

RAPPORT DE CONTROLE

- DÉFINITIF -

**OPH DE ST MALO
AGGLOMÉRATION**

ÉMERAUDE HABITATION

EXERCICES 2015-2020

N° 2021-015

Avril 2022

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

N° SIREN : 415008861

Raison sociale (qui se rapporte au N° SIREN) : office public de l'habitat de Saint-Malo agglomération (Emeraude Habitation)

Président : M. Gilles LURTON

Directrice générale : Mme Maryline BOURQUIN

Adresse : 12 avenue Jean Jaurès 35400 SAINT-MALO

Collectivité de rattachement : Saint-Malo Agglomération

AU 31 DÉCEMBRE 2019

Nombre de logements
familiaux gérés**6 138**Nombre de logements
familiaux en propriété:**6 138**Nombre d'équivalents
logements (logements
foyers..):**161**

Indicateurs	Organisme	Référence région	France métropolitaine	Source
PATRIMOINE (2)				
Logements vacants	5,3 %	4,2 %	4,8 %	
Logements vacants à plus de 3 mois (hors vacance technique)	0,3 %	0,9 %	1,2 %	
Taux de rotation annuel (hors mises en service)	9,7 %	10,3 %	9,1 %	
Evolution du parc géré depuis 5 ans (% annuel)	1,5 %	2,1 %	2,0 %	
Âge moyen du parc (en années)	38	33	39	
POPULATION LOGÉE (1)				
Locataires dont les ressources sont :				
- < 20 % des plafonds	19,4 %	27,7 %	21,5 %	
- < 60 % des plafonds	62,8 %	66,9 %	60,7 %	
- > 100 % des plafonds	7,1 %	6,3 %	10,4 %	
Bénéficiaires d'aide au logement	51,1 %	53,8 %	47,0 %	
Familles monoparentales	24,8 %	23,1 %	21,9 %	
Personnes isolées	51,5 %	51,2 %	40,0 %	
GESTION LOCATIVE				
Médiane des loyers mensuels (euros/m ² de surface habitable)	4,9	5,5	5,8	(2)
Taux de créances inscrit au bilan (% des loyers et charges)	13,8 %		14,4 %	(3)
Taux de recouvrement (% des loyers et charges)	98,7 %		98,7 %	(3)
PERSONNEL				
Effectif total en ETP	84			
PROFITABILITÉ RENTABILITÉ ET STRUCTURE FINANCIÈRE (3)				
Excédent Brut d'Exploitation / chiffre d'affaires	45,1%		41,7%	
Capacité d'autofinancement / chiffre d'affaires	48,7%		37,2%	
Rentabilité Economique (EBE+Transfert Subv Rt.)/Immobilisations brutes	3,2%		3,3%	
Taux de rentabilité (Résultat/Immobilisations brutes - endettement)	1,8%		1,3%	
Fonds de roulement net global (euros au logement)	2 283,5		2 562,0	
Fonds de roulement net global à terminaison des opérations (euros au logement)	3 123,3		2 454,7	
Capacité de désendettement en années (Dettes / CAF courante)	13,5		16,0	
Ratio d'autofinancement net HLM (R 423-9 du CCH)	19,7 %		11,0 %	

(1) Enquête OPS 2020

(2) RPLS au 1/1/2020

(3) DiagfinOLS, exercice 2019, référence OPH

SYNTHÈSE DES CONSTATS

Points forts

- ▶ Rôle social avéré en matière d'accueil des ménages aux revenus modestes et par les niveaux de loyers proposés
- ▶ Dynamique de réhabilitation du patrimoine

Recommandations

- ▶ Recommandation 1 : Le conseil d'administration se doit de renforcer ses exigences vis-à-vis de la direction générale et des équipes, en matière de suivi des décisions et d'application des orientations stratégiques qu'il fixe.
- ▶ Recommandation 2 : Passée la phase de mise en route, il appartient aux dirigeants de donner de la consistance au projet porté par la société de coordination « La Rance Emeraude ».
- ▶ Recommandation 3 : L'organisation de l'office est à optimiser afin d'améliorer la transversalité entre les équipes et sécuriser davantage son fonctionnement
- ▶ Recommandation 4 : Le système d'information, dont les faiblesses avaient déjà été identifiées lors du précédent contrôle, nécessite l'installation d'un pilotage fort afin d'impliquer toutes les équipes métier sur un calendrier et des priorités réalistes.
- ▶ Recommandation 5 : L'organisme est invité à renforcer sa vigilance en termes de contractualisation et suivi de ses marchés.
- ▶ Recommandation 6 : L'office doit rester très vigilant afin que la réhabilitation du groupe Alsace-Poitou qui constitue un élément clé du projet de NPNRU se réalise dans un délai compatible avec les besoins d'intervention manifestes de celui-ci.
- ▶ Recommandation 7 : L'office doit à terme repenser son dispositif de détermination des besoins d'intervention sur son parc de logements.

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

- ▶ Observation 1 : Les orientations applicables à l'attribution des logements, ainsi que le règlement intérieur de la CALEOL, ne sont pas rendus publics selon des modalités incluant leur mise en ligne, conformément à l'article R. 441-9 du CCH.

Contrôle effectué du 22/06/2021 au 24/11/2021

SOMMAIRE DU RAPPORT

SYNTHÈSE DU RAPPORT.....	9
1. PRÉAMBULE	11
2. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ORGANISME.....	12
2.1 Contexte socio-économique	12
2.2 Descriptif du parc.....	13
2.2.1 Structure et localisation	13
2.2.2 Situation de la vacance et de la rotation	14
3. GOUVERNANCE ET MANAGEMENT	15
3.1 Évaluation de la gouvernance	15
3.2 Procédure de regroupement.....	16
3.3 Simulation financière	18
3.4 Évaluation générale de l'organisation et du management	21
3.5 Système d'information.....	22
3.6 Politique d'achat et commande publique	23
4. DIAGNOSTIC FINANCIER RÉTROSPECTIF.....	25
4.1 Analyse de l'exploitation	25
4.2 Analyse de la situation financière.....	28
4.2.1 Fonds de roulement net global et situation à terminaison des opérations.....	28
4.2.2 Besoin ou ressource en fonds de roulement et trésorerie	29
4.3 Analyse de la dette	29
4.3.1 Encours de la dette et annuités d'emprunts locatifs.....	29
4.3.2 Indépendance financière	30
4.3.3 Soutenabilité de la dette	31
5. POLITIQUE PATRIMONIALE.....	33
5.1 Analyse de la politique patrimoniale.....	33
5.1.1 Stratégie patrimoniale.....	33

5.1.2	Convention d'utilité sociale	35
5.1.3	Renouvellement urbain	35
5.2	Analyse de la mise en œuvre de la politique patrimoniale	37
5.2.1	Offre nouvelle	37
5.2.2	Réhabilitations	38
5.2.3	Interventions sur le parc existant	39
5.2.4	Autres activités	41
5.3	Exercice de la fonction maîtrise d'ouvrage	41
5.3.1	Engagement et suivi des opérations	41
5.3.2	Principales caractéristiques des opérations	42
6.	POLITIQUE SOCIALE ET GESTION LOCATIVE	45
6.1	Caractéristiques des populations logées	45
6.2	Politique d'attribution	45
6.2.1	Orientations générales	45
6.2.2	Connaissance et gestion de la demande	46
6.2.3	Gestion des attributions	46
6.2.4	Gestion des contingents	47
6.3	Accessibilité économique du parc	48
6.3.1	Charges locatives	48
6.3.2	Politique de loyers	48
6.3.3	Réduction de loyer de solidarité	50
6.3.4	Supplément de loyer de solidarité	50
6.4	Qualité du service rendu et relations avec les locataires	50
6.4.1	Concertation des locataires	50
6.4.2	Enquête de satisfaction des locataires	50
6.4.3	Politique de suivi des créances et des impayés	51
7.	ANALYSE PRÉVISIONNELLE	52
7.1	Paramètres et hypothèses macro-économiques	52
7.2	Analyse de l'exploitation	52
7.3	Analyse de la situation financière	53
7.4	Analyse de la dette	53
	ANNEXES DU RAPPORT	55

I. Informations générales 57

SYNTHÈSE DU RAPPORT

L'OPH de Saint-Malo agglomération (Emeraude habitation) est propriétaire, au 1^{er} janvier 2020, de 6 138 logements familiaux et de 5 établissements d'accueil spécialisé représentant 161 équivalent-logements. Le patrimoine est situé principalement à Saint-Malo, Dinard et Dol-de-Bretagne. Il se situe pour près de 30 % dans des quartiers prioritaires de la politique de la Ville (QPV).

Après avoir étudié plusieurs scénarii de rapprochement, l'OPH, concerné par l'obligation de regroupement prévue par l'article L. 423-2 du CCH, s'est engagé dans la constitution d'une société de coordination (SC) avec la SA d'HLM la Rance, deuxième bailleur de l'agglomération, filiale d'Action Logement Immobilier, et dont la Ville de Saint-Malo est actionnaire. Fondée sur l'appartenance à un territoire très largement commun et des liens territoriaux de gouvernance de ses deux associés, la SC « La Rance Emeraude », créée en mai 2021 et agréée en septembre 2021, ne présente pas encore de caractère opérationnel. L'ambition de la SC apparaît très mesurée au regard du projet d'entreprise élaboré alors que l'OPH et la SA ont vocation, sur la base d'une communauté d'intérêts partagés, à y définir les modalités leur permettant de renforcer leurs interventions et d'optimiser leur gestion. Les dirigeants sont invités à travailler à l'élaboration d'un projet commun, porteur, et facteur d'amélioration de l'efficacité de leurs actions.

L'OPH bénéficie du soutien de sa collectivité de rattachement et les instances de gouvernance fonctionnent globalement de manière satisfaisante. L'Ancols relève néanmoins que, sur la période de contrôle et à quelques occasions, le conseil d'administration de l'OPH a été insuffisamment exigeant en matière de suivi du pilotage des activités.

Malgré son inscription réelle dans une logique d'amélioration continue, l'OPH a encore trop peu progressé en matière de contrôle interne, de contrôle de gestion et d'optimisation de son système d'information, dont l'utilisation et le rendement demeurent imparfaits.

L'organisation des services, très évolutive sur toute la période de contrôle, est à stabiliser et les modes de fonctionnement internes sont à développer. Sur ces sujets, le processus d'accompagnement extérieur, engagé peu de temps avant le contrôle, constitue une réponse. Il paraît nécessaire que les premiers signaux positifs en termes de stabilité d'organisation et de management se traduisent rapidement dans un projet d'entreprise fédérateur axé sur l'utilité sociale de l'OPH et le développement de l'efficacité dans la conduite des missions. Les actions engagées relèvent désormais d'une obligation de résultats à terme.

En dépit des difficultés, l'OPH peut se prévaloir de résultats tangibles en matière de gestion locative (accueil de ménages aux revenus modestes et niveaux de loyers proposés très contenus) et en interventions patrimoniales. Ainsi, les importantes opérations de réhabilitation menées ces dernières années constituent indéniablement des réussites techniques et sociales, qui redonnent de l'attractivité aux ensembles immobiliers.

L'OPH est engagé dans le projet de renouvellement urbain des quartiers Marville, l'Etrier et Alsace-Poitou, dont les modalités opérationnelles (démolition, reconstruction, requalification) sont intégrées dans son nouveau plan stratégique de patrimoine. L'Ancols appelle l'attention sur la nécessité d'un traitement rapide des ensembles immobiliers du secteur Alsace-Poitou qui accuse aujourd'hui un niveau de maintenance inférieur à celui constaté pour la grande majorité du patrimoine.

Le modèle économique de l'OPH s'appuie sur des fondamentaux vertueux : coûts de gestion maîtrisés, loyers bas, niveau de maintenance du parc supérieur aux valeurs de référence. Au cours des dernières années, la profitabilité d'exploitation dégagée est majorée par des produits exceptionnels (dégrèvements de taxes foncières, valorisation de certificats d'économie d'énergie) corrélés à la politique de réhabilitation du patrimoine. Comme par ailleurs le niveau d'endettement reste contenu, le ratio d'autofinancement est élevé. La structure bilantielle est solide. Le fonds de roulement net global est tendanciellement en baisse, sous la double conjonction d'une augmentation des programmes d'investissement et du portage sur trésorerie des opérations avec mobilisation décalée des financements. Cette mise sous tension, qui va s'accroître avec les programmes à venir, demande à l'avenir un pilotage plus fin des ressources de l'OPH et l'engagement dans une démarche de stratégie financière, qui n'étaient pas aussi nécessaires jusqu'à présent compte tenu des marges de manœuvre importantes à disposition.

Le directeur général par intérim



Serge BOSSINI

1. PRÉAMBULE

L'Ancols exerce le contrôle de l'OPH Emeraude Habitation 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'agrément

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

Le précédent rapport de contrôle de la Miilos n°2014-047 d'avril 2015 relevait le rôle social avéré de l'OPH, tant en termes d'occupation du parc que de niveau de loyer proposé. Outre un patrimoine entretenu de façon satisfaisante, le rapport mettait en avant le rôle important de l'office dans le programme de rénovation urbaine de Saint-Malo. Il pointait néanmoins l'absence de contrôle interne et plusieurs manquements en matière de gestion.

Le présent contrôle est réalisé concomitamment avec celui de la SA d'HLM La Rance, associée de l'OPH dans la société de coordination « La Rance Emeraude ». L'assemblée générale constitutive et l'agrément de cette société étant intervenus postérieurement à l'engagement du contrôle, les analyses relatives à son fonctionnement figurent dans chacun des rapports des deux associés (OPH et SA).

2. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ORGANISME

2.1 Contexte socio-économique

L'OPH Emeraude Habitation est un des deux principaux opérateurs (avec la SA d'HLM La Rance) intervenant sur le territoire de la communauté d'agglomération de Saint-Malo (83 853 habitants, dont 46 478 habitants à Saint-Malo).

Tableau 1 : Indicateurs socio-économiques et en matière d'habitat

Rubriques	Saint-Malo	Saint-Malo agglomération	Ille-et-Villaine	Bretagne	France
Taux d'évolution démographique annuel moyen 2013-2018	0,7%	0,9%	1,0%	0,5%	0,4%
% de la population de 60 ans et plus	39,1%	34,2%	23,3%	28,6%	25,9%
Taux de chômage	13,8%	11,5%	10,4%	11,4%	13,4%
Taux de pauvreté	13,0%	10,7%	10,5%	10,9%	14,5%
Revenu médian disponible par unité de consommation (en €)	21 930	21 890	22 230	21 750	21 110
% de résidences principales / ensemble des logements	68,6%	71,4%	86,3%	79,2%	82,1%
% de propriétaires occupants / résidences principales	50,6%	60,2%	59,8%	66,2%	57,5%
% de logements HLM / résidences principales	24,9%	17,4%	13,2%	10,5%	14,7%
% de résidences secondaires / ensemble des logements	26,2%	23,1%	7,1%	13,3%	9,7%
% de logements vacants / ensemble des logements	5,2%	5,5%	6,7%	7,5%	8,2%

Source : INSEE RP 2018 - traitement Ancols

La ville de Saint-Malo se caractérise par une croissance démographique soutenue exclusivement par le solde migratoire sur la période 2013-2018, ce qui est symptomatique d'un territoire attractif mais qui connaît également un vieillissement de sa population. Dans le même temps la croissance des communes de la couronne de Saint-Malo se poursuit, sous le double effet positif du solde naturel et du solde des mobilités résidentielles, comme le relève une étude de l'INSEE de juillet 2019.

En 2018, la part des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté (13,0 %) s'avère supérieure à celle de l'ensemble de la Bretagne (10,9 %). L'écart de niveau de vie entre les ménages les plus aisés et les plus modestes, plus élevé à Saint-Malo que la moyenne observée en Bretagne, atteste également d'inégalités sociales plus marquées sur ce territoire.

Les situations résidentielles sont hétérogènes : 24,9 % des Malouins occupent un logement social (9,3 % au niveau régional) tandis que les résidences secondaires constituent près du quart des logements. Sur l'intercommunalité, deux communes ont moins de 20 % de logements locatifs sociaux (16,5 % pour Cancale et 9,1 % pour Saint-Méloir-des-Ondes), étant précisé que la commune Miniac-Morvan a été exemptée¹ au regard de l'insuffisance de desserte par les transports en commun.

¹ L'article 55 de la loi SRU prévoit une possibilité d'exemption, sur proposition de l'EPCI, et après avis des préfets de département et du préfet de région et de la commission nationale SRU, pour les communes en dehors d'une unité urbaine de plus de 30 000 habitants, en raison d'une insuffisance de desserte de la commune par les transports en commun, depuis les bassins d'activités et d'emplois.

Tableau 2 : Indicateur de pression de la demande locative sociale

Rubriques	Saint-Malo	Saint-Malo agglomération	Ille-et-Villaine	Bretagne	France métropolitaine
Nombre de demandeurs externes au 31/12/2019 (A)	1 594	2 040	18 641	46 664	1 438 881
Nombre d'attributions de logement prononcées en 2019 à des demandeurs externes (B)	436	542	5 805	14 800	325 813
Indicateur de pression - ratio (A) / (B)	3,66	3,76	3,21	3,20	4,42

Source : SNE - traitement Ancols

L'indicateur de tension entre l'offre de logements HLM et la demande locative sociale révèle une pression contenue sur les principaux territoires d'intervention de l'office : le territoire malouin est certes caractérisé par une pression plus forte que la moyenne régionale, mais inférieure à la France métropolitaine.

2.2 Descriptif du parc

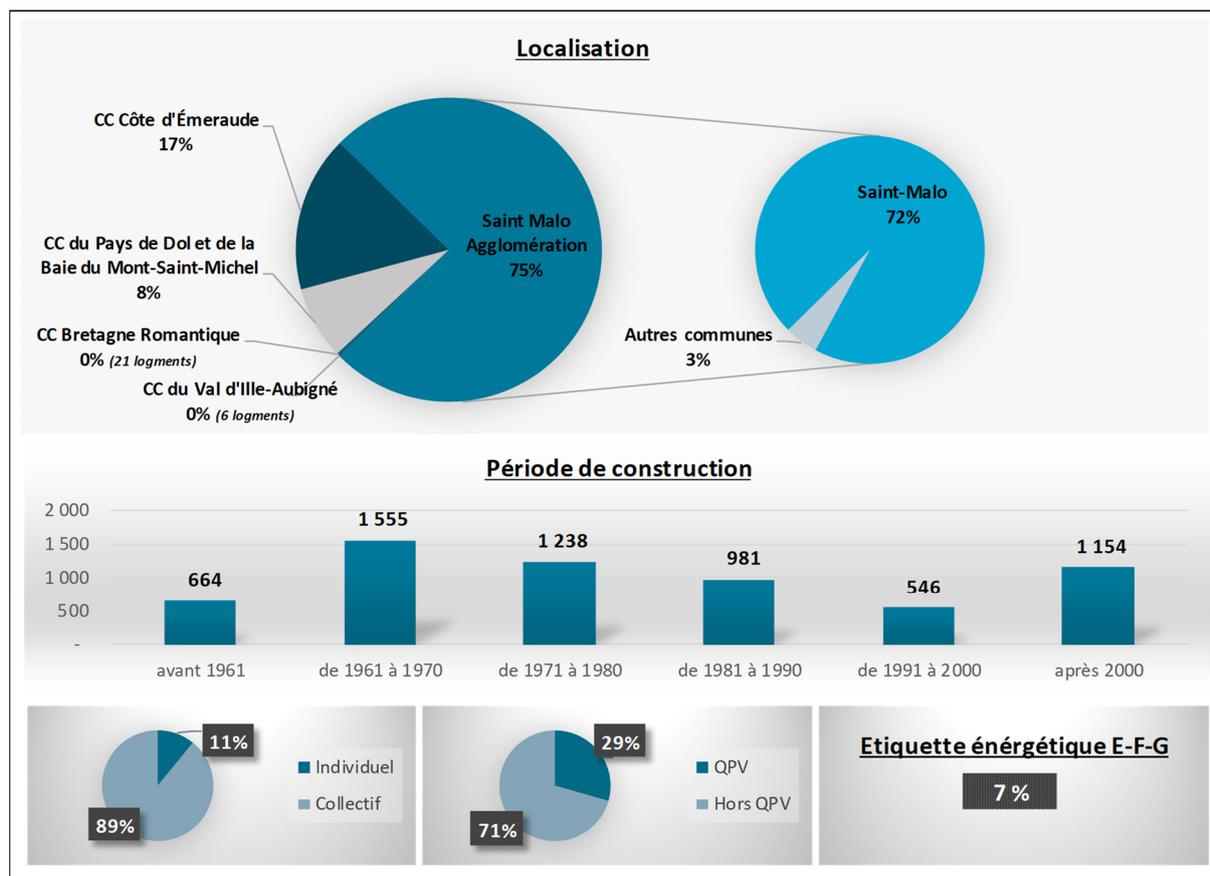
2.2.1 Structure et localisation

L'OPH Emeraude Habitation est propriétaire, au 1^{er} janvier 2020, d'un patrimoine de 6 138 logements familiaux (dont 18 non conventionnés) et 161 équivalent-logements au sein de 5 établissements d'accueil spécialisé gérés par des tiers.

Le parc est localisé essentiellement à Saint-Malo (71,6 %), ce qui représente près des deux tiers des logements conventionnés de la commune. Près de 30 % des logements détenus par l'office sont situés dans le quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) « La Découverte, l'Etrier, Marville et Alsace-Poitou » retenu dans le cadre du nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU). Si quelques logements sont localisés sur les autres communes de l'agglomération malouine (3,5 %), le reste du parc est surtout réparti sur les intercommunalités voisines.

Essentiellement collectif (89,1 %), le patrimoine de logements familiaux de l'office, qui se caractérise par un âge moyen de 38 ans, a été constitué principalement dans les années 60-70. Les performances énergétiques du parc sont globalement correctes : la très grande majorité des logements sont classés suivant les étiquettes A à D, les autres logements étant classés en étiquette E (7 %), excepté un logement classé F.

Figure 1 : Caractéristiques du patrimoine



Source : RPLS - traitement Ancols

2.2.2 Situation de la vacance et de la rotation

Depuis 2016, le taux de vacance global dépasse les 5,0 %, une situation principalement imputable à une vacance technique ou organisée dans le cadre des projets de démolition d'immeubles (opérations de renouvellement urbain).

La vacance commerciale diminue sur la période 2016-2020 pour atteindre 1,0 % en 2019, soit un niveau nettement inférieur aux valeurs de référence du secteur. L'évolution constatée de la vacance commerciale structurelle (de plus de trois mois) explique l'amélioration de la situation.

Sur les trois dernières années le taux de rotation annuel évolue entre 9,0 et 11,0 %, soit un niveau proche de celui constaté dans le département d'Ille-et-Vilaine (10,1 %). Les mutations internes (locataires déjà logés dans le parc qui changent de logements) représentent environ 19,0 % des emménagements, ce qui traduit de manière opérationnelle l'attention portée par l'OPH au parcours résidentiel de ses locataires.

3. GOUVERNANCE ET MANAGEMENT

3.1 Évaluation de la gouvernance

L'OPH Emeraude Habitation est historiquement issu de la fusion entre les trois offices municipaux de Saint-Malo, Dinard et Dol-de-Bretagne. D'abord rattaché à un syndicat intercommunal, créé spécifiquement à cet effet par ces trois communes, la communauté d'agglomération de Saint-Malo est la collectivité de rattachement de l'office depuis le 1^{er} janvier 2011.

L'OPH Emeraude Habitation est administré conformément aux dispositions des articles L. 421-8 à 13 du CCH, et à son règlement intérieur approuvé le 07 septembre 2020. Le conseil d'administration (CA), composé de 23 membres, est présidé depuis 2020 par Monsieur LURTON, maire de Saint-Malo et président de la communauté d'agglomération. L'assiduité des administrateurs est globalement bonne. Les procès-verbaux du CA sont relativement détaillés : ils retracent l'exposé des motifs, les débats et les décisions prises. Le CA se réunit trois ou quatre fois par an, excepté l'année 2020 où le conseil a dû être réuni plus régulièrement sur les sujets de gouvernance en particulier (mise en place du nouveau conseil d'administration, licenciement du directeur général et procédure de regroupement).

Le bureau, davantage centré sur les sujets opérationnels, se réunit en moyenne 6 fois par an et rend compte de son activité au conseil d'administration. Les administrateurs sont également impliqués dans les différentes instances mises en place : commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL), conseil de concertation locative (CCL), commission d'appel d'offres (CAO) et commission des marchés à procédure adaptée (CMAPA).

Après une décision, en date du 2 août 2019, de suspension de fonctions à titre conservatoire du directeur général (DG) en poste depuis 2013, le CA du 8 novembre 2019 a délibéré pour engager à son encontre une procédure de licenciement pour faute grave, sur la base d'un argumentaire circonstancié.

Deux procédures contentieuses sont en cours, relatives à la contestation du licenciement et du montant de la part variable de rémunération de l'ancien DG accordé au titre de l'année 2019.

Sur le second sujet, le CA du 28 janvier 2020 a délibéré pour accorder une part variable à hauteur de 6,8 % de la part forfaitaire, considérant que ce niveau correspondait au minimum figurant dans le contrat de travail. L'Ancols fait observer qu'en tout état de cause cette clause n'avait pas vocation à s'appliquer :

- ▶ d'une part du fait que la stipulation contractuelle ne concernait que la première année de contrat,
- ▶ et d'autre part, parce que l'attribution d'une part variable ne saurait présenter un caractère automatique en vertu des dispositions de l'article R. 421-20 III du CCH.

À la suite d'une longue période d'intérim (15 mois) de la fonction de DG exercée par le directeur du développement et du patrimoine, Madame BOURQUIN a été nommée directrice générale de l'office en novembre 2020. Son contrat de travail est conforme aux dispositions régissant le statut des DG d'OPH.

Recommandation 1 : Le conseil d'administration se doit de renforcer ses exigences vis-à-vis de la direction générale et des équipes, en matière de suivi des décisions et d'application des orientations stratégiques qu'il fixe.

L'Ancols estime que le conseil d'administration a été parfois insuffisamment vigilant compte tenu des attributions fixées à l'article 13 du règlement intérieur² qui auraient dû être les siennes. Deux exemples identifiés lors du contrôle en attestent :

- ▶ le conseil d'administration a autorisé en 2016 le lancement d'études pour la restructuration globale du siège et des 14 logements situés à la même adresse, mais ce projet n'a ensuite jamais fait l'objet d'une décision favorable ou défavorable de la part de la gouvernance. Des travaux d'agrandissement et d'embellissement du siège, de plus faible ampleur par rapport au projet d'origine, ont finalement été réalisés en 2018 sans aucune validation préalable du conseil d'administration ou du bureau ;
- ▶ Emeraude Habitation a élaboré son dernier plan stratégique de patrimoine en 2016 avant de finalement l'actualiser en juin 2021. Entre temps, un travail de mise à jour avait bien été engagé en 2019 mais jamais présenté ni validé par le conseil d'administration, alors même qu'il s'agissait d'un préalable obligatoire à l'approbation de la convention d'utilité sociale.

Dans sa réponse écrite, l'OPH indique avoir augmenté les réunions internes à la gouvernance et développé le contenu des informations échangées.

3.2 Procédure de regroupement

Dans le cadre de l'obligation de regroupement des organismes d'HLM gérant moins de 12 000 logements, instaurée par la loi ELAN (article L. 423-2 du CCH), l'OPH a engagé dès le début l'année 2018 une réflexion, appuyée par plusieurs études et prises de contact, en vue d'un rapprochement avec un ou des bailleurs du département (des OPH d'agglomération ou de l'Ille-et-Vilaine et la SA d'HLM la Rance en particulier).

Le conseil d'administration du 03 mars 2020 a finalement approuvé le rapprochement avec la SA d'HLM la Rance à travers la création d'une société de coordination. Le patrimoine consolidé des deux bailleurs s'élève à 12 869 logements au 1^{er} janvier 2020 (représentant 94,0 % des logements locatifs sociaux de Saint-Malo agglomération). L'analyse des principaux agrégats financiers agrégés des deux membres de la SC, figurant au § 8, révèle une situation financière d'ensemble solide.

Les statuts-type de la société de coordination dénommée « SAC La Rance Emeraude », signés par les parties le 12 mai 2021, sont conformes aux dispositions du décret n°2019-911 du 29 août 2019. Un article spécifique permettant à la SC d'exercer les missions d'organisme foncier solidaire a été ajouté, bien que les administrateurs ne soient pas encore certains de l'intérêt d'activer cette possibilité. La forme juridique adoptée est celle de la société anonyme à conseil d'administration (regroupant des

² « Le Conseil d'Administration règle par ses délibérations les affaires de l'O.P.H. de Saint-Malo Agglomération [...] ».

administrateurs des deux bailleurs, des représentants des collectivités locales et des associations de locataires).

Un pacte d'actionnaires a également été conclu le 13 mars 2020. Le capital social est fixé à 37 000 euros, détenus respectivement à 51,0 % par la SA d'HLM la Rance et à 49,0 % par l'OPH Emeraude Habitation. La Rance est désignée « leader du pacte », sachant qu'une instance de concertation est instituée, dénommée « comité de coordination », en vue d'arrêter, dans la mesure du possible, des positions communes en amont des conseils d'administration et des assemblées générales de la société. Le pacte prévoit que la présidence et la direction générale de la SC seront assurées alternativement par la SA d'HLM la Rance et par l'OPH Emeraude Habitation, avec un changement tous les 3 ans.

Le premier conseil d'administration de la société, tenu le 12 mai 2021, a nommé Monsieur HARDY, directeur général de la SA d'HLM la Rance, comme directeur général de la SC et Madame BOURQUIN, directrice générale de l'OPH Emeraude Habitation, en tant que directrice générale déléguée de la société. Au titre de ces fonctions, le conseil d'administration leur a octroyé une rémunération, respectivement de 12 000 euros et 6 000 euros brute annuelle payée sur douze mois. L'article 3.4 du contrat de travail de Madame BOURQUIN au sein de l'office précise que « toute activité rémunérée de direction d'autres établissements ou filiales doit être expressément autorisée par le conseil d'administration », ce qui n'a pas été observé. L'office a indiqué avoir prévu de régulariser l'accord formel à l'occasion de la séance du conseil d'administration du 21 décembre 2021.

Le projet stratégique de la SC, présenté au conseil d'administration du 12 mai 2021, rappelle les principales motivations de ce regroupement entre les deux bailleurs, à savoir la cohérence territoriale avec un ancrage fort sur l'agglomération de Saint-Malo et des pratiques partenariales déjà éprouvées (engagements communs dans le cadre du plan local de l'habitat ou relogement des ménages dans le cadre du renouvellement urbain). Les bailleurs ont eu le mérite d'arrêter plusieurs indicateurs communs permettant de caractériser la soutenabilité financière des deux organismes, bien que leur niveau d'exigence soit peu contraignant compte tenu de leur situation financière. A l'inverse, la politique technique des actionnaires n'est jamais développée alors même que cela constitue une mission obligatoire de la SC. Une régularisation sur ce point est nécessaire.

Le projet de regroupement développé par les deux bailleurs apparaît clairement encore en cours de maturation, avec un calendrier de mise en œuvre qui souffre de retard. Certes, Emeraude Habitation a demandé une prorogation du délai de 6 mois pour le dépôt de la demande d'agrément de la SC auprès du préfet d'Ille-et-Vilaine, mais la société semble loin de pouvoir exercer de manière opérationnelle ses missions obligatoires, dont notamment le contrôle de gestion des associés. Dans ces conditions, les moyens alloués à la société (près de 100 000 euros de prestations et plus de 60 000 euros de coûts de structure pour le premier budget) semblent disproportionnés par rapport aux ambitions modestes de la SC : élaboration du cadre stratégique patrimoniale et du cadre d'utilité sociale, définition et mise en œuvre d'une politique d'achat (hors investissements immobiliers) et construction de moyens communs de communication.

Le dossier de demande d'agrément a été adressé à la Ministre en charge du logement le 29 juin 2021 et l'arrêté d'agrément a été signé le 21 septembre 2021.

Recommandation 2 : Passée la phase de mise en route, il appartient aux dirigeants de donner de la consistance au projet porté par la société de coordination « La Rance Emeraude ».

Comme indiqué supra, l'analyse des premiers documents fondateurs (PV d'AG constitutive, PV de CA, projet d'entreprise et de budget) conduit à considérer le degré d'intégration des associés dans un projet commun comme relativement peu élevé. Les modalités de « l'efficacité économique et sociale générée » (au sens de l'arrêté du 17 octobre 2019 fixant les conditions d'agrément) ne sont pas décrites dans le projet d'entreprise.

L'ambition opérationnelle de la SC, réduite aux compétences de base définies à l'article L. 423-1-2, n'apparaît pas clairement formulée. L'intervention sur un territoire commun, aussi fondamentale et fédératrice soit-elle, ne peut pas constituer le seul « horizon » du projet.

La logique économique de rapprochement entre organismes HLM au travers d'une société de coordination suppose l'existence d'économies d'échelle dans l'exercice de leurs activités et l'amélioration de leur efficacité. C'est en ce sens que des modes d'organisation et de fonctionnement spécifiques doivent être conçues afin de faire en sorte de développer l'efficacité de gestion des membres. Il est ainsi rappelé que la création d'une société de coordination a vocation à dépasser la juxtaposition des moyens et des compétences des entités associés pour aboutir à un ensemble renforçant leurs actions respectives et améliorant leurs conditions d'exercice.

Dans sa réponse écrite, l'OPH indique prendre bonne note de l'attente formulée et fait valoir des circonstances atténuantes (crise sanitaire, report des élections municipales et vacance du poste de DG).

3.3 Simulation financière

Le tableau ci-après est composé de la simple addition des états financiers déposés par les deux membres de la SC, sur la plateforme Harmonia pour les exercices 2015 à 2019, avec une présentation individuelle des organismes pour l'année 2019. Il ne s'agit pas d'une consolidation au sens du code de commerce. L'analyse qui l'accompagne ne porte donc que sur les principaux agrégats financiers et les tendances associées, dans l'objectif d'apprécier la surface financière du regroupement récemment formé.

Tableau 3: Simulation de la structure financière rétrospective

Montants en milliers d'euros

EXPLOITATION	Exercice 2015		Exercice 2016		Exercice 2017		Exercice 2018		Exercice 2019	
	Montant	%								
P.M. Nombre de logement gérés	11 725		12 168		12 310		12 486		12 641	
Loyers	49 409	99,6%	50 332	99,4%	51 505	99,8%	50 858	98,7%	52 241	99,4%
Produit des activités	50 381		51 155		52 314		52 370		53 683	
Coût de gestion	- 10 116	20,4%	- 10 732	21,2%	- 10 941	21,2%	- 11 524	22,4%	- 11 289	21,5%
Valeurs de référence		24,4%		24,6%		24,9%		25,6%		25,2%
Excédent brut d'exploitation	25 929	52,2%	24 759	48,9%	25 175	48,8%	25 028	48,6%	26 487	50,4%
Valeurs de référence		47,5%		47,6%		47,1%		45,7%		45,1%
CAF brute	23 261	46,9%	23 323	46,0%	22 215	43,1%	24 820	48,2%	25 387	48,3%
Valeurs de référence		38,8%		39,2%		39,5%		39,7%		38,8%
Remboursement des emprunts locatifs	12 422		13 082		14 101		14 142		14 088	
Autofinancement net HLM	10 839		10 240		8 114		10 678		11 300	
Ratio d'autofinancement net HLM R.423-9 et R.423-70 CCH (en %)		19,3%		18,1%		14,0%		18,6%		18,2%
Valeurs de référence		9,6%		9,3%		9,2%		8,6%		9,5%
BILAN										
Capitaux propres	171 600	25,4%	187 876	25,9%	200 813	26,5%	212 416	26,8%	226 686	27,0%
Valeurs de référence		24,5%		25,1%		25,4%		25,2%		25,2%
Amortissements et provisions	255 372	37,9%	264 732	36,5%	272 932	36,0%	281 651	35,6%	297 982	35,5%
Ressources propres	426 972	63,3%	452 608	62,5%	473 745	62,4%	494 067	62,4%	524 668	62,5%
Dettes financières	247 430	36,7%	272 138	37,5%	285 092	37,6%	298 040	37,6%	314 300	37,5%
Ressources stables	674 402	100,0%	724 746	100,0%	758 837	100,0%	792 107	100,0%	838 967	100,0%
Immobilisations d'exploitation brutes	- 637 834	95%	- 683 679	94%	- 717 128	95%	- 754 567	95%	- 806 247	96%
Fonds de roulement net global (FRNG)	36 568	5,4%	41 067	5,7%	41 709	5,5%	37 540	4,7%	32 720	3,9%
Fonds de roulement net global (FRNG) au logement	3 098		3 348		3 333		2 942		2 535	
Valeurs de référence	2 493		2 563		2 768		2 695		2 662	
Fonds de roulement à terminaison des opérations en cours	39 614		41 810		44 173		39 341		38 009	
Besoin de Fonds de Roulement (BFR)	- 7 255	- 1,1%	- 7 010	- 1,0%	- 478	- 0,1%	- 2 654	- 0,3%	4 267	0,5%
Valeurs de référence		0,4%		0,2%		0,2%		0,2%		0,3%
Trésorerie	43 900		48 154		42 232		40 238		28 498	
Trésorerie en nombre de jours de charges courantes	466		497		407		397		276	
Valeurs de référence	295		319		328		338		311	
Ressources propres / Ressources stables	63%		62%		62%		62%		63%	
Valeurs de référence	60%		60%		61%		61%		62%	
Annuités emprunts locatifs / Loyers	34%		34%		36%		36%		35%	
Valeurs de référence	39%		38%		38%		38%		37%	
Endettement / CAFc	11		13		13		14		13	
Valeurs de référence	15		15		15		16		16	
VNC / Amortissement du parc locatif	25		25		25		25		24	
Valeurs de référence	24		24		24		24		24	

Source : États réglementaires Harmonia- valeurs de références issues d'un benchmark sur tous les OLS de France

L'exploitation de l'entité repose presque exclusivement sur des produits issus de l'activité locative ; l'impact de la RLS a été respectivement de 1,7 et de 1,9 millions d'euros en 2018 et 2019. Les coûts de gestion sont durablement contenus.

Déduction faite de ces charges, l'excédent brut d'exploitation dégagé représente en moyenne sur la période presque 50 % du chiffre d'affaires ce qui traduit un niveau de profitabilité élevé et une bonne performance d'exploitation, comparés aux valeurs de référence. Ce constat peut être reconduit pour ce qui concerne la capacité d'autofinancement (CAF) brute.

Dans un contexte d'endettement relativement modéré, avec un poids d'annuité moyen de 35 % des loyers, le niveau d'autofinancement net HLM, après soustraction du montant du remboursement locatif du total de la CAF brute, se positionne à un niveau lui-aussi élevé.

La structure du bilan s'avère robuste avec un dégagement de ressources par le haut de bilan, au travers du fonds de roulement net global, tout à fait satisfaisant ; cette situation s'améliorant encore à terminaison des opérations qui sont, pour partie, temporairement portées sur la trésorerie.

Après prise en compte des ressources et des emplois en provenance du bas de bilan, qui fluctuent assez fortement selon les années, le niveau de trésorerie courante est confortable, en dehors de l'exercice 2019 qui s'avère atypique en raison du décalage dans la mise en place de financements par la SA La Rance.

Enfin, le niveau de soutenabilité de la dette est évalué en nombre d'années nécessaires au remboursement de la totalité des capitaux restant dus, dans le cas purement théorique d'une affectation

de l'intégralité de la CAF à cet objectif. Au cas présent, il faudrait 13 ans. Le rapprochement avec la durée de vie résiduelle théorique des actifs locatifs (rapport entre leur valeur nette comptable et l'amortissement annuel) qui est de 24 ans, traduit une situation saine.

Le tableau ci-dessous présente quant à lui la contribution respective des deux membres de la SC dans la simulation financière présentée plus haut. Cet exercice réalisé pour la seule année 2019 met en évidence une contribution assez similaire des deux membres, aussi bien pour ce qui concerne l'exploitation que pour le bilan ; les valeurs des ratios en illustrant les principaux aspects sont quasiment identiques et de très bon niveau.

Tableau 4 : Reconstitution de l'exercice 2019

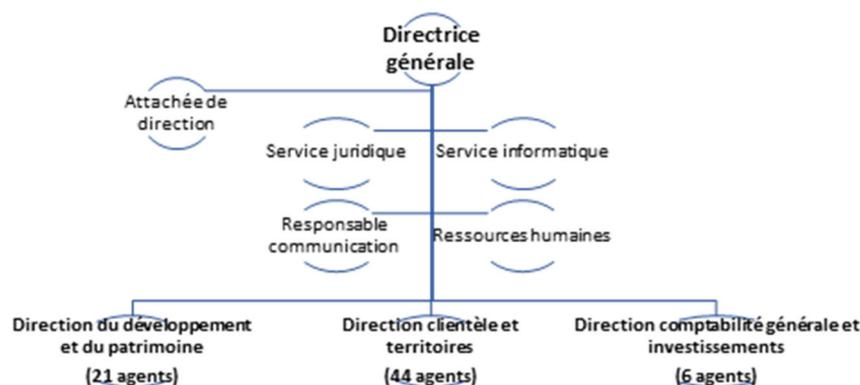
Montants en milliers d'euros	SAC		OPH Emeraude Habitation		SA La Rance	
	Exercice 2019		Exercice 2019		Exercice 2019	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
EXPLOITATION						
Loyers	52 241	99,4%	24 194	98,8%	28 048	99,9%
Produit des activités	53 683		24 529		29 154	
Coût de gestion	- 11 289	21,5%	- 5 969	24,4%	- 5 320	18,9%
<i>Valeurs de référence</i>		25,2%				
Excédent brut d'exploitation	26 487	50,4%	11 028	45,1%	15 459	55,0%
<i>Valeurs de référence</i>		45,1%				
CAF brute	25 387	48,3%	11 919		13 468	
<i>Valeurs de référence</i>		38,8%				
Remboursement des emprunts locatifs	14 088		6 437		7 650	
Autofinancement net HLM	11 300		5 482		5 818	
Ratio d'autofinancement net HLM R. 423-9 et R. 423-70 CCH (en %)		18,2%				
<i>Valeurs de référence</i>		9,5%				
BILAN						
Capitaux propres	226 686	27,0%	109 537	27,9%	117 149	26,2%
<i>Valeurs de référence</i>		25,2%		23,9%		22,7%
Amortissements et provisions	297 982	35,5%	138 993		158 989	
Ressources propres	524 668	62,5%	248 530		276 138	
Dettes financières	314 300	37,5%	144 170		170 174	
Ressources stables	838 967	100,0%	392 699		446 312	
Immobilisations d'exploitation brutes	- 806 247	96,1%	- 378 316	96,3%	- 427 932	95,9%
Fonds de roulement net global (FRNG)	32 720	3,9%	14 384	3,7%	18 381	4,1%
Fonds de roulement net global (FRNG) au logement et équiv,	2 535		2 283		2 782	
<i>Valeurs de référence</i>	2 662		2 562			
Fonds de roulement à terminaison des opérations en cours	38 009		19 674		18 379	
Besoin de Fonds de Roulement (BFR)	4 267	0,5%	692	0,2%	3 574	0,8%
<i>Valeurs de référence</i>	28 498	3,4%	13 691	3,5%	14 806	3,3%
Trésorerie						
Trésorerie en nombre de jours de charges courantes	276		289		264	
<i>Valeurs de référence</i>	311		313		279	
Ressources propres / Ressources stables	63%		63%		62%	
<i>Valeurs de référence</i>	62%		63%		54%	
Annuités emprunts locatifs / Loyers	35%		34%		36%	
<i>Valeurs de référence</i>	37%		34%		42%	
Endettement / CAFC	13		14		13	
<i>Valeurs de référence</i>	16		16		20	
VNC / Amortissement du parc locatif	24		24		23	
<i>Valeurs de référence</i>	24		23		25	

Source : Données Harmonia

3.4 Évaluation générale de l'organisation et du management

L'effectif de l'OPH, qui est de 84 salariés au 1^{er} janvier 2021, paraît globalement adapté à son volume d'activité. Le ratio de 14 équivalents temps plein (ETP) par logement se situe à un niveau inférieur à la valeur médiane constatée dans le rapport de branche édité par la fédération des OPH (19 ETP pour 1 000 logements gérés en 2019).

Figure 2 : Organigramme simplifié au 1^{er} janvier 2021



Source : données transmises par l'organisme - traitement Ancols

L'organisation et l'animation des services connaissent plusieurs points de fragilité, dont les principaux sont :

- ▶ le manque de transversalité entre les services, tout particulièrement entre les deux directions métiers (« direction du développement et du patrimoine » et « direction clientèle et territoires »), qui nuit au partage des informations et à la coordination de leurs actions respectives ;
- ▶ l'absence de délégation à la « direction clientèle et territoires » des marchés techniques passés par la « direction du développement et du patrimoine » (par exemple : commande des repérages amiante avant travaux), source de perte de temps pour lancer les interventions ;
- ▶ l'effectif relativement modeste des trois agences (logique compte tenu du dimensionnement du parc de l'office), qui ne permet pas d'atteindre une taille critique à même d'absorber des absences ou des besoins ponctuels liés à des projets structurants ;
- ▶ l'existence de trop nombreux agents ou services rattachés directement à la directrice générale, pour lesquels le regroupement à un échelon intermédiaire de type « secrétariat général » ou « direction administrative et financière » induirait sans doute une structuration et une sécurisation de ces missions. Cela permettrait également à la directrice générale de dégager du temps de gestion au profit du développement du pilotage stratégique de l'OPH.

Recommandation 3 : L'organisation de l'office est à optimiser afin d'améliorer la transversalité entre les équipes et sécuriser davantage son fonctionnement

L'OPH a lancé une démarche d'accompagnement au changement à la suite de l'arrivée de la nouvelle gouvernance, consciente de l'importance des enjeux liés à ses modes de fonctionnement. Le calendrier prévisionnel élaboré par le cabinet retenu prévoyait une étape intermédiaire au quatrième trimestre

2021 avec le choix du scénario d'organisation et un plan d'action global, avant sa mise en œuvre à partir de 2022. Le travail de réflexion étant finalement toujours en cours, l'Ancols invite l'organisme à arbitrer et installer au plus vite un nouveau schéma organisationnel cohérent et pérenne, après plusieurs années de fluctuation qui rendent les attentes des salariés et des partenaires extérieurs d'autant plus légitimes.

Au-delà du seul ajustement d'organigramme, l'OPH Emeraude Habitation se doit de réinterroger ses pratiques en termes de contrôle interne. A titre d'exemple, le dernier chantier conduit en la matière en 2016 (élaboration d'une cartographie des risques par un cabinet extérieur, puis travail en interne pour formaliser une cinquantaine de procédures, dont très peu ont fait l'objet d'une validation finale) nécessite un aboutissement. Une action volontariste de la part de la direction générale et une priorisation des actions à engager s'avèrent indispensables afin que l'organisme progresse dans la maîtrise de ses processus.

Le déploiement et la pérennisation d'une activité de contrôle de gestion sera essentielle pour achever cette nouvelle structuration, puis s'assurer d'une bonne appropriation par les équipes des nouvelles manières de fonctionner. La refonte des tableaux de bord et des tableaux de suivi interne constitue un chantier prioritaire. Ce sujet interne est également connexe à celui de la nécessaire mise en place d'éléments de contrôle de gestion des associés au niveau de la société de coordination.

3.5 Système d'information

Recommandation 4 : Le système d'information, dont les faiblesses avaient déjà été identifiées lors du précédent contrôle, nécessite l'installation d'un pilotage fort afin d'impliquer toutes les équipes métier sur un calendrier et des priorités réalistes.

Le précédent rapport de contrôle de l'Agence mettait en exergue des carences relatives à la gestion du système d'information de l'organisme, notamment s'agissant du progiciel de gestion immobilière Portalimmo pour lequel était observé « des degrés de maturité assez faibles en termes de paramétrage, de documentation et de garantie d'usage conforme et homogène des différents modules de gestion ». Force est de constater que ces faiblesses persistent incontestablement et sont préjudiciables au bon fonctionnement de l'office : informations insuffisamment fiables, multiplicité des outils de suivi sous Excel, difficulté à élaborer des tableaux de bord partagés, absence de contrôle de gestion.

Un retard évident de l'OPH Emeraude Habitation est également identifié sur les projets informatiques structurants (module de paiement en ligne développé à minima depuis la crise Covid, absence de portails locataire et fournisseur, extranet inexistant, etc), historiquement documentés dans des audits de décembre 2016 et novembre 2018 pour les plus récents.

La sécurité informatique a fait l'objet d'un audit spécifique en avril 2020, dont les principales recommandations ont déjà été mises en œuvre par l'office. L'OPH dispose d'éléments constitutifs d'un plan de continuité d'activité (architecture informatique, procédures et tests de sauvegarde et de restauration des données métier, sécurité, etc.) mais qui ne sont pas regroupés et mis à jour sous cette forme. Il serait souhaitable que l'organisme travaille à la mise en forme d'un document-cadre rassemblant l'ensemble des mesures prises pour garantir la reprise et la continuité de ses activités à la suite d'un sinistre ou d'un événement perturbant gravement son fonctionnement normal.

Dans sa réponse écrite, l'OPH fait état des actions engagées et à venir, déjà évoquées lors du contrôle, dont notamment le renforcement du budget alloué au système d'information.

3.6 Politique d'achat et commande publique

En matière de commande publique, l'OPH Emeraude Habitation a été soumis, sur la période contrôlée, aux dispositions de l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 jusqu'au 1^{er} avril 2016, puis aux dispositions de l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 et enfin, depuis le 1^{er} avril 2019, au code de la commande publique. Les règles relatives à la commission d'appel d'offres (CAO) des OPH sont, depuis la loi ELAN de 2018, alignées sur celles des autres organismes privés HLM (soumis aux dispositions de l'article R. 433-6 du CCH).

Outre la CAO, obligatoire pour les procédures formalisées, l'OPH a également instauré une commission pour les procédures adaptées (CMAPA) qui se réunit pour tous les marchés de travaux, de services ou de fournitures supérieurs à 120 000 euros, ainsi que pour les marchés de maîtrise d'œuvre supérieurs à 50 000 euros. Leur composition est relativement proche :

- ▶ la présidence est assurée par la directrice générale ou le directeur du développement et du patrimoine ;
- ▶ trois administrateurs titulaires et trois administrateurs suppléants pour la CAO (seulement deux et deux pour la CMAPA).

Recommandation 5 : L'organisme est invité à renforcer sa vigilance en termes de contractualisation et suivi de ses marchés.

Le présent contrôle s'est concentré sur les marchés de maîtrise d'œuvre. Sur les 92 marchés de ce type contractés depuis 2016, 18 ont fait l'objet d'un avenant à hauteur de +18 % en moyenne, dont 5 supérieurs à +20 %. Sur cet échantillon de 5 marchés, l'analyse détaillée des dossiers a permis :

- ▶ d'estimer les justifications globalement insuffisantes, avec deux dossiers en particulier (réhabilitation des foyers Maupertuis à Saint-Malo et Dupuy à Dinard) pour lesquels une alerte du service juridique et une analyse complémentaire d'un cabinet extérieur avaient été portées à la connaissance de la direction générale s'agissant du risque juridique ;
- ▶ d'identifier la signature d'un avenant pour la réhabilitation des 16 logements du clos des courtils à Dinard (+13 047 euros sur un marché initial de 22 344 euros HT passé en procédure adaptée, soit +58 %), supérieur à la limite de 50 % fixée à l'article 140 du décret n°2016-360 ;
- ▶ de constater l'absence de validation de la CMAPA préalablement à la signature d'un avenant portant sur la réhabilitation de 52 logements square de l'Islet à Saint-Malo (+62 370 euros sur un marché initial de 141 750 euros HT, soit +44 %), en contradiction avec le seuil de 5 % fixé dans le règlement intérieur de cette commission.

Le projet d'agrandissement et d'embellissement du siège social, déjà évoqué précédemment (voir § 3.1 Évaluation de la gouvernance) et qui a également fait l'objet d'une analyse approfondie, n'apparaît pas sécurisé en termes de commande publique. Pour un total de 266 milliers d'euros HT, l'Ancols remarque que :

- ▶ deux marchés de travaux ont été conclus pour les lots électricité (92 000 euros HT) et climatisation (13 000 euros HT), avec un cas de sous-traitance non prévu dans l'acte d'engagement pour ce dernier ;
- ▶ un marché a été signé pour une étude portant spécifiquement sur le hall d'accueil (4 500 euros HT payés finalement pour la seule mission d'avant-projet sur une prestation globale initialement estimée à 80 000 euros HT) ;
- ▶ le reste des prestations, dont le fractionnement interroge (électricité en particulier), a été réalisé via des marchés à bons de commande pour un total de 157 000 euros HT.

Compte tenu des manquements observés et dans un souci d'amélioration de la transparence de l'information et du rapportage, l'OPH a indiqué en cours de contrôle qu'il envisage de soumettre annuellement au CA un rapport annuel d'exécution des marchés, même s'il n'y est pas formellement obligé. Dans sa réponse écrite, l'OPH indique que le premier rapport en ce sens sera présenté au CA de juin 2022.

4. DIAGNOSTIC FINANCIER RÉTROSPECTIF

L'analyse financière a principalement pour objet :

- ▶ d'apprécier la performance d'exploitation de la société qui sera déterminée par l'excédent brut d'exploitation (EBE) ;
- ▶ d'analyser plus généralement sa rentabilité à savoir mesurer la capacité d'une entité à générer un résultat à partir de son activité ;
- ▶ de présenter les modalités de financement de ses investissements, en évaluant les parts respectives des emprunts, des subventions et des fonds propres. Il s'agit également d'étudier l'effet de cette stratégie de financement sur la structure financière de la société ;
- ▶ d'évaluer la soutenabilité de sa structure financière, à travers une analyse de son niveau d'endettement et des équilibres de son bilan, y compris à terminaison des opérations en cours ;
- ▶ d'examiner les perspectives financières à plus ou moins long terme.

Les développements et analyses ci-après exploitent les données comptables 2015 à 2019 transmises par l'organisme par l'intermédiaire de la plateforme Harmonia. La revue de l'information comptable menée dans le cadre du contrôle n'a pas mis en évidence d'incohérences ou de problèmes de fiabilité susceptibles de faire obstacle à l'exploitation des états réglementaires déclarés par l'office sur Harmonia pour la réalisation de l'analyse financière.

Les valeurs de références utilisées sont issues d'un benchmark sur les offices d'HLM de Province, source Harmonia via l'outil Ancols DiagFin OLS. Pour l'année 2019, ce benchmark regroupe 230 organismes comparables.

4.1 Analyse de l'exploitation

L'excédent brut d'exploitation (EBE), indicateur de santé financière et de rentabilité économique représentant la balance entre les produits et charges d'exploitation décaissables, permet d'apprécier la performance de l'office dans sa capacité à générer dans le cadre de ses activités opérationnelles les ressources de trésorerie nécessaires au financement de sa stratégie d'investissement tout en assurant un service de qualité aux locataires.

Tableau 5 : Évolution de l'excédent brut d'exploitation

Montants en milliers d'euros

Rubriques	Exercice 2015		Exercice 2016		Exercice 2017		Exercice 2018		Exercice 2019	
	Montant	%								
Loyers	22 961	99,3%	23 139	98,8%	23 934	99,9%	23 584	97,9%	24 194	98,8%
Écart de récupération de charges	53	0,2%	157	0,7%	- 365	1,5%	- 126	0,5%	- 128	0,5%
Produits des activités annexes	119	0,5%	125	0,5%	396	1,7%	404	1,7%	469	1,9%
Péréquation RLS							217	0,9%	- 56	0,2%
Chiffre d'affaires locatif	23 133	100,0%	23 420	100,0%	23 965	100,0%	24 080	100,0%	24 478	100,0%
Ventes d'immeubles	2 149		3 210		1 671		1 966		2 960	
Production stockée	655		- 42		867		- 226		- 1 300	
Production immobilisée (stocks transférés à l'actif)	46		0		- 69		- 156		- 29	
Coûts promotion immobilière	- 2 777		- 3 007		- 2 452		- 1 602		- 1 609	
Marge sur activité de promotion	74		161		17		- 17		22	
Frais financiers externes			0		69		156		29	
Produit des activités	23 207		23 582		24 051		24 218		24 529	
Coût personnel (hors régie et maîtrise d'ouvrage)	- 3 847	16,6%	- 3 992	17,0%	- 3 933	16,4%	- 3 911	16,2%	- 3 926	16,0%
Autres charges externes (hors CGLLS)	- 1 924	8,3%	- 1 854	7,9%	- 1 781	7,4%	- 2 386	9,9%	- 2 043	8,3%
Coût de gestion	- 5 771	24,9%	- 5 846	25,0%	- 5 714	23,8%	- 6 296	26,1%	- 5 969	24,4%
<i>Valeurs de référence</i>		25%		24,8%		24,9%		25,9%		25,6%
Charges de maintenance (y.c régie)	- 3 516	15,2%	- 4 295	18,3%	- 4 157	17,3%	- 3 914	16,3%	- 3 634	14,8%
Cotisation CGLLS	- 210	0,9%	- 830	3,5%	- 906	3,8%	- 380	1,6%	- 737	3,0%
Taxes foncières sur les propriétés bâties	- 2 608	11,3%	- 2 653	11,3%	- 2 705	11,3%	- 2 834	11,8%	- 3 042	12,4%
Créances irrécouvrables	- 218	0,9%	- 150	0,6%	- 159	0,7%	- 164	0,7%	- 119	0,5%
Excédent brut d'exploitation	10 885	47,1%	9 808	41,9%	10 410	43,4%	10 629	44,1%	11 028	45,1%
<i>Valeurs de référence</i>		44,2%		43,4%		43,4%		42,3%		41,7%
Autres produits d'exploitation	135		427		190		28		1 357	
Autres produits et charges financiers	- 1 484		- 1 381		- 1 532		- 1 543		- 1 582	
Autres produits et charges exceptionnels	891		1 185		379		2 758		1 116	
CAF brute	10 427	45,1%	10 038	42,9%	9 448	39,4%	11 872	49,3%	11 919	48,7%
<i>Valeurs de référence</i>	8 555	37%	8 754	37%	9 159	38%	9 080	38%	9 114	37%
Remboursement des emprunts locatifs	5 283		5 739		6 562		6 324		6 437	
Variation des intérêts compensateurs (si non différés)	0		0		0		0		0	
Autofinancement net HLM (a)	5 144		4 299		2 885		5 548		5 482	
Total des produits financiers (compte 76) (b)	267		225		242		180		186	
Total des produits d'activité (comptes 70) (c)	28 853		30 233		29 425		29 444		31 223	
Charges récupérées (comptes 703) (d)	3 623		3 759		3 424		3 490		3 601	
Dénominateur du ratio d'autofinancement net HLM (e) : (b + c - d)	25 497		26 699		26 243		26 135		27 809	
Ratio d'autofinancement net HLM (en %) : (a) / (e)		20,2%		16,1%		11,0%		21,2%		19,7%
<i>Valeurs de référence</i>		11,8%		11,4%		11,4%		10,2%		11,0%

Source : États réglementaires HARMONIA

L'activité locative est la source essentielle de ressources de l'organisme. Les loyers pratiqués par l'office sont d'un niveau modéré ; le loyer médian s'élève à 344 euros pour une référence à 371 euros pour la France métropolitaine (source RPLS au 1er janvier 2019). Rapporté au m² de surface habitable le loyer médian mensuel (logements familiaux et résidences) était de 4,87 euros ; cette valeur est inférieure à la valeur de référence (5,79 euros/m²).

Ces éléments doivent toutefois être appréciés au regard des typologies de logements et de leurs modes de financement (près de 90 % de logements collectifs et plus de la moitié construits avant 1980).

Dans un contexte de production modérée, l'augmentation des produits locatifs est essentiellement due à la politique de revalorisation des loyers.

La vacance locative est stable sur les dernières années. Son niveau qui est de l'ordre de 5,2 % (représentant une perte moyenne annuelle de 1,1 million d'euros) reste au-dessus du taux de 4,3 % qui constitue la valeur de référence.

L'office a une activité limitée en matière d'accession à la propriété, qui ne contribue que marginalement au chiffre d'affaires annuel. De 2015 à 2019, le chiffre d'affaires est passé de 23,13 millions d'euros à 24,47 millions d'euros ; cette augmentation résulte principalement de la hausse des produits locatifs.

L'exploitation est caractérisée par :

- ▶ des coûts de gestion plutôt maîtrisés (989 euros/logt en 2019), comparés aux valeurs de référence (1 024 euros/logt). La part correspondant au coût de personnel est particulièrement stable (658 euros/logt) et d'un niveau inférieur à la valeur de référence (690 euros/logt) ;
- ▶ des dépenses de maintenance supportées par l'exploitation de l'ordre de 655 euros par logement (moyenne 2015-2019), soit un montant légèrement supérieur à la valeur médiane qui est en moyenne sur la même période de 645 euros ;
- ▶ une charge fiscale liée à la TFPB, hors dégrèvements liés aux économies d'énergie et à l'adaptation des logements (traités en produits exceptionnels) dont le coût moyen rapporté au logement est de 450 euros/logt. Il progresse au fil des exercices mais reste globalement inférieur à la valeur médiane qui est en moyenne de 483 euros/logt sur la même période.

Dans ces conditions l'excédent brut dégagé par l'exploitation s'élève fin 2019 à 11,02 millions d'euros soit l'équivalent de presque 45,1 % du chiffre d'affaires de l'année. Rapporté à la période 2015 à 2019, ce taux est globalement très proche de la valeur de référence (43 %). L'exercice 2018 se caractérise par l'entrée en vigueur de la réduction de loyer de solidarité (RLS) et la diminution du produit des loyers associée (0,92 million d'euros en 2018 et 1,01 million d'euros en 2019).

Les charges provenant des intérêts sur les emprunts locatifs constituent la principale composante des charges financières ; les produits financiers des placements ne sont pas significatifs. Dans un contexte de faibles taux, le résultat financier reste constant ; fin 2019 il était déficitaire de 1,58 millions d'euros.

Concernant les charges et produits exceptionnels, en dehors des subventions virées au résultat et des produits et charges comptabilisés au titre des sinistres, les principaux montants se rapportent aux produits en provenance des dégrèvements de TFPB (accessibilité, énergie, vacance) auxquels viennent s'ajouter les quelques ventes de fonciers intervenues en 2018.

L'ensemble de ces éléments permet de déterminer la capacité d'autofinancement (CAF) brute de l'organisme. Celle-ci se caractérise notamment, selon les années, par un apport de ressources exceptionnelles significatif, lié aux dispositifs de dégrèvement de taxe foncière et de certificats d'économie d'énergie (CEE) qui accompagnent la politique de rénovation du parc. Grâce à ces apports exceptionnels, la CAF brute est alors d'un niveau nettement plus élevé (en moyenne 45 % sur la période 2015-2019) que la valeur de référence (en moyenne 37 % sur la même période).

Enfin, en déduisant de la CAF brute le montant des remboursements d'emprunts locatifs, on détermine le montant de l'autofinancement net HLM. Aussi, dans la mesure où le niveau d'endettement de l'office est proche du niveau d'endettement de référence, l'écart positif précédemment constaté pour la CAF brute se retrouve alors pour l'autofinancement net HLM.

Ce constat se confirme avec le calcul du ratio d'autofinancement net prévu à l'article R. 423-9 du CCH (ratio permettant d'apprécier l'éventuelle fragilité de l'exploitation) qui fait ressortir un niveau constamment très supérieur à la valeur de référence. Au titre de l'exercice 2019 le ratio est alors de 19,7 % quand la valeur de référence n'est que de 11 %.

4.2 Analyse de la situation financière

L'analyse fonctionnelle du bilan comptable a pour objectif de vérifier que les ressources détenues à long terme financent au moins l'actif immobilisé, 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 l'excédent de ressources à long terme sur les biens durables, et que la situation de trésorerie soit positive. Le niveau du fonds de roulement net global (FRNG) est tributaire des modalités de mobilisation des financements retenues par l'OPH, lesquelles sont neutralisées par le biais d'une analyse à terminaison³ des opérations.

4.2.1 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.

Tableau 6 : Bilan fonctionnel

Montants en milliers d'euros

Rubriques	Exercice 2015		Exercice 2016		Exercice 2017		Exercice 2018		Exercice 2019	
	Montant	%								
Capital et réserves nets des participations (a)	45 071		51 370		57 807		62 838		66 892	
Résultat de l'exercice (b)	6 841		6 437		5 036		4 055		4 159	
Subventions nettes d'investissement (d)	28 842		30 442		31 904		34 126		38 485	
Capitaux propres (e)=(a)+(b)+(c)+(d)	80 753	26,6%	88 249	26,2%	94 747	26,9%	101 020	27,7%	109 537	27,9%
<i>Valeurs de référence</i>		22,9%		23,2%		23,4%		23,7%		23,9%
Provisions pour gros entretien (f)	2 025		1 927		1 759		1 727		1 686	
Autres provisions pour risques et charges (g)	70		395		514		3 323		5 027	
Amortissements et dépréciations (h)	123 512		127 468		128 386		127 267		132 281	
Ressources propres (l)=(e)+(f)+(g)+(h)	206 360		218 040		225 407		233 337		248 530	
Dettes financières (j) (*)	97 460		118 891		126 428		131 188		144 170	
Ressources stables (k)=(l)+(j)	303 820	100,0%	336 931	100,0%	351 835	100,0%	364 524	100,0%	392 699	100,0%
Immobilisations d'exploitation brutes (l)	- 287 521		- 316 842		- 332 058		- 349 843		- 378 303	
Fonds de roulement économique (m)= (k)-(l)	16 300	5,4%	20 089	6,0%	19 777	5,6%	14 682	4,0%	14 397	3,7%
Immobilisations financières (n)	- 210		- 101		- 51		- 29		- 13	
Fonds de roulement net global (FRNG) = (m)-(n)	16 090	5,3%	19 988	5,9%	19 726	5,6%	14 652	4,0%	14 384	3,7%
<i>Valeurs de référence</i>		4,5%		4,6%		4,8%		4,6%		4,4%
Fonds de roulement à terminaison des opérations en cours	18 219		21 368		22 747		17 275		19 674	
Nombre de logements et équivalent logement en propriété	5 924		6 033		6 189		6 275		6 299	
Fonds de roulement à terminaison au logement et équivalent en propriété	3 075		3 542		3 675		2 753		3 123	
<i>Valeurs de référence</i>	2 207		2 077		2 392		2 362		2 455	
Portage accession et opérations d'aménagement	617		1 461		2 502		611		1 257	
Créances locataires et acquéreurs (s)	2 261		1 027		2 130		1 471		1 506	
Subventions à recevoir (t)	3 969		4 459		4 234		5 953		8 663	
Autres actifs réalisables (u)	2 348		1 850		1 409		2 196		2 888	
Dettes sur immobilisations (v)	- 7 894		- 7 656		- 5 341		- 8 858		- 7 168	
Dettes d'exploitation et autres (w)	- 5 890		- 5 407		- 5 542		- 5 427		- 6 455	
Besoin de Fonds de Roulement (BFR)= (r)+(s)+(t)+(u)-(v)-(w)	- 4 588	- 1,5%	- 4 266	- 1,3%	- 609	- 0,2%	- 4 055	- 1,1%	692	0,2%
<i>Valeurs de référence</i>		0,3%		0,1%		0,0%		0,1%		0,2%
Valeurs mobilières de placement et disponibilités (x)	22 190		25 806		21 987		20 413		15 431	
Concours bancaires courants et découverts (y)	0		- 5		0		0		0	
Dépôts et cautionnements reçus (z)	- 1 512		- 1 547		- 1 652		- 1 706		- 1 739	
Trésorerie nette (A) = (x)-(y)-(z)	20 677	6,8%	24 254	7,2%	20 335	5,8%	18 707	5,1%	13 691	3,5%
<i>Valeurs de référence</i>		3,9%		4,3%		4,6%		4,4%		4,0%
Report immobilisations financières (B)	210		101		51		29		13	
Trésorerie potentielle (A) + (B)	20 887	6,9%	24 355	7,2%	20 386	5,8%	18 736	5,1%	13 704	3,5%
<i>Valeurs de référence</i>		4,4%		4,7%		4,9%		4,6%		4,3%

Source : États réglementaires HARMONIA

Le haut de bilan est régulièrement alimenté par le cycle économiquement rentable de l'exploitation qui permet aux capitaux propres de l'office de se conforter au point d'atteindre 109,5 millions d'euros en 2019 contre 80,7 millions d'euros en 2015, soit une progression de plus d'un tiers.

Le FRNG représente en moyenne un peu plus de 17 millions d'euros sur la période des cinq années ; il est cependant en baisse depuis 2018 ce qui s'explique par la combinaison d'une augmentation des

³ Fonds de roulement net global à terminaison : 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.

investissements (constructions neuves et réhabilitations) et par une sollicitation toujours importante des fonds propres pour assurer le portage des opérations, permettant une mobilisation tardive de financements.

Dans ces conditions, le niveau du ratio rapportant le FRNG à l'ensemble de ses ressources stables se situe en deçà de la médiane fin 2019.

La projection à terminaison des opérations du FRNG affiche alors une variation positive de plus de 5 millions d'euros pour atteindre quasiment 19,7 millions d'euros ce qui confirme les effets d'une politique de pilotage des financements (déblocage à la livraison) et plus largement de la trésorerie de l'office.

4.2.2 Besoin ou ressource en fonds de roulement et trésorerie

Le besoin en fonds de roulement (BFR) est la part des créances à court terme 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.

Tableau 7 : Trésorerie

Montants en milliers d'euros

Rubriques	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018	Exercice 2019
Charges courantes hors dotation	16 814	18 527	18 040	17 281	17 249
Trésorerie	20 677	24 254	20 335	18 707	13 691
Trésorerie en nombre de jours de charges courantes	449	478	411	395	290
<i>Valeurs de référence</i>	286	323	354	333	314
Trésorerie par logements et équivalent logement en propriété	3 490	4 020	3 286	2 981	2 174
<i>Valeurs de référence</i>	2 069	2 352	2 503	2 537	2 399

Source : États réglementaires HARMONIA

Entre 2015 et 2018, le bas de bilan dégage un excédent de ressources qui participe à la constitution de la trésorerie de l'organisme. En 2019 la situation s'inverse, due à l'impact de la comptabilisation de 8,6 millions de subventions en attente d'encaissement.

Le niveau de la trésorerie à la fin de chaque exercice résulte alors de la combinaison et des variations annuelles des ressources et besoins dégagés par le FRNG et le BFR. Sur la période 2015-2019 ce niveau reste globalement un peu supérieur aux valeurs de référence, mais néanmoins tendanciellement à la baisse.

4.3 Analyse de la dette

4.3.1 Encours de la dette et annuités d'emprunts locatifs.

La structure de la dette de l'office, présente les caractéristiques suivantes :

- ▶ un encours global de 160 millions d'euros, à 89,4 % adossé au livret A et d'une vie moyenne résiduelle de 15 ans ;
- ▶ un poids de l'annuité s'élevant à 8,15 millions d'euros équivalant à 33,7 % du produit des loyers ; ce qui correspond à la valeur de référence du ratio annuité d'emprunts locatifs / loyers pour les offices de province.

Alors même que l'âge moyen du parc est de 37 ans, ce niveau d'endettement traduit aussi l'impact de l'augmentation constante des investissements ces dernières années.

Parallèlement, l'office a bénéficié du dispositif de prêt de haut de bilan bonifié de première génération (PHBB 1) couvrant la période 2016-2018, sur la base d'un engagement de production supplémentaire de 47 nouveaux logements et de 1 086 logements réhabilités ; ces engagements venant s'ajouter aux objectifs de l'office pour cette même période. Sous ces conditions, l'OPH pouvait bénéficier d'une enveloppe de prêt d'un montant maximum de 6,3 millions d'euros. Si l'office a bien été en mesure de justifier la production supplémentaire de la totalité des nouveaux logements, les réhabilitations prévues n'ont été réalisées qu'à hauteur de 975 logements pour un objectif de 1 086 ; en conséquence le total du prêt s'est élevé à 5,8 millions d'euros.

Tableau 8 : Annuité locative

Montants en milliers d'euros

Rubriques	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018	Exercice 2019
Ressources propres / Ressources stables	67,9%	64,7%	64,1%	64,0%	63,3%
<i>Valeurs de référence</i>	60,6%	60,8%	61,5%	62,0%	62,5%
Remboursement des emprunts locatifs (1)	5 283	5 739	6 562	6 324	6 437
Intérêts sur financements locatifs (2)	1 751	1 606	1 746	1 705	1 721
Annuités emprunts locatifs (1)+(2)	7 035	7 345	8 309	8 029	8 158
Loyers de l'exercice	22 961	23 139	23 934	23 584	24 194
Annuités emprunts locatifs / Loyers	30,6%	31,7%	34,7%	34,0%	33,7%
<i>Valeurs de référence</i>	36,1%	35,2%	35,4%	35,3%	33,8%

Source : États réglementaires HARMONIA

Une démarche a été faite auprès de la CDC en 2017 puis en 2021 en vue d'une possible renégociation d'une partie de la dette, l'office n'a toutefois pas donné suite considérant les économies financières limitées au regard des nouvelles conditions qui s'imposaient (paiement des intérêts non échus, pénalités en cas de remboursement anticipé moins favorables, coût de la renégociation).

4.3.2 Indépendance financière

Le ratio d'autonomie financière, qui rapporte les ressources propres aux ressources stables, s'élève à près de 63,3 % en 2019, comme pour tous les autres exercices, cette valeur est légèrement supérieure à la valeur de référence qui était de 62,5 % en 2019.

Tableau 9 : Indépendance financière

Montants en milliers d'euros

Rubriques	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018	Exercice 2019
Capitaux propres	80 753	88 249	94 747	101 020	109 537
Provisions et amortissements	125 607	129 791	130 660	132 317	138 993
Ressources propres	206 360	218 040	225 407	233 337	248 530
Dettes financières (*)	97 460	118 891	126 428	131 188	144 170
Ressources stables	303 820	336 931	351 835	364 524	392 699
Ressources propres / Ressources stables	67,9%	64,7%	64,1%	64,0%	63,3%
<i>Valeurs de référence</i>	60,6%	60,8%	61,5%	62,0%	62,5%

(*) Endettement hors Emprunts promotion immobilière

Source : États réglementaires HARMONIA

Ce ratio illustre une situation saine, ce que par ailleurs confirme le rapprochement du total des dettes financières avec les capitaux propres de l'organisme ; ces derniers lui permettant alors en théorie de couvrir plus de $\frac{3}{4}$ de ces dettes.

4.3.3 Soutenabilité de la dette

Les ratios présentés dans le tableau ci-dessous permettent d'évaluer le niveau de soutenabilité de la dette de l'office. La capacité de désendettement est 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.

Tableau 10 : Soutenabilité de la dette

Montants en milliers d'euros

Rubriques	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018	Exercice 2019
Endettement hors Emprunts promotion immobilière	97 460	118 891	126 428	131 188	144 170
CAFC	9 269	8 629	8 854	8 951	10 664
Endettement / CAFC	11	14	14	15	14
<i>Valeurs de référence</i>	15	15	15	16	16
Valeur nette comptable du parc locatif	121 449	132 358	155 102	164 857	178 089
Dotations Amortissements du parc locatif	4 850	5 053	5 824	6 333	7 446
VNC / Amortissement du parc locatif	25	26	27	26	24
<i>Valeurs de référence</i>	23	22	22	23	23

Source : États réglementaires HARMONIA

Au cas présent, cette dernière s'élève à 14 ans. Cet indicateur est à rapprocher 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 la base des dotations annuelles de fin 2019, les immobilisations locatives (principalement) de l'office seront amorties dans 24 ans.

L'écart entre ces deux valeurs traduit la très bonne capacité théorique de l'office à rembourser l'intégralité de ces emprunts bien avant d'avoir eu à remplacer ces actifs, ce qui constitue une situation saine.

En conclusion, l'Ancols considère que dans un contexte de produits locatifs maîtrisés, l'exploitation affiche un niveau de profitabilité satisfaisant, aidé par des coûts de gestion contenus, sans contracter les dépenses de maintenance, et en bénéficiant des dispositifs financiers accompagnant sa politique d'amélioration de son parc locatif.

Par ailleurs, il ressort, que la structure du bilan est robuste et mise au service de la politique d'investissement de l'office. Pour autant dans une dynamique de sollicitation croissante, il conviendra de réinterroger la stratégie financière à moyen terme.

5. POLITIQUE PATRIMONIALE

5.1 Analyse de la politique patrimoniale

5.1.1 Stratégie patrimoniale

La stratégie patrimoniale contemporaine d'Emeraude Habitation ressort des enjeux identifiés dans son plan stratégique de patrimoine 2021-2030, celui-ci venant s'articuler avec sa nouvelle convention d'utilité sociale (CUS).

Si sa dernière révision a bien été approuvée par le conseil d'administration dans sa délibération en date du 11 juin 2021 ; cela n'avait pas été le cas de l'actualisation en 2019 de la précédente version (cf. § 3.1). Les changements intervenus dans la gouvernance de l'office depuis lors ont corrigé ce manquement. Cette présentation en conseil d'administration a également été l'occasion de réaliser un point d'avancement des objectifs de 2016.

Le nouveau PSP s'inscrit dans la continuité de la précédente version datée de 2016 et couvrant la période 2016-2025. Ce dernier document avait, au terme d'une analyse multicritères, permis d'établir une cartographie du patrimoine. Il en résultait l'identification d'orientations stratégiques qui se déclinaient selon deux axes : l'amélioration de l'état technique du parc au-delà des stricts besoins techniques de maintenance et la mise en œuvre d'un programme soutenu de construction neuve.

Le PSP 2016 s'avérait particulièrement ambitieux en matière d'interventions sur le parc existant. Alors que les projections techniques internes relatives aux besoins d'interventions⁴ en évaluaient le coût à 53 M€, une orientation beaucoup plus volontariste était affichée, se traduisant par un objectif de réhabilitation de 3 262 logements (soit 57 % du parc de 2016) pour un montant total de 138 M€.

Le PSP justifiait cette décision d'engager un programme complémentaire qualifié d'ambitieux au vu du diagnostic patrimonial du PSP qui ne pointait pas de fragilités particulières mais évoquait les capacités financières de l'office et le volontarisme de sa gouvernance. Ce dernier point aurait néanmoins mérité d'être validé en conseil d'administration en se prononçant sur le contenu et les orientations du PSP et les moyens de sa mise en œuvre.

Le PSP 2016 retenait également un objectif de production de 1 470 logements neufs, 200 logements en accession et 100 ventes de logements du parc.

Le bilan établi à l'occasion de l'élaboration du PSP 2021-2030 montre que les prévisions initiales n'ont pas été totalement atteintes. Ainsi, sur la période 2016-2020, seuls 915 logements initialement prévus ont été réhabilités (auxquels s'ajoutent 259 en cours de travaux) pour un objectif initial de 1 693 et 578 logements neufs ont mis en location pour un objectif de 870.

⁴ Le montant de 53 M€ englobe les dépenses de gros entretien, remplacement de composants et de réhabilitation, il ressort de la base théorique identifiant les besoins d'intervention technique sur le parc de logement.

Ce constat mérite cependant d'être relativisé au regard de divers événements survenus ces dernières années, et tout particulièrement les changements apportés par la convention signée dans le cadre du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) développés ci-après.

Dans ces conditions le nouveau PSP 2021-2030 actualise et poursuit les objectifs de 2016 notamment pour ce qui concerne l'amélioration du parc existant, mais également pour la construction neuve.

Le PSP réaffirme les orientations de l'office tant en matière de réhabilitation (achèvement du programme identifié en 2016, après arbitrages et priorisations) que de constructions neuves (développement en priorité concentré sur les territoires où Emeraude Habitation est actuellement présent et qui manquent de logements locatifs sociaux, et en réponse aux besoins émergents : seniors, étudiants, saisonniers).

Pour ce qui concerne les réhabilitations, les projections se déclinent en 3 périodes 2021-2023, 2024-2026 et 2027-2030, pour un nombre de logements traités respectivement de 454, 497 et 963, soit un total de 1 887. Cette programmation intègre en période 2021-2023 presque essentiellement des interventions sur le quartier Alsace-Poitou au titre du NPNRU.

A noter que si la période 2027-2030 totalise plus de logements que les deux précédentes, cela s'explique par la nature des interventions qui ne concernent presque qu'exclusivement des opérations de réhabilitation intérieure de logements (et non un traitement intégral - enveloppe et intérieurs – comme pour les opérations en priorité 1 et 2). Les opérations de priorité 3 sont moins complexes à monter et le nombre de logements traités pourra être plus important.

Concernant la construction neuve le nouveau PSP retient un objectif de 1 634 logements produits sur la période avec toutefois une réduction de l'objectif de production annuel à 120 logements par an à compter de 2024, les volumes de livraisons plus importants prévus entre 2021 et 2023 correspondant à des opérations déjà engagées et qui s'inscrivent pour certaines au titre de la reconstitution de l'offre NPNRU (212 logements).

Concernant les ventes de logements du parc HLM, l'objectif initial est ramené de 100 à 50 unités pour la durée du PSP ; quant à l'accession le nouveau PSP fait état du souhait de poursuivre cette activité, en visant une vingtaine de logements par an, et en étudiant la commercialisation via le dispositif du bail réel solidaire (BRS), en complément du dispositif de location-accession.

Enfin, tout comme dans sa précédente version le PSP comporte un volet financier qui projette sur la période les conséquences de ses orientations sur l'exploitation et sur le bilan de l'organisme ; ces points sont repris plus bas dans le développement relatif à l'analyse prévisionnelle.

Le PSP 2021-2030 poursuit donc et adapte les orientations arrêtées en 2016, les projets de réhabilitation sont actualisés pour tenir compte de la temporalité du NPNRU et les prévisions initiales feront l'objet d'un étalement sur quelques années (sachant que de nouveaux projets s'y seront ajoutés), les objectifs de construction neuve restent soutenus. Toutefois, comme l'indique le document, il pourra être nécessaire de questionner le dimensionnement et la structuration des équipes en place. De plus, ses orientations ne sont pas véritablement abordées dans la perspective du rapprochement avec la SA HLM la Rance, et l'élaboration d'un futur cadre stratégique patrimonial commun par le biais de la société de coordination.

5.1.2 Convention d'utilité sociale

Par délibérations des 28 juin 2010 et 9 mai 2011, Emeraude Habitation a adopté son projet de CUS pour une durée de 6 ans, soit pour la période 2011-2016, la convention ayant été signée le 30 juin 2011. Par la suite le 19 mai 2017, le conseil d'administration d'Emeraude Habitation validait la démarche d'élaboration de sa seconde CUS pour la période 2018-2023. En raison des évolutions du cadre réglementaire survenues en 2017 et 2018⁵, des possibilités de report ont été ouvertes aux organismes. Dans ces conditions, Emeraude Habitation devait déposer son nouveau projet de CUS avant le 1^{er} juillet 2021 ; le conseil d'administration a délibéré le 21 juin 2021 sur le projet de CUS 2021-2026.

L'évaluation finale de la CUS 2011-2016, établie en 2017 a été l'occasion de relever, un respect global des engagements pris en matière de production et de dépenses de maintenance sur le parc existant, et de façon plus limitée sur la réhabilitation des logements.

La situation est plus mitigée pour ce qui concerne la réhabilitation énergétique, l'objectif de traitement de 295 logements sur les 387 classés en catégorie « E » au 31/12/2010 (soit 76 %) ne s'étant traduit que par la rénovation de 149 logements.

Les objectifs définis dans le projet de CUS 2021-2026 en matière de construction neuve et de réhabilitation sont similaires à ceux du PSP.

5.1.3 Renouvellement urbain

Dans le cadre du NPNRU, une convention pluriannuelle (2018-2024) multipartite, relative au projet de de Saint-Malo agglomération a été signée le 18 juillet 2019.

Cette convention fait suite à une précédente opération de rénovation urbaine portant sur les quartiers Découverte-Espérance, qui avait fait l'objet d'une convention⁶ signée avec l'ANRU et les partenaires locaux en 2008.

L'actuelle convention porte essentiellement sur le secteur ouest du quartier d'intérêt régional de La Découverte. Ce secteur ouest (Etrier-Marville- Alsace-Poitou), qui est plus proche du centre urbain (quartier de la gare) n'a bénéficié d'aucun programme de renouvellement urbain. Le projet est donc constitué par :

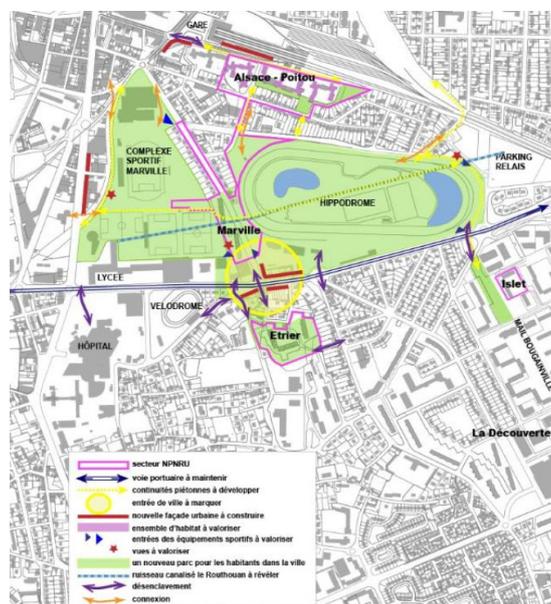
- ▶ le quartier Alsace-Poitou-Les Provinces, situé à proximité immédiate du quartier de la gare et composé d'un ensemble d'immeubles enclavés concentrant 487 logements (dont 111 en copropriétés) ;
- ▶ le quartier de Marville constitué par deux immeubles de 99 logements fortement stigmatisés ;
- ▶ le quartier de l'Etrier constitué d'un ensemble de 84 logements enclavés.

⁵ Loi « Égalité Citoyenneté » du 27 janvier 2017, et la loi portant « Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique », loi ELAN, du 23 novembre 2018.

⁶ Le programme comprenait initialement, pour ce qui concerne l'OPH, la démolition de 221 logements, la réhabilitation et la résidentialisation de 641 logements et la reconstruction de 221 logements dont 51 dans la ZUS. L'office s'engageait également, en dehors de la programmation de l'ANRU, à réhabiliter 620 logements supplémentaires.

Les enjeux identifiés dans la convention, en termes d'habitat, portent principalement sur un besoin de réhabilitation lourde en faveur de la performance énergétique, sur la prise en compte du vieillissement de la population, en proposant la création de logements « senior » et sur la possibilité de parcours résidentiel des ménages.

Figure 3 : Principaux enjeux du projet de renouvellement



En matière de logement, le projet urbain prévoit la démolition des 99 logements de Marville, de 82 logements rue d'Alsace et du Poitou (7 cages d'escaliers) ainsi que de 84 logements rue de l'Etrier. Il prévoit également la réhabilitation et résidentialisation de 294 logements rue d'Alsace et du Poitou, et la réhabilitation de 52 logements square de l'Islet. Le projet comprend enfin la reconstruction sur 11 sites, d'autant de logements qu'il en sera démolis, dont 181 financés par l'ANRU (109 PLAI et 72 PLUS). A noter qu'il est prévu la reconstruction de 50 logements en QPV sur les secteurs Marville-Etrier dont la totalité des logements sociaux sont dans un premier temps démolis.

Ces programmes font partie intégrante du Plan Stratégique Patrimonial de l'office dont ils constituent une part significative des interventions programmées sur la période 2021-2023.

Le coût total du projet urbain, tel qu'il ressort de la maquette financière annexée à la convention, s'élève à 69,746 millions d'euros HT dont 60,476 millions d'euros HT affectés à la démolition, la reconstitution de l'offre de logements, la réhabilitation et la résidentialisation.

Emeraude Habitation est pour sa part engagé à hauteur de 47,728 millions d'euros HT, c'est le seul bailleur social concerné par les opérations de réhabilitation et de démolition. La SA d'HLM la Rance n'intervient quant à elle en complément de l'office que sur le volet reconstitution de l'offre (24 logements sur le quartier de Lorette à St-Malo).

Le calendrier initial prévoyait le démarrage des différents programmes (démolition, construction, réhabilitation) entre 2018 et 2023.

Recommandation 6 : *L'office doit rester très vigilant afin que la réhabilitation du groupe Alsace-Poitou qui constitue un élément clé du projet de NPNRU se réalise dans un délai compatible avec les besoins d'intervention manifestes de celui-ci.*

Les informations relatives à l'actualisation du calendrier initial, fournies par l'organisme au moment du contrôle, mettent en évidence un décalage partiel dans la réalisation des différentes composantes du projet. Sont ainsi déjà réalisées, la démolition du groupe de Marville (99 logts), la réhabilitation du groupe Islet (52 logts), la livraison de 13 nouveaux logements (VEFA Espadon et VEFA Balue).

Enfin, les projets de constructions sur le site du quartier Lorette à Saint Malo (3 programmes 32 logements) font l'objet d'un retard technique et les opérations combinées de démolition/réhabilitation/résidentialisation des quartiers Alsace et Poitou (respectivement 115 et 261 logements), qui constituent les éléments structurants du projet ANRU, voient leurs dates de fin de travaux annoncées pour 2026.

Au vu des besoins d'intervention constatés à l'occasion de la visite du site avec les responsables de l'office et malgré les dépenses engagées par l'office ces dernières années pour renforcer l'attractivité de l'ensemble immobilier (dans le cadre de la stratégie de lutte contre la vacance), un achèvement du projet à l'horizon 2026 paraît trop éloigné.

Dans ses réponses, l'office confirme l'importance qu'il attache à la réalisation de ces projets et la poursuite des premières phases de mise en œuvre. Il met toutefois en avant de nouvelles difficultés liées au contexte de crise actuel, à de possibles évolutions dans la définition des programmes ainsi qu'à des surcoûts techniques, conduisant globalement à un renchérissement de ces opérations.

5.2 Analyse de la mise en œuvre de la politique patrimoniale

5.2.1 Offre nouvelle

L'évolution du patrimoine rappelée dans le tableau ci-dessus concerne exclusivement les logements familiaux hors promotion immobilière et structures collectives.

Tableau 11 : Évolution du parc de logement

Parc au 1er janvier	Nbre logts familiaux	Achevés dans l'année	Démolition	Transformation d'usage	Vente	Parc au 31 décembre	variation 01-N au 12-N
2015	5 705	66			-6	5 765	60
2016	5 765	126		1	-5	5 887	122
2017	5 887	163			-6	6 043	157
2018	6 043	78		-3	-4	6 114	71
2019	6 114	106	-77	1	-6	6 138	24
Total		539	-77	-1	-27		

Source : Données HARMONIA

L'analyse des opérations locatives livrées sur la période 2015-2019 sur la base des données transmises par l'office permet de dégager les caractéristiques suivantes :

- ▶ une production essentiellement constituée de logements collectifs (80 %), ce qui est proche de la structure globale du parc existant (90 % collectif et 10 % individuel) ;
- ▶ une production presque exclusivement en Ille et Vilaine et principalement sur l'agglomération de Saint-Malo ;
- ▶ un recours à la VEFA encore significatif (244 logements soit 40 % de la production totale) ;

- ▶ une taille moyenne d'opération d'un peu plus de 11 logements, (13 en seul collectif) ;
- ▶ une structure de financement dans laquelle la part de fonds propres, de l'ordre de 15 % du prix de revient, est en augmentation progressive (le débat d'orientation budgétaire 2021 fait état d'un taux maximum de 18 %).

5.2.2 Réhabilitations

L'analyse des données relatives aux réhabilitations, transmises par l'organisme donne un total de 2 730 logements ayant fait l'objet d'une réhabilitation. Ce dénombrement est à relativiser dans la mesure où les réhabilitations de 2018 et 2019 ne concernent pas un traitement d'ensemble des logements : remplacement de chaudière et d'adaptation du système de ventilation pour 851 logements et en 2019 de travaux de rénovation de chaufferie pour 432 autres.

Par ailleurs, ces travaux ont été l'opportunité pour l'office de bénéficier des opportunités financières liées aux possibilités substantielles de dégrèvements de taxe foncières et au dispositif des certificats d'économie d'énergie (CEE).

Tableau 12 : Réhabilitations par typologie

	Total	2016	2017	2018	2019	2020	Coût total 2016-2020 en euros	Coût moyen/logt en euros
Réhabilitations globale	606	35	202	156	127	86	29 711 658	49 029
Rénovation chaufferies ou remplacement chaudières	1 283	0	0	851	432	0	2 083 458	1 624
Remplacement de convecteurs	169	169	0	0	0	0	234 119	1 385
Autres interventions	402	60	208	22	102	10	1 803 844	4 487
Isolation des façades	270	60	138	0	72	0	4 932 370	18 268
Total	2 730	324	548	1 029	733	96	38 765 448	14 200
Coût annuel en euros	38 765 447	3 775 526	12 773 710	9 244 133	8 085 971	4 886 107		

Source : Données HARMONIA

Dans ces conditions, seuls 606 logements sont concernés par des « réhabilitations globales », ou des travaux importants travaux d'isolation. Ces interventions correspondent à des projets qui pour la plupart d'entre eux étaient identifiés dans le PSP 2016. Le coût d'intervention moyen au logement dans le cadre des opérations de réhabilitation globale, s'élève à 49 milliers d'euros au logement, ce qui confirme l'ampleur des travaux réalisés.

Les principales réhabilitations réalisées, portant sur des ensembles de plus de 50 logements, ont été pour ce qui concerne Saint-Malo les programmes Moka (174 logts), Pasquet (56 logts), Boltz (60 logts), Bardelière (54 logts) et Le Gobien (54 logts) ; s'y est ajoutée l'opération Malraux (80 logts) à Dol de Bretagne.

Pour autant comme le rappelait le bilan du PSP 2016, l'office n'avait pas été en mesure de tenir l'objectif de réhabilitation fixé. Seuls 915 logements réhabilités ont été réalisés (auxquels s'ajoutent 259 en cours de travaux) pour un objectif initial de 1 693.

Enfin, diverses autres réhabilitations globales sont en cours ou en projet : le programme Alsace Poitou et ses 374 logements (NPNRU) et 17 autres programmes dont 7 sont des réhabilitations globales (notamment Le Gentil Antilles à Saint-Malo, St Alexandre à Dinard et le foyer Dupuy à Dinard).

Tableau 13 : Réhabilitation en cours ou en projet

Rubrique	En nbe logts	Coût total en euros	Coût moyen/logt en euros
NPNRU Alsace-Poitou	374	19 192 022	51 316
Autres réhabilitations globales	513	32 291 639	62 947
Autres interventions	172	1 873 396	10 892
Total	1 059	53 357 057	50 384

Source : Données HARMONIA

5.2.3 Interventions sur le parc existant

L'organisation mise en place par Emeraude Habitation pour assurer l'entretien de son patrimoine existant relève de la direction du développement et du patrimoine.

Recommandation 7 : L'office doit à terme repenser son dispositif de détermination des besoins d'intervention sur son parc de logements.

L'identification des besoins d'intervention résulte de la combinaison d'une approche théorique résultant d'une base technique constituée en 2015 (pour élaborer le PSP 2016) complétée par des visites de terrains annuelles, ainsi que la prise en compte des demandes remontant de la direction clientèle et territoire. Ces deux dernières sources complètent et enrichissent la seule approche théorique et permettent de bâtir une projection triennale glissante. L'office a retenu cette approche pragmatique dans un cadre largement prédéfini par le PSP. Pour autant, une réflexion mériterait d'être conduite sur son dispositif de détermination des besoins d'intervention afin de renforcer la formalisation des informations, l'identification des arbitrages et la garantie d'une couverture complète de l'ensemble du patrimoine. Dans ses réponses, l'office déclare engager une réflexion en ce sens.

Tableau 14 : Coûts intervention sur le parc locatif

Montants en milliers d'euros

Rubriques	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018	Exercice 2019
Charges d'exploitation liée aux immeubles	160	156	172	216	228
Entretien et réparations courants sur biens immobiliers locatifs	2 139	2 172	2 113	2 382	2 245
Dépenses de gros entretien sur biens immobiliers locatifs	1 216	1 966	1 871	1 317	1 161
Coût de la maintenance (1)	3 516	4 295	4 157	3 914	3 634
Additions et remplacement de composants	3 488	10 672	6 974	10 882	11 238
Coût total entretien du parc (2)	7 004	14 967	11 131	14 796	14 872
Nombre de logements et équivalent logement gérés (3)	5 847	5 933	5 985	5 999	6 033
Coût de la maintenance au logement en euros (4) = (1) / (3)	601	724	695	652	602
<i>Valeurs de référence</i>	652	659	663	623	633
Loyers (5)	22 961	23 139	23 934	23 584	24 194
Coût de la maintenance / Loyers (6) = (1) / (5)	15,3%	18,6%	17,4%	16,6%	15,0%
<i>Valeurs de référence</i>	16,4%	16,2%	16,3%	15,7%	15,9%
Coût total d'intervention sur le parc au logement (7) = (2) / (3)	1 198	2 523	1 860	2 466	2 465
<i>Valeurs de référence</i>	1 074	1 107	1 100	1 132	1 196

Source : États réglementaires HARMONIA

Le coût total d'intervention sur le parc est constitué pour près d'un tiers par des dépenses supportées par l'exploitation (entretien courant et gros entretien), le reste relevant du réinvestissement (remplacement de composants et réhabilitations).

Concernant plus spécifiquement les besoins d'interventions plus importants identifiés, ils sont traités sous la forme de réhabilitations programmées dans le cadre du PSP. A cet égard, le PSP 2016 affichait un niveau d'ambition élevé, tant en nombre de logements à traiter qu'en ampleur des travaux prévus. Les décalages intervenus dans la mise en œuvre de ces objectifs se retrouvent dans les chiffres annuels 2016-2019.

L'exécution du plan pluriannuel de travaux, pour ce qui concerne les dépenses de gros entretien, a connu des retards en 2018 et 2019 en raison de la mobilisation des équipes sur quelques opérations complexes. Celles-ci ont nécessité la réalisation d'études techniques plus importantes, que ce soit pour l'opération de remplacement de 851 chaudières, comme pour les programmes Amitié Espadon et Ernest Renan, sachant que par ailleurs pour ces deux dernières les travaux ont été transférés en investissement, réduisant d'autant les budgets initiaux de gros entretien.

Fort de ces constats, et à moyens constants, une nouvelle organisation des tâches a été retenue pour optimiser la répartition des opérations entre les agents du service entretien et maintenance du patrimoine.

Les travaux de remise en état des logements à l'issue de l'état des lieux de sortie de locataires constituent plus du quart des dépenses de maintenance du parc financés par l'exploitation. Le montant moyen annuel, sur la période 2015-2019, s'élève à 1,1 million d'euros ; avec une rotation de l'ordre de 600 logements par an, ce montant est en moyenne d'un peu plus de 2 milliers d'euros au logement.

Dans ces conditions, si le coût moyen de la maintenance, rapporté au logement (655 euros/logt), reste sur la période un peu supérieur aux valeurs de référence (646 euros/logt) ; le coût total d'intervention sur le parc s'avère quant à lui bien au-dessus des valeurs de référence en raison du niveau soutenu de réhabilitation.

Tableau 15 : Coûts intervention prévisionnels 2021-2029

Montants en milliers d'euros

Rubriques	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Entretien et réparations courants sur biens immobiliers locatifs	2 600	2 627	2 619	2 655	2 686	2 716	2 763	2 800	2 898	3 052
Dépenses de gros entretien sur biens immobiliers locatifs	1 300	1 194	1 133	1 137	1 134	1 130	1 149	1 152	1 171	1 191
Coût de la maintenance (1)	3 900	3 821	3 752	3 792	3 820	3 846	3 912	3 952	4 069	4 243
Additions et remplacement de composants	12 443	1 170	5 427	20 394	8 267	8 399	8 585	7 662	7 784	7 909
Coût total entretien du parc (2)	16 343	4 991	9 179	24 186	12 087	12 245	12 497	11 614	11 853	12 152
Nombre de logements et équivalent logement gérés (3)	6 103	6 194	6 443	6 741	6 814	6 929	7 015	7 130	7 245	7 320
Coût de la maintenance au logement en euros (4) = (1) / (3)	639	617	582	563	561	555	558	554	562	580
Coût total d'intervention sur le parc au logement = (2) / (3)	2 678	806	1 425	3 588	1 774	1 767	1 781	1 629	1 636	1 660

Source : Prévisionnelle financière VISIAL

Les prévisions à moyen terme (projection financières élaborées avec l'outil VISIAL) pour ce qui concerne les futures interventions sur le parc, tant sous la forme de gros entretien que de remplacements de composants ou de réhabilitation, traduisent l'impact du NPNRU jusqu'en 2023 puis par la suite projettent un effort d'intervention relativement constant. Ces projections seront à réactualiser surtout en fonction du rythme réel d'avancement du NPNRU ainsi que de l'évolution de la réglementation applicable aux diagnostics de performance énergétique.

5.2.4 Autres activités

Tableau 16 : Vente HLM et PSLA

Rubriques	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018	Exercice 2019
Vente HLM	6	3	6	4	6
PSLA (livraison)	11	21	18	21	4

Source : Données organisme

L'office a vendu 60 logements depuis 2004, soit une moyenne de 5 logements par an et un prix de vente moyen de 133 K€. Un contrôle de conformité a été réalisé par l'Ancols à partir des données relatives aux ventes réalisées après 2016, complétées d'un examen détaillé de plusieurs dossiers (7). Aucune irrégularité n'a été recensée.

Le PSP 2021-2030 pose les grandes orientations en matière de vente de logements. Ainsi, Emeraude Habitation a donc retenu une stratégie prudente de mise en vente progressive de nouveaux programmes en poursuivant le rythme de vente actuel, à raison d'environ 5 logements vendus par an. Les logements proposés à la vente seront des logements individuels, mais également des logements collectifs.

Parallèlement Emeraude Habitation a livré 75 logements en location-accession entre 2015 et 2019.

L'Ancols a procédé au contrôle du respect des plafonds (revenus, prix et redevances) applicables à partir de données transmises par le bailleur. Aucune anomalie n'ayant été pré-identifiée, l'Ancols a choisi de ne pas compléter cette analyse par un examen approfondi de dossiers.

5.3 Exercice de la fonction maîtrise d'ouvrage

5.3.1 Engagement et suivi des opérations

Bien qu'il n'existe pas de procédure formalisée, le processus d'engagement suit un schéma classique qui associe les directions du développement et de la clientèle dans une première analyse portant sur la faisabilité du projet.

Il s'en suit une première décision du bureau du conseil d'administration sur l'opportunité du projet et le lancement des études nécessaires. Un programme est par la suite validé et la consultation de maîtrise d'œuvre lancée.

Le plan de financement prévisionnel est monté par la direction du développement puis fait l'objet d'une fiche de validation (direction du développement, comptabilité et direction générale). Le bureau valide ensuite le projet et assure le dépôt du dossier d'agrément.

Par la suite, le monteur d'opération s'assure de la complétude et valide le dossier de permis de construire préparé par la maîtrise d'œuvre. Les marchés, dont les pièces sont validées par le service juridique, sont lancés par la direction du développement. Le suivi de chantier est assuré selon les cas par les monteurs d'opération ou par le conducteur de travaux (ce dernier faisant uniquement du suivi de chantier).

Le bureau intervient à nouveau pour valider le plan de financement au stade « démarrage chantier » puis autoriser les demandes de prêts et de garanties.

Environ 6 mois avant la livraison une note de synthèse de l'opération est diffusée à l'ensemble des services concernés ; une fiche « équipements » détaille l'ensemble des caractéristiques techniques de l'opération et les contrats d'entretien à mettre en place. Une fiche (direction du développement, comptabilité et direction générale) valide la clôture de l'opération et du plan de financement définitif.

Le suivi du parfait achèvement, est assuré par le monteur d'opération et l'assistante de programme.

Le bureau du conseil d'administration est associé à diverses étapes du processus, ses réunions sont précédées d'une présentation des dossiers au Président et au Vice-Président, permettant de détailler les éléments. Le bureau se voit présentée la programmation prévisionnelle annuelle tout comme le détail de chacune des opérations.

L'ensemble du processus paraît bien maîtrisé.

Par ailleurs, il convient de relever qu'à plusieurs reprises l'office a eu recours à la procédure de conception-réalisation. Ce dispositif ⁷ a été utilisé aussi bien pour les plus importantes réhabilitations réalisées ces dernières années que pour des opérations de constructions neuves.

Pour toutes ces opérations, l'office justifie son choix en raison de la complexité technique des projets (objectifs de performance thermique, intervention en site occupé pour les réhabilitations), mais aussi d'un souhait de maîtrise des coûts et des délais (meilleure maîtrise et coordination des différentes phases du projet) ou de possibilité de présenter des projets suffisamment attractifs pour intéresser les entreprises et limiter le risque d'infructuosité lors des consultations.

L'Ancols rappelle qu'il appartient néanmoins au maître d'ouvrage de bien maîtriser la définition de son projet et d'apprécier la performance économique finale du recours à cette procédure.

5.3.2 Principales caractéristiques des opérations

L'analyse des données transmises par l'office, relatives aux opérations livrées entre 2016 et 2020, met en évidence la hausse continue des prix de revient sur la période. Les nouveaux logements ressortent à un prix moyen TTC de 1 905 euros/m² de surface habitable (SH), soit l'équivalent de 138 607 euros pour un logement individuel et 122 808 euros pour un logement collectif.

Tableau 17 : Prix de revient de la production neuve

En euro TTC/m ² SH	Logement collectif				Logement individuel				
	Année de financement	Total	VEFA	Agglo St Malo total	Agglo St Malo VEFA	Total	VEFA	Agglo St Malo total	Agglo St Malo VEFA
2016		1 654	1 517	1 658	1 517	1 688	1 680	1 730	1 665
2017		1 840	1 793	1 791	1 791	1 720	1 514	1 576	1 514
2018		2 002	2 046	2 100	2 013	1 832	so	1 822	so
2019		1 856	1 504	1 837	1 842	1 766	1 819	1 819	1 819
2020		2 309	1 789	2 278	so	1 908	1 906	1 990	1 990

Source : Données fournies par l'organisme

⁷ La procédure a été utilisée en réhabilitation : ROUSSE : transformation d'un ancien foyer logement, MOKA 174 logts, GOBIEN 54 logts, GENTIL ANTILLES 112 logts, SAINT ALEXANDRE 149 logts et BOULEVARD DE LA TOUR D'AUVERGNE 51 logts + 16 neufs mais aussi pour des opérations neuves : 3 sites à Pleurtuit et Miniac-Morvan 32 logts, Boulevard Tréhouard 90 logts Démolition – construction et Eco Quartier de Lorette 65 logts.

D'une façon générale le prix de revient en VEFA est un peu inférieur à celui de la production en maîtrise d'ouvrage directe (appréciation à relativiser au vu d'éventuelles différences dans la qualité des logements produits) ce qui confirme également l'effectivité du dispositif de plafonnement des prix d'acquisition en VEFA mis en place par la Collectivité dans son programme local de l'habitat 2014-2019 (prorogé jusqu'en 2021) : 1 500 euros HT/m² pour la ville de Saint-Malo et de 1 400 euros pour le reste de l'agglomération.

Le prix de revient pour la construction individuelle apparaît plus faible qu'en collectif. De multiples facteurs sont de nature à expliquer cette situation, parmi lesquels des opérations en collectif plus largement réalisées en secteur tendu et inversement pour la production de logements individuels, pouvant s'accompagner d'écarts de charge foncière.

Même s'il reste modéré, le taux de fonds propres affectés aux opérations a progressivement augmenté sur la période. Les prévisions financières à moyen terme actent cette tendance en retenant un taux de 15 %.

6. POLITIQUE SOCIALE ET GESTION LOCATIVE

6.1 Caractéristiques des populations logées

Les données de synthèse de l'enquête relative à l'occupation du parc social (OPS) pour 2020 montrent l'existence d'un profil socio-économique de ménages aux revenus proches de ceux constatés pour l'ensemble du parc HLM, en particulier jusqu'à l'échelle départementale. En outre, une proportion supérieure de familles monoparentales, ainsi qu'un taux de personnes âgées plus élevé constituent des traits distinctifs de l'occupation sociale du parc de l'office.

Tableau 18 : Analyse sociale de l'occupation

Rubriques	Revenu < 20 % *	Revenu < 60 % *	Revenu > 100 % *	Bénéficiaires d'APL + AL	Familles mono-parentales	Personnes isolées	Taux d'occupants > 65 ans
OPH Emeraude Habitation	19,4%	62,8%	7,1%	51,1%	24,8%	51,5%	19,4%
Saint-Malo agglomération	19,6%	61,1%	7,6%	50,2%	22,6%	53,2%	17,8%
Ille-et-Vilaine	20,9%	60,7%	8,4%	50,6%	22,0%	50,2%	13,1%
Bretagne	27,7%	66,9%	6,3%	53,8%	23,1%	51,2%	14,0%

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

Source : Enquête OPS 2020 - traitement Ancols

6.2 Politique d'attribution

6.2.1 Orientations générales

Observation 1 : Les orientations applicables à l'attribution des logements, ainsi que le règlement intérieur de la CALEOL, ne sont pas rendus publics selon des modalités incluant leur mise en ligne, conformément à l'article R. 441-9 du CCH.

Le conseil d'administration de l'OPH a approuvé (dernière mise à jour date du 07 septembre 2020) le règlement intérieur de sa commission d'attribution et d'examen d'occupation des logements (CALEOL). La politique d'attribution des logements a également été validée par le conseil d'administration du 7 juillet 2014 afin de décliner les critères généraux de priorité définis par l'article L. 441-1 du CCH. Ces documents approuvés par l'organisme ne sont néanmoins pas rendus publics, en contradiction avec l'article R. 441-9 du CCH.

Dans sa réponse écrite, l'organisme indique réviser les orientations applicables à l'attribution des logements et prévoit d'établir un document distinct du règlement intérieur de la CALEOL. L'OPH prévoit ensuite de proposer la validation par le CA de ces deux documents, puis de les mettre en ligne sur son site internet. Un affichage papier des orientations est également envisagé au siège et dans les antennes.

La composition et le fonctionnement de la CALEOL répondent aux textes en vigueur. Il est précisé néanmoins que l'obligation de rendre compte de son activité au conseil d'administration n'est appliquée le plus souvent qu'à minima, voire pas du tout pour l'année 2020. A compter de 2022, l'OPH indique présenter au CA un rapport annuel d'activité de la CALEOL distinct du rapport d'activité général.

Outre le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) du département d'Ille-et-Vilaine (2017-2022) pour lequel l'OPH Emeraude Habitation est un partenaire identifié, l'organisme est par ailleurs signataire de la convention intercommunale

d'attribution pour le territoire de Saint-Malo Agglomération. Ce dernier document stratégique, approuvé en 2018, fixe comme objectif prioritaire de procéder à un rééquilibrage territorial de l'occupation du parc social en conciliant mixité sociale et droit au logement. La convention intercommunale d'attribution identifie clairement le fonctionnement des deux bailleurs principaux du territoire comme une contrainte au rééquilibrage : « caractéristiques de patrimoine bien distinctes, et donc des capacités d'accueil des ménages à bas et très bas revenus inégales » et « coopérations inter-bailleurs [...] peu développées ».

6.2.2 Connaissance et gestion de la demande

La délivrance du numéro unique d'enregistrement et la gestion de la demande s'effectuent au travers du fichier départemental commun, via l'outil Imhoweb.

Au 16 juin 2021, le nombre de demandeurs sollicitant un logement dans une commune d'implantation du parc de l'office s'établit à 5 315 ménages, dont 32,7 % sont déjà logés dans le parc social. La demande s'exprime d'abord sur la ville de Saint-Malo (à 28,2 %). Le délai moyen d'attente de la demande en cours est de 16,5 mois, dont 13,4 mois pour les demandeurs externes qui ne sont pas déjà logés dans le parc HLM. La proportion de demandeurs externes en délai d'attente supérieur à 24 mois représente 9,8 % du total (521 ménages).

6.2.3 Gestion des attributions

La CALEOL instaurée par l'office se réunit en règle générale deux fois par mois. Les procès-verbaux de ses réunions sont factuels : ils indiquent les références du logement, le montant du loyer et des charges, le nom et le rang de classement des candidats. Le nombre de candidats présenté pour chaque attribution de logement n'est pas toujours conforme à la réglementation, sans que la justification sur le motif de cette dérogation (insuffisance de la demande) n'apparaisse explicitement dans le procès-verbal.

Le contrôle a porté sur l'analyse du fichier des 1 925 attributions de logement prononcées sur la période 2018-2020 et sur l'examen détaillé d'une sélection ciblée de 36 dossiers. L'examen de conformité réglementaire a été probant, un seul dossier faisant apparaître un dépassement du plafond de ressources à hauteur de 318 euros à la suite d'une erreur de saisie (date de naissance erronée ; le ménage aurait dû être classé en catégorie 2 et non en catégorie 3 sur la base d'un jeune ménage).

Les caractéristiques des ménages du flux d'attributions prononcées par l'OPH sur la période 2018-2020, sont conformes à celles des ménages demandeurs en attente (au 16 juin 2021) en termes d'ancienneté de leur demande. En revanche, l'office a accueilli sur les trois derniers exercices une population avec des revenus relativement plus élevés que la demande en instance.

Tableau 19 : Comparaison des caractéristiques de la demande satisfaite par l'organisme par rapport à la demande en cours - Ancienneté

Rubriques	Ancienneté < 1 mois	Ancienneté < 3 mois	Ancienneté < 6 mois	Ancienneté entre 6 et 24 mois	Ancienneté > 24 mois
Demande satisfaite 2018-2020 (1)	3,9%	16,1%	21,6%	40,9%	17,5%
Demande en cours - au 16/06/2021 (2)	5,2%	13,5%	17,2%	44,7%	19,4%
Ecart en points de pourcentage (1) - (2)	-1,3	2,6	4,4	-3,8	-1,9

Source : Données transmises par l'organisme - traitement Ancols

Tableau 20 : Comparaison des caractéristiques de la demande satisfaite par l'organisme par rapport à la demande en cours - Revenus

Rubriques	Revenu < 20 % *	Revenu entre 20 et 40 % *	Revenu entre 40 et 60 % *	Revenu entre 60 et 100 % *	Revenu > à 100 % *
Demande satisfaite 2018-2020 (1)	27,4%	19,0%	20,5%	30,4%	2,7%
Demande en cours - au 16/06/2021 (2)	41,1%	17,2%	15,9%	19,5%	6,4%
Ecart en points de pourcentage (1) - (2)	-13,6	1,9	4,6	10,9	-3,7

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

Source : Données transmises par l'organisme - traitement Ancols

Enfin, l'article 70 de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017, impose un objectif de mixité sociale sur les territoires en demandant aux organismes d'atteindre une part d'attribution hors QPV d'au moins 25 % au bénéfice des ménages du premier quartile de revenus. L'OPH Emeraude Habitation parvient tout juste à atteindre la cible fixée sur l'agglomération de Saint-Malo pour la période 2018-2020, la situation étant plus contrastée sur le territoire de la Côte d'Emeraude même si une progression est visible sur la période et l'objectif atteint en 2020. L'OPH est invité à maintenir les résultats obtenus pour l'avenir.

L'objectif de 50 % au moins des attributions en QPV au bénéfice de ménages dont les ressources sont supérieures à celles du premier quartile est quant à lui très largement atteint par l'organisme.

Tableau 21 : Résultats des attributions de logements au regard des objectifs de la loi LEC

Rubriques	2018	2019	2020	Moyenne 2018-2020
Hors QPV, part des attributions aux ménages du premier quartile de revenus				
CA Saint-Malo Agglomération	20,6%	28,4%	25,3%	25,0%
CC Côte d'Emeraude	16,4%	19,1%	25,0%	20,2%
En QPV, part des attributions aux ménages des trois quartiles supérieurs de revenus				
CA Saint-Malo Agglomération	71,3%	72,0%	66,0%	70,3%
CC Côte d'Emeraude				

Source : Données transmises par l'organisme - traitement Ancols

6.2.4 Gestion des contingents

L'item de l'enquête annuelle RPLS permettant d'identifier les droits de réservation « en stock » n'est jamais renseigné par l'organisme. Le suivi de ces engagements mériterait d'être amélioré, notamment le droit de réservation au profit d'une collectivité locale, car l'office bénéficie généralement d'une garantie d'emprunt de la part des communes du territoire donnant droit en contrepartie à une réservation d'un quota de logements de 20 % du programme financé. Le passage prochain à la gestion « en flux » de tous les contingents de réservation, en formalisant de nouvelles conventions, sera l'occasion de remettre à plat le nombre de logements concernés et la relation entre l'organisme et les réservataires.

Les objectifs de relogement au titre du contingent préfectoral, géré en « flux », sont largement dépassés sur la période 2018-2020. Le bilan quantitatif annuel de la mobilisation du contingent réservé de l'État en Ille-et-Vilaine (hors Rennes Métropole) devrait néanmoins distinguer le parc en stock (volume calculé sur la base de 25 % du parc remis à la location) et le parc livré (25 % des livraisons de l'année), comme prévu à l'annexe 3 de la convention signée pour la période 2017-2022. Ce travail a été réalisé pour le seul exercice 2017.

6.3 Accessibilité économique du parc

6.3.1 Charges locatives

Le niveau des charges de chauffage collectif (autour de 7,3 euros/m²), qui concernent seulement 14,9 % du parc total, et des charges générales (6,8 euros /m²) apparaît contenu. Cependant, l'OPH ne dispose ni d'un observatoire des charges dont les enseignements pourraient être présentés en conseil de concertation locative chaque année, ni d'indicateurs parmi ceux présentés jusqu'ici trimestriellement en comité de direction.

Les opérations de régularisation sont bien effectuées annuellement (en septembre et novembre pour les deux derniers exercices), l'OPH étant néanmoins invité à en avancer le calendrier. La mesure des écarts entre provisions appelées et dépenses constatées sur les trois derniers exercices montre un niveau de sur-provisionnement global relativement conséquent, davantage marqué sur les charges de chauffage collectif que sur les charges générales. Les valeurs mesurées montrent néanmoins une évolution vers un meilleur ajustement.

Tableau 22 : Évolution des écarts entre provisions de charges et dépenses constatées

Rubriques	2018	2019	2020
Part des dépenses de chauffage dans les charges	8,7%	9,0%	11,0%
Niveau de sous/suprovisionnement du chauffage	30,2%	29,6%	3,9%
Part des autres dépenses dans les charges	91,3%	91,0%	89,0%
Niveau de sous/suprovisionnement des autres dépenses	14,5%	9,5%	12,0%
Niveau total de sous/suprovisionnement	15,8%	11,3%	11,1%

Source : Données transmises par le bailleur - traitement Ancols

En analysant les régularisations de charges, il est constaté qu'en prenant un niveau de sur-provisionnement de 11,1 % comme constaté pour l'exercice 2020, l'organisme rembourse auprès du locataire un solde moyen de 63 euros par logement.

6.3.2 Politique de loyers

L'Agence a procédé au contrôle du respect des loyers maximums des conventions APL à partir d'une extraction du quittancement de janvier 2021 transmise par le bailleur, complétée par un examen détaillé d'une sélection ciblée de logements. L'analyse de la conformité des loyers pratiqués a mis en exergue 63 anomalies potentielles, toutes ayant été justifiées par la suite par l'OPH Emeraude Habitation. L'exercice a néanmoins permis d'objectiver le manque de fiabilité du système d'information de l'OPH, cette carence devant être résolue par l'office (voir § 3.5 Système d'information).

Sur la base des données de l'enquête RPLS 2020, la distribution statistique des taux de loyer des logements de l'OPH montre des niveaux inférieurs à ceux constatés pour l'ensemble du parc HLM aux différentes échelles de comparaison.

Tableau 23 : Analyse de la distribution des loyers

Rubriques	Nombre de logements	Loyer mensuel en € / m ² de surface habitable		
		1er quartile	Médiane	3ième quartile
OPH Emeraude Habitation	5 750	4,33	4,87	5,62
Saint-Malo agglomération	7 443	4,47	5,19	5,83
Ille-et-Vilaine	68 937	4,96	5,60	6,24
Bretagne	171 814	4,81	5,49	6,07
France	4 792 746	5,04	5,84	6,75

Source : RPLS 2020 - traitement Ancols

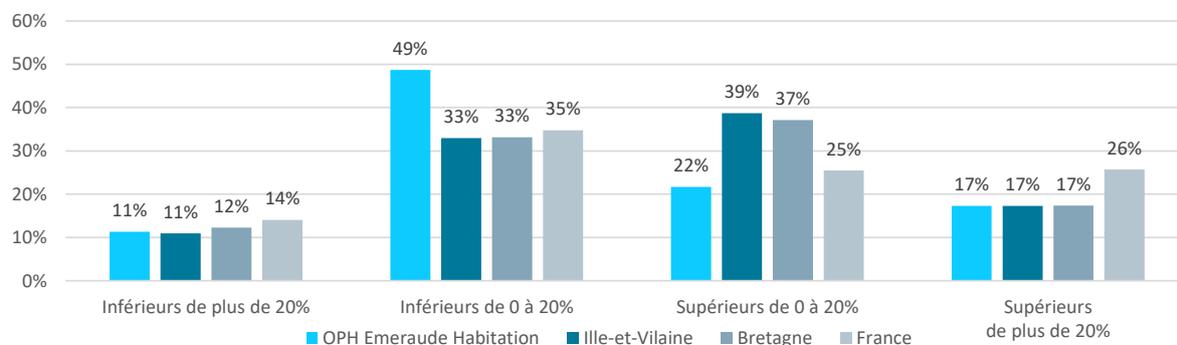
La combinaison de ces taux de loyer avec les surfaces aboutit à des loyers mensuels médians d'un niveau contenu, quelle que soit la typologie des logements.

Tableau 24 : Niveaux de loyers par typologie de logement

Rubriques	Nombre de logements	Surface habitable (SH) médiane (m ²)	Loyer mensuel en euros / m ² de SH			Loyer mensuel en euros		
			1er quartile	Médiane	3ième quartile	1er quartile	Médiane	3ième quartile
T2 et moins	1 667	48	5,0	5,3	6,1	240	265	317
T3	2 160	67	4,4	4,9	5,7	295	327	389
T4 et plus	2 311	87	4,1	4,4	5,1	347	372	443
Total	6 138	69	4,3	4,9	5,6	293	344	393

Source : RPLS 2020 - traitement Ancols

La bonne accessibilité économique du parc de l'OPH est confirmée par l'analyse du positionnement des loyers par rapport aux loyers de référence de l'APL (qui permettent la solvabilisation maximale des ménages par l'APL) sur la base d'une occupation théorique. 60 % des logements d'Emeraude Habitation bénéficient d'un loyer inférieur au loyer de référence de l'APL, soit une fraction de parc supérieure de près d'environ 15 points par rapport à celle des autres bailleurs sociaux d'Ille-et-Vilaine et de la Bretagne. Même s'il est constaté que la situation est moins favorable pour les locataires du parc depuis le dernier contrôle de l'Ancols (68 % des loyers pratiqués étaient inférieurs aux plafonds pris en compte pour le calcul des APL), le niveau des loyers, qui s'explique en grande partie par la structure du parc (âge et financement), demeure très contenu.

Tableau 25 : Analyse du positionnement des loyers par rapport aux loyers de référence de l'APL

Source : RPLS 2020 - traitement Ancols

6.3.3 Réduction de loyer de solidarité

L'entrée en application du dispositif de la réduction de loyer de solidarité (RLS) en 2018 s'est traduite par une diminution brute des produits locatifs de 708 milliers d'euros sur la première année, puis d'environ 1 million d'euros en 2019. Cette baisse est accompagnée d'un dispositif de lissage qui prend la forme d'une modulation de la cotisation CGLLS ayant pour objet de corriger les distorsions provoquées par les écarts de taux de locataires bénéficiaires de l'APL entre les organismes de logement social. Dans le cas de l'office, cette modulation se traduit par une remise de 217 milliers euros en 2018 et inversement par une charge supplémentaire de 56 milliers d'euros en 2019.

L'OPH Emeraude Habitation n'a pas mis en place de stratégie spécifique pour absorber cette baisse de produits. Si l'office avait initialement envisagé dès le budget 2017 d'augmenter le volume des ventes de logements afin de dégager de nouvelles ressources, les objectifs fixés n'ont finalement pas été atteints.

Il est précisé qu'un contrôle est effectué, une fois par an à partir de l'ERP de l'organisme, pour rechercher des locataires ne bénéficiant pas de l'APL mais éligibles à la RLS en fonction de leur niveau de ressources. Aucun cas n'a été détecté jusqu'ici par l'OPH Emeraude Habitation.

6.3.4 Supplément de loyer de solidarité

En janvier 2021, le supplément de loyer de solidarité (SLS) concerne 54 ménages (soit 0,85 % des ménages quittancés). Le montant mensuel moyen est de 32,08 euros dans une fourchette allant de 5,87 euros à 101,96 euros. Il n'a pas été mené de diligences approfondies sur ce dispositif, dont les paramètres économiques ont été appréciés à partir de données transmises par l'organisme.

6.4 Qualité du service rendu et relations avec les locataires

6.4.1 Concertation des locataires

Le conseil de concertation locative se réunit au moins trois fois par an, ce qui représente une activité relativement soutenue par rapport à ce qui est usuellement constaté dans les autres organismes contrôlés par l'Ancols. S'il est souvent consulté sur l'évolution et l'entretien du patrimoine, l'enjeu des charges n'est que très rarement discuté dans cette instance, comme cela pourrait opportunément être le cas à l'occasion de l'établissement des niveaux de provisions et du bilan de l'exercice annuel de régularisation.

6.4.2 Enquête de satisfaction des locataires

La dernière enquête de satisfaction triennale, réalisée sous l'égide de l'USH en 2017, fournit un indice de satisfaction globale de 7,8 vis-à-vis de l'office (sur la base d'un échantillon de 500 locataires), identique à la moyenne régionale. Les évaluations sont relativement positives à l'exception des réserves habituelles relatives à l'isolation phonique des logements, à l'état des revêtements de sols et aux traitements des situations de troubles de voisinage.

Les visites de patrimoine, organisées dans le cadre du présent contrôle prioritairement sur le secteur de Saint-Malo et aux alentours, permettent d'attester d'un parc globalement bien entretenu, de nombreuses réhabilitations ayant notamment été conduites sur les dernières années.

6.4.3 Politique de suivi des créances et des impayés

L'OPH Emeraude Habitation obtient un taux de recouvrement relativement élevé (98,8 % en moyenne avec peu de variations entre 2015 et 2019), soit un niveau proche des valeurs de référence.

Tableau 26 : Analyse du recouvrement

Montants en milliers d'euros

Rubriques	2015	2016	2017	2018	2019
Créances locataires (N-1)	3 027	3 149	3 320	3 426	3 618
Produits des loyers (1)	22 961	23 139	23 934	23 584	24 194
Récupération de charges locatives (2)	3 623	3 759	3 424	3 490	3 601
Quittancement (3)=(1)+(2)	26 584	26 898	27 358	27 074	27 794
Créances locataires (N)	3 149	3 320	3 426	3 618	3 849
Pertes sur créances irrécouvrables	- 218	- 150	- 159	- 164	- 119
Total encaissement (N) (4)	26 245	26 577	27 093	26 717	27 445
Taux de recouvrement (5)=(4) / (3)	98,7%	98,8%	99,0%	98,7%	98,7%
Valeurs de référence	98,9%	98,9%	98,9%	98,7%	98,7%

Source : Diagfin - traitement Ancols

Le stock de créances locatives progresse de manière régulière (+5,2 % par an entre 2015 et 2019), en lien principalement avec la part des impayés croissants des locataires partis. Cependant, en rapportant ce stock à la masse des loyers et charges quittancés, le taux ainsi obtenu s'élève au maximum à 13,8 % à la fin de la période d'analyse, soit un niveau qui demeure inférieur à la moyenne des OPH de régions (14,4 %).

Tableau 27 : Analyse des créances

Montants en milliers d'euros

Rubriques	2015	2016	2017	2018	2019
Locataires présents créances douteuses	749	898	779	897	928
Locataires partis créances douteuses	967	1 116	1 225	1 279	1 380
Total compte 4161 - Locataires douteux ou litigieux (1)	1 716	2 015	2 003	2 176	2 308
Total compte 411 Locataires et organismes payeurs d'APL (2)	1 432	1 305	1 423	1 442	1 541
Créances Créances locataires (3)=(1)+(2)	3 149	3 320	3 426	3 618	3 849
Quittancement	26 584	26 898	27 358	27 074	27 794
Créances locataires / Quittancement	11,8%	12,3%	12,5%	13,4%	13,8%
Valeurs de référence	13,6%	13,5%	13,4%	14,5%	14,4%

Source : Diagfin - traitement Ancols

7. ANALYSE PRÉVISIONNELLE

7.1 Paramètres et hypothèses macro-économiques

L'office élabore une analyse financière prévisionnelle à l'aide de l'outil Visial. La version fournie à l'occasion du contrôle était datée d'août 2021. Elle couvrait la période 2020-2029 et avait pour référence l'exercice comptable 2019.

Le paramétrage des éléments exogènes (taux d'inflation, taux d'évolution de l'ICC, l'IRL) retenu par l'office est celui préconisé par la fédération des OPH avec notamment un taux du livret A à 0,50 % jusqu'en 2021 et à 0,90 % par la suite.

Les hypothèses de développement et d'intervention sur le parc de logements sont en cohérence avec les orientations du PSP et de la CUS.

7.2 Analyse de l'exploitation

Tableau 28 : Exploitation prévisionnelle

Montants en milliers d'euros

Rubriques	Exercice 2020	Exercice 2021	Exercice 2022	Exercice 2023	Exercice 2024	Exercice 2025	Exercice 2026	Exercice 2027	Exercice 2028	Exercice 2029
Chiffre d'affaires	24 416	25 476	27 271	28 938	30 243	31 021	31 807	32 799	33 793	34 774
Excédent brut d'exploitation	11 162	12 072	13 568	14 409	15 266	15 665	15 999	16 658	17 216	17 700
<i>Ratio % Chiffre d'affaires</i>	46%	47%	50%	50%	50%	50%	50%	51%	51%	51%
Autres charges et produits d'exploitation	425	225	225	225	225	225	125	125	125	125
Autres charges et produits financiers	-1 660	-1 782	-1 990	-2 759	-2 812	-2 900	-3 008	-3 123	-3 221	-3 325
Autres produits et charges exceptionnels	2 100	2 561	3 351	1 547	2 842	2 488	983	378	273	368
CAF brute	12 027	13 076	15 154	13 422	15 521	15 478	14 099	14 038	14 393	14 868
<i>Ratio % Chiffre d'affaires</i>	49%	51%	56%	46%	51%	50%	44%	43%	43%	43%
Remboursement des emprunts locatifs	-6 555	-7 382	-7 857	-8 564	-8 993	-9 406	-9 666	-9 677	-9 847	-10 205
Autofinancement net HLM	5 471	5 694	7 297	4 859	6 528	6 072	4 433	4 361	4 546	4 663
<i>Ratio % Chiffre d'affaires</i>	22%	22%	27%	17%	22%	20%	14%	13%	13%	13%

Source : Visial

L'EBE est en augmentation constante sur la période, en rapport direct avec celle du produit des loyers d'un parc de logement qui devrait augmenter de 1 287 unités (1 723 mises en service et 436 démolitions) ; viennent en déduction les coûts de gestion et les dépenses de maintenance qui progressent mais restent néanmoins de niveau contenu.

Dans ces conditions, la rentabilité de l'exploitation, appréciée à travers le niveau de l'EBE rapporté au chiffre d'affaires, reste d'un niveau élevé (taux moyen de 50 % sur la période). S'il en va de même pour la capacité d'autofinancement annuelle, ce constat est moins prononcé pour ce qui concerne l'autofinancement net HLM en raison de l'augmentation du poids de l'annuité (à rapprocher de l'important effort d'investissement de l'office en opérations neuves et en réhabilitation).

7.3 Analyse de la situation financière

Tableau 29 : Structure financière prévisionnelle

Montants en milliers d'euros

Rubriques	Exercice 2020	Exercice 2021	Exercice 2022	Exercice 2023	Exercice 2024	Exercice 2025	Exercice 2026	Exercice 2027	Exercice 2028	Exercice 2029
Fonds de roulement long terme à terminaison début d'exercice (hors dépôts de garantie)	12 786	10 927	9 695	11 565	8 216	9 297	10 415	9 158	8 548	8 043
Produits nets de cessions sur patrimoine de réf.	1 260	609	618	627	637	646	656	666	676	686
Fonds propres investis sur travaux	-4 045	-256	-1 357	-5 753	-3 059	-3 108	-3 176	-3 065	-3 114	-3 164
Fonds propres investis sur démolitions	-642	-2 675	-643	-668	-572	-	-638	-	-	-923
Fonds propres investis sur opérations nouvelles	-3 846	-4 547	-3 121	-2 405	-2 444	-2 483	-2 523	-2 563	-2 604	-2 646
Fonds propres investis sur interventions foyers	-	-	-915	-	-	-	-	-	-	-
Remboursements en capital emp. non locatifs	-57	-57	-9	-9	-	-9	-	-9	-9	-9
Fonds de roulement long terme à terminaison fin d'exercice (hors dépôts de garantie)	10 927	9 695	11 565	8 216	9 297	10 415	9 158	8 548	8 043	6 650
Dépôts de Garantie	1 754	1 809	1 895	2 000	2 010	2 046	2 083	2 129	2 175	2 212
Fonds de roulement long terme à terminaison fin d'exercice	12 681	11 504	13 460	10 216	11 307	12 461	11 241	10 677	10 218	8 862
Variation fonds de roulement long terme à terminaison (hors dépôts de garantie)	-1 859	-1 232	1 870	-3 349	1 081	1 118	-1 257	-610	-505	-1 393
Nombre de logements et équivalent logement (3)	6 103	6 194	6 443	6 741	6 814	6 929	7 015	7 130	7 245	7 320
Fonds de roulement long terme à terminaison fin d'exercice / logement (hors dépôts de garantie)	1 790	1 565	1 795	1 219	1 364	1 503	1 305	1 199	1 110	908

Source : Visial

Le fonds de roulement long terme en fin d'exercice devrait se réduire progressivement au fil des exercices, avec un niveau moyen sur les cinq premiers exercices, de l'ordre de 1500 euros au logement ; ce qui reste encore acceptable. Cette projection reste toutefois conditionnée par la réalisation effective du calendrier prévisionnel des investissements mais également par la confirmation des modalités définitives de leur financement, sachant que pour l'essentiel des réhabilitations du NPNRU, ces éléments sont déjà très largement connus. Les principales incertitudes restant alors sur les composantes construction neuve (qui représente plus des 2/3 des investissements futurs) et vente HLM.

7.4 Analyse de la dette

Tableau 30 : Structure de la dette prévisionnelle

Montants en milliers d'euros

Rubriques	Exercice 2020	Exercice 2021	Exercice 2022	Exercice 2023	Exercice 2024	Exercice 2025	Exercice 2026	Exercice 2027	Exercice 2028	Exercice 2029
Endettement	170 665	199 862	210 583	224 341	231 982	239 476	247 011	254 348	261 787	269 145
CAF Courante	9 777	10 395	11 683	11 755	12 579	12 890	13 016	13 560	14 020	14 400
Endettement / CAF Courante	17	19	18	19	18	19	19	19	19	19
Remboursement des emprunts locatifs (1)	6 555	7 382	7 857	8 564	8 993	9 406	9 666	9 677	9 847	10 205
Charges d'intérêts (2)	1 810	1 902	2 110	2 879	2 912	3 000	3 108	3 223	3 321	3 425
Annuités emprunts locatifs (1)+(2)	8 365	9 284	9 967	11 443	11 905	12 406	12 774	12 900	13 168	13 630
Loyers de l'exercice	24 175	25 226	26 895	28 588	29 887	30 660	31 464	32 446	33 439	34 417
Annuités emprunts locatifs / Loyers	34,6%	36,8%	37,1%	40,0%	39,8%	40,5%	40,6%	39,8%	39,4%	39,6%

Source : Données VISIAL organisme

Même si la capacité de désendettement rapportant l'endettement à la CAF se dégrade⁸ modérément sur la prévisionnelle au regard des ratios constatées sur la période rétrospective, elle reste néanmoins d'un niveau soutenable.

En conclusion, la structure du bilan s'avère robuste et mise au service de la politique d'investissement de l'office ; pour autant dans une dynamique de sollicitation croissante, il conviendra de réinterroger la stratégie financière à moyen terme.

⁸ La dégradation du ratio résulte d'une augmentation de l'endettement global de l'office (et non une diminution de la CAF) à la suite d'une forte augmentation de sa production de logements entre 2021 et 2023 conformément aux objectifs du PSP, sachant par ailleurs que certaines de ses opérations s'inscrivent dans la reconstitution de l'offre NPNRU.

ANNEXES DU RAPPORT

I. Informations générales

SIÈGE SOCIAL :	
Adresse du siège : 12 avenue Jean Jaurès 35 400 SAINT-MALO	Téléphone : 09 70 80 88 12

PRÉSIDENT : M. LURTON

DIRECTEUR GÉNÉRAL : Mme BOURQUIN

COLLECTIVITÉ DE RATTACHEMENT : Saint-Malo agglomération

CONSEIL D'ADMINISTRATION au 01/01/2021			
<i>En application de l'article R. 421-4 du CCH : 23 membres</i>			
	Membres	Désignés par :	Professions
Président	M. Lurton	Saint-Malo agglo (élus)	
Vice-présidente	Mme Ferret	"	
	Mme Pirot-Leprizé	"	
	Mme Moreau	"	
	M. Besseiche	"	
	Mme Helgen	"	
	M. Rapinel	Saint-Malo agglo (PQ)	
	M. Leroy	"	
	Mme Prunier	"	
	Mme Beziel	"	
	Mme Tronel	"	
	Mme Mainguy	"	
	Mme Le Scornet	"	
	M. Trehu	Assoc. insertion	
	M. Roulle	Action Logement	
	M. Lefilleul	UDAF	
	M. Clouwez	syndicat	
	Mme Angst	syndicat	
Représentants des locataires	M. Beauce		
	M. Champion		
	M. Brochet		
	Mme Tortelier-Person		
	M. Blanchard		
Commissaire du Gouvernement : Préfet			

EFFECTIFS DU PERSONNEL au : 01/01/2021	Cadres : 22	Total administratif et technique : 78
	Maîtrise : 41	
	Employés : 15	Effectif total : 83
	Gardiens : 3	
	Personnels de proximité :	
Ouvriers régie : 2		