 903	125 075	25 510	-	-
Cessions	250	-	-	18 591	74 364

Source : Données fournies par l'organisme

En 2028, l'OPAL compterait 1 423 logements de plus qu'en 2019, soit une croissance de 10,5% de son parc.

Le rythme de développement est fixé à 200 logements par an, y compris en foyers. Il est en phase avec l'objectif affiché dans le PSP 2021-2030 (193 logements) et supérieur au nombre annuel de livraisons observé entre 2015 et 2019 (139 logements).

L'OPAL prévoit de financer son développement à 78% par l'emprunt, 11% par les subventions et 11% par ses fonds propres, soit un plan de financement inchangé par rapport à celui appliqué aux opérations engagées depuis 2016 (cf. §4.4).

Recommandation 5 : Le nombre de logements à démolir devra être rapidement précisé, compte tenu des incidences financières et de l'impact sur la programmation des constructions neuves et des réhabilitations.

Dans sa simulation financière, l'OPAL retient l'hypothèse de 313 logements démolis d'ici à 2028, dont 103 dans le cadre de la convention NPNRU portant sur le quartier de Saint-Crépin à Soissons. Mais il s'agit d'une programmation provisoire, l'intégralité de ces démolitions étant planifiée avant 2023. Dans le diagnostic préparatoire à l'établissement du PSP 2021-2030, 955 logements ont été identifiés comme susceptibles d'être démolis. L'ampleur du programme de démolitions est conditionnée par les aides financières dont pourra bénéficier l'OPAL, notamment au titre du plan d'investissement volontaire d'Action Logement²⁰. La faisabilité financière d'un tel programme devra être rapidement examinée, compte tenu de l'impact des démolitions sur les recettes locatives et des volumes d'investissement nécessaires pour la reconstitution de l'offre.

La projection financière prévoit un montant d'investissement sur le parc existant de 125 millions d'euros sur 10 ans dont 71 millions d'euros seraient consacrés à des travaux d'amélioration thermique, pour un montant moyen de 16 000 euros par logement. Ce programme d'investissement est ambitieux et sa mise en œuvre se traduirait par une augmentation considérable des montants investis par rapport à ceux observés entre 2015 et 2019 (cf. §5.2). Il est néanmoins plus modeste que celui présenté dans le

²⁰ Ce plan consiste à accompagner financièrement les organismes HLM dans les opérations de restructuration de leur parc en zone détendue. Il prévoit de consacrer 250 millions d'euros de subventions à la démolition et 250 millions de prêts à la reconstruction, cumulables avec les aides du FNAP et le dispositif RIAD de la Caisse des Dépôts et Consignations. Il vise la démolition de 30 000 logements et la production d'une offre nouvelle à hauteur de 10 000 logements.

scenario « de référence » de l'étude préparatoire au PSP, qui nécessiterait 15 millions d'euros d'investissement par an.

Le nombre de logements réhabilités est évalué à 4 900 d'ici 2028 dont 4 400 réhabilités thermiquement. Ce volume demeure à ce stade très théorique car la programmation des opérations établie par la direction du patrimoine n'a pas été intégralement reprise dans les projections financières, au-delà des deux exercices à venir. La compatibilité de cette programmation avec les volumes d'investissement projetés dans cette simulation financière reste donc à valider.

Ce rapprochement est indispensable pour donner aux partenaires de l'OPAL (collectivités territoriales, Etat, organismes financiers) et à sa gouvernance une visibilité sur l'ampleur du programme de réhabilitation qui sera mené sur la période. En particulier, l'ampleur des investissements nécessaires à la réhabilitation thermique du parc de logements individuels classés F ou G (398 logements) reste à déterminer.

Le plan de financement retenu par l'OPAL dans sa projection financière apparaît en outre exagérément pessimiste, dans la mesure où il prévoit une part de subventions quasiment nulle (0,5%). Le programme de réhabilitations y est financé à 62,8% par l'emprunt et à 36,7% par les fonds propres. Ces hypothèses sont très éloignées des plans de financement présentés pour les 4 opérations (hors ANRU) engagées depuis 2016, qui intègrent 11,9% de subventions. En l'absence de modification des orientations des principaux financeurs, le taux de subvention retenu par l'OPAL pourrait donc être raisonnablement réévalué. Un taux de subvention de 7% représenterait près de 9 millions d'euros de fonds mis à disposition sur la période, ce qui permettrait de réduire significativement la contrainte pesant sur la structure financière de l'office.

Enfin, l'OPAL envisage de poursuivre le rythme des ventes de patrimoine constaté en 2019, soit 30 ventes annuelles jusqu'en 2023 puis 20 ventes à partir de 2024. Les ressources ainsi dégagées s'élèveraient à 18,6 millions d'euros sur 10 ans. Ce montant est inférieur à celui retenu dans l'étude préalable au PSP 2021-2030 (23 millions d'euros), qui prévoit un maintien du volume de cessions à 30 ventes annuelles sur l'ensemble de la période.

7.2 Analyse de l'exploitation

L'évolution des soldes intermédiaires de gestion (EBE et CAF brute) ainsi que de l'autofinancement net est détaillée dans le tableau n°32.

Tableau 32 : Projections financières – Soldes intermédiaires de gestion

Montants en milliers d'euros

Rubriques	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Loyers	50 204	51 153	52 286	53 722	55 400	57 137	58 814	60 530	62 283
Écart de récupération de charges	611	578	557	554	553	552	562	571	581
Produits des activités annexes	43	24	24	24	24	24	24	24	24
Péréquation RLS	2 234	2 241	2 312	2 144	2 279	2 411	2 551	2 689	2 833
Chiffre d'affaires	51 870	52 840	54 065	55 336	57 150	59 020	60 827	62 672	64 559
Marge sur activité de promotion	47	47	47	47	47	47	47	47	47
Production immobilisée	1 416	1 745	1 704	1 340	1 190	1 182	1 201	1 220	1 240
Produit des activités	53 333	54 632	55 816	56 723	58 387	60 249	62 075	63 939	65 846
Coût personnel (hors régie)	- 9 593	- 9 787	- 9 985	- 10 186	- 10 392	- 10 602	- 10 815	- 11 032	- 11 253
Autres charges externes (hors CGLLS)	- 4 583	- 4 359	- 4 442	- 4 526	- 4 612	- 4 700	- 4 789	- 4 880	- 4 973
Coût de gestion	- 14 176	- 14 146	- 14 427	- 14 712	- 15 004	- 15 302	- 15 604	- 15 912	- 16 226
Ratio % Chiffre d'affaires	29%	28%	28%	28%	27%	27%	27%	27%	26%
Charges de maintenance (y.c régie)	- 8 348	- 8 472	- 8 597	- 8 725	- 8 854	- 8 986	- 9 119	- 9 255	- 9 393
Ratio % Chiffre d'affaires	17%	17%	17%	16%	16%	16%	16%	15%	15%
Cotisation CGLLS	- 1 170	- 1 188	- 1 206	- 1 224	- 1 242	- 1 261	- 1 280	- 1 298	- 1 318
Taxes foncières sur les propriétés bâties	- 8 955	- 9 308	- 9 522	- 9 692	- 9 929	- 10 132	- 10 339	- 10 549	- 10 760
Ratio % Chiffre d'affaires	18%	18%	18%	18%	18%	18%	18%	18%	17%
Créances irrécouvrables	- 1 697	- 1 729	- 1 767	- 1 816	- 1 873	- 1 931	- 1 988	- 2 046	- 2 105
Excédent brut d'exploitation	18 987	19 789	20 297	20 554	21 485	22 637	23 745	24 879	26 044
Ratio % Chiffre d'affaires	38%	39%	39%	39%	39%	40%	41%	41%	42%
Autres charges et produits d'exploitation	551	500	500	500	500	500	500	500	500
Produits financiers divers	100	108	108	106	101	96	92	88	88
Intérêts sur financements locatifs	- 4 037	- 3 840	- 4 463	- 4 916	- 5 099	- 5 325	- 5 516	- 5 697	- 5 889
Autres charges d'intérêt	- 50	- 125	- 150	- 150	- 150	- 150	- 150	- 150	- 150
Autres produits et charges exceptionnels	- 719	548	548	548	548	547	547	547	547
CAF brute	14 832	16 980	16 840	16 642	17 385	18 305	19 218	20 168	21 140
Ratio % Chiffre d'affaires	30%	34%	33%	31%	32%	32%	33%	34%	34%
Remboursement des emprunts locatifs	- 11 781	- 10 985	- 11 684	- 13 118	- 13 771	- 14 532	- 15 083	- 15 734	- 16 358
Autofinancement net HLM	3 051	5 995	5 156	3 524	3 614	3 773	4 135	4 434	4 782
Ratio % Chiffre d'affaires	6%	11%	10%	6%	6%	6%	7%	7%	7%

Source : OPAL - Etude prévisionnelle VISIAL

Tableau 33 : Projections financières – Principaux ratios d'activité

Montants en milliers d'euros

Rubriques	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Coût de la maintenance (1)	8 348	8 472	8 597	8 725	8 854	8 986	9 119	9 255	9 393
Additions et remplacement de composants	28 202	18 999	9 585	9 738	9 894	10 052	10 213	10 376	10 542
Coût total entretien du parc (2)	36 550	27 471	18 182	18 463	18 748	19 038	19 332	19 631	19 935
Nombre de logements et équivalent logement (3)	13 172	13 245	13 315	13 485	13 681	13 861	14 041	14 221	14 401
Coût de la maintenance au logement en euros = (1) / (3)	634	640	646	647	647	648	649	651	652
Coût total d'intervention sur le parc au logement = (2) / (3)	2 775	2 074	1 366	1 369	1 370	1 373	1 377	1 380	1 384
Coût de gestion normalisé (4)	14 176	14 146	14 427	14 712	15 004	15 302	15 604	15 912	16 226
Coût personnel (hors régie)	9 593	9 787	9 985	10 186	10 392	10 602	10 815	11 032	11 253
Autres charges externes (hors CGLLS)	4 583	4 359	4 442	4 526	4 612	4 700	4 789	4 880	4 973
Nombre de logements et équivalent logement (3)	13 172	13 245	13 315	13 485	13 681	13 861	14 041	14 221	14 401
Coût de gestion normalisé au logement et équivalent logement gérés = (4)/(3)	1 076	1 068	1 084	1 091	1 097	1 104	1 111	1 119	1 127
Coût de personnel au logement et équivalent logement gérés	728	739	750	755	760	765	770	776	781
Autres charges externes au logement et équivalent logement gérés	348	329	334	336	337	339	341	343	345
Loyers par logement	3 811	3 862	3 927	3 984	4 049	4 122	4 189	4 256	4 325

Source : OPAL - Etude prévisionnelle VISIAL

Les hypothèses macroéconomiques retenues par l'OPAL (taux d'inflation, évolution de l'indice des coûts à la construction, indice de référence des loyers et taux du livret A) n'appellent pas d'observation.

L'EBE progresse pour atteindre 42% du chiffre d'affaires en fin de période, contre 38% en 2019. Cette amélioration de la performance d'exploitation s'explique par la progression des produits locatifs (+2,7% en moyenne par an), en raison de la croissance du patrimoine mais aussi de la réduction de la vacance. Les pertes liées à la vacance passeraient de 3,5 millions d'euros en 2019 à 3,2 millions d'euros en 2028. Les charges d'exploitation progresseraient quant à elles à un niveau proche de l'inflation (entre 1,5% et 2% selon les postes).

Ces hypothèses volontaristes apparaissent crédibles dans l'ensemble et le niveau d'EBE projeté est réaliste.

Deux postes de charges appellent néanmoins des remarques.

Le taux de croissance de la TFPB est surestimé (2,3% en moyenne par an), dans la mesure où l'OPAL va bénéficier à partir de 2020 de l'augmentation de la durée d'exonération applicable au patrimoine nouvellement en service. Celle-ci est en effet passée de 15 à 25 ans à partir de 2005. Cela signifie qu'aucune sortie d'exonération ne devrait intervenir dans les 10 années à venir.

Les pertes sur créances irrécouvrables apparaissent elles aussi surévaluées sur la période : leur montant moyen atteint 1,9 million d'euros. Ce niveau très supérieur à celui observé en 2019 (1,2 million d'euros) traduirait une nette dégradation des impayés.

Les coûts de gestion évoluent au rythme de l'inflation et les pertes liées à la vacance seraient en diminution de 6,1%. Ces hypothèses apparaissent crédibles.

La CAF brute progresserait parallèlement à l'EBE et gagnerait, elle aussi, 4 points de chiffre d'affaires. Les charges d'intérêt progressent de 4,8% en moyenne par an, en raison principalement de la croissance de la dette (+71% entre 2020 et 2028) et dans une moindre mesure de l'évolution projetée du niveau du taux du livret A (0,9% en moyenne entre 2021 et 2028, contre 0,5% en 2020).

Après un redressement en début de période, l'autofinancement net se stabiliserait ensuite à un niveau proche de 7% du chiffre d'affaires en raison de la croissance des remboursements d'emprunts locatifs (+4,2% en moyenne annuelle entre 2020 et 2028). Ce niveau d'autofinancement est satisfaisant. Il montre toutefois que l'OPAL ne pourra guère s'endetter davantage pour financer sa politique d'investissement.

7.3 Analyse de la dette

La dette progresse de 71% entre 2020 et 2028, soit une très nette accélération par rapport à la période 2014-2019 (+16%). L'OPAL profite ainsi du faible niveau d'endettement issu de l'OPH de Laon (cf. §4.5.1) pour activer davantage le levier de l'emprunt.

Tableau 34 : Évolution des dettes financières et de la charge de la dette (remboursement en capital et intérêts)

Montants en milliers d'euros

Rubriques	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Dettes financières en début de période	256 250	278 399	313 139	332 278	353 141	371 186	388 979	406 738	424 372
Emprunts nouveaux	33 930	45 726	30 822	33 982	31 816	32 325	32 842	33 368	33 901
Rembours capital emprunts / patrimoine de référence	11 427	10 361	10 603	10 943	10 802	10 632	10 211	10 009	9 773
Rembours capital emprunts / travaux et remplacements	-	20	213	470	726	1 032	1 437	1 713	1 995
Rembours capital emprunts / opérations nouvelles	354	604	868	1 705	2 243	2 868	3 435	4 012	4 590
Rembours en capital des emprunts non locatifs	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Remboursement en capital des emprunts	11 781	10 985	11 684	13 118	13 771	14 532	15 083	15 734	16 358
Intérêts des emprunts du patrimoine de référence	3 843	3 586	3 816	3 631	3 447	3 265	3 094	2 932	2 774
Intérêts des emprunts travaux et remplac. composants	-	9	97	254	341	426	509	587	665
Intérêts des emprunts des opérations nouvelles	194	245	550	1 031	1 311	1 634	1 913	2 178	2 450
Intérêts des emprunts non locatifs	50	125	150	150	150	150	150	150	150
Intérêts des emprunts	4 087	3 965	4 613	5 066	5 249	5 475	5 666	5 847	6 039
Dettes financières en fin de période	278 399	313 139	332 278	353 141	371 186	388 979	406 738	424 372	441 914

Source : OPAL - Etude prévisionnelle VISIAL

En fin de période, l'endettement représente 21,4 années de CAF courante, contre 16 années en 2019. Les annuités locatives représentent 35,7% des loyers contre 32,5% en 2019.

Tableau 35 : Évolution des ratios d'endettement

Montants en milliers d'euros

Rubriques	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Endettement	278 399	313 140	332 278	353 142	371 186	388 979	406 738	424 372	441 915
CAF Courante	15 501	16 449	16 334	16 138	16 886	17 812	18 729	19 682	20 655
Endettement / CAF Courante	18,0	19,0	20,3	21,9	22,0	21,8	21,7	21,6	21,4
Remboursement des emprunts locatifs (1)	11 781	10 985	11 684	13 118	13 771	14 532	15 083	15 734	16 358
Charges d'intérêts (2)	4 037	3 840	4 463	4 916	5 099	5 325	5 516	5 697	5 889
Annuités emprunts locatifs (1)+(2)	15 818	14 825	16 147	18 034	18 870	19 857	20 599	21 431	22 247
Loyers de l'exercice	50 204	51 153	52 286	53 722	55 400	57 137	58 814	60 530	62 283
Annuités emprunts locatifs / Loyers	31,5%	29,0%	30,9%	33,6%	34,1%	34,8%	35,0%	35,4%	35,7%

Source : OPAL - Etude prévisionnelle VISIAL

Ces niveaux apparaissent soutenables, au regard notamment du rajeunissement et de la modernisation du parc consécutifs aux investissements qui seront réalisés : plus de la moitié du parc aura été renouvelée ou réhabilitée d'ici à 2028.

Par ailleurs, le niveau d'annuité rapporté aux loyers restera nettement inférieur à celui observé en moyenne dans le secteur HLM (environ 39%), selon les dernières projections de la Banque des Territoires²¹.

Il paraît néanmoins difficilement envisageable d'accroître l'endettement de l'office au-delà de ce qui est projeté dans cette simulation financière. L'autofinancement net, qui représente la trésorerie constituée par l'organisme après remboursement de ses emprunts, représentera en effet en fin de période à peine 7% du chiffre d'affaires.

L'émission de titres participatifs²², prévue par l'OPAL à hauteur de 10 millions d'euros, peut constituer dans une certaine mesure une alternative à l'emprunt. Ces fonds ont toutefois un coût et nécessitent

²¹ Source : *Perspectives – L'étude sur le logement social – Edition 2020*, Banque des Territoires, septembre 2020.

²² Dispositif ouvert aux organismes HLM par l'article 86 de la loi n°2018-1021 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) du 23 novembre 2018, codifié à l'article L213-32 du code monétaire et financier. Dans le cadre de la clause de revoyure de la RLS, environ un milliard d'euros de titres participatifs sont mobilisables par les organismes HLM sur la période 2020-2022, financés par la Caisse des dépôts et consignations et par Action Logement. Constituant des quasi-fonds propres, ils peuvent être remboursés par leur émetteur à l'expiration d'un délai de 7 ans,

d'être remboursés à terme. Ils sont donc de ce point de vue en partie assimilables à de la dette, bien que leur emploi soit plus souple que celle-ci (pas de garantie de la part des collectivités territoriales, pas de droit de réservation, allocation à l'opérateur et non à l'opération). L'OPAL ne pourra donc y avoir recours que de façon mesurée.

7.4 Analyse de la situation financière

Malgré la croissance de l'endettement (qui vient alimenter les ressources stables de l'office), la structure financière de l'OPAL est mise en tension. A terminaison des opérations, son fonds de roulement long terme ne couvre pas les dépôts de garantie des locataires à partir de 2025.

Tableau 36 : Évolution de la structure financière

Montants en milliers d'euros

Rubriques	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Fonds de roulement long terme début d'exercice (hors dépôts de garantie)	6 052	61	2 040	2 267	1 955	918	33	697	1 138
Autofinancement net	3 051	5 995	5 156	3 524	3 614	3 773	4 135	4 434	4 782
Produits nets de cessions sur patrimoine de réf.	2 132	2 163	2 196	2 229	1 508	1 531	1 554	1 577	1 601
Fonds propres investis sur travaux	- 18 825	- 2 974	- 2 396	- 2 435	- 2 473	- 2 513	- 2 553	- 2 594	- 2 636
Fonds propres investis sur démolitions	- 13	- 550	- 1 154	-	-	-	-	-	-
Fonds propres investis sur opérations nouvelles	- 2 055	- 2 505	- 3 425	- 3 480	- 3 536	- 3 592	- 3 650	- 3 708	- 3 768
Remboursements en capital emp. non locatifs	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fonds propres investis sur interventions foyers	- 131	-	-	-	-	-	-	-	-
Prêt PHBB	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Emission Titres participatifs	10 000	-	-	-	-	-	-	-	-
Autres variations	- 150	- 150	- 150	- 150	- 150	- 150	- 150	- 150	- 150
Fonds de roulement long terme fin d'exercice (hors dépôts de garantie)	61	2 040	2 267	1 955	918	33	697	1 138	1 309
Dépôts de Garantie locataires	3 703	3 718	3 754	3 821	3 902	3 975	4 048	4 124	4 200
Fonds de roulement long terme fin d'exercice	3 764	5 758	6 021	5 776	4 820	3 942	3 351	2 986	2 891

Source : OPAL - Etude prévisionnelle VISIAL

Cette projection montre que, à conditions de financement inchangées, le programme d'investissement envisagé par l'OPAL est très ambitieux au regard de ses possibilités financières actuelles. De nombreux ajustements sont néanmoins possibles pour le rendre plus soutenable, outre la révision de certaines hypothèses parfois exagérément pessimistes (quotité de subvention sur les réhabilitations, évolution de la TFPB).

Un arbitrage entre le développement de logement et la réhabilitation du parc existant est à engager par l'OPAL avec notamment un redéploiement des subventions vers la réhabilitation du parc existant afin de réduire le niveau de mobilisation des fonds propres de l'office. Les opérations de réhabilitation sont en effet, dans la stratégie financière de l'office, bien plus consommatrices de fonds propres que les opérations de développement (36,7% en moyenne du prix de revient des opérations contre 10,5% pour l'offre nouvelle). La renégociation à venir de la convention d'objectifs avec le département, qui est le principal financeur de l'OPAL, pourrait être l'occasion de procéder à ce rééquilibrage.

En tout état de cause, des arbitrages sont nécessaires à court terme pour arrêter le volume d'investissement réalisable et les modalités d'intervention, notamment l'ampleur des démolitions, qui aura nécessairement une incidence sur le programme de construction neuve. Ces arbitrages ne pourront

avec une incitation forte à les avoir remboursés avant la seizième année de leur détention. Ils font l'objet d'une rémunération plafonnée à 1,80% pendant 15 ans puis 1,90% au-delà.

toutefois intervenir que lorsque les conditions de financement de ces interventions auront été précisées, en particulier par la collectivité de rattachement mais aussi par des partenaires externes si les réflexions engagées pour un rapprochement de l'OPAL avec d'autres organismes HLM venaient à aboutir.

ANNEXES DU RAPPORT

I. Informations générales, capital et répartition de l'actionnariat de l'organisme

RAISON SOCIALE : OFFICE PUBLIC HABITAT AISNE

SIÈGE SOCIAL :

Adresse du siège : 1 Place Jacques de Troyes
Code postal, Ville : 02007 LAON CEDEX

Téléphone : 03 23 23 62 00

Président : M. Freddy GRZEZICZAK

Directeur général : M. Jean-Denis MEGE

Collectivité de rattachement : Département de l'Aisne

CONSEIL D'ADMINISTRATION au 01/01/2020

En application de l'article R. 421-4 du CCH : 17, 23 ou 27 membres

	Membres	Désignés par :	Profession / Mandat
Président	M. Freddy GRZEZICZAK	Département de l'Aisne	Conseiller départemental
Vice-président	M. Eric DELHAYE	Département de l'Aisne	Conseiller départemental - Maire de Laon
	Mme Frédérique BALEMENT-PATTE	Département de l'Aisne	Directrice Immobilier logement social – Caisse d'Epargne
	M. Jean-Pierre BONIFACE	Département de l'Aisne	Conseiller départemental – Maire de Vermand
	M. Yves BUFFET	Département de l'Aisne	Adjoint au maire de Laon
	M. Alain CREMONT	Département de l'Aisne	Maire de Soissons
	M. Antoine LEFEVRE	Département de l'Aisne	Sénateur
	Mme Sylvie LETOT-DURANDE	Département de l'Aisne	Adjointe au maire de Laon
	Mme Anne MARICOT	Département de l'Aisne	Conseillère départementale
	M. Hervé MUZART	Département de l'Aisne	Maire de Vierz
	M. François RAMPELBERG	Département de l'Aisne	Conseiller départemental
	Mme Marion SAILLARD	Département de l'Aisne	Conseillère départementale
	Mme Anne-Marie SAUVEZ	Département de l'Aisne	Employée CPAM
	Mme Marie-Michèle PASCUAL	Département de l'Aisne	Retraitée
	Mme Caroline VARLET	Département de l'Aisne	Conseillère départementale
	M. Didier VAESKEN	Associations d'insertion	Retraité
	M. Francis VERDEZ	Associations d'insertion	Retraité
	Mme Maria-Elvira PASSEMAR	Union Départementale des Associations Familiales	Retraitée
	Mme Geneviève BRULE	Caisse d'Allocations Familiales	Retraitée
	Mme Ginette PLATRIER	Action Logement	Retraitée
	M. Jacques BESANCON	Organisations syndicales	Retraité
	M. Alain JUPON	Organisations syndicales	Retraité
Représentants des locataires	M. Jean-Paul AYRAUD	Elu ADLPOIF	Retraité
	Mme Nelly CHEVALERIAS	Elue CLCV	Retraitée
	M. Pascal LIEZ	Elu CSF	Retraité
	M. Bernard PERROU	Elu CNL	Retraité
	Mme Dominique VIOLET	Elue CSF	Retraité

Commissaire du Gouvernement : Préfet de l'Aisne

Effectifs du personnel au 31/12/2019	Cadres : 53	Total administratif et technique : 103
	Maîtrise : 36	
	Employés : 14	
	Gardiens : 0	Effectif total : 219

II. Tableau des irrégularités

N° logement	Nom du programme	Financement d'origine	Date de la CAL	Date de signature du bail	Numéro unique d'enregistrement de la demande	Nature de l'irrégularité	% Dépassement du plafond de ressources	loyers mensuel (€)
	53802	PLUS	29/09/17	06/10/17		dépassement plafonds de ressources	4%	252
	58701	PLUS	29/09/17	05/10/17		dépassement plafonds de ressources	12%	410
	59702	PLUS	18/12/18	27/12/18		dépassement plafonds de ressources	7%	443
	10501	PLUS	20/04/17	29/05/17		dépassement plafonds de ressources	16%	528
	23901	PLAI	21/12/17	27/12/17		dépassement plafonds de ressources	1%	306
	33001	PLUS	18/05/17	13/06/17		dépassement plafonds de ressources	6%	324
	40801	PLAI	22/05/17	13/06/17		dépassement plafonds de ressources	37%	327
	43008	PLAI	11/09/17	05/10/17		dépassement plafonds de ressources	22%	243
	6702	PLUS	24/08/17	31/08/17		dépassement plafonds de ressources	15%	355
	3501	PLUS	08/05/18	15/06/18		dépassement plafonds de ressources	8%	234
	5901	PLUS	23/11/18	05/12/18		dépassement plafonds de ressources	2%	273
	7801	PLUS	19/09/18	24/09/18		dépassement plafonds de ressources	3%	248
	40801	PLAI	21/06/18	22/06/18		dépassement plafonds de ressources	11%	445
	42801	PLAI	26/04/18	30/04/18		dépassement plafonds de ressources	4%	386
	45202	PLAI	21/11/17	03/01/18		dépassement plafonds de ressources	3%	259
	19201	PLUS	28/11/18	02/01/19		dépassement plafonds de ressources	1%	484
	51401	PLUS	18/02/19	18/03/19		dépassement plafonds de ressources	8%	243
	54501	PLUS	27/11/19	12/12/19		dépassement plafonds de ressources	7%	350
	55101	PLUS	09/05/19	19/06/19		dépassement plafonds de ressources	6%	459
	59301	PLUS	18/07/19	31/07/19		dépassement plafonds de ressources	2%	391
	59601	PLUS	23/05/19	05/06/19		dépassement plafonds de ressources	2%	476
	59703	PLUS	24/01/19	06/02/19		dépassement plafonds de ressources	2%	398

