

OPH SILÈNE

Saint-Nazaire (44)



RAPPORT DE CONTRÔLE 2018

N° 2018-046

RAPPORT DE CONTRÔLE 2018
N° 2018-046

OPH SILÈNE

Saint-Nazaire (44)

Document confidentiel

FICHE RECAPITULATIVE DU RAPPORT N° 2018-046

OPH SILÈNE – (44)

Fiche récapitulative

N° SIREN : 442128369

Raison sociale : Office Public de l'Habitat Silène

Président : David SAMZUN

Directrice générale : Sandrine WILLIAMSON

Adresse : 17, rue Pierre Mendès France - 44600 SAINT-NAZAIRE

Collectivité de rattachement : Communauté d'Agglomération de la Région Nazairienne (Carène)

AU 31 DÉCEMBRE 2017

Nombre de
logements
familiaux gérés **9 457**

Nombre de logements
familiaux en propriété: **9 457**

Nombre
d'équivalents
logements
(logements foyers...) : **315**

Indicateurs	Organisme	Référence région	France métropolitaine	Source
PATRIMOINE				
Logements vacants	3,0 %	4,6 %	3,0 %	
Logements vacants à plus de 3 mois (hors vacances technique)	1,5 %	1,5 %	1,6 %	
Taux de rotation annuel (hors mises en service)	9,6 %	9,8 %	9,8 %	
Evolution du parc géré depuis 5 ans (% annuel)	1,4 %	/	/	
Âge moyen du parc (en années)	37	/	/	
POPULATION LOGÉE (1)				
Locataires dont les ressources sont :				
- < 20 % des plafonds	24,0 %	22,1 %	21,5 %	
- < 60 % des plafonds	64,8 %	61,0 %	59,7 %	
- > 100 % des plafonds	7,9 %	8,5 %	11,2 %	
Bénéficiaires d'aide au logement	60,1 %	50,0 %	47,7 %	
Familles monoparentales	20,9 %	21,3 %	20,9 %	
Personnes isolées	39,6 %	46,2 %	38,3 %	(2)
GESTION LOCATIVE				
Médiane des loyers mensuels (euros/m ² de surface habitable)	5,5	5,2	5,6	(2)
Taux de créances inscrit au bilan (% des loyers et charges)	17,0 %	12,5 %	14,6 %	(3)
Taux de recouvrement (% des loyers et charges)	98,9 %			
STRUCTURE FINANCIÈRE ET RENTABILITÉ				
Autofinancement net / chiffre d'affaires	14,5	10,0	12,2	
Fonds de roulements net global (mois de dépenses)	7,6	4,6	4,7	
(mois de dépenses)	nc			

(1) Enquête OPS 2016

(2) RPLS au 1/1/2017

(3) Bolero 2016 : ensemble des OPH de province

POINTS FORTS :

- ▶ Stratégie clairement définie sur la base des orientations fixées par la collectivité
- ▶ Rôle très social
- ▶ Qualité de la recomposition urbaine de l'opération de renouvellement urbain des quartiers Ouest
- ▶ Gestion de proximité bien assurée
- ▶ Bon niveau de concertation et d'association des locataires
- ▶ Politique ambitieuse de remise à niveau du patrimoine datant de la période de la Reconstruction
- ▶ Remise à plat de la gestion des charges récupérables et formalisation des procédures associées

POINTS FAIBLES :

- ▶ Processus d'attribution à améliorer pour mettre en œuvre plus efficacement les orientations de la convention intercommunale d'attribution (CIA) Politique de loyer à mieux corrélée à la capacité financière de la demande insatisfaite
- ▶ Processus de maîtrise d'ouvrage à renforcer, de l'engagement à la clôture d'opérations
- ▶ Culture financière insuffisante et insuffisamment partagée
- ▶ Défaillances dans la tenue de la comptabilité de programme générant une incertitude sur le niveau réel des fonds propres disponibles

IRRÉGULARITÉS :

- ▶ Loyers en dépassement de plafond conventionnel
- ▶ Trois attributions identifiées en dépassement de plafond de ressources depuis 2015
- ▶ Ecart chronique et inexpliqué entre la comptabilité de programme et la comptabilité générale sur la période contrôlée
- ▶ Irrégularités dans l'application de la convention APL de quelques logements conventionnés
- ▶ Insuffisances dans l'exécution de certains marchés de maîtrise d'œuvre
- ▶ Retard dans la mise en œuvre des diagnostics amiante dans les parties privatives (DAPP)

Précédent rapport de contrôle : 2012-016 de novembre 2012
Contrôle effectué du 21 septembre 2018 au 20 décembre 2018
RAPPORT DE CONTRÔLE :

RAPPORT DE CONTRÔLE N° 2018-046

OPH SILÈNE – 44

Synthèse	7
1. Préambule	10
2. Présentation générale de l'organisme	11
2.1 Contexte socio-économique	11
2.2 Programme Local de l'Habitat	12
2.3 Présentation de l'office	13
2.4 Évaluation de la gouvernance	14
2.5 Evaluation de l'organisation et du management	16
3. Gestion du parc	21
3.1 Rotation et vacance	21
3.2 Accessibilité économique du parc	22
3.3 Qualité du service rendu aux locataires	27
4. Mission sociale	30
4.1 Occupation sociale	30
4.2 Politique d'attribution	30
4.3 Organisation de la chaîne d'attribution	33
4.4 Traitement des impayés	36
5. politique patrimoniale	38
5.1 Évolution du patrimoine	38
5.2 Exercice de la fonction maîtrise d'ouvrage	39
5.3 Maintenance du parc	42
5.4 Ventes de patrimoine à l'unité	44
6. Tenue de la comptabilité et analyse financière	46
6.1 Audit légal des comptes	46
6.2 Gestion de la dette	46
6.3 Tenue de la comptabilité	47
6.4 Analyse financière	55
6.5 Analyse prévisionnelle	62
7. Annexes	64
7.1 Plus majorés	64
7.2 Dépassement des plafonds de ressources	65
7.3 Analyse des impayés 2017	66

7.4	Impact du portage à terminaison des opérations engagées fin 2017 après retraitements.....	68
7.5	Sigles utilisés.....	69

SYNTHESE

L'office public de l'habitat (OPH) Silène est l'opérateur historique de la Ville de Saint-Nazaire ; il est depuis 2016 rattaché à la Communauté d'Agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire (Carène). Au 31 décembre 2017, il dispose d'un parc de 9 457 logements familiaux, dont un tiers en quartiers prioritaires de la ville (QPV) et 315 logements en foyers. Essentiellement collectif (90 %), son parc représente 80 % de l'offre locative sociale sur le territoire de la Carène.

L'office intervient sur un territoire marqué par une dynamique et des singularités socio-économiques liées à la prégnance des chantiers navals et de l'industrie aéronautique. La Carène porte, au travers de son programme local de l'habitat (PLH) un projet mettant un accent particulier sur la redynamisation du centre-ville et la « régénération » du patrimoine issu de la période de la reconstruction, particulièrement important sur la Ville de Saint-Nazaire. La stratégie patrimoniale de l'office est clairement définie, avec des objectifs ambitieux s'inscrivant en cohérence avec le cadre posé par sa collectivité de rattachement.

Le fonctionnement du conseil d'administration (CA) de Silène n'appelle pas de remarques. Le bureau du CA devra cependant s'attacher à mieux exercer ses prérogatives de décision, de suivi et de contrôle concernant les opérations de construction et de réhabilitation, du stade de l'engagement au stade de la clôture. L'office a engagé ces dernières années des évolutions pertinentes de son organisation et s'appuie sur un projet d'entreprise au travers duquel il a réalisé des démarches de progrès internes intéressantes. Le dispositif de pilotage et de suivi peut toutefois encore être amélioré. Par ailleurs, l'absentéisme élevé demeure une problématique prégnante pour l'office.

L'office assure de manière satisfaisante sa mission sociale, au vu de l'occupation très sociale de son parc, du niveau des loyers plutôt en deçà des niveaux constatés pour les autres bailleurs sociaux du département et des niveaux de charges maîtrisées. La qualité de la gestion de proximité, marquée par une bonne présence de terrain, est également relevée.

Si les niveaux de loyer pratiqués par Silène sont plutôt inférieurs aux références départementales observées, la politique d'augmentation au niveau plafond des loyers à la relocation, généralisée à l'ensemble du patrimoine depuis mai 2018 en réponse à la réduction de loyer de solidarité (RLS), mériterait d'être réinterrogée. Elle est en effet susceptible de conduire à un décrochement progressif entre les niveaux de loyers et la capacité économique des demandeurs. L'office doit rechercher une meilleure cohérence entre les différentes caractéristiques des logements loués, leur loyer et sa politique d'attribution afin d'établir une meilleure correspondance entre le profil des demandeurs et les logements proposés. Quelques irrégularités sur les niveaux de loyers appliqués ont été relevées, en lien avec des bases de données loyers et financements à sécuriser. Les charges collectives de chauffage sont dans l'ensemble très contenues. Des mesures correctives ont été apportées sur les modalités de la régularisation des charges en réponse au dernier contrôle. Le processus de régularisation lors du départ du locataire nécessite toutefois encore quelques adaptations.

En l'état actuel, le dispositif d'attribution de l'office mériterait d'être amélioré afin de mieux mettre en œuvre les objectifs définis par la CIA de la Carène en termes d'équilibre des peuplements et d'accès aux ménages les plus modestes. La démarche de suivi de l'occupation sociale du parc menée par Silène constitue une démarche tout à fait intéressante mais insuffisamment exploitée à ce jour, dont les indicateurs de vigilance pourraient utilement être valorisés à cette occasion.

Les actions pertinentes engagées depuis le précédent contrôle de 2012 ont permis de réduire la vacance globale sur la période 2013 - 2016. Depuis lors, elle tend à remonter ; elle approchait 4 % du parc fin 2017. L'office doit rester vigilant sur la maîtrise de l'évolution de la vacance commerciale qui affiche une tendance à

l'augmentation et ajuster au mieux la vacance « volontaire » pour raisons techniques, afin de limiter les pertes locatives associées aux travaux de « régénération ».

La stratégie patrimoniale de Silène est structurée et lisible. Son parc a augmenté de 840 logements sur la période (+7 %). L'office table pour les prochaines années sur un développement de 250 logements par an. Il n'y a pas de signes marqués de détente du territoire, toutefois l'office doit rester vigilant quant à l'adéquation entre l'offre et la demande pour pouvoir réajuster, si besoin était, le volume ou les caractéristiques de la production.

Le patrimoine existant, d'une moyenne d'âge de 37 ans est globalement bien entretenu. Il a bénéficié d'une opération ANRU (1 500 logements concernés environ) et va faire l'objet d'un programme de réhabilitation ambitieux de « régénération » (coût moyen de 54 000 €/logement), engagé depuis 2016. Le planning général a été lissé jusqu'en 2027, mais les opérations dont les premières livraisons sont intervenues en 2017 sont de bonne facture, avec des rendus équivalant à du neuf sur les niveaux de réhabilitation les plus poussés. Ce programme va concerner environ la moitié du patrimoine de la période « reconstruction ». Au total, dans le PSP ce sont 2 700 logements qui seront réhabilités de manière significative sur la décennie à venir. Le programme, ambitieux, apparaît soutenable financièrement au vu de l'analyse financière prévisionnelle, mais nécessitera pour l'office de conforter ses capacités de maîtrise d'ouvrage pour porter cette augmentation très significative de son activité patrimoniale.

La maintenance en continu est d'un niveau correct, et un effort a été consenti sur les travaux de remise en état à la relocation. L'état du parc, que le diagnostic issu du PSP 2016 considérait à hauteur de 20 % en retard technique et 25 % en déficit d'attractivité, sera ainsi significativement amélioré à horizon 2025.

Au plan financier, l'office a dégagé un autofinancement net moyen de près de 16 % sur la période, révélant une bonne rentabilité, servie par une faible annuité (32 % des loyers, pour une médiane nationale des offices de 36 %) et une TFPB légèrement plus favorable que la médiane nationale. Ses coûts de gestion avant retraitement, légèrement supérieurs à la médiane, ont augmenté sur la période, passant de 1 120 à 1 327 euros, et justifient une vigilance.

La capacité théorique de désendettement s'élève à 17 années, pour une durée d'amortissement résiduel du parc de 26 ans. Sur la période, le haut de bilan de l'office s'est consolidé. Le FRNG est passé de 29,3 à 52,5 millions d'euros, représentant 7 mois de dépenses. Cette analyse doit être nuancée par l'absence de certitude sur le niveau des fonds propres disponibles, le contrôle ayant révélé d'importantes carences dans la tenue de la comptabilité de programme de l'office, qui avaient déjà relevées lors du précédent contrôle de la Miilos en 2012 - sans action corrective menée depuis. Nonobstant cette incertitude, l'analyse financière prévisionnelle confirme que l'office parvient à absorber la réduction de loyer de solidarité (RLS) après mise en œuvre des mesures compensatoires tout en maintenant son ambitieux programme de réhabilitations, mais en dégradant de 30 % ses montants prévisionnels de maintenance. Lors de la phase contradictoire écrite, l'office indique avoir mené une importante action de fiabilisation de sa comptabilité de programme depuis l'achèvement du contrôle, à l'issue de laquelle la situation financière de l'office s'avère confortée. Le potentiel financier à terminaison obtenu s'avère par ailleurs conforme à celui pris en compte dans les prospectives ayant permis d'orienter les décisions stratégiques du CA pour la période 2016-2017.

Silène est pleinement concerné par les dispositions de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) imposant un regroupement entre organismes de logement social comptant moins de 12 000 logements. Dans ce cadre, l'office œuvre à un projet de constitution d'une société anonyme de coordination en lien avec deux autres opérateurs du logement social dans le département, l'office départemental Habitat 44 (8 100 logements et foyers) et la société Atlantique Habitations (11 500 logements et foyers), filiale du groupe crédit mutuel Loire-Atlantique Centre Ouest.

Le directeur général par intérim



Akim TAÏROU

1. PREAMBULE

L'ANCOLS exerce le contrôle de l'organisme Silène 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'Etat ou par ses établissements publics et par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics ; 2° d'évaluer (...) l'efficacité avec laquelle les organismes s'acquittent de la mission d'intérêt général qui leur est confiée au titre de l'article L. 411-2 (...), la gouvernance, l'efficacité de la gestion, l'organisation territoriale et l'ensemble de l'activité consacrée à la mission de construction et de gestion du logement social (...). »

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

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

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

Le précédent rapport de contrôle de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos) relatif à l'office public de l'habitat (OPH) Silène date de novembre 2012. Rattaché alors à la ville, l'OPH de Saint-Nazaire était engagé dans un important projet de rénovation urbaine, et actif en matière de construction. La stratégie patrimoniale était considérée globalement cohérente, et intégrait un renforcement de la maintenance. L'office avait fait le choix, adossé à un projet d'entreprise, de renforcer sa politique de proximité et du service rendu au locataire. Néanmoins le contrôle interne était considéré comme insuffisant avec un enjeu de fiabilisation de la comptabilité et des informations financières au travers de la mise à jour des fiches de situation financière et comptable. Le rapport avait également relevé une augmentation des loyers supérieure à la limite fixée par la loi de finance pour l'année 2011 et avait noté une politique de répartition des charges locatives à reconsidérer. La santé financière était jugée correcte, mais présentait des marges de manœuvre limitées au regard des lourds enjeux de requalification du patrimoine ancien de l'organisme. Le rapport concluait à la nécessité de mener un pilotage fin de la stratégie patrimoniale et financière, en lien avec une analyse prévisionnelle régulièrement actualisée. Enfin le rapport demandait la mise en conformité du contrat du directeur général au regard de la réglementation en vigueur.

2. PRESENTATION GENERALE DE L'ORGANISME

2.1 CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE

La Communauté d'agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire (CARÈNE) regroupe dix communes¹ sur un territoire bordé par le littoral. Sa population, en augmentation de 5,6 % depuis 2010, comptait environ 123 000 habitants en 2016. Saint-Nazaire, la ville-centre a enregistré une croissance plus mesurée de 2,3 % sur les 6 dernières années, portant sa population à près de 70 000 habitants. L'accroissement démographique s'est avéré plus modéré que celui du département (+1,1 %/an) avec un recul relatif du poids de la ville-centre sous l'effet de la périurbanisation.

Bassin industriel et portuaire actif, la zone d'emploi de Saint Nazaire rayonne sur un territoire élargi à tout l'ouest de la Loire-Atlantique, du nord Vendée au sud du Morbihan. L'agglomération nazairienne constitue un pôle d'emplois majeur où seulement 22 % des actifs résidant sur la Carène travaillent à l'extérieur de ce périmètre. La spécificité des métiers liés à l'aéronautique et à la construction navale génère la présence d'un nombre important de salariés détachés sur le territoire. Leur nombre a fortement augmenté entre 2014 et 2015 avec, à la clé, des problématiques très spécifiques de logement. Ainsi, 44 % des salariés en situation de travail détaché occupent un logement locatif privé, 38 % sont logés dans une résidence hôtelière et 18 % en camping.

Dans ce contexte de croissance démographique mesurée, la production de logements sur la Carène est restée soutenue, dépassant l'objectif fixé par le programme local de l'habitat (PLH) 2006-2011 qui était de l'ordre de 1 000 logements par an (1 339 logements/an entre 2006 et 2011). Conséquence de la nécessaire reconstruction d'une grande partie de la ville de Saint-Nazaire, très fortement impactée lors de la seconde guerre mondiale, le parc se caractérise par le poids important des logements construits entre 1949 et 1974. 43 % des logements ont ainsi été édifiés sur cette période contre 29 % constatés à l'échelle de la France entière. Sur la commune de Saint Nazaire, plus de la moitié de ces logements a été construit avant 1967.

Le locatif privé représente un peu moins d'un quart des résidences principales ; son développement important au cours des dernières années est fortement lié aux différents dispositifs d'investissement défiscalisé en vigueur. Entre 2007 et 2014, la part des investisseurs a représenté un plus de la moitié des acquisitions de logements neufs. Elle est désormais évaluée à environ un tiers de l'offre nouvelle sur la Carène. Cette situation est de nature à impacter fortement le marché immobilier nazairien à moyen terme par des mouvements importants de revente. Le taux de vacance, compris entre 6 % et 7 %, est légèrement supérieur à la référence départementale. Son importance est étroitement corrélée à l'ancienneté des logements.

Le parc de logements sociaux de la Carène compte un peu moins de 11 000 logements, soit environ 20 % du parc de logements. Le patrimoine se répartit entre quatre bailleurs², l'office de l'agglomération nazairienne, Silène, détenant pour sa part 80 % de ce parc. La ville de Saint-Nazaire accueille à elle seule 75 % du parc social de l'agglomération, avec des concentrations particulièrement importantes sur quelques quartiers Ouest (Chesnaie -96 %, Bouletterie -90 %) ainsi que les quartiers Nord (Prézégat-Berthauderie -71 %). Le parc de la ville-centre est constitué à 90 % de logements collectifs contre 75 % sur les communes extérieures. Le parc social de la Reconstruction se caractérise par un classement énergétique favorable des immeubles : 86 % des logements conventionnés de la Carène sont classés en étiquette C, voire 94 % pour la seule ville de Saint-Nazaire.

¹ Besné, La Chapelle-des-Marais, Donges, Montoir-de-Bretagne, Pornichet, Saint-André-des-Eaux, Saint-Joachim, Saint-Malo-de-Guersac, Saint-Nazaire et Trignac.

², Outre Silène, un office départemental Habitat 44 et deux ESH Espace Domicile et LogiOuest.

Néanmoins, l'ancienneté relativement élevée d'une part significative du parc se traduit par une perte progressive d'attractivité qui constitue désormais un enjeu majeur du parc social tant au regard de son insertion dans le tissu urbain que de l'équilibre de son occupation.

2.2 PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT

Depuis le 1^{er} janvier 2013, la Carène assume la compétence des aides à la pierre. Le PLH associé à cette compétence prend place dans un projet de territoire fort autour d'un axe prioritaire principal, la redynamisation du centre-ville de Saint-Nazaire. L'agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire (ADDRN) est en charge d'accompagner les collectivités dans la structuration de ce projet.

Le PLH de la Carène, établi pour la période 2016-2021, fixe un objectif de construction de 1 050 logements par an dont :

- 35 % de logement social soit 2 230 sur les six années (dont 990 pour la ville de Saint-Nazaire) ;
- 25 % de logement abordable (accession et PLS investisseurs) ;
- 40 % de logement sur le marché libre (collectif, individuel groupé, lot à bâtir).

Le PLH préconise la construction majoritaire de logements T2 - T3 et la réduction des surfaces habitables. Les deux précédents PLH, avaient en effet encouragé des superficies supérieures de 12 % aux minima réglementaires, avec pour effet direct une augmentation sensible du montant des loyers et pour incidence des difficultés d'attribution.

Le développement de l'offre s'accompagne d'un volet important dédié à la revalorisation du parc existant notamment celui issu de la reconstruction (années 50-70) dans le cadre du projet de renouvellement urbain. Ce patrimoine a été construit aux franges du centre-ville et aux limites de l'extension urbaine de l'époque. Il présente des caractéristiques techniques similaires aux immeubles collectifs du centre-ville, mais sans toujours offrir la même qualité de conception ou d'entretien. Parmi les 3 000 logements concernés (dont 2 800 appartiennent à Silène), environ la moitié d'entre eux présente des signes de fragilisation sociale avec une surreprésentation de ménages très modestes. Pour la plupart, les immeubles concernés se situent dans des quartiers prioritaires inscrits au titre de la politique de la ville et donc éligibles au programme de rénovation d'intérêt régional (PRIR). Ce dernier, initié par un protocole de préfiguration signé le 22 mars 2016 a été repris dans un nouveau protocole en date du 4 juin 2018 pour en adapter la période d'intervention.

La collectivité souhaite favoriser une approche globale des projets pour répondre également aux dysfonctionnements identifiés sur ces quartiers et notamment améliorer la cohabitation entre le parc collectif public et le tissu pavillonnaire privé. Dans le cadre des objectifs fixés par la collectivité, il convient d'apporter une vigilance particulière au maintien des équilibres entre le développement important d'une offre nouvelle en périphérie et la revalorisation du centre-ville.

Les travaux envisagés visent à permettre la réorganisation de la composition des immeubles, l'accroissement des espaces à vivre par la création de balcons ou loggias pouvant permettre à la fois une réorganisation des logements, des gains énergétiques et l'installation d'ascenseurs permettant de favoriser l'accessibilité du bâtiment. Les projets pourront également intégrer des démarches de résidentialisation liées aux opérations de réhabilitation au cas par cas.

Ainsi, la Carène affiche un objectif de requalification de 1 250 logements sociaux en 5 ans ; le coût est évalué à 80 000 € par logement pour environ 1/3 des logements et à 40 000 € par logement pour les 2/3 restants, soit une moyenne de 54 000 € par logement.

Outre les interventions techniques sur le parc, le PLH vise également à établir « les conditions d'un peuplement plus équilibré du territoire en veillant à une répartition territoriale équilibrée des attributions de logements,

particulièrement pour les ménages les plus fragiles ». La part de PLAI fixée à 40 % de la production annuelle doit être modulée selon les secteurs pour répondre à cet objectif. Pour le parc existant et plus particulièrement pour celui qui sera réhabilité, le PLH préconise d'adapter la politique de loyer au regard de la qualité de service des logements et de leur positionnement géographique, via une remise en ordre des loyers voire des modulations tarifaires appliquées au sein d'une même résidence.

La Commission Intercommunale du logement (CIL) est positionnée comme l'instance en charge de décliner les orientations du PLH. Ainsi décliné, ce dernier constitue un document de cadrage abouti de la politique communautaire de l'habitat à mener sur le territoire de la Carène en lien avec les différentes dimensions du projet de territoire. Il constitue par ailleurs une feuille de route explicite pour son office, Silène, positionné comme le bailleur de référence de l'agglomération.

2.3 PRESENTATION DE L'OFFICE

L'office public d'habitations à bon marché (HBM) de la Ville de Saint-Nazaire a été créé en 1924. En 2003, il a fait évoluer sa forme juridique en adoptant le statut d'office public de l'habitat (OPH) ; il a dans le même temps modifié sa dénomination en devenant Silène. Le 1^{er} janvier 2016, il devient office communautaire, adossé à la Carène. Ce changement de rattachement lui permet ainsi une mise en cohérence entre la collectivité territoriale de rattachement et le territoire d'implantation historique de son parc. Silène est ainsi présent sur 8 des 10 communes de l'agglomération nazairienne et depuis une période récente sur trois des quinze communes de la communauté d'agglomération de la Presqu'île de Guérande-Atlantique, dénommée Cap Atlantique.

Au 31 décembre 2017, Silène gère un parc de 9 457 logements dont environ un tiers en quartiers prioritaires de la ville. L'office est présent sur 11 communes et représente 90 % de l'offre locative sociale sur la ville de Saint-Nazaire et 80 % sur le territoire de la Carène. Le développement en dehors de la Carène est récent ; seuls 103 logements ont été construits sur la communauté d'agglomération Cap Atlantique. Le parc comporte également 315 logements en foyers.

D'une moyenne d'âge de 37 ans, le patrimoine est essentiellement collectif, le parc individuel ne représentant que 10% de l'ensemble. Les petits logements (T1 et T2) constituent moins du quart du parc de Silène ; l'offre de logements T3 a été majoritairement développée pendant de nombreuses années car considérée comme adaptée au plus grand nombre de ménages demandeurs. Désormais dans un souci de rééquilibrage au regard des besoins exprimés, les logements T2 sont privilégiés dans les programmes neufs.

Le parc se répartit en trois périodes de construction :

- la période de reconstruction d'après-guerre qui s'est poursuivie jusqu'à la fin des années 60 : les programmes correspondants constituent un peu plus de 2 800 logements situés essentiellement dans le centre-ville et sa périphérie immédiate ;
- les grands quartiers édifiés entre 1970 et 1980 : ils comptent environ 3 100 logements avec en particulier celui de Bouletterie Chesnaie Grenapin situé à l'ouest de la ville, qui à lui seul compte un peu plus de 1 400 logements ;
- le développement plus récent sous la forme de petites résidences de 25 logements en moyenne soit 3 600 logements dont un quart construit sur les communes périphériques de la ville de Saint-Nazaire. La part des logements PLA financés entre 1980 et 2000 ne concerne qu'un tiers de la cette production.

Le programme de renouvellement urbain 2007-2014 était adossé à deux conventions ANRU sur l'agglomération nazairienne, la ville-ouest de Saint-Nazaire et le quartier de Cert à Trignac ; Silène n'étant pas directement concerné par cette deuxième convention.

Sur les quartiers ouest, le projet a permis la démolition de 600 logements de l'office répartis sur 6 tours de 15 étages et un ensemble linéaire. Toute la reconstitution a été relocalisée en dehors du secteur ANRU, sur les

communes de l'agglomération. La démolition-reconstruction s'est accompagnée de la réhabilitation-résidentialisation des 1 411 logements sociaux restants et de nombreuses actions de requalification des espaces publics et de restructuration de la trame viaire avec en particulier la transformation de la rocade en boulevard urbain. La qualité de la recomposition urbaine opérée sur ce quartier est à souligner.

Silène est pleinement concerné par les dispositions de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) imposant un regroupement entre organismes de logement social n'atteignant pas la taille critique de 12 000 logements. Dans ce cadre, l'office œuvre à un projet de constitution d'une société anonyme de coordination en lien avec deux autres opérateurs du logement social dans le département, l'office départemental Habitat 44 (8 100 logements et foyers) et la société Atlantique Habitations (11 500 logements et foyers), filiale du groupe crédit mutuel Loire-Atlantique Centre Ouest.

2.4 ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE

2.4.1 Instances de gouvernance

Depuis le 4 novembre 2008, la présidence de l'office est assurée par David Samzun, maire de Saint-Nazaire et président de la Carène. Christophe Cotta, adjoint au Maire de Saint-Nazaire, assume la fonction de vice-Président. Le Conseil d'administration (CA) de Silène est composé de 23 membres ; le sous-préfet de l'arrondissement de Saint-Nazaire et un représentant du comité d'entreprise y sont conviés avec voix consultative. Le CA se réunit sur un rythme habituel de quatre réunions annuelles. Le bureau est pour sa part composé de 7 membres : le président, le vice-président et 5 autres administrateurs dont un représentant des locataires. Il se réunit en moyenne une dizaine de fois par an.

Le bureau est amené à se prononcer, au titre de la délégation de compétences qui lui est confiée par le CA, sur les programmes de réservation foncière, d'aménagement, de construction et de réhabilitation³. A ce titre, il est en charge de valider les opérations depuis l'engagement des opérations nouvelles de réhabilitation et de construction jusqu'à la clôture comptable. L'examen des informations portées à sa connaissance pour approuver le lancement de plusieurs opérations appellent les remarques suivantes développées au § 5.2 :

- les opérations sont initiées sans que les administrateurs du bureau n'aient toujours une réelle approche financière et globale du projet. Le coût d'objectif est limité au ratio de coût de construction par m² de surface habitable⁴ ; le budget global d'opération et le plan de financement prévisionnel ne sont pas toujours communiqués ;
- à de nombreuses reprises identifiées lors du contrôle, le bureau a été appelé à régulariser des processus déjà engagés par les services ;
- de nombreuses opérations en service depuis plusieurs années ne sont toujours pas comptablement clôturées ;
- enfin pour les opérations dites de « régénération » (cf. § 2.4.2), les surcoûts financiers liés à la vacance technique et au relogement des locataires sont insuffisamment appréhendés et leur impact n'est pas pris en compte dans les simulations d'équilibre financier projetées.

A ce titre l'Agence rappelle que le bureau doit assurer l'ensemble de ses prérogatives relatives aux opérations de construction et de réhabilitation, tant dans leur engagement, leur suivi, que leur clôture et leur évaluation. Dans sa réponse écrite, Silène reconnaît le caractère perfectible du fonctionnement alors en place mais précise que néanmoins que toutes les opérations ont toujours été approuvées formellement par le bureau.

³ Compétences prévues au 4° de l'article R. 421-16 du CCH et adoptées par délibération du CA en date du 24 février 2016.

⁴ Cout d'objectif fréquemment repris dans les délibérations : 135 000 euros TTC / logement et coût de travaux de 1 350 à 1 450 euros HT du m² (VRD compris).

L'office indique par ailleurs avoir apporté trois améliorations au processus en place :

- l'engagement par le bureau comporte un équilibre prévisionnel d'opération ;
- le respect d'un calendrier permettant de clore comptablement les opérations dans un délai maîtrisé ;
- l'intégration d'un coût complet lié à la vacance et au relogement des opérations dites de régénération.

2.4.2 Stratégie patrimoniale

La deuxième génération du plan stratégique de patrimoine (PSP) de l'office, a été établie pour la période 2016-2025. Le plan a néanmoins fait l'objet d'une première actualisation en 2017 pour y intégrer les orientations du PRIR portant le nouvel horizon à 2026. Le diagnostic s'appuie sur une série de critères techniques et d'attractivité en lien avec une double analyse, financière et sociale, qui débouche sur un classement des immeubles. Environ un quart du parc est identifié en déficit d'attractivité et 20 % du patrimoine est considéré en mauvais état technique. Malgré l'ancienneté importante d'environ un tiers du parc, seuls 6 % des logements sont concernés par un classement énergétique défavorable E, F ou G.

La stratégie de l'office est clairement exprimée tant en matière d'interventions sur le patrimoine que de développement du parc, en cohérence avec les orientations du PLH de la Carène et la stratégie de renouvellement urbain de l'agglomération de Saint-Nazaire. Au global, le PSP détermine un montant d'investissement très important, approchant 500 millions d'euros, à réaliser sur la période 2017-2026.

Les objectifs de l'offre nouvelle sont fixés à 250 logements par an dont 210 sur le territoire de la Carène, le reste étant à construire sur le territoire de Cap Atlantique ; l'investissement total est estimé à 310 millions d'euros nécessitant la mobilisation de 46,5 millions de fonds propres.

Identifiés comme une priorité dans le PRIR et le PLH, les projets de réhabilitation, dits de « régénération », ciblent prioritairement les programmes de la Reconstruction ; deux niveaux d'intervention sont déclinés dans ces opérations en référence aux orientations du PLH :

- l'un à 80 000 euros par logement comprenant l'installation d'un ascenseur et la restructuration complète de l'immeuble soit 1 366 logements pour un montant de travaux de près de 109,3 millions d'euros ;
- l'autre à 40 000 euros par logement avec des travaux de requalification plus habituels ne remettant pas en cause la distribution des logements ni le fonctionnement de l'immeuble soit 1 370 logements pour un montant total de 54,8 millions d'euros.

Ces opérations se complètent de la réhabilitation de 66 logements « acquisition-amélioration » situés en centre-ville pour un coût total estimé à 3,3 millions d'euros.

Au total, le PSP identifie des interventions sous la forme de réhabilitation sur 2 800 logements, représentant un investissement total de 168 millions d'euros mobilisant près de 17 millions de fonds propres. A l'issu de ce plan de travaux, les groupes identifiés en mauvais état technique seront remis à niveau. Le PSP prévoit également des programmes d'amélioration pour accompagner les efforts de requalification du parc via la politique de renouvellement de composants : les prévisions sont adossées à une dépense annuelle de 2,7 millions d'euros, financés à 30 % sur ressources internes.

Au-delà des impacts financiers, dont la soutenabilité semble acquise en l'état de l'analyse financière prévisionnelle (cf. § 6.3), l'ampleur du plan de réhabilitation nécessitera la mobilisation importante des services pour garantir, sur la durée, l'atteinte des objectifs fixés, qui impliquent une augmentation très significative du niveau d'activité. A titre d'illustration, le montant des travaux immobilisés réalisés sur la période 2013-2017 s'est élevé à 43 millions d'euros soit un rythme annuel moyen de 8,6 millions, à mettre en perspective des 17,4 millions à engager annuellement sur les cinq premiers exercices du PSP.

En l'état, les perspectives d'intervention définies par le PSP constituent une déclinaison opérante de la stratégie patrimoniale de l'office et une réponse appropriée à la résorption du retard technique de la fraction du parc la plus ancienne, qui devraient être menés à terme à horizon 2027-2028.

2.5 EVALUATION DE L'ORGANISATION ET DU MANAGEMENT

Depuis le 1^{er} février 2018, Madame Sandrine Williamson a été nommée directrice générale (DG) ; elle occupait précédemment le poste de directrice clientèle et proximité, fonction qu'elle continue à cumuler avec son mandat de DG. Elle a succédé à Roger Decobert à la suite de son départ à la retraite.

Le précédent contrôle de la Miilos avait relevé que le contrat de travail de droit public du directeur général de l'office de l'époque et notamment ses conditions de rémunération n'étaient pas conformes aux dispositions des articles R. 421-20, R. 421-20-1 et R. 421-20-4 du CCH.

Dès publication du rapport définitif, les mesures correctives attendues ont été validées par le CA du 20 décembre 2012 et traduites dans un avenant au contrat de travail du DG signé le 29 mars 2013. Par ailleurs, les sommes trop perçues ont été régularisées sur le bulletin de salaire de juillet 2014 pour la part non prescrite, soit 50 % du montant total.

Par la suite, au travers d'un nouvel avenant non daté mais avec effet au 1^{er} janvier 2015, les conditions de rémunérations du DG ont été modifiées pour formaliser le changement de tranche de la part forfaitaire lié au dépassement du seuil de 10 000 logements. L'augmentation de la rémunération, rendue possible réglementairement par le décret n° 2009-1218, est fondée sur un dénombrement erroné du patrimoine. En effet, la prise en compte à tort des démolitions et des ventes par les services de l'office depuis le début du contrat initial a conduit à surévaluer le nombre de logements au 31 décembre 2014. En conséquence de cette mauvaise interprétation de l'article R. 421-20 du CCH, le montant trop versé par cumul des parts forfaitaires et variables s'est élevé à 3 838 euros pour la période 2015-2017. Toutefois, cette erreur est toutefois de portée très limitée et la somme en résultant est à mettre en perspective de la prime d'intéressement à laquelle le DG renonçait de manière habituelle et qui pour la même période représentait 6 731 euros non perçue par ce dernier.

Dans sa réponse écrite, l'office indique s'être aligné sur la position de la fédération des OPH consultée en cours de contrôle.

2.5.1 Evolutions apportées à l'organisation

Le renouvellement du CA, à la suite du changement de collectivité de rattachement, a été l'occasion de redéfinir la stratégie de l'office pour la période 2016-2020. Fondée sur six axes, ces nouvelles orientations ont été adossées à l'élaboration d'un projet d'entreprise inscrit dans le cadre d'une démarche Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE), souhaité avec une large dimension partenariale et une forte implication des salariés.

Les réflexions ont été menées en interne sur des thématiques à fort enjeu pour Silène : les charges locatives, la mixité et le peuplement, l'innovation, la relation de service et le PSP. Le projet se décline en deux axes principaux :

- cap objectifs qui décline les 30 actions que Silène doit déployer pour répondre aux objectifs du projet d'entreprise ;
- cap collectif, une démarche managériale composée de 8 axes de progrès pour améliorer le fonctionnement interne.

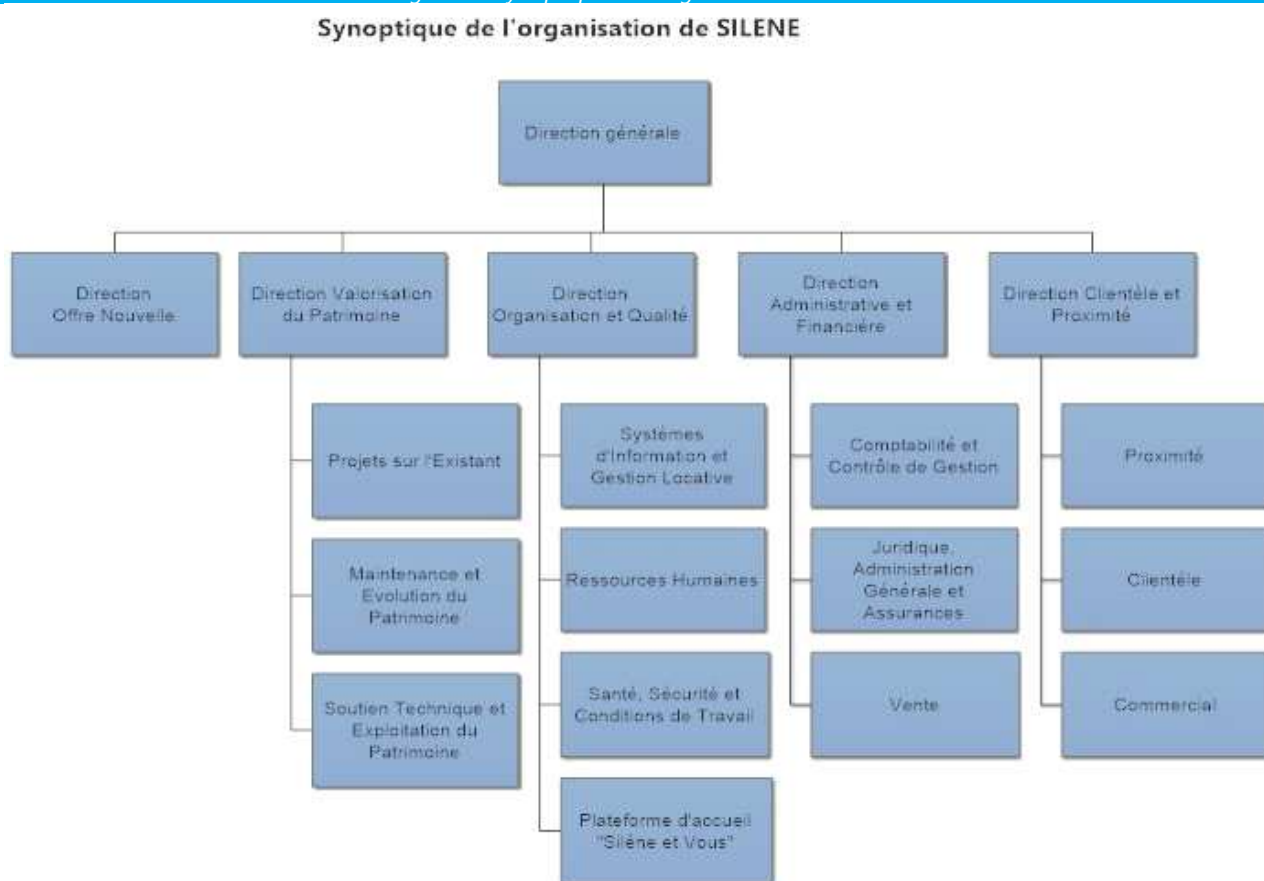
Dans le prolongement des réflexions engagées, l'OPH a entrepris une réorganisation de ses services, portant le nombre de directions de trois à cinq dans l'organigramme de 2017 :

- création d'une direction organisation et qualité regroupant les fonctions informatiques, ressources humaines et le centre d'appels « Silène et Vous » puis, en 2018, la santé, la sécurité et les conditions de travail ;
- dissociation de la direction patrimoine en identifiant une direction de la valorisation du patrimoine⁵ et une direction de l'offre nouvelle en responsabilité du développement et de l'accession sociale.

Enfin, la direction clientèle et proximité a été recomposée en 2018 avec un repositionnement de ses activités par :

- La reconfiguration territoriale de la gestion de la proximité sur la base de 6 secteurs d'intervention sous la responsabilité d'une cheffe de service, en lieu et place des deux pôles territorialement compétents précédemment en place ;
- La restructuration du service commercial qui est scindé en deux entités, l'une dédiée à la commercialisation des logements et l'autre plus spécifiquement affectée à la relation clientèle et à la gestion des états des lieux.

Figure 1 : Synoptique de l'organisation de SILENE



Ces réorganisations successives, qui ont concerné toutes les composantes de l'organisation interne à l'exception de la direction financière, apparaissent appropriées et adaptées aux enjeux de l'office et de son territoire. L'émergence de la nouvelle direction « organisation et qualité » a permis de décharger progressivement la direction générale de plusieurs missions qui lui étaient antérieurement directement

⁵ en charge des projets de réhabilitation, de la maintenance du parc et de la gestion des contrats.

rattachées, dont les ressources humaines et l'informatique. Elle a par ailleurs permis l'engagement dès la fin 2012 d'une démarche qualité en réponse à la remarque du précédent rapport de la Miilos qui faisait état d'un niveau insuffisant de contrôle interne. En outre, la dissociation des services techniques en deux directions apporte une meilleure garantie organisationnelle dans la perspective de répondre aux objectifs patrimoniaux ambitieux tant en matière de réhabilitation que de développement. Enfin, la gestion de proximité bien que non identifiée dans une direction spécifique, est désormais regroupée dans un service unique garantissant un pilotage plus homogène de ses missions.

Le contrôle interne, amélioré sur la période contrôlée, mériterait d'être renforcé. Il est en particulier observé un corpus de délégations de signature très large, sans réel processus de contrôle associé au niveau des directeurs techniques, porteur de risques potentiels. En l'état, ce dispositif est de nature à porter préjudice à la bonne maîtrise du déroulé des opérations de maîtrise d'ouvrage (cf. constats opérés en § 5.2).

Les multiples diagnostics établis dans le cadre des démarches managériales issues ou induites du projet ont toutes conclu à la nécessaire :

- amélioration de la transversalité et de la communication interne

En effet, le rapport d'évaluation de la démarche qualité en date du 22 août 2016 relevait particulièrement ces deux points vigilance. Des progrès significatifs ont été réalisés sur ces deux points sous l'impulsion de la direction organisation et qualité. Les améliorations apportées dans la gestion des charges en sont une bonne illustration ; de nombreuses difficultés ont été levées avec la mise en place d'un comité de gestion locative associant les différents services parties prenantes. Néanmoins, le contrôle a confirmé la persistance de quelques insuffisances. L'articulation imparfaite entre la direction du développement, le pôle commercial et celui de la gestion locative est ainsi à l'origine d'anomalies dans la gestion des financements et des loyers (cf. § 3.2.1). La circulation de l'information demeure également beaucoup trop aléatoire entre les deux directions techniques et la direction financière pour garantir la juste qualité de l'information comptable (cf. § 6.3.1 et 6.3.2).

- optimisation des systèmes de reporting et de pilotage.

La démultiplication de tableaux de suivi des activités dans les directions et des services complexifie le travail de consolidation des données et ne permet pas toujours d'en évaluer aisément les résultats. C'est le cas pour le suivi des contrôles des équipements de sécurité ou dans le pilotage des programmes de maintenance (cf. § 5.3.2). La gestion fragmentée des différents budgets de travaux rend difficile une approche globale du niveau d'intervention et de leur degré de réalisation. En cela, le plan pluri annuel de travaux devrait être porteur de valeur ajoutée, facilitant la coordination des actions et l'évaluation de l'atteinte des objectifs.

Enfin, les nombreuses démarches participatives engagées par l'office au cours des trois dernières années, visant à l'amélioration des conditions de travail dans son organisation et son management n'ont pas eu d'effet notable sur le niveau de l'absentéisme. Cette question reste une préoccupation persistante dans le fonctionnement de l'organisme avec un impact marginal sur le coût de gestion. Alors qu'une baisse encourageante avait été observée en 2016, le taux s'est repositionné dès 2017 au niveau observé antérieurement.

Tableau 1 : Evolution du taux d'absentéisme

En %	2015	2016	2017
Taux d'absentéisme calculé sur le nombre de jours ouvrés	8,5	6,6	8,2

Sources : données issues des bilans sociaux transmis par l'organisme

En outre, les données communiquées entre janvier et septembre 2018 confirment l'évolution à la hausse ; sur cette période, le taux moyen est de 10,40 % soit une augmentation de près de 2 points par rapport aux neufs

premiers mois de l'année 2017. La poursuite de démarches internes visant à réduire le taux d'absentéisme est préconisée.

2.5.2 Evolution des coûts de gestion

Tableau 2 : Évolution des effectifs de l'office sur la période de contrôle

Rubriques		2013	2014	2015	2016	2017
Cadres	Direction	4	4	4	4	6
	Administratifs	15	15	15	19	22
	Techniques	14	12	12	12	14
	Total cadres	33	31	31	35	42
Employés	Administratifs	93	100	98	97	88
	Techniques	19	18	20	20	23
	Sociaux	1	1	1	1	1
	Total employés	113	119	119	118	112
Gardiens d'immeuble		50	52	52	54	60
Effectif total		196	202	202	207	214
Moyenne annuelle des CDD de remplacement		-5,92	-4,33	-5,83	-5,42	-6,25
Effectif total corrigé		190,1	197,7	196,2	201,6	207,8
<i>Effectif rapporté à 1 000 lgts en propriété</i>		<i>20,8</i>	<i>21,1</i>	<i>20,7</i>	<i>21,0</i>	<i>21,3</i>

Source : DRH Silène

Les ETP, nets des CDD de remplacement⁶, ont augmenté de près de 17 emplois sur la période contrôlée, soit +9,30 %, pour un patrimoine total qui a connu une augmentation nette de 7 % ; le ratio effectif par tranche de 1 000 logements en patrimoine passe ainsi de 20,8 ETP fin 2013 à 21,3 fin 2017. Cette augmentation de l'effectif a porté sur 9 postes d'encadrement et 10 postes d'agents de proximité.

Ce dernier ratio place l'office à 3,8 ETP au-dessus du ratio médian de son groupe de référence⁷, soit un effectif supplémentaire de l'ordre de 37 ETP.

A noter que ce ratio n'identifie pas les personnels récupérables qui, concernant Silène, ont pu être estimés, en effectif moyen 2017, à 51,7 ETP, l'office ayant développé au cours des dernières années sa présence de proximité sur les quartiers, avec un effectif, fin 2017, qui atteignait 60 agents.

Tableau 3 : Évolution des charges de personnel de l'office sur la période de contrôle (en euros)

Rubriques		2013	2014	2015	2016	2017
Charges salariales	Récupérables	1 425 102	1 487 687	1 430 644	1 462 680	1 554 053
	Non récupérables	6 548 028	6 477 582	6 531 678	6 882 734	7 381 803
Impôts et axes sur rémunérations (NR)		746 887	742 455	815 715	816 526	772 537
Personnels extérieurs à l'office (NR)		66 621	20 543	38 497	20 832	4 065
Charges salariales totales (NR)		7 361 536	7 240 580	7 385 890	7 720 092	8 158 405
<i>Ratio charges de personnel (NR)/lgt géré</i>		<i>833</i>	<i>805</i>	<i>804</i>	<i>829</i>	<i>863</i>

Source : Etats comptables annuels

Sur la période 2013/2017, le ratio des charges de personnel au logement géré⁸ a augmenté de 10,8 %, à un

⁶ 5,6 ETP en moyenne annuelle sur la période 2013-2017.

⁷ Source DIS RH 2017 – groupe de référence de 100 à 299 salariés et agents – Fédération des OPH.

⁸ Ration Bolero B17.

niveau sensiblement inférieur à la variation des loyers annuels quittancés⁹. Rapporté au parc locatif géré, ce ratio est passé de 833 euros/lgt en début de période à 863 euros sur 2017. Ce dernier ratio dépasse de 66 euros la valeur médiane¹⁰ de référence, avec un impact estimé sur les coûts de gestion de +622 milliers d'euros.

Quoiqu'ayant connu une augmentation sensible au cours des derniers exercices, notamment sur les dépenses d'honoraires inscrites au c/622, les frais généraux demeurent contenus.

Corrigés de la part variable de la cotisation additionnelle payée à la CGLLS¹¹, les frais généraux s'élevaient en 2017 à 3,4 Millions d'euros, soit une charge de 360 euros/logement géré, 20 euros en deçà du ratio médian¹². Cet écart favorable est en partie expliqué par :

- un taux de récupération des charges supérieur à la référence médiane¹³, améliorant l'impact sur les frais généraux d'environ 13 euros/logement ;
- un taux de valorisation des services techniques au titre des coûts internes immobilisés, estimé sur ce dernier exercice à 84 % du plafond.

Les frais généraux sont également réduits par la valorisation en dépenses de maintenance d'une partie des charges d'exploitation inscrites au c/611¹⁴

Retraités de la cotisation additionnelle CGLLS, le coût de gestion 2017, hors entretien, s'élevait à 11,2 millions d'euros. De l'ordre de 1 120 euros au logement géré sur les trois premiers exercices, le coût de gestion a augmenté en fin de période pour atteindre respectivement 1 257 et 1 327 euros sur les exercices 2016 et 2017, soit sur cette dernière année plus de 130 euros au-dessus du ratio médian¹⁵. En retirant des coûts de gestion la seule contribution due au titre de la part variable de la cotisation additionnelle à la CGLLS payée en 2016 et 2017, soit 264 et 392 milliers d'euros, le ratio de coût de gestion reculerait sur une valeur proche de 1 160 euros, niveau de la référence médiane des OPH de province.

L'office doit rester vigilant sur la bonne maîtrise de ses coûts de gestion.

⁹ Soit +15,6 %.

¹⁰ Valeur médiane 2016 du ratio B 17 actualisée avec un coefficient de 3 %.

¹¹ Soit 391 533 euros inscrits au c/6283.

¹² Valeur médiane des coûts de gestion – valeur médiane des frais de personnel – Boléro 2016.

¹³ Ratio B 18 – Boléro 2016.

¹⁴ De l'ordre de 460 milliers d'euros annuels sur les exercices 2014-2017.

¹⁵ Soit 1 155 euros - médiane 2016 du ratio B6 – source Boléro 2016.

3. GESTION DU PARC

3.1 ROTATION ET VACANCE

Sur la période 2013-2017, la rotation calculée sur les locataires sortants est restée relativement stable autour de 10,5 % en moyenne.

Tableau 4 : Evolution de la rotation

En %	2013	2014	2015	2016	2017
Taux de rotation	10,0	9,9	11,7	10,4	10,5

Taux de rotation calculé sur les locataires sortants

Sources : données recalculées par l'ANCOLS / tableaux de bord

Cette valeur très modérée, masque néanmoins quelques disparités à l'intérieur du parc. Ainsi, pour 15 programmes de plus de 10 logements, le taux de rotation des 551 logements concernés constaté en 2017 est supérieur ou égal à 20 %. Parmi ces résidences, six d'entre elles sont des opérations très récentes, livrées depuis 2010, reflet d'une accélération de la rotation sur les programmes neufs. Pour le programme du Bois de Porcé, 11 des 87 logements ont été libérés dans l'année qui a suivi la mise en service en 2017, malgré la qualité d'ensemble de l'opération. La cherté des loyers apparaît comme l'une des causes principales de ces départs, se traduisant également par un taux d'impayés important.

Si l'actuelle situation de faible rotation s'avère favorable à l'office en limitant le risque de vacance commerciale et le nombre de relocations à opérer, l'évolution observée sur les programmes neufs justifie une démarche particulière d'analyse de l'office, aux fins d'identifier les causes et prévenir la persistance, voire l'amplification de ce phénomène à l'avenir.

Tableau 5 : Analyse et évolution de la vacance

En %	2012	2013	2014	2015	2016	2017	oct.-18
En attente de location	1,8	0,8	0,6	0,5	0,7	1,3	1,0
Travaux de remise en état	1,1	1,2	0,6	0,8	0,7	0,6	0,8
Vacance bloquée	1,5	1,4	1,2	1,3	1,5	2,0	2,3
Total Silène	4,4	3,4	2,4	2,6	2,9	3,9	4,0

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

Sources : Tableaux de bord transmis par l'organisme

Le précédent rapport de la Miilos avait relevé une dégradation de la vacance à partir de 2011. Les actions engagées depuis lors (renforcement de l'équipe commerciale, structuration du pôle accueil et organisation plus systématique de visites des logements libérés) ont eu pour effet de réduire le taux de vacance globale entre 2,4 et 3 % et de le contenir à ce niveau sur la période 2013 - 2016. Cependant, l'année 2017 a été marquée par une dégradation, le nombre de logements non loués au 31 décembre ayant approché 4 % du parc. Cette progression s'explique par l'effet cumulé d'une augmentation de :

- la vacance commerciale, le nombre de logements disponibles à la location hors travaux ayant presque doublé entre 2016 et 2017, passant de 65 fin 2016 à 127 fin 2017. Les données de la vacance commerciale d'octobre 2018 montrent une amélioration avec 91 logements identifiés. L'effet de cette baisse sur la vacance totale est néanmoins atténué par une progression, en parallèle, du nombre de logements en attente de travaux de remise en état dont le nombre augmente de 56 fin décembre 2017 à 71 en octobre 2018.
- la vacance, dite volontaire, en raison d'une augmentation très significative du nombre de logements bloqués pour réaliser les opérations de réhabilitation de la reconstruction. D'une moyenne de

65 logements sur la période 2013-2016, la vacance volontaire a atteint 124 logements fin 2017 puis 144 fin octobre 2018.

Pour les six opérations de « régénération » en cours de réalisation ou de conception, les pertes locatives, comprenant les charges locatives afférentes aux logements, ont été estimées par l'office à hauteur de 2,4 millions d'euros. Complétées des dépenses liées au relogement des locataires, le coût total est porté à 3,7 millions d'euros, ce qui représente un impact financier très élevé¹⁶.

Compte-tenu de l'importance de l'impact financier, l'office devrait se montrer attentif à mieux anticiper le coût induit de la non-relocation et en intégrer le montant dans le calcul de leur équilibre prévisionnel de ses opérations.

En outre l'office devra être soucieux de maîtriser l'évolution de la vacance commerciale et d'ajuster au mieux la vacance volontaire pour limiter les pertes locatives associées aux travaux de « régénération ».

3.2 ACCESSIBILITE ECONOMIQUE DU PARC

3.2.1 Loyers

Sur la période 2013 - 2016, l'OPH a systématiquement appliqué des augmentations annuelles de loyer positionnées aux plafonds définis par la loi de finances de 2011 puis par la loi Alur (évolution de l'IRL du 3^{ème} trimestre). Les loyers étant restés gelés en 2017 et 2018, le cumul des hausses s'est limité à 3,57% entre 2013 et 2018.

En 2011, Silène n'avait pas respecté la limite d'augmentation de loyer de 1,1% au logement, fixée par la loi de finance ; pour de nombreux groupes, l'office avait appliqué une hausse comprise entre 1,35% et 1,5%. Bien que tardif, le remboursement a été opéré sur le quittancement d'avril 2017 auprès des locataires.

Depuis 2011, l'office mène une politique de relocation au loyer plafond sur une partie du parc. L'impact économique de cette disposition tend à s'amenuiser au fil des années ; la part des produits annuels générés par cette pratique rapportée à la masse des loyers des logements familiaux devenant marginale.

Tableau 6 : Impact des augmentations de loyer à la relocation

En %	2013	2014	2015	2016	2017
Part des produits générés par les hausses de loyer à la relocation / masse des loyers logts familiaux	1,3	1,4	0,9	0,4	0,4

Sources : Rapports de gestion de l'office

Constatant la baisse de rendement financier de cette pratique, le CA de mai 2018 a décidé d'élargir cette politique à l'ensemble du patrimoine, estimant cette mesure nécessaire au regard de la perte de loyers engendrée par la mise en œuvre de la RLS. Appliquée indépendamment de la qualité des logements concernés, cette politique d'augmentation du loyer au plafond à la relocation tend à renchérir progressivement la fraction du parc la plus ancienne sans que la hausse de loyer ne puisse être forcément justifiée par l'attractivité des logements. Les opérations de « régénération » permettront progressivement de lever au fur et à mesure de leur réalisation cette inadéquation, mais à une échéance assez lointaine pour les projets engagés à horizon 2027-2028. Par ailleurs, s'agissant de ces opérations, si la création de surfaces corrigées supplémentaires pour

¹⁶ A noter que ces montants de perte ont été établis sur la base d'une estimation a priori largement sous-évaluée pour le programme Plaisance. Pour ce dernier, la réalité des pertes financières devrait dépasser l'estimation initiale d'environ 80 %, ce qui pourrait représenter une augmentation du montant des pertes totales subies par l'office d'environ 290 milliers d'euros (cf. § 5.2).

une part des logements concernés à l'occasion des travaux améliore indéniablement la qualité des logements, elle engendre un renchérissement notoire des loyers.

A titre d'illustration, le taux moyen de loyer des logements restructurés du programme Plaisance connaît une augmentation de près de 15% par rapport au plafond actualisé de la convention initiale, du fait essentiellement de la création de surfaces annexes. Le nouveau loyer positionné à 5,64 € par m² de surface habitable le positionne à un niveau comparable à celui du PLUS CD observé sur le parc de Silène (5,48 euros) ; les logements de ce programme aux loyers les plus élevés (6,70 euros) sont, pour leur part, supérieurs au taux moyen des PLUS (6,32 euros).

Avec un loyer médian établi à 5,10 euros au m² de surface habitable sur l'ensemble du parc, les loyers pratiqués par l'office se situent à un niveau plutôt inférieur à ceux pratiqués par l'ensemble des bailleurs sociaux du département :

Tableau 7 : Analyse de la distribution des loyers

Rubriques	Nombre de logements	Loyer mensuel en euros par m ² de surface habitable		
		1 ^{er} quartile	Médiane	3 ^e quartile
Silène	9 457	4,50	5,10	5,80
Agglomération de Saint-Nazaire	12 917	4,57	5,23	6,07
Loire-Atlantique	76 797	4,84	5,58	6,38
Pays-de-la-Loire	207 766	4,58	5,21	5,92

Sources : quittance 2018

Sur la base des conclusions de l'enquête « loyers privés » publiée par l'Agence pour le Développement Durable de la Région Nazairienne en novembre 2015 et d'une reconstitution d'un tarif médian du parc public par typologie de logements, le niveau des loyers du parc social s'établit en moyenne à environ 65% de celui du marché.

Tableau 8 : Comparaison des loyers du parc social avec ceux du parc privé des loyers

Typologie	Parc privé de la Carènen - en euros par m ² de surface habitable dû			Parc HLM 44 - en euros par m ² de surface habitable			Parc de Silène - en euros par m ² de surface habitable Silène		
	SH moy. en m ²	Taux	Loyer médian	SH moy. en m ²	Taux	Loyer moyen	SH moy. en m ²	Taux	Loyer moyen
T2	42	9,8	411,6	50	6,1	306	50	5,7	284
T3	64	8,5	544	65	5,5	357	66	5,27	346
T4	85	7,7	654,5	83	5	414	78	4,8	376
Ensemble	55	9,4	517	63	5,6	353	65	5,25	345

Sources : RPLS 2017 et enquête loyers 2015 ADDR

La bonne accessibilité économique d'une fraction significative du parc de l'office se traduit pour les locataires par une bonne solvabilité de l'APL ; 65 % des loyers du parc de l'OPH se situent en dessous du loyer de référence utilisé pour le calcul de l'aide, contre 51 % à l'échelle départementale. Néanmoins, le caractère abordable du parc de Silène est à relativiser selon les résidences, les niveaux de loyer proposés étant fortement corrélés aux périodes de construction et à la nature des financements. Il est de plus impacté par la politique d'augmentation des loyers évoquée ci-dessus.

Tableau 9 : Analyse de la distribution des loyers par financement

Rubriques	Nombre de logements	Médiane SH	Loyer mensuel en euros par m ² de surface habitable		
			1 ^{er} quartile	Médiane	3 ^e quartile
Anciens financements	5 962	66,40	4,29	4,66	5,10
PLA	1 255	65,02	5,79	6,06	6,43
Loyers très sociaux	422	63,74	5,24	5,67	5,87
PLUS CD ANRU	688	68,30	5,14	5,41	5,82
PLUS	1 124	65,79	5,97	6,33	6,65
PLS	6	68,04	8,31	8,73	8,76
Ensemble	9 457	66,14	4,47	5,10	5,83

Sources : base de données de l'organisme quittance 2018

Ainsi, le loyer médian des PLA et des PLUS s'avère à minima 30 % plus cher que celui des logements issus de la Reconstruction et celui des PLUS CD est établi à un niveau légèrement inférieur à celui des logements très sociaux (PLAI/PLATS).

Au vu de ce qui précède, l'office devra se montrer vigilant à organiser une corrélation entre la qualité du produit, leur niveau de loyer et sa politique d'attribution.

En illustration de cette nécessité, au sein de l'opération de 19 logements « Eneko », l'écart mensuel entre un PLUS CD et un PLAI pour un logement T4 de 85 m² de SU est de 31 euros en faveur du PLUS-CD, la différence représentant environ un mois de loyer sur l'année. Bien que moins chers que les PLAI pour lesquels les attributions sont réservées à des ménages défavorisés, l'office ne s'impose aucune disposition spécifique dans sa politique d'attribution des PLUS-CD.

Tableau 10 : Analyse de la distribution des loyers du programme ENEKO

Type de logement	Financement	Surface habitable en m ²	Surface utile en m ²	Plafond initial en €/m ² SU	Plafond actualisé en €/m ² SU	Montant du loyer en €
T4	PLAI	85,65	85,65	4,74	5,19	406
T4	PLUS CD	77,15	85,02	4,41	4,70	375
T4	PLUS	72,35	86,54	5,35	5,86	463

Sources : Données issues de la convention APL et de la base des loyers l'organisme

Cette recherche d'une plus grande cohérence entre la qualité du produit, son loyer et la politique d'attribution doit également être opérée pour les programmes concernés par une opération de « régénération », le niveau d'intervention pouvant différer significativement d'un immeuble à l'autre, avec des prestations différenciées.

Par ailleurs, l'office a mis en place une décomposition fine de ses financements, adossée à la spécificité de certaines subventions ou à la nature particulière des logements conventionnés. Ainsi, la base « patrimoine » compte neuf libellés différents de financements PLUS sans pour autant qu'ils ne soient totalement identiques à ceux utilisés par les chargées de commercialisation dans le module « attribution » ou à ceux retenus dans les valeurs cibles des loyers. Le défaut de maîtrise collective de cette pluralité de sigles et d'usage pour caractériser les financements expose l'office à attribuer des logements en infraction avec la réglementation.

Ainsi, l'analyse exhaustive des fichiers de patrimoine et de quittance a montré quelques lacunes dans la gestion des loyers pratiqués :

- Dans la gestion d'un dispositif spécifique à la Loire-Atlantique, dispositif aujourd'hui caduc.

Ce dernier permettait de moduler le niveau de loyer convention en fonction des ressources du locataire entrant. Les ajustements sont réalisés à masse de loyer constante à l'échelle de l'ensemble immobilier justifiant que le montant total des minorations soit compensé par un montant équivalent de majorations appliquées à des logements à vocation très sociale. L'application de ce mécanisme louable dans son intention justifiait un suivi rigoureux des situations et leur actualisation pour ne pas être générateur de distorsions. Bien que le mécanisme ne soit plus en vigueur, certains logements PLAI et PLATS ont conservé un loyer majoré alors même qu'ils ont été attribués à des ménages dont les revenus étaient inférieurs à 60 % du plafond PLUS ; 22 logements à loyers minorés ont été identifiés avec des dépassements compris entre 6,8 % et 21,10 %. Le programme « Les Caraïbes » est particulièrement représentatif de cette situation. L'office doit reconsidérer le niveau de loyer appliqué en adéquation avec le niveau de ressources des locataires et engager une correction de sa base pour les logements concernés en conformité avec les dispositions de la convention APL initiale.

- Dans la gestion des « PLUS majorés ».

Au sein de son parc, l'office a labellisé près de 19 logements dont les loyers sont majorés en application de la convention APL. L'analyse des nouveaux entrants sur la période 2013-2018 a permis d'identifier 6 logements « PLUS majorés » attribués à des ménages dont les ressources sont inférieures au plafond PLUS (cf. annexe 7-1) tout en maintenant une majoration de loyer de l'ordre de 20 %.

Outre le fait de générer des inégalités de traitement, les attributions prononcées dans ces conditions contrevennent aux dispositions des conventions APL qui réservent le dépassement du loyer maximum aux seuls locataires en dépassement de plafond de ressources, dans une limite autorisée de 20 %.

L'application irrégulière d'une majoration de loyer tant pour les logements PLAI que pour les PLUS doit donner lieu à des mesures correctives. Suite à la demande de l'Agence d'engager des mesures correctives et de rembourser les sommes indûment perçues auprès de l'ensemble des locataires concernés, Silène précise dans ses réponses que les mesures correctives souhaitées ont bien été mises en place et les sommes indues remboursées à l'ensemble des locataires.

Par ailleurs le contrôle a révélé quelques situations d'erreurs ponctuelles dans l'affectation du financement et du taux de loyer plafond associé au logement. Les éléments sont enregistrés par la direction du développement préalablement à la mise en service du programme sans activation d'un contrôle ultérieur.

Dans ses conditions, la gestion des loyers et des financements n'est pas totalement maîtrisée ni sécurisée avec pour incidence des anomalies mineures ; les différentes anomalies identifiées justifient une sécurisation du process et une harmonisation des libellés répertoriés dans les différents univers de la base.

Dans ses réponses, Silène confirme l'existence de deux bases de données différentes, l'une relative au financement des biens, dans le module Patrimoine et l'autre dans le module gestion locative, les libellés utilisés pouvant être différents et donc être source d'erreurs.

A la suite du contrôle, l'office précise avoir engagé un diagnostic suivi d'une harmonisation exhaustive des libellés. Ce travail est effectif depuis le 31 décembre 2019. En outre des éditions mensuelles de contrôle ont été mises en place afin d'actualiser les vérifications et de mener les ajustements en conséquence si nécessaire.

Silène indique que le recensement de toutes les conventions APL a été diligenté pour corriger les écarts de financement dans la base de données et modifier les financements des logements concernés, ce travail devant être terminé à la fin du premier trimestre 2020.

3.2.2 Supplément de loyer de solidarité

Sur la base de l'enquête 2017, le supplément de loyer de solidarité concerne 118 ménages (hors non réponse à l'enquête) générant un montant global annuel de 116 047 euros. Les bases de calcul ont été vérifiées sur fichier et n'appellent pas d'observation.

3.2.3 Charges locatives

Le précédent rapport de la Miilos, tout comme celui de 2005, avait relevé que les modes de calcul et de récupération des charges locatives fondées sur une forme de mutualisation ne garantissaient ni leur corrélation au service rendu, ni l'égalité de traitement des locataires ; cette gestion s'avérait par ailleurs financièrement pénalisante pour l'office. Ainsi, l'entretien des espaces verts était très faiblement récupéré et le nettoyage des parties communes était facturé aux locataires selon trois niveaux de prestations forfaitisés et par conséquent déconnectés du coût réellement récupérable. Sur la base des éléments présentés au CA du 27 octobre 2011, l'écart entre les montants théoriquement récupérables et récupérés pour était évalué à 500 000 euros pour les prestations de nettoyage et à 300 000 euros pour l'entretien des espaces verts. Pour les programmes plus anciens, la clé de répartition était adossée à une surface dénommée "surface utile 48", légèrement inférieure à la surface habitable et créatrice de nouvelles distorsions.

Suite au dernier contrôle, Silène a fait le choix de mettre fin progressivement à ces pratiques tout en conservant un mode de péréquation des dépenses à l'échelle du parc. Soucieux de ne pas mettre ses locataires en difficulté, l'office a opté pour un dispositif transitoire en 2013. Ainsi, les charges de nettoyage ont été récupérées à hauteur de 93,3 % et celles liées à l'entretien des espaces extérieurs à 76,3 %. Depuis 2014, ces deux prestations sont récupérées en totalité sur la base d'un dispositif de péréquation adapté à la nature de l'intervention et facturé au regard du niveau de service. La mutualisation des dépenses d'entretien des espaces verts s'applique uniquement sur la ville de Saint-Nazaire ; pour les autres communes, les coûts sont facturés au réel selon les dépenses constatées par groupe.

Le conseil de concertation locative a été consulté préalablement à l'application de ces nouvelles modalités et un bilan précis et détaillé de la régularisation lui est présenté chaque année. Pour chaque charge récupérable, une fiche procédurale a été établie, rappelant le cadre réglementaire et fiscal, les règles de facturation et de répartition, les codes comptables et le calendrier de régularisation.

La récupération des charges de nettoyage est désormais calculée en appliquant une clé de répartition dite « surface de nettoyage » aux coûts globalisés. Celle-ci permet de pondérer la surface habitable en fonction des groupes et des services rendus.

Les coûts salariaux des personnels affectables respectent les dispositions du décret, et ont été récupérés en 2017 selon les modalités suivantes :

- chargé de proximité : 100 % ;
- gardien : 75 % ;
- responsable de secteur et responsable de Pôle proximité : 10 %.

Pour le chauffage collectif, les charges sont également péréquées pour l'ensemble des locataires disposant de ce service. Le montant global de la charge est réparti à la surface habitable sur la base d'une tarification unique. Les charges de chauffage sont remarquablement contenues à 4,10 euros par m² de SH, soit un niveau très inférieur aux références habituellement observées comprises entre 6,50 et 8,50 € / m² de SH.

Bien que disposant d'un chauffage collectif, le groupe 0047 Léo Gemptel (datant de 1975) n'est pas concerné par le dispositif ; la gestion de cette résidence de 174 logements, est confiée à un syndic depuis juin 2016, suite à la décision de le mettre en vente. La première année de gestion n'a pas fait l'objet de régularisation en 2017. La 1^{ère} assemblée générale de la copropriété n'a eu lieu qu'en janvier 2018 avec transmission d'un état des dépenses pour la période allant de juin 2016 à décembre 2017, opérée en février 2018. La régularisation des

charges pour les années 2016 et 2017 est donc intervenue tardivement, en mars 2018. Au final, la régularisation a donné lieu à une restitution moyenne de 680 euros pour les 147 locataires présents sur la période.

L'office doit se montrer attentif aux conditions de gestion des charges de ce programme et de leur régularisation afin de garantir la prise en considération des intérêts de ses locataires occupants.

Les locataires sortants sont régularisés sous la forme d'un solde de tous comptes sur deux natures de charges : l'eau individuelle et le chauffage collectif. Les dépenses d'eau sont régularisées au réel sur la base des relevés de compteurs lors de l'état des lieux. Le chauffage est régularisé en considérant les provisions initiales de l'année ajustées, le montant de la charge retenue est alors proratisé au nombre de jours chauffés (périodes de chauffe du 1^{er} janvier au 15 mai puis du 15 octobre au 31 décembre).

Une extraction des montants financiers, non régularisés après départ des locataires sortants en 2015, a permis d'évaluer un solde net positif au bénéfice de Silène de l'ordre de 24 777 euros. Bien que le montant moyen non restitué soit d'un niveau relativement limité (environ 23 euros par ménage), certaines situations sont pénalisantes. Ainsi, pour 81 locataires sortants en 2017 sur 1045 identifiés, le préjudice subi est supérieur à 100 euros voire supérieur à 200 euros pour 19 d'entre eux.

Si le principe d'une régularisation estimative pour solde de tout compte est admis par la réglementation en vigueur, l'accord explicite du locataire est néanmoins un préalable requis par les textes¹⁷. En l'état, les documents remis au ménage sortant ne donnent pas cette information ; l'office est invité à y remédier et d'une manière générale, à ajuster au mieux les charges pour éviter que ce procédé ne pénalise financièrement ses locataires.

En réponse à ce point, Silène atteste avoir modifié le process de régularisation des locataires sortants dès le premier janvier 2019, en insérant une mention dans le document d'état des lieux les informant du caractère partiel de la régularisation soumise à l'acceptation du locataire sortant. Cependant, l'office n'apporte pas de garanties supplémentaires sur la nécessité d'ajuster au mieux le niveau de provisionnement pour limiter le montant de la régularisation dans ce contexte ; l'Agence rappelle la nécessité de mener des actions d'amélioration également sur ce point.

3.3 QUALITE DU SERVICE RENDU AUX LOCATAIRES

Les visites de patrimoine effectuées sur les différents quartiers nazairiens ont démontré l'efficacité de l'organisation du service de proximité (nettoyage, surveillance générale du parc) ; les halls, cages d'escalier et couloirs de caves sont globalement propres et sécurisés. En particulier, la bonne qualité d'ensemble observée sur les quartiers ouest de la ville en QPV est à souligner ; le traitement urbain suite aux opérations de rénovation urbaine et l'entretien paysager des abords des immeubles sont de qualité. Le déploiement des équipes de Silène sur le terrain et le service de proximité constituent indéniablement un point fort de l'office. La présence assumée des équipes de proximité contribue au maintien global de l'équilibre social des quartiers. Les enseignements tirés du repositionnement de la fonction de gardiens sur certains sites sont positifs. La place importante accordée à la communication et à la concertation avec les locataires ainsi qu'à la médiation sociale au sens large (nombreuses actions de terrain engagées avec les acteurs des quartiers) renforce l'impression favorable d'ensemble.

Pour autant, les visites de patrimoine ont mis en évidence très ponctuellement quelques entrées d'immeubles présentant les stigmates d'une occupation plus difficile avec des regroupements d'individus dans les parties communes. Bien que très localisées, ces situations connues des services pourraient justifier des actions spécifiques visant à atténuer les nuisances sur les occupants incommodés. En outre, la gestion des encombrants

¹⁷ Article 22 de la loi du 6 juillet 1989 relative aux rapports locatifs.

apparaît également perfectible notamment sur les programmes réhabilités des quartiers ouest voire en pied d'immeubles très récents.

Les enquêtes de satisfaction auprès des locataires sont menées annuellement. Celle engagée en 2017, dernière en date au moment du contrôle, affiche un taux de satisfaction à 88 % ; les résultats sont globalement homogènes, les écarts étant compris entre 82 % sur le secteur de Sunderland Landett et 94 % sur celui de Kerlede (94 %). Le bilan d'ensemble est satisfaisant même s'il fait apparaître des points d'amélioration. Le fonctionnement des portes de hall, la propreté de la cabine d'ascenseur, le délai de traitement des demandes d'intervention technique et la prise en charge de la demande d'adaptation au vieillissement sont des sujets pour lesquels la satisfaction est moins élevée. Sur la période, le degré de satisfaction observé sur le traitement des pannes et des dégradations dans les parties communes a baissé, justifiant la préparation d'un plan d'actions.

L'accueil des locataires et les informations générales dispensées sont très appréciés des occupants. Ce point positif est à mettre en perspective du dispositif « Silène et Vous », centre téléphonique interne de relations locataires qui se complète d'un dispositif d'astreinte en dehors des heures ouvrables. Son organisation structurée est à souligner. Son bilan d'activité 2017 montre toutefois que les réclamations techniques concentrent 21 % des appels et donnent lieu, pour la moitié d'entre elles, à une relance téléphonique de la part du locataire réclamant. Cet indicateur corrobore les résultats de l'enquête satisfaction et confirme la nécessité d'améliorer le suivi du traitement apporté aux demandes d'intervention. A ce jour, s'il existe une bonne traçabilité des actions menées réclamation par réclamation, il n'existe pas de réel suivi global sur les conditions de traitement et notamment les délais d'intervention.

Ce constat est à mettre en lien avec la mise en place en 2017 d'un nouveau contrat multiservices élargi ; outre les prestations classiques d'entretien des équipements individuels à gaz et VMC, il comprend désormais des prestations locatives complémentaires constituées d'une visite préventive annuelle et des dépannages dans le logement pour les corps d'état suivants : électricité, plomberie, menuiserie, quincaillerie, occultant et détecteurs autonomes avertisseurs de fumée (DAAF). Cette prestation, initialement optionnelle lors du lancement de l'appel d'offres, a finalement été intégrée dans le marché signé le 22 août 2016 ; l'accord collectif relatif à sa mise en place ayant été validé postérieurement par les représentants des locataires, le 17 novembre suivant.

L'année 2017 a été marquée par de nombreux dysfonctionnements, le prestataire ayant dû créer *ex nihilo* son organisation et la faire évoluer au fur et à mesure des premiers mois pour satisfaire aux exigences du cahier des charges. Nonobstant les nombreux aléas ayant altéré la qualité des interventions en 2017, les locataires apparaissent financièrement les principaux bénéficiaires du nouveau dispositif. Le niveau de service est bonifié de prestations nouvelles sans pour autant que l'office ne récupère la totalité du coût global qu'il supporte. Le gain annuel non répercuté sur les locataires est estimé à 17,10 euros par locataire se décomposant ainsi :

- 7,70 euros pour les prestations d'entretien des équipements à gaz, en limitant le montant récupéré sur les prix en vigueur dans le précédent ;
- 9,40 euros pour les nouvelles prestations en application du nouvel accord collectif qui prévoit une récupération forfaitaire de 36 euros annuels pour un coût réel établi 45,40 euros.

Le montant de la non-récupération assumé financièrement par Silène est de l'ordre de 160 000 euros sur l'année 2017. L'office assume ce déficit en misant sur une diminution des dépenses d'entretien courant, engendrée par la nouvelle politique de prévention mise en place. Le premier bilan simplifié établi par l'office conclut à un résultat équilibré sans pour autant que la démonstration, fondée sur la diminution de moitié des dépenses d'entretien courant réalisée dans les logements, ne puisse être considérée comme très probante, l'année 2017 s'avérant trop perturbée par les dysfonctionnements liés à l'installation de cette nouvelle organisation.

Pour l'entreprise titulaire du marché, le bilan 2017 met en évidence un déficit d'exploitation de l'ordre 82 500 euros, le coût total de la réalité de ses interventions n'étant pas intégralement couvert par le montant forfaitaire facturé à l'office.

En conclusion et sur la base du premier exercice, la pérennité de ce dispositif n'est pas totalement vérifiée tant pour le prestataire faute d'une rentabilité avérée que pour l'office qui devra s'assurer du bon équilibre financier d'ensemble. Pour ce faire, Silène devra mettre en place une approche financière et comptable plus approfondie au titre de l'exercice 2018 permettant de mesurer plus finement sa pertinence économique.

4. MISSION SOCIALE

4.1 OCCUPATION SOCIALE

Les données de synthèse de l'enquête relative à l'occupation du parc social au titre des années 2016 et 2018 montrent une occupation très sociale ; les bénéficiaires des aides au logement y représentent près de 60 % des locataires de l'office. Les éléments du quittance de décembre 2017 font état de 5 413 allocataires soit un taux ajusté de 57,2 % ; le montant moyen perçu est de 245 euros par ménage soit un taux de couverture du loyer de 73 %.

Tableau 11 : Analyse sociale de l'occupation

En %	Revenu <20*	Revenu <40*	Revenu <60*	Revenu >100*	Bénéficiaires d'APL + AL	Familles mono-parentales	Pers. isolées	Ménages 3 enfants et +
Silène	24,0	43,5	64,8	7,9	60,1	20,9	39,6	7,9
Carène	22,5	41,3	62,7	8,6	56,3	24,4	44,4	8,0
Département	24,0	41,9	62,9	8,5	49,9	23,2	45,0	8,3
Région	22,1	39,7	61,0	8,5	50,0	21,3	46,2	7,9

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

Sources : enquête OPS 2016

En termes de ressources, 65 % des ménages occupant un logement dans le parc de Silène sur la commune de Saint-Nazaire ont des ressources inférieures ou égales au plafond PLAI. La précarité est encore plus perceptible dans les QPV de la ville où le taux atteint près de 75 %.

Le constat prévaut également pour les nouveaux emménagés pour lesquels plus des trois quarts sont éligibles aux logements très sociaux même si la comparaison des OPS 2016 et 2018 met en évidence une légère amélioration des indicateurs notamment en QPV.

Tableau 12 : Analyse sociale de l'occupation

En % Nouveaux emménagés	Revenu <20*	Revenu <40*	Revenu <60*	Revenu >100*	Bénéficiaires d'APL + AL	Familles mono-parentales	Pers. isolées	Ménages 3 enfants et +
2014-2016	31,8	54,6	77,8	2,8	71,0	33,0	35,7	10,9
QPV	43,8	67,4	86,5	2,1	79,0	34,2	34,0	12,0
2016-2018	34,5	41,9	77,0	3,4	51,4	26,2	27,1	9,6
QPV	47,3	45,1	85,3	1,9	50,1	26,6	20,9	10,8

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

Sources : enquête OPS 2016 et 2018

4.2 POLITIQUE D'ATTRIBUTION

Approuvée par le CA du 15 décembre 2016, la charte d'attribution est principalement fondée sur le rappel des dispositions réglementaires et en particulier celles prévues à l'article R. 441-9 du CCH. A ce titre elle rappelle quatre orientations principales :

- la transparence du processus d'attribution ;
- l'accès favorisé aux ménages les plus modestes ;
- la préservation de l'équilibre social des immeubles ;
- l'encouragement du parcours résidentiel des locataires au sein du parc ou via l'acquisition du patrimoine mis en vente.

Outre l'identification de sept critères à prendre en compte dans l'examen des situations par la CAL, elle fixe un objectif de 20 % de logements attribués à des ménages occupant déjà un logement social. Sur ce point, l'application de la charte s'est avérée porteuse d'améliorations dans le processus d'attribution. Ainsi, alors que les mutations représentaient moins de 17 % des entrées dans les lieux jusqu'en 2016, elles ont été portées à 24 % en 2017.

Sur la base des prescriptions du PLH, la CIL de la Carène a établi une convention intercommunale d'attribution (CIA) en date du 7 septembre 2017. La CIA a déterminé des engagements d'attribution pour les bailleurs présents sur le territoire tant pour les relocations, que pour la mise en services des constructions neuves et des opérations réhabilitées.

Néanmoins, le dispositif d'attribution de Silène mériterait d'être amélioré pour mettre en œuvre plus efficacement les objectifs définis par la CIA de la CARENE. Cette constatation est développée dans les deux paragraphes suivants (§ 4.2.1 et 4.2.2).

4.2.1 Cadrage du travail de recherche de candidats et d'arbitrage des décisions de la commission d'attribution

En déclinaison de l'objectif fixé par la CIA « de réduction des concentrations géographiques des fragilités sociales au sein du parc social », notamment en QPV, l'office a mis en place un suivi de l'occupation sociale de son patrimoine. La grille élaborée est articulée autour de quatre indicateurs de vigilance sociale¹⁸ ; elle permet aux chargées de clientèle de disposer d'une information actualisée du peuplement de chaque programme comparée à la moyenne du parc. Cet outil s'avère pertinent pour orienter le travail de recherche de candidats. Cependant, les modalités de son utilisation n'apparaissent pas suffisamment partagées par les conseillers commerciaux qui n'y font pas forcément référence dans le travail de prospection en dehors des QPV, ni suffisamment appropriées par les membres de la CAL lors de la décision d'attribution.

Notamment, son utilisation se révèle d'un effet limité pour veiller à l'équilibre des programmes récents. Ainsi sur les 40 nouvelles opérations livrées depuis 2013 représentant 989 logements, une majorité d'entre elles se caractérisent par une occupation déséquilibrée en comparaison des valeurs moyennes observées sur l'ensemble du parc ; deux des quatre critères sont principalement concernés :

- 27 résidences, affichent une forte proportion de familles monoparentales : taux moyen de 42 % pour une moyenne du parc calculée à 29 % avec un taux moyen de 42 % ;
- 22 résidences présentent une sur représentation de ménages disposant de ressources inférieures à 40 % des plafonds PLUS : taux moyen de 59 % comparé à la moyenne du parc établie à 46 %.

Le contrôle a également relevé la non-appropriation de ces indicateurs par les réservataires.

Au 31 décembre 2017, près de 35 % des logements du patrimoine relèvent d'un droit de réservation. Le dispositif de gestion du contingent préfectoral s'appuie sur la reconstitution progressive d'un stock de logements, par des objectifs annuels d'attribution à réaliser au bénéfice de ménages prioritaires et par l'affectation d'un droit de suite sur les logements déjà attribué dans ce cadre. L'office dispose d'un fichier de 2 861 logements identifiés au titre du contingent préfectoral, représentant environ 30 % de son parc. Silène dépasse les objectifs globaux qui lui sont assignés par la convention cadre triennale signée le 16 juillet 2014 et reconduite le 10 août 2018 pour la période 2018-2020.

Les logements réservés au bénéfice d'Action Logement Immobilier (ALI) sont au nombre de 423, soit 4,5 % du parc.

¹⁸ Ménages dont les revenus sont inférieurs à 40 % du plafond PLUS, part des personnes isolées, des ménages en situation de mono parentalité et des inactifs majeurs.

L'examen en flux des bilans d'attribution sur les années 2017 et 2018 (établi en novembre 2018) montre que l'office attribue en son nom moins d'un logement sur deux, le solde se partageant entre les réservataires, l'Etat pour près d'un logement sur trois et ALI pour un peu moins d'un logement sur quatre.

Si le collecteur exerce la totalité de ses prérogatives sur les logements qui relèvent de son contingent, l'Etat confie son droit de réservation au bailleur pour toutes les attributions inhérentes à la relocation d'un bien ; néanmoins, il conserve sa faculté de présenter directement les candidats lorsqu'il s'agit d'un programme neuf en primo commercialisation. Dans les faits, l'office ne maîtrise que 20 % des attributions des logements neufs, 35 % étant effectuées par l'Etat et 45 % émanant de candidatures proposées par ALI.

Le fait que les réservataires ne présentent régulièrement qu'un seul candidat, limite le pouvoir de discernement de la CAL. Ainsi en 2017, pour 42 logements neufs contingentés au profit du public prioritaire seuls 6 d'entre eux ont bénéficié d'au moins 3 candidatures ; 20 logements ont été attribués sur la base d'un seul demandeur proposé. Le constat est le même en ce qui concerne le collecteur 1 % ; pour 68 logements neufs qui lui ont été réservés, il n'a respecté son obligation de proposer 3 dossiers par logement que pour 12 d'entre eux ; 25 attributions ont été prononcées par la CAL après examen d'un seul dossier. Rencontrés par l'équipe de contrôle, les représentants d'ALI sur le territoire de la Carène ont confirmé les difficultés à satisfaire la règle de 3 propositions par logement faute d'un vivier de candidats suffisant. Cependant pour ce dernier, une évolution sensible a été notée sur les 11 premiers mois de l'année 2018, puisque seuls 8 des 81 logements réservés ont été présentés en commission avec une candidature unique.

A contrario, le contrôle a mis en exergue que si l'objectif de 20 % de mutations que l'opérateur s'est fixé en matière de parcours résidentiel était tout juste atteint en 2018, il était en partie réalisé grâce aux propositions des réservataires.

Au total, 28 % des mutations réalisées au cours de l'année 2018 ont été opérées au titre des différents contingents en place, avec en premier lieu celui du CIL. Ainsi, 21 % des attributions de logements prononcées pour le compte du collecteur 1 % concernaient un ménage déjà logé par Silène.

A l'occasion de la CAL du 30 octobre 2018, l'équipe de contrôle a observé plusieurs insuffisances dans la présentation des dossiers et dans le questionnement des membres de la CAL.

En particulier l'attribution d'un logement T2 dans un programme neuf à un jeune en statut précaire en contrat de formation a donné lieu aux constats suivants :

- absence de rapport social alors que le candidat était hébergé en foyer d'hébergement, ne permettant pas d'apprécier la capacité du candidat à assumer son autonomie ;
- candidature unique présentée par le réservataire Etat et positionnée sur un logement PLUS alors que le candidat dispose, pour seules ressources, celles du RSA.

En conclusion, les décisions prises, notamment lorsqu'elles émanent de propositions des réservataires, ne s'inscrivent pas toujours dans les orientations d'équilibre social définies par la CIA ; elles sont par ailleurs de nature à engendrer un risque d'impayé locatif tant pour le locataire que pour le bailleur (cf. § 4.4). L'office doit montrer une vigilance particulière sur la primo attribution de ses programmes neufs. Suite à ce constat, l'office a engagé des mesures correctives pendant le contrôle ; l'Agence a ainsi pu constater des progrès lors de la CAL du 11 décembre 2018, comparativement à la CAL du 18 octobre 2018, attestant de la bonne appréhension de cet enjeu.

Dans ses réponses, Silène admet les difficultés d'équilibre de peuplement sur le patrimoine plus récent pour lequel, contrairement au parc ancien, les réservataires présentent directement leurs candidats. L'office met toutefois en avant le caractère récent de la mise en place de la CIA au moment du contrôle ainsi que les améliorations apportées pendant et à la suite du contrôle. L'office indique ainsi avoir instauré un nouvel outil à la suite du contrôle afin de garantir un équilibre des attributions sur les programmes neufs, en concertation

avec les réservataires et les membres de la CALEOL. L'office relativise par ailleurs la part prise par Action Logement Immobilier dans la gestion des mutations des locataires de l'office tout en soulignant les difficultés du collecteur à identifier de nouveaux candidats et en mentionnant que l'atteinte de l'objectif des mutations est également gérée sur le contingent de ce réservataire.

Enfin, Silène souligne le volontarisme et l'engagement de l'office sur les attributions, qui a très largement concouru à la mise en place de la Convention Intercommunale d'Attribution (CIA) et rappelle la mise en œuvre progressive en 2018 d'un suivi des objectifs de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté (LEC) et des ménages prioritaires en particulier. Il précise également que l'élaboration d'une cartographie de la mixité sociale sur le territoire de la Carène n'avait pas encore abouti en raison de la défaillance du prestataire mandaté par la collectivité.

4.2.2 Recherche d'une meilleure adéquation entre le profil des candidats présentés et le niveau de loyer proposé

Le contrôle a mis en évidence l'attribution des logements PLUS CD sans prise en compte de leur dimension très sociale.

Outre l'objectif de prise en compte du public prioritaire dans les attributions et d'un meilleur équilibre d'occupation dans le parc social, la CIL évoque des éléments de réflexion pour établir à terme une nouvelle politique de loyer (NPL). Cette orientation vise à « disposer d'un stock de logements à loyers très accessibles en tout point du territoire ». Bien qu'aucune disposition ne soit encore en vigueur, Silène dispose déjà dans son parc de près de 700 logements PLUS-CD, financés dans le cadre des conventions de renouvellement urbain. Initialement destinés à faciliter le relogement des locataires concernés par une opération de démolition reconstruction, ces financements sont désormais gérés sous le régime de droit commun du PLUS alors même que leur taux de loyer est proche de celui des financements très sociaux voire inférieur dans de nombreuses situations (cf. § 4.2.1).

Une mise en cohérence de la politique d'attribution avec les niveaux de loyers PLUS CD doit être engagée en cohérence avec la nouvelle politique des loyers définis par la CIL.

Dans sa réponse écrite, l'office informe avoir donné consigne à ses équipes, de rechercher pour l'attribution des PLUS-CD, les candidats dont les ressources sont au plus bas du plafond PLUS à la limite du PLAI. L'Agence rappelle que ce point d'amélioration nécessitera d'être validé par le conseil d'administration, la politique d'attribution relevant de sa compétence.

Le contrôle a par ailleurs noté l'absence d'orientations pour la remise en location des programmes régénérés.

La concertation menée auprès des habitants atteste de la volonté de l'office de diffuser une communication adaptée à la bonne compréhension du projet et à l'organisation des travaux. L'examen des conditions de relogement des locataires impliqués par un déménagement confirme la qualité de la prise en charge de chacune des situations individuelles concernées, associée au versement d'une aide financière.

Au-delà de l'engagement de l'office dans l'accompagnement des locataires occupants au lancement de chacune des opérations, conformément aux dispositions de la CIA, ce dernier n'a pour autant défini aucune orientation ni processus pour intégrer, dans sa politique de commercialisation et d'attribution, la spécificité des nouveaux produits prenant en compte notamment le loyer après travaux.

4.3 ORGANISATION DE LA CHAÎNE D'ATTRIBUTION

4.3.1 Traitement 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.

La Carène compte un peu plus de 5 000 demandeurs en attente d'un logement social sur son territoire dont une forte proportion déjà logés dans le parc social, à près de 41 %. La demande sur la seule ville de Saint-Nazaire représente près des trois quarts du stock avec un taux de demande de mutation de 43 %.

L'ancienneté moyenne des dossiers est comparable à celle du département de l'ordre de 21 mois. Déduction faite des ménages déjà logés dans le parc social, l'ancienneté moyenne est ramenée à 16 mois soit 2 mois de moins que la moyenne départementale.

Tableau 13 : Caractéristiques de la demande

	Demande d'un logement social			Demande externe hors individuel spécifique			
	Nombre de demandeurs	Ancienneté moy. en mois	Part des locataires HLM	Nombre de demandeurs	Ancienneté moy. en mois	Ancienneté < 6 mois	Ancienneté > 24 mois
Saint-Nazaire	3 759	21	43%	2 026	16	30%	17%
CARÈNE	5 168	21	41%	2 745	16	31%	17%
Département	44 430	21	37%	24 644	18	28%	20%

Sources : Données issues du fichier de la demande (CREHA Ouest)

Silène dispose d'un espace immobilier en centre-ville dédié à l'accueil des demandeurs et à l'inscription de leur dossier ; 70 % des nouvelles demandes sur le territoire y sont enregistrées annuellement. Cette structure, dont le cadre d'intervention dépasse largement les seules prérogatives de l'office, constitue un point fort en termes d'information, de promotion de l'offre de logements disponibles et de prise en charge des candidats dans leur démarche.

Cependant, son articulation avec le service en charge de la commercialisation des logements apparaît perfectible. Bien que placés sous l'autorité d'une même responsable, les deux services sont situés dans des locaux proches mais distincts ne facilitant pas les échanges. En l'absence de cadrage et de mode opératoire, le travail de prospection auprès des candidats se décline au niveau de chaque chargé de commercialisation. Les liens entre les chargés d'accueil et les chargés de commercialisation sont établis ponctuellement et pour l'essentiel mis à profit pour garantir la prise en charge de situations particulières. L'office n'a pas mis à profit l'existence de ce point d'entrée privilégié pour organiser de manière plus structurée la qualification de la demande et son exploitation dans le processus de commercialisation des logements. La procédure « prospection et attribution des logements » mise en place en juin 2018 n'établit aucun lien entre les deux services, la prospection reposant uniquement sur l'exploitation du fichier Imhoweb sans autre précision.

Même si l'office n'a pas mis en place de dispositif organisé de l'analyse de la demande en délai anormalement long, le délai de satisfaction calculé entre la date d'inscription et celle du passage en CAL est globalement cohérent avec l'ancienneté moyenne du stock compte-tenu des spécificités d'une partie de la demande voire de son exigence. Ainsi, le délai moyen de satisfaction oscille entre 12 et 13 mois pour une maturité de la demande externe en attente de l'ordre de 16 mois.

Tableau 14 : Comparaison de l'ancienneté des demandes avec le délai moyen de satisfaction

	< 1 mois	de 1 à 3 mois	de 3 à 6 mois	de 6 à 12 mois	de 12 à 24 mois	> 24 mois	Ancienneté moyenne en mois
Attributions 2017	11,7	17,3	16,8	18,1	19,6	16,4	13
Attributions 2018	10,4	19,9	20,1	17,4	17,9	14,4	12
Demande totale	5,0	10,1	13,8	24,9	24,9	21,5	21
Demande externe	5,9	12,5	15,4	28,7	21,0	16,6	16

Sources : Données issues du fichier de la demande (CREHA Ouest)

Les données comparées par strate entre les délais d'attribution et l'ancienneté moyenne des demandeurs témoignent globalement d'une bonne cohérence d'ensemble, malgré une légère surreprésentation de la demande très récente dans les attributions effectuées.

Au regard des orientations données par le PLH pour tendre vers la création d'un service intercommunal d'accueil et d'informations des demandeurs, outil prenant appui « sur le dispositif mis en place par Silène et commun aux bailleurs sociaux », l'office devra s'interroger sur le devenir de son espace immobilier et de son cadre d'évolution possible.

4.3.2 Activité d'attribution

La composition de la commission d'attribution et son règlement intérieur sont régulièrement mis à jour et conformes aux textes en vigueur. Chaque année, un rapport d'activité de la commission est présenté en CA.

Depuis fin 2016, Silène montre des difficultés à compenser le nombre de départs de locataires par de nouvelles entrées. Ainsi, l'année 2017 a été marquée par un taux de couverture¹⁹ particulièrement déficitaire. La dégradation s'explique essentiellement par une moindre activité d'attribution ; d'une quarantaine d'attributions actées par CAL entre 2013 et 2015, le nombre est passé successivement à 36 en 2016 puis à 29 en 2017. Pour favoriser l'efficacité de son processus d'attribution, l'office a mis en place une nouvelle organisation et décidé d'augmenter la fréquence des réunions de la CAL à compter de 2018. D'un rythme annuel moyen de 25 à 30 séances, elle se réunit désormais sur un rythme hebdomadaire.

Malgré une plus grande mobilisation de la commission, l'activité d'attribution demeure insuffisante pour couvrir totalement le nombre de locataires sortants. Ainsi, le bilan établi à fin octobre 2018, présentait encore un déficit d'attribution de 10 logements ne permettant pas d'atteindre l'équilibre souhaité. La tenue de 40 commissions sur les 10 premiers mois s'est concrétisée par 797 entrées dans les lieux pour 807 départs sur la même période. Les effets du quasi doublement de la fréquence des CAL ont été compensés par une diminution assez sensible du nombre de dossiers traités par commission, de l'ordre d'une vingtaine par séance.

Tableau 15 : Analyse de l'activité d'attribution rapportée à la rotation du parc

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	oct.-18
Nombre d'entrées dans les lieux	1092	1150	1138	1254	1067	1048	864
Nombre d'entrées hors mises en service	991	975	971	1161	966	918	797
Nombre de sorties	879	885	886	1078	969	993	807
Taux de couverture en % (hors MES)* :	112,7	110,2	109,6	107,7	99,7	92,5	98,8

* Taux de couverture : nombre d'entrées / nombre de sorties

Sources : Données issues des tableaux de bord de l'office

Sur la base d'un effectif annuel reconstitué, pour tenir compte de l'évolution des postes et de l'évolution de l'organisation du pôle commercial, le calcul du ratio annuel d'attribution par conseiller commercial montre une baisse assez sensible de 96 logements en 2015 à environ 87 en 2017 et 2018. Les éléments recueillis en cours de contrôle ne permettent pas d'évaluer précisément dans quelle mesure cette baisse est d'origine interne, ou procède d'une évolution défavorable du marché local.

Les éléments de constat produits au cours du contrôle doivent être de nature à interroger l'office sur l'efficience de sa chaîne d'attribution.

4.3.3 Analyse réglementaire des attributions

L'organisme a procédé à des attributions qui contreviennent aux dispositions des articles R. 441-1 et suivants du CCH.

Le contrôle sur pièces des dossiers locataires a permis de constater la bonne qualité globale de l'instruction administrative et sociale des dossiers des candidats. L'analyse du fichier des attributions prononcées depuis 2015 (3 865 entrées dans les lieux), et d'une sélection ciblée de 122 dossiers, a néanmoins conduit à identifier

¹⁹ Nombre d'entrées dans les lieux / nombre de locataires sortants

trois situations d'attributions irrégulières en dépassement de plafonds de ressources (cf. annexe 7.2). Elles portent sur des logements très sociaux. Pour deux de ces derniers, l'anomalie est liée à la prise en compte d'un plafond de ressources erroné ; ce dernier est calculé à 60 % du plafond PLUS alors que la valeur réglementaire est inférieure.

Dans ses réponses écrites, Silène admet la non-conformité de trois attributions tout en relevant qu'elles émanent d'erreurs matérielles humaines. Deux sont liées au non-respect d'un plafond PLAI, le troisième à la prise en compte d'un revenu fiscal sur une mauvaise année de référence.

4.4 TRAITEMENT DES IMPAYES

4.4.1 Organisation du processus de recouvrement

L'ensemble des actions de prévention, de détection et traitement de l'impayé locatif est assuré par un service dédié²⁰ (PSR). Sous la responsabilité de la responsable Clientèle, assistée d'une conseillère en économie sociale et familiale, le service réunit onze chargés de recouvrement, chacun étant le référent en charge de l'impayé locatif sur un territoire sectorisé ; le découpage sectoriel étant identique à celui du service commercial et de la proximité. Une réunion mensuelle associe les trois services.

Sur son secteur, chaque chargé de recouvrement est responsable du portefeuille de locataires en impayés, qu'ils soient présents ou partis et quel que soit le niveau de procédure. Trois d'entre eux sont en plus en charge de représenter l'office auprès des conciliateurs de justice ou des tribunaux.

L'ensemble des processus de recouvrement est détaillé dans différentes procédures, précises et actualisées. Elles ont été auditées fin 2015 par le commissaire aux comptes. Cette revue détaillée a été réalisée dans le cadre d'une diligence complémentaire au mandat d'auditeur légal. Elle a débouché sur un certain nombre de recommandations qui ont été prises en compte ou non par la direction de l'office. Parmi les recommandations non retenues figuraient, entre autres :

- l'augmentation des visites domiciliaires ;
- la réduction de la durée des plans d'apurement ;
- la présence d'un chargé de recouvrement en commission d'attribution des logements afin de prévenir le risque d'impayé, significativement en hausse chez les nouveaux attributaires.

Ce dernier point a fait l'objet d'une analyse spécifique réalisée dans le cadre du présent contrôle et dont les conclusions sont présentées ci-dessous.

Hormis la revue de son processus de recouvrement, l'office n'a pas mené d'analyse spécifique ou fait réaliser d'étude particulière au cours de la période récente.

4.4.2 Evolution des créances locatives sur la période 2013-2017

Les tableaux de bord suivant l'évolution des créances locatives sont tenus mensuellement sur la base d'indicateurs classiques ventilés sur chacun des onze secteurs et synthétisés dans un tableau de bord de direction.

Le montant total des restes-à-recouvrer²¹ est passé de 4,1 millions d'euros fin 2013 à près de 5,5 millions d'euros à la clôture de l'exercice 2017, passant de 37,7 jours à 44,1 jours de quittance.

²⁰ Service Politique Sociale et Recouvrement.

²¹ Corrigés de la part non exigible du terme de décembre, des admissions en non-valeur et des recouvrements enregistrés sur des créances sorties de l'actif.

Tableau 16 : Évolution des impayés locatifs sur la période du contrôle (en euros)

Rubriques		2013		2014		2015		2016		2017	
		Nb situations	Montants	Nb situations	Montants	Nb situations	Montants	Nb situations	Montants	Nb situations	Montants
Locataires partis		890	2 475 772	970	2 705 256	1 101	2 963 498	1 148	3 126 828	1 218	3 442 483
	Dont réparations locatives	218	199 677	195	163 327	154	138 653	141	176 289	127	177 179
Locataires présents		1 699	1 367 215	1 914	1 617 129	1 919	1 589 485	1 841	1 651 678	1 865	1 608 699
Impayés locatifs totaux		2 589	3 842 987	2 884	4 322 385	3 020	4 552 983	2 989	4 778 506	3 083	5 051 182

Source : Données Silène

Le stock d'impayés incombant aux seuls ménages a augmenté d'1,2 million d'euros sur la période 2013-2017, dont 1 million d'euros pour des locataires partis. Le taux de créances inscrites au bilan (rapporté aux loyers et charges) représente 17 % en 2017, contre une médiane nationale à 14 % en 2016.

Les restes-à-recouvrer sur les seuls locataires présents n'ont varié que de +241 milliers d'euros sur la même période, avec 166 situations nouvelles et un impayé moyen stabilisé.

Une analyse spécifique du risque client sur l'impayé généré au cours de l'année 2017 a été menée en cours de contrôle et détaillée en annexe n°7-3. Il met en évidence une forte augmentation du taux de sinistralité pour les ménages entrés au cours de l'année. En effet, un ménage sur cinq entré dans les lieux courant 2017 n'était pas à jour de ses loyers à la fin de leur première année d'occupation. L'émergence de ce risque qui pourrait devenir financièrement significatif ne se répercute pas de manière sensible à ce stade sur le taux de recouvrement. Ce dernier s'élevait sur l'exercice 2017 à 98,9 %²² sur l'ensemble du parc quittancé.

Prenant conscience de ce risque locatif, l'office a engagé une analyse de la segmentation de son risque client. Le travail, en cours d'élaboration devrait, à partir d'une cotation de différents critères porteurs de dégradation ou de sécurisation du risque d'impayé, permettre une segmentation du portefeuille. Cet exercice devrait pouvoir être finalisé lors des opérations de clôture des comptes 2018 et permettre ainsi aux services financiers de mettre en place des critères de dépréciation de la perte de valeur sous-jacente du stock de créances clients.

D'une manière générale, l'office doit faire preuve de vigilance sur la prévention et le traitement des impayés, qui ont connu une dégradation sur la période.

²² (c/411+416 exercice 2016 + quittancement 2017-c/411+416 exercice 2017 - c/654 exercice 2017)/quittancement exercice 2017.

5. POLITIQUE PATRIMONIALE

5.1 ÉVOLUTION DU PATRIMOINE

5.1.1 Offre nouvelle

Sur la période 2013-2017, l'OPH a augmenté sensiblement le niveau de son activité de construction, qui est passée de 140 logements livrés annuellement entre 2007 et 2012 à 190 pour les cinq années suivantes. La croissance nette de 840 logements, après déduction des démolitions et des ventes de logements, génère une progression de l'ordre de 7 % sur la période :

Tableau 17 : Évolution du patrimoine 2013 - 2017

Année	Construction	VEFA	Acquisition amélioration	Vente	Transformation d'usage	Démolition	Parc au 31 décembre	Évolution
2013	156	38		7			8 831	2,1 %
2014	198			8	24		8 997	1,9 %
2015	193	45		6	1	41	9 187	2,1 %
2016	90	55		24			9 308	1,3 %
2017	171			20	2		9 457	1,6 %
Total	808	138		65	27	41		7,1 %

Sources : base de données et tableaux de bord de l'office

La part de la Vente en Etat de Futur Achèvement (VEFA) dans le processus de construction, environ 15 % des livraisons sur la période 2013-2017, reste relativement marginale au regard des pratiques observées chez les autres bailleurs du département où la production réalisée en maîtrise d'ouvrage interne représente en moyenne moins de la moitié des livraisons effectives.

Les projets en cours de chantier, d'étude ou de montage, fin 2018, tablent sur un volume de livraisons prévisionnelles de 750 logements sur la période 2019-2021 soit une moyenne de 250 logements par an. Pour autant, 485 logements étant encore en phase étude à des stades d'avancement divers, pouvant générer un possible glissement des échéanciers prévisionnels. Bien qu'elle progresse, la proportion de VEFA dans le plan de charge en cours demeure limitée avec un peu plus du quart de la production.

Cet objectif de développement de 250 nouveaux par an est cohérent avec les orientations du PSP. Pour autant, bien qu'il n'y ait pas de signes marqués de détente du territoire, l'office devra rester vigilant quant à l'adéquation entre l'offre et la demande pour pouvoir réajuster, si besoin était, le volume ou les caractéristiques de la production.

5.1.2 Réhabilitations

L'activité de réhabilitation s'est avérée plus réduite entre 2013 et 2017 ; cette période de relative transition fait suite à la fin des opérations réalisées dans le cadre de l'ANRU sur les quartiers ouest de Saint-Nazaire et précède la mise en chantier des premières opérations de régénération des programmes de la Reconstruction. La déclinaison opérationnelle de ces programmes n'est engagée qu'après réalisation d'études urbaines multidimensionnelles prenant en compte l'intégration urbaine dans le quartier, l'insertion architecturale et le fonctionnement intérieur des immeubles et des logements. En particulier, les analyses préalables permettent d'arbitrer la mise en place ou non d'ascenseurs sur les différents immeubles d'un même groupe. Outre l'enjeu économique important sur le prix de revient final, cette décision est particulièrement impactante dans la mesure où elle peut engendrer une restructuration complète du bâti et de son organisation, avec pour effet des relogements à opérer pour réaliser les travaux et des hausses de loyer pour les locataires. La phase de

concertation revêt une importance particulière dans le déroulé du processus de maîtrise d'ouvrage. Les différents projets devraient conduire à l'installation de 50 ascenseurs

Les premiers chantiers commencés en 2016 se sont concrétisés par des livraisons au cours de l'année 2017.

Tableau 18 : Planning de réalisation des réhabilitations "régénération" inscrites dans le PSP à horizon 2023

En nombre de logements réceptionnés	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Bilan cumulé à fin 2023
PSP initial 2016	315	398	413	337	223	197	247	2130
PSP actualisé 2017	180	184	270	349	345	301	330	1959
Planning au 06/11/2018	107	231	264	280	212	290	321	1705

Sources : Données communiquées par l'office

Le plan de charge établi par le service Projets sur l'Existant (PSE) pour les cinq prochaines années témoigne de l'avancement effectif des opérations malgré un décalage dans le rythme de leur réalisation. Les prévisions du PSP initial projetaient une fin de réalisation en 2026. A l'occasion de son actualisation en 2017, les échéances ont été reportées en 2027. Le planning de suivi établi par la direction du patrimoine en novembre 2018 table sur un terme fin 2028.

Au moment du contrôle, six opérations étaient en cours de travaux dont l'une venait d'être achevée, trois en phase de conception et trois en étude de faisabilité. Les visites de patrimoine ont confirmé la bonne qualité des projets ; les logements livrés pouvant, pour les immeubles ayant bénéficié des interventions les plus lourdes, être assimilés à des produits neufs.

5.2 EXERCICE DE LA FONCTION MAITRISE D'OUVRAGE

Les coûts de production sont globalement assez bien maîtrisés. Le prix de revient moyen ressort à 2 015 euros TTC/m² de surface habitable (SH), ce qui constitue un niveau cohérent avec les données constatées par l'observatoire régional Olive-Sisal de l'USH sur la période 2015-2017 pour l'ensemble des opérations financées sur le territoire de la Carène (1 954 euros HT/m² de SH) soit un coût TTC de l'ordre de 2 050 euros TTC.

Le coût d'acquisition moyen des opérations en VEFA (1 960 euros TTC/m² de SH) s'établit à un niveau légèrement inférieur à celui du prix de revient des programmes sous maîtrise d'ouvrage directe, le prix d'achat étant encadré par la collectivité.

Dans un contexte littoral attractif mais contraint, le poste de la charge foncière reste néanmoins contenu ; il représente en moyenne 17 % du prix de revient final. Le prix de la construction (bâtiment) est lui aussi maîtrisé, de l'ordre de 1 350 euros HT/m² de SH. Seuls les honoraires d'architectes apparaissent, pour certaines opérations, relativement élevés. Ainsi pour 16 opérations analysées représentant 555 logements livrés, le taux moyen de rémunération de la maîtrise d'œuvre est de 10,5 % soit un écart sensible avec les valeurs habituellement observées comprises le plus souvent entre 7 et 9 %.

La structure de financement des opérations de construction présente un taux de subvention relativement favorable à l'opérateur, de l'ordre de 23 % en moyenne pour les opérations livrées entre 2013 et 2017. La participation des collectivités représente à elle seule 60 % des aides accordées. Bien entendu, les situations sont diverses selon que les opérations aient bénéficié de l'intervention de l'ANRU ou non. En tout état de cause, ces conditions avantageuses ont conduit à limiter la mise de fonds propres ; sur cette période, Silène a ainsi mobilisé environ 10 000 euros de ressources propres par logement construit.

Les programmes livrés attestent d'une qualité d'ensemble satisfaisante même si quelques-uns d'entre eux présentent des défauts de finition imputables à des difficultés de réalisation en phase chantier.

Les opérations nouvelles sont examinées par un comité d'engagement, composé de salariés, essentiellement sous l'angle de leur opportunité avant d'être proposées au bureau du conseil d'administration. L'équilibre économique des programmes immobiliers est apprécié sur la base d'un compte d'exploitation prévisionnel intégrant un solde de trésorerie cumulée positif, à terminaison du remboursement du prêt principal.

Les opérations nouvelles sont examinées par un comité d'engagement, composé de salariés, essentiellement sous l'angle de leur opportunité avant d'être proposées au bureau du CA. L'équilibre économique des programmes immobiliers est apprécié sur la base d'un compte d'exploitation prévisionnel intégrant un solde de trésorerie cumulée positif, à terminaison du remboursement du prêt principal.

Néanmoins, le processus de maîtrise d'ouvrage doit être renforcé à plusieurs niveaux, en particulier au stade de l'engagement des opérations afin de garantir une meilleure définition du programme à réaliser et le pilotage des contrats de maîtrise d'œuvre. Cette condition doit s'articuler avec le nécessaire renforcement du rôle du bureau à ce stade (cf. § 2.4.1) et à un meilleur pilotage juridique du contrat de maîtrise d'œuvre. Le plus souvent, les marchés sont signés très tardivement, au stade du dépôt de permis de construire voire du dossier de consultation des entreprises ; la réalisation des missions de conception en l'absence de contrat signé fragilise juridiquement la position de l'office en sa qualité de maître d'ouvrage. En l'espèce, cette situation l'amène à payer des prestations en phase conception en l'absence de contrat. Par ailleurs, cette pratique constitue un manquement aux règles déontologiques édictées par l'article 11 du Code des devoirs professionnels²³ de nature à engager la responsabilité de l'architecte et par conséquent à compromettre l'effectivité de son assurance professionnelle.

En outre, différentes anomalies et insuffisances ont été relevées au cours du contrôle dans le déroulement du processus de maîtrise d'ouvrage. Les manquements constatés sont illustrés dans la présentation chronologique de deux opérations développées ci-dessous, l'une concernant une opération de réhabilitation l'autre une opération de construction neuve.

• **Opération de régénération du programme « Plaisance »**

Mis en service en 1961 et 1962, le groupe Plaisance est constitué de sept immeubles R+4, soit 200 logements au total situés à proximité du centre-ville de Saint-Nazaire. Sa réhabilitation répond à l'objectif de requalification du patrimoine de la Reconstruction défini par la ville. Le programme s'inscrit dans un cadre élargi comprenant outre l'amélioration du patrimoine existant, la construction de 36 logements locatifs supplémentaires. L'opération de requalification porte sur la réhabilitation de 110 logements et la restructuration complète de 85 logements avec mise en place d'un ascenseur et création de 10 logements supplémentaires sous combles.

- l'opération est engagée par délibération du bureau du 13 février 2014 qui valide, à cette occasion la composition du jury de concours. Le programme d'ensemble est présenté sous un angle purement technique ne comportant aucun élément financier qui permettrait d'en apprécier le coût et le plan de financement prévisionnel. L'autorisation pour engager la consultation du maître d'œuvre est accordée alors même que l'avis d'appel public à concurrence (AAPC) a été initié le 11 février pour une publication le 14 suivant. L'indemnité pour les candidats non retenus est fixée à 18 000 euros HT ; dans les faits, elle s'avère différente de celle figurant dans l'AAPC qui est indiquée à 16 000 euros HT.
- Le bilan financier prévisionnel a été présenté le 30 avril 2015 en décomposant le projet en trois programmes distincts : le premier pour les 200 logements réhabilités, le deuxième pour les 10 logements sous combles et le troisième pour la construction des 36 logements. Le prix de revient total est évalué à 12 245 388 euros, mobilisant 2 358 817 euros de fonds propres. La hausse de loyer

²³ « Tout engagement professionnel de l'architecte doit faire l'objet d'une convention écrite préalable, définissant la nature et l'étendue de ses missions ou de ses interventions ainsi que les modalités de sa rémunération. Cette convention doit tenir compte des dispositions du présent code et contenir explicitement les règles fondamentales qui définissent les rapports entre l'architecte et son client ou employeur ».

générée par l'opération est affichée de manière uniforme à 8,13 %, faisant évoluer le taux pratiqué de 2,78 euros jusqu'au taux plafond de 3,03 euros/m² de surface corrigée. Dans les faits, une partie des logements disposent déjà d'un loyer au plafond de la convention dans le cadre de la politique de hausse à la relocation. Par ailleurs, les hausses de loyer s'avèrent bien supérieures pour les logements restructurés en raison de l'augmentation des surfaces corrigées. Pour les 85 logements concernés, alors que la surface habitable totale diminue de 0,80 % la surface corrigée progresse de 13,80 % conduisant à une hausse de 15,81 % du taux de loyer calculé à la surface habitable. Ce constat renvoie à la problématique de renchérissement significatif des loyers des logements inscrits dans les programmes de régénération, susceptible de réduire l'accessibilité financière du parc et en décalage avec le profil de la demande (cf. § 3.2.1).

- Le contrat de maîtrise d'œuvre a été signé le 7 mai 2015 concomitamment au dépôt du permis de construire, alors même que le jury avait entériné le choix du candidat le 2 juillet 2014. Les honoraires facturés par l'architecte de la phase de conception ont donc été payés hors marché sur la base d'un bon de commande de régularisation émis postérieurement à la date d'émission de la facture.
- Le bureau du 17 décembre 2015 valide le plan de financement prévisionnel, autorise le DG à solliciter les subventions envisagées et signer la convention avec la Carène. L'examen du dossier a démontré que la subvention de la Région était accordée depuis le 26 octobre 2015 et que le dispositif conventionnel avec l'agglomération de Saint-Nazaire avait été signé par le responsable PSE depuis le 10 novembre de la même année.
- La délibération du 23 novembre 2016 actualise le prix de revient des 200 logements requalifiés en faisant apparaître une diminution de 1,569 millions d'euros. Dans les faits la baisse s'explique par l'intégration du coût de l'aménagement des combles dans les estimations précédentes. Les approximations dans la présentation du bilan financier sont préjudiciables à l'appréhension du prix d'ensemble.
- Les pertes financières liées à la vacance technique pendant la phase des travaux de restructuration des logements étaient initialement estimées à 398 975 € le février 2015. Elles devraient finalement approcher 715 000 € à la fin du chantier soit une augmentation de près de 80 % du montant initial. Quant aux frais de relogement des locataires pris en charge par l'office, estimés à 194 834 euros ils se sont finalement montés à 169 443 €. L'ensemble de ces coûts induits par le programme de travaux, n'ont pas été intégrés dans le bilan prévisionnel d'exploitation du projet. Les frais de relogement qui avaient été initialement affectés à tort en investissement dans la charge foncière de l'opération, ont été finalement retirés du plan de financement.

• **Opération de construction du programme « Tricastel »**

Sur une emprise foncière de près de 4 000 m² appartenant au Centre Hospitalier de Saint-Nazaire, le projet porte sur la création d'un EHPAD de cinq unités de vie et la construction d'une quarantaine de logements. La maîtrise d'ouvrage de l'ensemble est assurée par Silène qui revendra en VEFA au centre hospitalier l'équipement de santé.

- Le bureau du 10 août 2010 engage l'opération sur la base d'un programme de principe mais sans en déterminer l'enveloppe financière. Il autorise l'organisation du concours et le lancement des études alors que l'AAPC a été transmis pour publication le 1^{er} juillet 2010 avec une date de réception des candidatures fixée au 2 août suivant.
- Le bureau du 12 avril 2011 valide le choix du concepteur pour la totalité de l'opération soit 1 295 000 euros HT d'honoraires, représentant 11,48 % du montant des travaux estimés à 11 280 000 euros HT. Le marché est signé le 30 septembre 2011 et notifié le 17 octobre suivant. Le travail de conception ayant débuté avant la notification du contrat, deux notes d'honoraires en dates

du 15 juin 2011 et du 31 août suivant ont été régularisées par des bons de commande émis respectivement le 4 juillet 2011 et le 6 octobre 2011. D'un montant cumulé de 48 664,64 euros, elles ont été payées hors marché.

- Le 5 juillet 2012 suivant, le bureau autorise la signature d'une co-maîtrise d'ouvrage entre le centre hospitalier et Silène au motif que l'office ne peut envisager la revente en VEFA de l'EHPAD sans qu'il n'en maîtrise directement l'assiette foncière. Le nouveau mode opératoire satisfait aux exigences de l'organisation du marché de travaux des deux programmes. Il est cependant relevé que les termes du contrat de maîtrise d'œuvre qui identifie Silène comme le maître d'ouvrage unique du projet n'ont pas été mis en cohérence. Par ailleurs, l'application d'un taux d'honoraires unique sur les deux programmes dessert les intérêts de l'office. En effet, il ne permet pas de dissocier les éléments de complexité spécifiques à la conception d'un EHPAD, qui dans le cas présent, ont été appliqués à l'ensemble du projet sans discernement, renchérissant le prix de revient de l'opération de logements.

Les constats opérés témoignent d'une carence de la chaîne de contrôle interne dans le déroulement des opérations, notamment en raison d'une forte intégration du processus comptable dans les unités opérationnelles et d'un dispositif de délégation de signature élargi ne mettant pas les deux directeurs techniques en situation d'assurer un visa hiérarchique suffisant.

Dans sa réponse écrite, Silène justifie le lancement anticipé de la procédure de mise en concurrence des deux opérations présentées ci-dessus par des contraintes de calendrier. Néanmoins, l'office a pris bonne note de l'observation et s'est engagé à maintenir une vigilance renforcée sur les calendriers de pilotage d'opérations. L'Agence confirme la nécessité de cette mesure corrective, les écarts observés entre la mise en œuvre de certaines phases opérationnelles et leur validation a posteriori constituant une entorse aux prérogatives du Bureau.

Concernant le suivi administratif des opérations, Silène indique l'avoir amélioré depuis le contrôle en mettant à disposition de chaque équipe d'opérations des documents plus complets regroupant l'ensemble des actions à mettre en œuvre tout au long de l'opération. Ce dispositif partagé permet à chaque responsable d'opérations de suivre plus précisément l'administration des affaires en lien avec son assistante de gestion. En outre, ces aspects administratifs sont systématiquement contrôlés à l'occasion des points réguliers entre les responsables d'opérations et leur directeur. Enfin, l'office indique que depuis le début de l'année 2019, plus aucun paiement de facture de maîtrise d'œuvre n'est intervenu hors marché.

En matière de délégation de signature, Silène précise partager le constat d'un dispositif trop large en indiquant l'avoir reconsidéré dans le courant de l'année 2018, pour renforcer le contrôle de premier niveau des Directeurs. Ces nouvelles modalités seront complétées par la mise en place au cours de l'année 2020 d'un processus de contrôle interne.

5.3 MAINTENANCE DU PARC

5.3.1 Entretien du patrimoine

L'effort de maintenance, mesuré en additionnant l'entretien et le gros entretien, s'est accru entre 2013 et 2017 faisant évoluer le ratio au logement de plus de 100 euros par an sur la période. Les dépenses consacrées à l'entretien courant sont restées relativement stables sur les cinq exercices. L'augmentation de l'effort de maintenance s'explique principalement par une progression constante des dépenses de gros entretien et de manière plus précise, par une forte augmentation des travaux réalisés à la relocation. Les travaux de remise en état par logement libéré sont ainsi passés de 2 017 euros en 2013 à 2 890 euros en 2017. La hausse de 43 % en cinq ans se justifie par la volonté de lutter contre la vacance en renforçant l'attractivité commerciale des logements du parc le plus ancien. Pour leur part, les interventions de gros entretien programmées sont restées

constantes autour de 218 euros par logement à l'échelle du parc jusqu'en 2016 ; seule l'année 2017 se singularise avec une valeur de 250 euros par logement.

Jusqu'en 2018, les différents programmes d'intervention élaborés chaque année étaient mis en œuvre par service et par nature budgétaire. Le suivi de l'engagement des différents budgets était assuré via des tableaux Excel rendant difficile leur computation et leur gestion coordonnée. Cette segmentation de la maintenance constituait un handicap en limitant fortement la vision d'ensemble de sa mise en œuvre.

Conscient des limites de cette organisation, le service maintenance et évolution du patrimoine a mis en place un plan pluriannuel d'entretien par résidence (PEPR) avec l'appui d'un cabinet spécialisé dont le contrat a été signé le 18 octobre 2017. Cohérent avec les orientations du PSP, les besoins de travaux issus du diagnostic technique et ceux émanant de la gestion locative étaient estimés en première approche à 46 108 000 euros HT pour la période 2019-2033, dont 31 492 000 euros HT d'investissement. Après intégration du programme d'intervention s'inscrivant en complément du PRIR, le plan a été reconsidéré à 43,5 millions d'euros dont 12,5 au titre du programme de régénération ; la validation définitive devait être entérinée par le CA en décembre 2018.

A l'horizon 2023, les interventions de maintenance tels que présentés au comité de direction du 3 décembre 2018 sont estimés à 1,590 millions d'euros par an et ceux liés au renouvellement de composants à 2,824 millions d'euros. Ils se complètent d'un budget de près de 10 millions d'euros venant abonder les opérations de réhabilitation pris en charge par le service PSE.

Tableau 19 : Programme prévisionnel des travaux de maintenance issus du plan d'entretien 2019 - 2023

en €	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Exploitation *	1 179 410	3 688 153	1 113 483	790 504	1 181 174	9 861 970
Investissement *	2 448 150	3 130 665	6 524 491	470 960	1 543 236	14 117 503
Total *	3 627 560	6 818 818	7 637 974	1 261 464	2 724 410	23 979 473

* hors travaux menés dans le cadre des programmes régénérateurs

Sources : Plan d'entretien 2019 - 2023

D'une manière générale, le niveau élevé des budgets consacrés à l'entretien du patrimoine se montre en capacité de prendre en considération les besoins d'intervention identifiés. Le service maintenance devra néanmoins se montrer attentif à lisser le calendrier de réalisation pour atténuer les pics d'activités.

5.3.2 Exploitation du patrimoine

L'office s'astreint à effectuer un suivi administratif et technique du travail de ses prestataires, par le biais de réunions de bilan régulières. Les contrats d'entretien en vigueur sont tous récents, le plus ancien ayant été conclu en janvier 2015.

L'office devra être néanmoins attentif à anticiper la procédure de renouvellement pour ne pas créer de rupture dans la gestion des marchés. Ainsi, la procédure de mise en concurrence du marché de contrôle et d'entretien des ascenseurs a été engagée en mai 2018 alors même que le précédent contrat expirait le 30 avril 2018. Au 1^{er} janvier 2019, l'OPH gère un parc de 84 ascenseurs desservant 1 837 logements. Le suivi n'appelle pas d'observation, un bilan détaillé des interventions et des dysfonctionnements est établi par un assistant à maîtrise d'ouvrage qui en dresse un état trimestriel.

La suivi de la réalisation des visites d'entretien annuel des appareils individuels à gaz est rigoureux ; l'office déroule la procédure jusqu'à la phase d'assignation en référé. La visite d'entretien des équipements constitue l'une des composantes du contrat multi-services et prend place dans l'organisation générale mise en place pour satisfaire les exigences de visites annuelles de logement. Un tableau assure le suivi opérationnel du déroulement de la prestation en formalisant notamment les différentes étapes du processus. Cependant l'office

est invité à établir des bilans complémentaires dans un souci d'une meilleure appréhension du niveau d'avancement des vérifications réalisées sur l'année.

D'une manière générale, la multiplication des tableaux de suivi des différentes prestations de contrôle nuit à la bonne lisibilité d'ensemble des résultats obtenus.

Les diagnostics techniques réglementaires sont réalisés.

Toutefois, l'office ne respecte pas entièrement les obligations réglementaires, issues du décret 2011-629 du 3 juin 2011, concernant la réalisation des dossiers amiante dans les parties privatives (DAPP) et la mise à jour des dossiers techniques amiante (DTA). Le calendrier de réalisation des DAPP calé sur le rythme de la rotation n'est pas conforme aux dispositions réglementaires qui imposaient une échéance au 1^{er} février 2012.

L'office, invité à remédier à cette situation dans des délais rapprochés, a rappelé dans ses réponses l'ensemble des mesures mises en place. A ce titre il maintient sa position considérant avoir appliqué une stratégie structurée en la matière pour garantir la sécurité des habitants, des entreprises et des collaborateurs susceptibles d'être en contact avec de l'amiante.

En outre, Silène précise avoir défini une tranche conditionnelle au marché de diagnostics immobiliers en cours, permettant de réaliser des DAPP en masse. Elle devait être déclenchée à la parution du décret ALUR, qui finalement n'est pas paru ; toujours valide, elle est susceptible d'être déployée, sur 18 mois, pour l'ensemble du patrimoine assujéti et non investigué à ce jour. Bien que l'office estime mettre en œuvre les moyens nécessaires à la prévention et au traitement de la problématique amiante, l'Agence rappelle l'échéance fixée pour la réalisation des DAPP et demande à l'office de s'y conformer dans les meilleurs délais.

5.4 VENTES DE PATRIMOINE A L'UNITE

Initiée lors du CA du 9 février 2006, la politique de vente a été actualisée successivement les 30 octobre 2007 et 19 décembre 2013. Sur un périmètre de 386 logements mis en vente, l'office a réalisé 135 cessions depuis lors. Considérant la nécessité d'élargir le plan de vente, le CA a décidé d'intégrer 25 logements supplémentaires dont 20 individuels, l'immeuble de 3 logements « Kervallet » devant être vendu en bloc. Cette décision porte à 276 le nombre de biens identifiés à la vente. Ce même conseil a validé le principe d'établir une tarification adossée à trois niveaux de prix :

- pour les locataires occupants, une réfaction de 20 % du prix estimé par France Domaine ;
- pour les locataires du parc, la réfaction est ramenée à 10 % ;
- pour les tiers, l'estimation est majorée de 20 %.

La grille de prix est toutefois adaptée en fonction de l'attractivité des logements et de leur configuration. Elle est validée par le bureau. Les décisions de vente et éventuels arbitrages sont actés au sein d'une commission dédiée, dans une composition identique à celle de la CAL. Cette instance statue à partir de critères liés notamment à l'ancienneté dans le parc, l'absence de dette, l'adéquation de la composition familiale avec la typologie du logement et la capacité financière du candidat.

Tableau 20 : Analyse des ventes HLM

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de ventes réalisées*	7	8	6	24	20	17

*Nombre d'actes signés dans l'année

Sources : données communiquées par l'office tableaux de bord

Les objectifs qui jusque-là étaient fixés à 20 ventes annuelles sont désormais portés à 30 en 2018, 40 en 2019 et 50 dès 2020. Compte-tenu du périmètre de vente actuel et du taux de commercialisation habituellement

constatés, les objectifs apparaissent difficiles à atteindre sans que l'office ne procède à un élargissement significatif de son plan de vente. L'essentiel de l'activité repose sur la commercialisation du programme Léo Gemtel (cf. § 3.2.3) limitant de fait l'action de la responsable des ventes et par conséquent sa capacité à tenir les objectifs fixés. A titre d'illustration, sur les 17 ventes constatées à fin octobre 2018, 16 concernent cette résidence.

Les modalités de vente, constatées à partir d'un fichier de données et de l'analyse d'un échantillon ciblé de 27 dossiers, sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires applicables. Les modalités de publicité qui étaient incomplètes sur la première période du contrôle sont dorénavant mises en œuvre.

6. TENUE DE LA COMPTABILITE ET ANALYSE FINANCIERE

6.1 AUDIT LEGAL DES COMPTES

Début janvier 2016, l'office a lancé une consultation afin de désigner le nouveau titulaire du mandat de commissariat aux comptes (CAC) pour les exercices 2016 à 2021.

La procédure retenue (annonce par voie de presse) a respecté le formalisme prévu par l'ordonnance du 6 juin 2005 et son décret de décembre 2005 ainsi que le règlement intérieur de l'office et a conduit à retenir le cabinet le moins-disant pour un budget d'intervention de 24 300 euros HT.

6.2 GESTION DE LA DETTE

L'annuité locative payée par l'office est demeurée réduite sur toute la période, passant de 34 % des loyers quittancés sur 2013 à 28,5 % en 2015. Cette inflexion régulière a été interrompue à partir de 2016 avec une légère croissance du poids du service de la dette qui a atteint 32 % des loyers sur le dernier exercice clos.

Ce dernier ratio maintient néanmoins l'office au niveau du 1^{er} quartile des OPH de province²⁴, soit un écart favorable de 207 euros par logement géré, au regard de la valeur médiane nationale de cette même famille.

Afin de lui offrir les moyens de mener à bien la politique de maintenance de son parc locatif et de s'inscrire dans les objectifs de développement du PLH de la Carène, l'office a conduit, en lien avec la Caisse des Dépôts et Consignation (CDC), deux opérations de réaménagement de sa dette :

- une première, fin 2015, sur un périmètre total de près de 96 millions d'euros, combinant différentes mesures, dont l'allongement de 5 ans des prêts d'une durée résiduelle de moins de 20 ans ; avec un effet attendu consolidé de gain d'un point d'autofinancement sur la période 2016/2026 ;
- une seconde au printemps 2018, visant à pallier l'impact prévisible de la RLS, allongeant de 10 ans 63 emprunts pour un encours global de 24,3 millions d'euros ; avec l'effet attendu d'un allègement moyen de l'annuité financière annuelle de l'ordre de 740 milliers d'euros sur la période 2018/2023²⁵.

Fin 2017, la totalité du capital restant dû (CRD) par l'office s'élevait à 249,3 millions d'euros. Hormis deux emprunts :

- d'un millions euros souscrit en 2015 pour assurer le financement d'aménagements dans ses bâtiments administratifs (taux fixe de 1,79 % sur 15 ans – CRD fin 2017 = 866 667 euros),
- et de 2,7 Millions d'euros contracté en 2008 auprès de DEXIA et indexé sur l'Euribor 3 M pour assurer le portage d'une opération d'accession (CRD fin 2017 = 2 281 818 euros), la dette est adossé au financement définitif d'opérations locatives.

Ces emprunts ont été souscrits très essentiellement auprès de la CDC²⁶. Ils sont à 97 % indexés sur Livret A²⁷. A noter que l'office a encaissé en 2017 un premier « prêt de haut de bilan » d'1,5 million d'euros avec un différé d'amortissement de 20 ans, destiné à accélérer le programme d'investissement de l'établissement. Ce prêt a

²⁴ 31,9 % des loyers quittancés – ratio B 7 bis – base Bolero 2016.

²⁵ Impact partiellement neutralisé par le surcoût des nouvelles charges financières estimé à 3,8 millions d'euros au terme du rallongement.

²⁶ Représentant 94,3 % de l'encours.

²⁷ Le solde à taux fixes avec un taux moyen 1,75 %.

été ventilé sur différentes opérations locatives en cours, en réduction des fonds propres initialement affectés à leur équilibre.

Les prêts accordés par les collecteurs 1 % représentaient un CRD cumulé de 9,5 millions d'euros fin 2017 pour un taux moyen²⁸ de 0,77 %. A souligner que 44 de ces prêts, pour un encours de près de 4,4 millions d'euros, ont été versés avant 2017, avec un différé d'amortissement pouvant atteindre jusqu'à 39 ans.

Ces deux types d'emprunts, présentant des caractéristiques très spécifiques, mériteraient d'être identifiés dans la nomenclature comptable de l'office.

Fin 2017, la capacité théorique de désendettement de l'office²⁹ était de 17,2 ans pour une durée résiduelle moyenne de 23,4 ans (25 ans et 11 mois pour l'encours CDC).

L'analyse de la maturité de la dette fait encore apparaître une forte concentration des emprunts sur une durée résiduelle supérieure à 30 ans, ceci alors même que le parc affiche un âge moyen de 37 ans ; cette situation s'expliquant par les opérations récentes de renouvellement urbain, tant en restructuration qu'en développement.

Sur cette dernière période, l'amortissement financier annuel moyen serait de 11,2 millions d'euros, très proche de la charge comptabilisée en 2017 au titre de l'amortissement des actifs immobilisés.

Enfin, sur la base des amortissements dotés en 2017, la durée résiduelle d'utilisation des actifs immobilisés de l'office serait de 26,4 ans³⁰.

6.3 TENUE DE LA COMPTABILITE

6.3.1 Tenue des fiches de situation financière et comptable

Le dernier contrôle opéré par la Miilos en 2012 concluait sur le manque de fiabilité de la comptabilité de programme. Le défaut de mise à jour des fiches de situation financière et comptable (FSFC) n'avait permis, à l'époque qu'un calcul approché de l'impact sur le bilan 2011 du portage à terminaison des opérations locatives. Dans ses réponses l'office s'engageait à fiabiliser rapidement les informations contenues dans sa comptabilité de programme ; ceci par la mobilisation de ses services financiers et une mission complémentaire confiée au CAC.

L'évaluation à la mi-2018 des suites données à l'observation n° 10 du dernier rapport Miilos, adressée par l'office dans le cadre du bilan dressé à l'occasion de l'ouverture du présent contrôle, confirmait que la fiabilisation des FSFC avait été réalisée, leur cohérence avec la comptabilité générale et la qualité des informations assurée et analysées dans le rapport annuel de gestion. Or, les diligences menées à l'occasion du présent contrôle ont mis en évidence l'absence d'action corrective engagée sur la période rétrospective, et de ce fait la persistance d'incertitudes sur la situation des fonds propres de l'office.

²⁸ Essentiellement fixe.

²⁹ CRD fin 2017/CAF moyenne 2013- 2017.

³⁰ VNC des comptes 21 dotations inscrites aux comptes 6811.

Tableau 21 : Impact des opérations locatives portées à terminaison sur le FRNG 2017

Exercice 2017	Prix de revient actualisé	Emprunts	Subventions	Fonds propres	Dépenses comptabilisées	Restes à comptabiliser	Emprunts encaissés	Subventions notifiées	Restes à obtenir	Incidence FRNG
op° locatives TS	236 426 625	175 272 337	33 653 260	27 501 028	236 426 625	0	175 249 634	33 653 260	22 703	22 703
op° locatives TNS	275 593 857	198 586 696	60 093 529	16 913 632	257 599 754	17 994 103	198 871 347	59 969 530	-160 652	-18 154 755
op° locatives EC	48 292 987	34 071 493	5 507 699	8 713 795	19 511 148	28 781 839	15 059 255	4 872 405	19 647 532	-9 134 307
Sous total locatif	560 313 469	407 930 526	99 254 488	53 128 455	513 537 527	46 775 942	389 180 236	98 495 195	19 509 583	-27 266 359
op° locatives préliminaires	6 151 093	0	3 823 642	2 327 451	6 151 093			3 823 642		
Incidence nette sur FRNG	566 464 562	407 930 526	103 078 130	55 455 906	519 688 620	46 775 942	389 180 236	102 318 837	19 509 583	-27 266 359

Sources : comptabilité de programme Silène

Le contrôle a tout d'abord mis en évidence des incohérences significatives dans l'estimation du potentiel financier à terminaison (PFT).

Ainsi, le portage des opérations engagées fin 2017 sur la base du tableau de synthèse annexé dans les états réglementaires 2017, conduisait à une dégradation de ce dernier de près de 27,3 millions d'euros. Le rapport de gestion 2017 constatait quant à lui une dégradation de 15 millions d'euros sur le même exercice, le portant désormais à 11,7 millions d'euros. Il imputait cette situation aux opérations de « régénération » engagées sur le patrimoine. Or cette explication n'apparaît pas plausible : les nouveaux investissements comptabilisés sur l'exercice 2017 s'élèvent en effet à 38 millions d'euros (dont 15 millions d'euros sur le patrimoine existant). La dégradation du potentiel financier de 15 millions d'euros n'aurait donc pu être justifiée qu'avec une affectation de près de 40 % de fonds propres dans le plan de financement de ces 38 millions d'euros d'opérations, voire un autofinancement total des travaux de réhabilitations engagés au cours de l'exercice, ce qui n'est aucunement le cas.

Faute de réponse satisfaisante de la part de l'office, des diligences spécifiques ont été menées en cours de contrôle afin d'apprécier la qualité de la tenue des FSFC pour sécuriser, entre autres, l'estimation des fonds disponibles fin 2017.

La saisie et la mise à jour des fiches sont du ressort des assistantes de gestion, sous le contrôle des responsables d'opérations rattachés aux deux directions techniques. Le processus encadrant la gestion des fiches est détaillé dans une procédure détaillée, entrée en application en juillet 2017. Elle précise en introduction l'intérêt mutuel des FSFC :

- d'une part pour la direction financière, lui permettant, notamment, de répondre à l'obligation réglementaire de fournir un état annuel de l'affectation des fonds propres ;
- d'autre part pour les directions techniques, d'avoir un outil d'alerte sur le non-respect du prévisionnel ou sur le sur financement des opérations.

Sans remettre en cause la bonne application actuelle de cette procédure, il apparaît que l'office n'avait pas au moment du contrôle pris les dispositions pour retraiter l'antériorité des éléments contenus dans les fiches, dont la fiabilité, après vérification, s'est avérée critiquable sur de nombreux points.

L'obligation annuelle de rapprocher dans les états réglementaires les données issues de la comptabilité de programme de celles inscrites au bilan, a imposé, lors de la clôture des derniers exercices, un grand nombre de retraitements, parfois peu vraisemblables, visant à neutraliser ou à expliquer les écarts relevés entre les deux comptabilités. Ainsi :

- fin 2014, l'écart de 47,7 millions d'euros³¹, constaté entre les dépenses comptabilisées dans les fiches et celui des immobilisations locatives inscrites au bilan, était expliqué par le fait que les éléments sortis de l'actif n'avaient pas été traités en comptabilité de programme ; l'office prenant, par ailleurs, un engagement à les corriger en 2015. Or il s'avère que :
 - les sorties d'actif identifiées dans le tableau des mouvements des postes de l'actif immobilisé (MPAI) valorisent la réduction d'actif à 49,6 millions d'euros, laissant un écart inexpliqué d'1,9 millions d'euros ;
 - la diminution des dépenses comptabilisées dans les fiches sur les opérations terminées soldées entre 2013 et 2014 n'a été que de 34,8 millions d'euros, ce qui laisserait présager que des opérations aient été sorties de l'actif avant d'être soldées ;
 - l'engagement pris de corriger l'écart à la clôture des comptes 2015 n'a pas été tenu, ce-dernier augmentant encore pour approcher les 52 millions d'euros sur ce dernier exercice ;
- fin 2015, l'écart de 19,3 millions d'euros entre le montant des emprunts contractés tel qu'il apparaissait dans le tableau de l'état récapitulatif des dettes financières (ERDF) et celui inscrit dans les FSFC était expliqué par le non-retraitement dans l'état de la dette des emprunts précédemment adossés à des immobilisations sorties de l'actif. Or il s'avère que :
 - il est improbable que le financement par emprunt ait été retraité dans les fiches alors même que les actifs financés y demeuraient ;
 - ce même écart était de 35,1 millions d'euros fin 2014, justifié par la même explication ;
- fin 2016, les dépenses comptabilisées sur les opérations terminées soldées représentaient, en comptabilité de programme, moins de 30 % du total des dépenses enregistrées. Ce poste a été réduit de 54,3 millions d'euros entre 2015 et 2016 alors même que l'annexe des MPAI n'a enregistré qu'1,1 millions d'euros de sorties d'actifs ;
- fin 2017, l'état de rapprochement entre les éléments de bilan et ceux contenus dans les fiches coïncidait quant aux montants des dépenses comptabilisées et des subventions notifiées ; l'écart résiduel de 53,9 millions d'euros portant sur les emprunts encaissés étant en partie expliqué par 26,1 millions d'euros de financements non isolés dans l'annexe ERDF en ligne 2.2.2, car initialement adossés à des actifs cédés, démolis ou vendus ; ceci alors même qu'ils dépassaient les 35 millions d'euros dans la justification du même écart fin 2014.

Le travail de reconstitution des éléments figurant dans le tableau récapitulatif général des FSFC, annexé aux états réglementaires 2017, et rapprochés de ceux comptabilisés au bilan n'a pu être réalisé à partir des fiches détaillées.

Les retraitements réalisés par l'ancien responsable du pôle « Investissement et financement », qui a démissionné de son poste au courant de l'été 2018, n'ont pu être reconstitués³².

Une première revue détaillée des fiches a cependant pu être menée par les services financiers et techniques de l'office dans le temps du contrôle, excluant, entre autres, les fiches ne concernant pas des opérations immobilisées (stock ou GE) et contrôlant les incohérences sur les opérations clôturées.

³¹ Du fait principal de l'apurement du c/2134.

³² -56,6 M euros de dépenses comptabilisées / -22,5 M euros de subventions notifiées / -11,1 M euros d'emprunts encaissés.

Ce premier travail conclut à une dégradation du potentiel financier 2017, porté à terminaison, nettement amoindrie (-17,7 millions d'euros v/s -27,3 millions d'euros).

Sur cette base et après différents retraitements, les fonds propres restant disponibles approcheraient les 19 millions d'euros, soit 1 921 euros/logement, 40 % au-dessus de la référence médiane³³.

Prenant conscience de l'urgence et de l'importance de ce travail de fiabilisation, l'office a, en cours de contrôle, procédé à son externalisation en confiant une mission à un cabinet spécialisé qui devait la mener à bien avant la clôture des comptes 2018.

Outre les anomalies détectées dans la tenue de la comptabilité de programme, demeuraient à la date du contrôle de nombreuses opérations, livrées pour certaines de longue date, classées en « terminées non soldées », alors même qu'aucun événement ne le justifiait.

Ainsi devraient être clôturées dans le cadre de l'arrêté des comptes 2018 :

- 65 opérations de constructions neuves pour 165,8 millions d'euros de travaux ;
- 23 opérations d'acquisition-améliorations pour 7,1 millions d'euros de travaux ;
- 52 opérations de réhabilitations pour 40 millions d'euros de travaux ;
- 121 opérations de renouvellements de composants pour 9.4 millions d'euros de travaux ;
- 9 opérations de résidentialisation pour 6.2 millions d'euros de travaux ;

ceci alors même que certaines clôtures d'opérations ont été présentées en bureau de CA entre 2009 et 2018 sans que leur clôture dans PREM n'ait été modifiée en « terminé soldé ».

Dans sa réponse écrite, l'office indique que la situation décrite dans le rapport est désormais régularisée. La mission externalisée évoquée dans le rapport a été menée à bien. Elle a permis de fiabiliser l'ensemble de la comptabilité de programme et de présenter pour clôture au bureau 705 fiches et de les inscrire sous la rubrique ad-hoc sous Prem. En janvier 2020, ne demeuraient que 43 fiches terminées non soldées à présenter en clôture au cours de l'exercice 2020.

En parallèle, l'office indique avoir mené un travail de fiabilisation de l'ensemble de sa comptabilité de programme permettant le rapprochement avec la comptabilité générale. Les états réglementaires 2018 ont été sécurisés sur les différents points prévus par l'instruction comptable. Cet exercice a permis le calcul du potentiel financier au 31 décembre 2018 soit 36,6 millions d'euros et d'estimer ce montant porté à terminaison des opérations engagés à cette même date à près de 32 millions d'euros contre les 19 millions qui avaient pu être estimés lors du contrôle sur place et les 11,7 millions affichés dans le rapport de gestion à la clôture des comptes 2017.

D'autre part, l'office signale le renforcement du service comptabilité, la mise en place de points d'activité réguliers entre les directions techniques et la DAF ainsi que le transfert de l'actualisation financière des FSFC au service comptabilité.

L'exercice de sécurisation de la comptabilité de programme a permis de conforter très sensiblement la structure financière de l'office améliorant, d'après ses calculs, le montant de fonds propres disponibles pour les opérations de développement et d'amélioration de son parc de près de 20 millions d'euros par rapport au niveau admis précédemment. L'office signale par ailleurs que le potentiel financier à terminaison obtenu après les travaux de fiabilisation des données s'avère conforme à celui pris en compte dans les perspectives ayant permis d'orienter les décisions stratégiques du CA pour la période 2016-2017.

³³ Médiane nationale 2016 = 1 375 euros/lgt – source DIS définitif 2016.

6.3.2 Valorisation des coûts internes immobilisés ou stockés

Le rapport Miilos de 2012 dénonçait le caractère forfaitaire du calcul des coûts internes valorisés dans les opérations locatives ou d'accession. L'office a néanmoins intégré selon cette même méthode près de 3,5 millions d'euros de coûts internes au cours des exercices 2013-2017, dont 75 % imputés sur le développement locatif et près de 17 % sur les travaux de maintenance immobilisés (réhabilitations, résidentialisations, renouvellements de composants).

Les coûts internes immobilisés via le c/7221 ont fortement fléchi sur la période, passant de 1 million d'euros en 2011 à une moyenne annuelle de l'ordre de 620 milliers d'euros sur les quatre exercices suivants.

Dans sa synthèse de l'audit des comptes sociaux 2016, le commissaire aux comptes rappelle un point d'audit déjà relevé en 2015 et non pris en compte par l'office : il demandait une révision de la méthode de valorisation des coûts internes de maîtrise d'ouvrage et de conduite d'opération, en conformité avec les termes de la nouvelle Instruction comptable qui précise que les organismes doivent respecter le principe d'une imputation rationnelle de leurs coûts internes, en tenant compte du niveau réel d'activité par rapport à la capacité de production de l'organisme.

D'autre part ce même cabinet souligne :

- qu'il conviendra d'apporter une attention particulière à la non-incorporation d'une sous, ou suractivité dans la méthode calcul retenue ;
- que l'office n'avait pas fourni, au moment de la synthèse finale sur les comptes 2016, les éléments prouvant que la valorisation des coûts internes 2016 ne dépassait pas les salaires des personnels en charge de la conduite d'opération.

Face à ce point d'audit maintenu en 2016, l'office s'est engagé à revoir sa méthodologie de valorisation de ses coûts internes pour la clôture des comptes 2017. Dans les faits, cet engagement n'a pas été tenu.

L'office a néanmoins détaillé les coûts internes valorisés dans ses comptes 2017, sur la base de 3 % des dépenses comptabilisées (à noter un écart de 9 900 euros entre le calcul détaillé et le montant inscrit au c/7221).

Un contrôle des coûts internes immobilisés au regard du plafond des charges valorisables a été réalisé sur la base de la masse salariale chargée des services « projets neufs et aménagement » et « projets sur l'existant », soit 805 325 euros.

Le taux de valorisation des services en coûts internes immobilisés aurait donc été de 84 % sur 2017³⁴.

L'exercice de reconstitution, sur cette même base, du plafond des charges valorisables sur l'exercice 2013 a été mené pour les besoins du contrôle. La masse salariale chargée des deux services concernés et de leur direction était, à l'époque de 894 255 euros alors même que la conduite d'opération valorisée dans les comptes 2013 a été comptabilisée à hauteur de 1 003 701 euros, dépassant de 12 % le maximum des coûts internes valorisables sur cet exercice.

Par ailleurs, l'office a engagé en cours de contrôle un travail de réflexion, associant les deux services techniques concernés ainsi que la direction financière, visant à refonder les bases et la méthode de valorisation des coûts internes immobilisés ou stockés.

³⁴ Ce calcul n'a pas intégré les 43 825 euros d'honoraires facturés sur l'exercice sous forme d'honoraires de gestion pour la conduite du projet d'aménagement de la ZAC du Plessis.

Ces travaux devraient, après différents arbitrages relatifs :

- à l'estimation du point-mort d'activité des services concernés ;
- au périmètre des coûts valorisables ;
- à la nature des investissements susceptibles d'être valorisés par des coûts internes et aux modalités de leur imputation rationnelle ;

aboutir avant la clôture des comptes 2018 à la refondation des coûts de conduite d'opération dans les opérations immobilisées ou stockées et permettre de lever l'observation formulée par le commissaire aux comptes lors des revues d'audit menées dans ses travaux précédents.

Appelé à refonder les modalités de calcul de ses coûts internes sur la base de clés analytiques adaptées, l'office a indiqué, dans ses réponses, que le travail engagé en cours de contrôle a donné lieu à la définition d'une nouvelle méthodologie. Cette dernière sera applicable, dès le 1^{er} janvier 2020, aux nouvelles opérations d'investissement, aussi bien pour le neuf que pour la réhabilitation, après approbation du conseil d'administration. De plus une revue de ces frais de conduite d'opération sera réalisée chaque année dans le cadre de l'arrêté des comptes en vérifiant que la production immobilisée (coûts internes) reste inférieure ou égale aux charges de personnel affectables.

6.3.3 Traitement comptable des opérations de réhabilitation

L'Instruction comptable qui a détaillé les dispositions issues du règlement n° 2015-04 de l'ANC a précisé que *« les dépenses de gros entretien qui interviennent à l'occasion de programmes de réhabilitation ont, par définition, pour seul objet de vérifier le bon état de fonctionnement des installations ou d'y apporter un entretien sans prolonger leur durée de vie au-delà de celle prévue initialement »*.

Le contrôle a été l'occasion de vérifier le respect de ces dispositions sur trois opérations de réhabilitation, livrées récemment³⁵, à savoir, les opérations

- « Bretagne » sur la commune de Montoir ;
- « moulin Batard » sur la commune du Croisic ;
- « la Souchais » sur la commune de Donges.

Il s'avère, qu'après un travail commun mené entre les services technique et comptable, des dépenses relevant du « gros entretien » ont été immobilisées à tort avec toutefois un niveau inférieur aux fonds propres affectés pour les opérations de Montoir et du Croisic³⁶.

A contrario, l'analyse du plan de financement du programme de la « Souchais » à Donges a mis en évidence :

- un sur financement des dépenses réellement engagées de l'ordre de 115 milliers d'euros ;
- 336 milliers d'euros de dépenses de GE immobilisées à tort.

Sur l'opération de Donges, l'office devra rembourser les financements mobilisés à tort et, sur l'ensemble des opérations de réhabilitation ou de régénération en cours, isoler la part de travaux relevant de dépenses de gros entretien devant être exclues des plans de financement des travaux immobilisables.

De même, pour les opérations dites de « régénération » nécessitant que les travaux sur immeubles soient menés en site libéré, les pertes d'exploitation liées à une vacance locative organisée ainsi que les coûts

³⁵ Les trois opérations étaient classées en « terminées non soldées » dans la compatibilité de programme fin 2017.

³⁶ Respectivement 222 Milliers d'euros de GE immobilisées à tort sur l'opération « Bretagne » pour 264 milliers d'euros de fonds propres affectés et 17 milliers d'euros de GE immobilisées à tort sur l'opération « moulin Batard » pour 27 milliers d'euros de fonds propres affectés.

exceptionnels pris en charge par l'office³⁷ devront être bien identifiés lors de l'engagement de l'opération et suivis au cours de la phase de travaux en dehors des coûts d'investissement (cf. §5.2).

Après avoir rappelé les conditions ayant abouti à une diminution du prix de revient de l'opération de Donges comparé à celui qui avait justifié la demande de financement, Silène signale dans ses réponses écrites être désormais dans l'attente de la réponse de la Banque des Territoires, interrogée pour une demande de remboursement anticipé.

6.3.4 Apurement du compte de travaux de réhabilitation comptabilisés avant la réforme comptable de 2005

La synthèse de l'audit des comptes 2013 présentée par le commissaire aux comptes en juin 2014 observe que :

« les travaux d'amélioration antérieurs au 1^{er} janvier 2005 totalement amortis n'ont pas fait l'objet d'une analyse et d'une sortie, comme le prévoit l'Instruction comptable » et préconise d'analyser ces immobilisations *« afin de les sortir de l'actif, le cas échéant »*.

Ces observations faisaient suite à un certain nombre de difficultés rencontrées lors de la prise de fonction du nouveau titulaire du mandat de commissariat aux comptes en avril 2011 (clôture des comptes 2010) avec des anomalies relevées jusqu'à la clôture des comptes 2013.

L'office doit mettre en œuvre un processus visant à l'apurement progressif du solde des travaux restant inscrits fin 2017 au c/2134, concernant 43 opérations de réhabilitation pour un montant brut de 13,8 millions d'euros.

Un travail a été initié par l'office en 2014, associant les éditeurs de logiciel PREM (compta générale) et SALVIA (compta de programme) afin de corriger les anomalies détectées par le CAC demandant, notamment, l'analyse des travaux d'amélioration en vue de leur éventuelle sortie d'actif.

L'office a sorti de son actif respectivement 44,7 millions d'euros puis 1,5 millions d'euros lors des opérations de clôture des comptes 2014 et 2015. Ces « mises au rebut » ont été opérées au seul motif que leur valeur nette comptable était nulle et sans que l'exercice de rattachement des travaux de réhabilitation aux composants identifiés en 2005 n'ait été réalisé. Cette condition constituait un préalable aux sorties des travaux totalement amortis au seul montant non réescomptable sur les différents composants. Les sorties d'actif, opérées ultérieurement, sur ce compte ont été limitées aux programmes, précédemment réhabilités, et dans lesquels des logements ont été cédés.

Après avoir dressé un état des lieux de la situation au 31 décembre 2019³⁸, Silène informe, dans ses réponses écrites, qu'un travail est en cours entre la direction administrative et financière et la direction valorisation du patrimoine pour l'arrêté des comptes 2019 afin d'identifier la nature des travaux réalisés, et de décider de la sortie ou non des travaux d'amélioration dont la valeur nette comptable est à zéro. Les écritures de sortie seront ensuite à saisir en détail pour le bilan. Ce travail sera réalisé chaque année jusqu'à apurement définitif du compte 2134.

³⁷ Frais de déménagements, frais d'ouverture de compteurs...

³⁸ A la date du contrôle, le solde du compte 2134 était de 13, 752 millions d'euros et concernait 26 opérations pour 46 fiches créées dans Salvia. Les travaux inscrits dans ce compte ont été réalisés entre 2001 et 2007 pour une durée d'amortissement de 15 ans. Au 31 décembre 2019, 31 fiches avaient une valeur nette comptable à zéro, représentant 8,093 millions d'euros, soit 60% du solde du compte 2134.

6.3.5 Adossement de la provision pour gros entretien

Tableau 22 : Adossement de la PGE à la clôture des exercices 2012 à 2017

Rubriques	Montants en milliers d'euros					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde du c/ 1572 au 1er janvier	5 664 825	6 172 266	6 676 353	6 321 369	3 077 770	3 625 959
Dotations	3 609 865	3 306 060	2 130 000	931 104	3 255 701	1 146 383
Reprises	3 101 424	2 802 973	2 484 984	4 174 703	971 193	1 562 223
Reclassement en RAN suite nouveau règl comptable					1 736 319	
Solde du c/ 1572 au 31 décembre	6 173 266	6 675 353	6 321 369	3 077 770	3 625 959	3 210 119
Impact du résultat exercice	- 508 441	- 503 087	354 984	3 243 599	-2 284 508	415 840

Sources : fichiers Silène

L'office provisionne ses travaux de gros entretien (PGE) au titre des trois exercices à venir³⁹. La provision est fondée sur la base d'un plan de travaux qui a connu différents aléas au cours de la période récente. Le plan d'entretien prévisionnel était jusqu'en 2017 arrêté annuellement par le conseil d'administration lors du débat budgétaire de décembre.

La PGE a fait l'objet d'un point d'audit spécifique du CAC lors des contrôles de clôture de l'exercice 2015. Le cabinet a constaté le faible pourcentage de réalisation des travaux réalisés sur l'exercice 2015 (849 milliers d'euros) au regard des montants provisionnés fin 2014 pour ce même exercice (1,9 millions d'euros), révélant un taux de réalisation limité à 44 %. En conséquence, les montants initialement provisionnés fin 2014 pour assurer la couverture des dépenses prévisionnelles des années 2016 et 2017 ont été très sensiblement réduits à la baisse pour les rendre cohérents avec le niveau de dépenses effectivement réalisé sur les derniers exercices (de l'ordre de 710 milliers d'euros annuels).

Cet exercice a réduit de plus de 3 millions d'euros le niveau de provision habituellement inscrite au c/1572 du bilan. Ce réajustement, réalisé un an avant la mise en œuvre du nouveau règlement relatif aux comptes annuels des OLS, a eu, via le jeu des dotations et reprises, un impact favorable sur le résultat annuel 2015, l'améliorant de plus d'un tiers.

D'autre part, l'office a revu en 2016 l'estimation de sa PGE afin de se mettre en conformité avec les dispositions de la nouvelle réglementation comptable. A cette fin, il a retenu dans ses travaux provisionnables trois principales natures d'intervention, à savoir : le traitement du clos et du couvert et la modernisation des parties communes, tout en maintenant l'horizon de sa PGE à trois ans. Cet exercice réalisé sur les travaux de PGE inscrits au bilan 2015 a libéré plus d'1,7 millions d'euros de travaux qui, n'étant plus adossés aux nouveaux principes de provisionnement retenus ont été réaffectés en capitaux propres, réduisant la PGE du bilan d'ouverture 2016 à 1,3 millions d'euros.

Enfin, une nouvelle révision du plan de travaux opérée fin 2016 a nécessité une dotation complémentaire afin de couvrir les dépenses nouvelles inscrites au programme de travaux pour 2017 et 2018.

La réduction au 1^{er} janvier 2016 de plus de la moitié de la PGE constituée fin 2015, cumulée à la dotation complémentaire ont dégradé le résultat 2016 de plus de 2,3 millions d'euros, soit près d'un tiers de son montant.

Afin de prévenir l'impact lié aux aléas de programmation des travaux prévisionnels de maintenance et à des méthodes de provisionnement mal stabilisées, l'office a souhaité refonder les modalités d'adossement de sa PGE à partir du plan d'entretien (cf. § 5.3.1).

³⁹ Incluant, jusqu'en 2016, la fraction de redevance perçue auprès des gestionnaires de foyers pour des travaux non programmés restant à réaliser.

Sur ce point, l'office devra lors des opérations de clôture de ses comptes :

- justifier que le plan prévisionnel d'entretien arrêté constituera la base d'une pratique « bien établie » en matière de gros entretien ;
- arbitrer, en lien avec le commissaire aux comptes :
 - sur la nature du changement opéré dans le calcul de la PGE entre un changement de méthode initiée à sa propre initiative⁴⁰, conduisant à une meilleure information financière et un changement d'estimation ;
 - l'opportunité de comptabiliser une PGE départie de la contrainte d'un horizon prévisionnel autre que celui du terme des travaux inscrits dans le PEPR.

6.4 ANALYSE FINANCIERE

6.4.1 Analyse de l'exploitation

L'incidence du dispositif de RLS mis en place par la Loi de finances 2018 a été estimée par les services de Silène à 1 840 804 euros pour l'année en cours (de février à décembre), soit :

- 2 008 150 euros en année pleine pour 2019 ;
- 4 016 320 euros à compter de 2020 ;

Cette perte brute de produits locatifs correspondrait en 2020 à 55 % de l'autofinancement moyen annuel dégagé par l'office sur les exercices 2015 à 2017. Cet impact pourra être éventuellement majoré par les montants retenus au titre des ménages non bénéficiaires de l'APL mais dont les ressources seraient inférieures aux plafonds de RLS.

Au titre des mesures compensatrices, l'OPH :

- a bénéficié du dispositif de lissage de l'impact de RLS (du fait d'une population logée bénéficiant d'APL surreprésentée au regard des valeurs pivots) d'une réduction de la cotisation principale à la CGLLS 2017 de 389 647 euros, calculée selon la formule suivante :
 - une majoration de 4,19 % des loyers quittancés (1 528 908 euros) ;
 - une réduction de 353 euros par ménage allocataire (- 1 918 055 euros) ;
- a opté pour un allongement de 10 ans d'une partie de son encours de dettes CDC à compter du 1^{er} juillet 2018 (24,3 millions d'euros, soit environ 10 % de son encours) ;
 - l'allègement d'annuité escompté en année pleine sera de l'ordre de 800 milliers d'euros (782 162 euros pour 2019, soit environ 2 points d'autofinancement) ;
 - le surcoût en charges d'intérêt sera de 3,8 millions d'euros, soit 51 % de l'allègement d'annuités cumulé sur la période 2018-2028.
- est en négociation avec la CDC pour un réaménagement de son encours de dette (baisse des marges, révision de la progressivité...) avec un impact estimé sur l'annuité de l'ordre de – 3 millions d'euros annuels ; la proposition devait être présentée au CA de décembre 2018 ;
- n'a pas donné suite à la possibilité de souscrire sur l'enveloppe de PHB 2.0 (prêt « Booster »⁴¹).

⁴⁰ Rendue possible par le règlement ANC n° 2018-01 du 28 avril 2018 concernant les changements de méthodes, changements d'estimation et corrections d'erreurs.

⁴¹ Différé d'amortissement sur 20 ans à taux fixe, puis amortissement au-delà sur une période de 10 à 20 ans au TLA +0,60 avec en contrepartie une ouverture de droits de réservation au bénéfice d'Action Logement.

L'office a réalisé une simulation actualisée à septembre 2018 mesurant l'impact net de mise en œuvre du dispositif RLS sur le quittancement des huit premiers mois de l'année 2018 soit une perte de loyers nette de 5,34 %.

Tableau 23 : Évolution de l'autofinancement net de l'organisme

Montants en milliers d'euros					
Rubriques	2013	2014	2015	2016	2017
Marge sur accession	-86	-24	1	-25	53
Loyers	33 847	35 969	37 605	38 498	39 119
Coût de gestion hors entretien	-10 877	-10 316	-11 059	-11 698	-12 553
Entretien courant	-1 451	-1 398	-1 586	1 777	-1 545
GE	-3 066	-3 269	-3 556	-3 758	-4 263
TFPB	-4 223	-3 830	-3 899	-3 872	-3 907
Flux financier	-139	77	96	428	360
Flux exceptionnel	-462	275	701	1 735	447
Autres produits d'exploitation	576	1 752	601	733	923
Pertes créances irrécouvrables	-108	-112	-313	-220	-361
Intérêts opérations locatives	-4 437	-4 436	-2 864	-3 351	-3 289
Capacité d'autofinancement	9 573	14 687	15 726	16 693	14 984
Remboursements d'emprunts locatifs	-6 334	-6 920	-7 825	-8 559	-9 132
Autofinancement net (1)	3 240	7 768	7 902	8 134	5 852
% du chiffre d'affaires	9,4 %	20,6 %	16,0 %	19,0 %	14,5 %

(1) L'autofinancement net est la mesure pour un organisme des ressources tirées de son activité d'exploitation au cours d'un exercice (excédents des produits encaissables sur les charges décaissables) restant à sa disposition après remboursement des emprunts liés à l'activité locative (à l'exclusion des remboursements anticipés) hors opérations démolies, cédées ou sorties de composants. A partir de 2014, prise en compte de tous les emprunts locatifs, les remboursements anticipés étant toujours exclus.

Sources : états réglementaires annuels

L'office tire très essentiellement ses produits de l'activité locative. L'activité accession a été très marginale sur la période récente ; la marge brute moyenne annuelle dégagée sur cette activité n'a représenté que 0,03 % du chiffre d'affaires annuel.

Les loyers quittancés ont progressé de 5,3 millions d'euros au cours des cinq derniers exercices, dont 4,6 millions d'euros pour les seuls logements familiaux. Cette croissance est, en partie, la résultante de l'augmentation générale des loyers⁴² et, plus essentiellement, du développement du parc locatif sur la période (pour mémoire, +7 % sur la période).

Les pertes annuelles de produits locatifs liées à la vacance sur les logements familiaux, de l'ordre d'1,6 millions d'euros, ont fléchi à partir de 2014 pour connaître une augmentation sensible en fin de période avec la mise en œuvre des premiers programmes de « régénération » et, de manière plus accessoire, avec la mise en vente du programme Léo Gempfel (voir cf. 3.2.3).

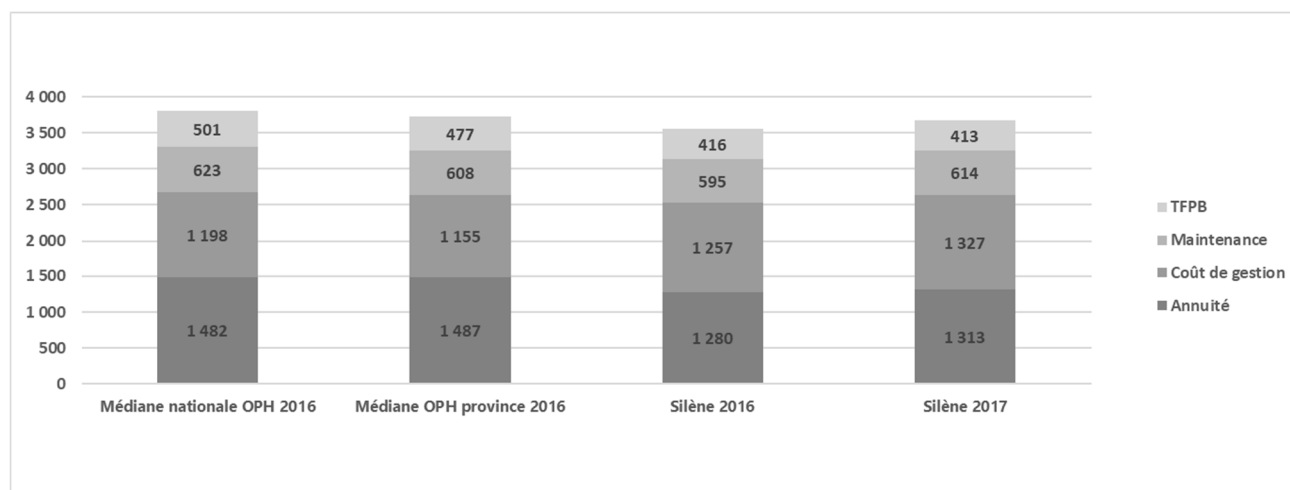
Les produits quittancés sur les logements familiaux sont complétés des loyers des garages et commerces ainsi que des redevances perçues auprès des gestionnaires de structures. Ces dernières ont sensiblement augmenté sur la période avec la mise en service du foyer Résidétapes à la mi-2013, la MAPAD Galathée au printemps

⁴² De l'ordre de 250 euros/logement en cinq ans.

2014, l'extension du FJT de Saint Nazaire et la mise en service de la maison des Compagnons du Devoir à Montoir courant 2017.

Avec une moyenne de 3 813 euros annuels par logement géré le ratio du loyer quittancé se situe au niveau du 6^{ème} décile des OPH de province, environ 100 euros au-dessus de la valeur médiane du ratio⁴³. Cet écart s'explique par un taux de vacance de près de 2 points inférieur à la médiane nationale⁴⁴ ce qui se traduit par un produit locatif supplémentaire de 322 euros par an et par logement, et non par le niveau des loyers établi pour sa part en dessous de la médiane.

Figure 2 : Indicateurs d'exploitation



De l'ordre de 1 120 euros au logement géré sur les trois premiers exercices, le coût de gestion a augmenté en fin période pour atteindre respectivement 1 257 et 1 327 euros sur les exercices 2016 et 2017, soit sur cette dernière année plus de 130 euros au-dessus du ratio médian⁴⁵. Cependant en retirant des coûts de gestion la seule contribution due au titre de la part variable de la cotisation additionnelle à la CGLLS payée en 2016 et 2017, le ratio de coût de gestion reculerait sur une valeur proche de 1 160 euros au niveau de la référence médiane des OPH de province (cf. commentaires supra § 2.5.2).

Limitées aux dépenses inscrites en entretien courant non récupérable (c/6151 NR) et à celles à celles comptabilisées en dépenses de gros entretien sur les biens immobiliers locatifs (c/6152 NR), les dépenses de maintenance supportée par l'exploitation ont augmenté régulièrement au cours des années 2013 à 2017, passant de 4,5 millions d'euros à 5,8 millions d'euros. Néanmoins à 614 euros au logement géré, le ratio n'atteint la valeur médiane des OPH de province que sur ce dernier exercice⁴⁶. Néanmoins, ce dernier ratio ne valorise pas divers achats de fournitures qui pourraient être assimilés à des dépenses d'entretien courant mais qui, faute de retraitement comptable, n'ont pas été intégrés dans le calcul de l'effort de maintenance.

Cependant, en rajoutant à l'effort de maintenance une fraction du c/611 pour la part assimilable à de l'entretien courant⁴⁷, d'un montant moyen annuel dépassant les 500 milliers d'euros, le ratio corrigé au logement serait

⁴³ Soit 3 727 euros - médiane 2016 du ratio B9 – source Boléro 2016.

⁴⁴ Source DIS : médiane nationale du taux de vacance 2016 = 4,9 % contre 3,0 % pour Silène.

⁴⁵ Soit 1 155 euros - médiane 2016 du ratio B6 – source Boléro 2016.

⁴⁶ Soit 608 euros - médiane 2016 du ratio B8 – source Boléro 2016.

⁴⁷ Hygiène et sécurité, espaces verts, production de chaleur, entretien ascenseurs, robinetterie, portails...

porté à 640 euros, en valeur moyenne 2014-2017⁴⁸, soit à un niveau plus cohérent avec les références de la profession⁴⁹ et la qualité d'entretien du parc locatif.

Hormis sur 2016 qui a enregistré un dégrèvement d'un niveau exceptionnel⁵⁰, le montant de la TFPB, net des différents abattements⁵¹, demeure stable à un niveau proche de 3,9 Millions d'euros annuels, soit environ 10 % des loyers quittancés. Il faut également signaler que les 277 milliers d'euros de dégrèvements liés aux travaux d'accessibilité et d'économie d'énergie, notifiés sur 2017, n'ont pas été comptabilisés sur ce dernier exercice.

Ramenée au logement assujetti la taxe moyenne s'élevait en fin de période à 567 euros pour son montant brut et 493 euros après dégrèvements, soit un montant de 57 euros inférieur à la valeur médiane des OPH⁵². L'impact annuel de cette charge fiscale allégée sur l'autofinancement peut être estimé à 450 milliers d'euros.

Les flux d'exploitation sont complétés par :

- un flux financier, qui avec une moyenne annuelle inférieure à 150 milliers d'euros, est demeuré d'un niveau modeste sur toute la période ;
- un flux exceptionnel qui a été marqué en 2013 par l'abandon de projets (845 milliers d'euros) et des charges liées à des sinistres (506 milliers d'euros) ;
- les produits nets du dispositif de la Mutualisation HLM qui ont dépassé un million d'euros en 2014 ;
- des subventions d'exploitation versées par la Ville de St Nazaire, d'une moyenne annuelle de l'ordre de 160 milliers d'euros, versées en contrepartie du recours à des entreprises d'insertion par l'emploi ceci, notamment pour des travaux d'espaces verts.

D'une moyenne de 110 milliers d'euros en début de période, les admissions en non-valeur et abandons de créances ont dépassé, en moyenne, 300 milliers d'euros annuels sur les exercices 2015 à 2017.

Le service de la dette a fléchi jusqu'en 2015, atteignant un point bas à 28,4 % des loyers ; ratio proche du 1^{er} décile des OPH de province. Le financement de la politique active de développement ainsi que la requalification du parc locatif ancien s'est traduit par un accroissement sensible du poids de l'annuité à compter de 2016, cette-dernière approchant les 32 % des loyers quittancés sur l'exercice 2017, maintenant toutefois le ratio de l'office au niveau du 1^{er} quartile des OPH de province (médiane à 36,4 %).

La capacité d'autofinancement (CAF) dégagée par l'office rapportée au chiffre d'affaires annuel a augmenté de 10 points à compter de 2014 pour se stabiliser à près de 37 % depuis lors. L'inflexion notable de la charge d'intérêts a été largement compensée par l'augmentation régulière de l'amortissement financier, majoré de près de 2 millions d'euros au cours des quatre derniers exercices.

Néanmoins l'autofinancement net dégagé par l'office a connu un redressement très significatif à compter de 2013. Il oscille entre 14,5 % et 20,6 %, pour une médiane nationale de l'ordre de 12,2 % en 2016.

⁴⁸ En excluant 2013, année atypique.

⁴⁹ Médiane DIS 2016 à 652 euros.

⁵⁰ Dégrèvement total de 1 550 milliers d'euros comptabilisés en c/771, dont 1 116 milliers d'euros au titre des économies d'énergie.

⁵¹ ZUS, mise aux normes handicap, économie d'énergie.

⁵² Source DIS 2016 – Fédération des OPH.

Tableau 24 : Résultats comptables et plus-values de cessions

Rubriques	Montants en milliers d'euros				
	2013	2014	2015	2016	2017
Résultats comptables	925	8 868	10 215	7 452	9 370
- Dont part des plus-values de cessions en %	59,3 %	5,7 %	4,3 %	27,1 %	37,8 %

Sources : états réglementaires annuels

L'excédent brut d'exploitation (EBE) représentait 15,7 millions d'euros en 2018, représentant 41,16 % du chiffre d'affaire annuel (rapporté à une médiane des offices de 43,5 %). Malgré de grandes variations d'une année sur l'autre, l'impact moyen des dotations et reprises d'amortissements et de provisions a été faible sur la période, réduisant le résultat d'exploitation de l'ordre de 500 milliers d'euros.

Le résultat d'exploitation est complété par un résultat financier modeste et un résultat exceptionnel en forte croissance depuis 2014 :

- si le résultat exceptionnel 2013 a été grevé par la comptabilisation de charges liées à des sinistres et à l'abandon d'opérations, celui de 2016 a enregistré un dégrèvement de TFPB d'un niveau exceptionnel ;
- les plus-values liées aux ventes HLM, de l'ordre de 500 milliers d'euros sur la période 2013-2015, ont enregistré une croissance forte en fin de période, dépassant les 2 millions d'euros en 2016 et 3,5 millions d'euros en 2017.

D'un montant modeste en 2013, le bénéfice comptable des exercices suivants a toujours été de très bon niveau, approchant en moyenne 9 millions d'euros, soit 24 % du chiffre d'affaires annuels moyen des quatre derniers exercices.

6.4.2 Structure financière

Tableau 25 : Bilans fonctionnels

Montants en milliers d'euros					
Rubriques	2013	2014	2015	2016	2017
Capitaux propres	125 340	134 101	148 486	158 675	169 608
Provisions pour risques et charges	9 060	8 183	5 001	5 215	5 622
- Dont PGE	6 916	6 645	3 498	3 626	3 210
Amortissements et provisions (actifs immobilisés)	160 296	121 366	128 836	138 775	149 156
Dettes financières	199 683	219 545	226 904	235 223	251 889
Actif immobilisé brut	-465 091	-447 697	-462 406	-487 536	-523 748
Fond de Roulement Net Global (FRNG)	29 289	35 498	46 821	50 352	52 527
FRNG à terminaison des opérations (1)					nc
Stocks (toutes natures)	5 021	10 228	7 268	5 882	5 121
Autres actifs d'exploitation	32 626	26 219	23 815	20 927	20 941
Provisions d'actif circulant	-3 127	-3 793	-4 060	-4 273	-4 199
Dettes d'exploitation	-10 356	-11 045	-13 331	-11 438	-12 989
Besoin (+) ou Ressources (-) en FR d'exploitation	24 164	21 609	13 692	11 098	8 874
Créances diverses (+)	3 861	2 860	393	380	779
Dettes diverses (-)	-22 529	-21 351	-10 532	-8 027	-8 091
Besoins (+) ou Ressource (-) en FR Hors exploitation	-18 668	-18 491	-10 139	-7 647	-7 312
Besoin (+) ou Ressources (-) en FR (2)	5 496	3 118	3 553	3 451	1 562
Trésorerie nette	23 793	32 380	43 268	46 901	50 965

(1) Fonds de roulement net global à terminaison: mesure de l'excédent en fin d'exercice des ressources stables de l'organisme (capitaux propres, subventions d'investissement, emprunts...) sur ses emplois stables (immobilisations corporelles et financières essentiellement) y compris les amortissements courus non échus (ACNE) en se plaçant comme si les opérations engagées étaient terminées, toutes les dépenses étant réglées et toutes les recettes étant encaissées.

(2) La ressource ou le besoin en fonds de roulement résulte d'un décalage temporel entre les paiements et encaissements. Un montant en attente de paiement supérieur à celui des encaissements en attente crée une ressource, situation qui renforce la trésorerie de l'organisme. L'inverse crée un besoin en fonds de roulement, situation tendant à pénaliser le niveau de la trésorerie.

Sources : états réglementaires annuels

Tableau 26 : Flux de trésorerie

Montant en milliers d'euros		
Rubriques	Flux de trésorerie	Fonds de roulement
Fonds de roulement fin 2013		29 289
Autofinancement de 2014 à 2017	29 654	
Dépenses d'investissement	-116 807	
Financements comptabilisés	105 134	
Autofinancement disponible après investissements	17 981	
Remboursements d'emprunts non locatifs (bâtiments administratifs...)	0	
Cessions d'actifs	7 997	
Remboursement anticipés d'emprunts locatifs (démolitions, cessions...)	-1 971	
Autres ressources (+) ou emplois (-)	-769	
Flux de trésorerie disponible	23 238	
Fonds de roulement fin 2017		52 527

Sources : états réglementaires annuels

Le fonds de roulement net global (FRNG) s'est amélioré de 23,2 Millions d'euros en quatre ans sous l'effet cumulé :

- des autofinancements annuels dégagés entre 2014 et 2017 (+29.6 millions d'euros), mobilisés à hauteur de 11,7 millions d'euros pour financer les dépenses d'investissements, en complément de la mobilisation de ressources externes (laissant disponible près de 18 millions d'autofinancement après investissement) ;
- des remboursements anticipés opérés au cours des quatre derniers exercices (-1.9 millions d'euros) ;
- des produits nets des cessions d'actifs, très essentiellement issus de la vente HLM (+8 millions d'euros) ;
- ainsi que de l'incidence nette de différents éléments de bilan, dont l'évolution des dépôts locataires et de certaines provisions (-0.8 millions d'euros).

Fin 2017, le FRNG dépassait 52,5 millions d'euros, garantissant la couverture de 7,6 mois de dépenses contre une référence médiane de 4,7 mois.

Les nombreuses défaillances relevées dans la tenue de la comptabilité de programme hypothèquent le calcul des fonds propres restant disponibles à terminaison des opérations engagées fin 2017. Néanmoins, au-delà des travaux de sécurisation actuellement en cours, l'exercice de projection financière menée sous Visial a d'ores et déjà permis de corriger les conclusions contenues dans le rapport de gestion 2017 qui, calculé sur les éléments non fiabilisés des FSFC, estimait les fonds propres restant disponibles à moins de 12 millions d'euros avec une dégradation inexplicable de près de 15 millions d'euros par rapport au même calcul réalisé fin 2016 (cf. § 6.3.1). En effet, le déficit de couverture des dépenses d'investissement comptabilisées depuis 2013, soit 11,7 millions d'euros sur un total de 116,8 millions d'euros, met en évidence un ratio de 10 %, cohérent avec celui des fonds propres affectés, jusqu'à récemment dans les opérations, rendant peu plausible une dégradation importante du potentiel financier présenté par l'office dans son rapport de gestion entre la valeur calculée au bilan et son portage à terminaison des opérations non clôturées fin 2017.

Les actifs comptabilisés en stocks, d'une moyenne inférieure à 7 millions d'euros, ont varié sur la période avec la clôture, fin 2015, d'une opération d'aménagement sur la ZAC du Clos du Moulin sur la commune de La Chapelle des Marais, la prorogation de la convention d'aménagement sur la ZAC du Plessis à St Nazaire avec la commercialisation des premiers lots en 2016, la commercialisation d'un programme d'accession sociale de 11 logements sur le quartier Bouletterie/Chesnaie, ainsi que la réalisation d'opérations en VEFA (Ilot de la gare, Maison de l'enfance...).

Les actifs d'exploitation ont fléchi de plus de 11 millions d'euros sur la période, les subventions notifiées restant à encaisser, inscrites en c/441 expliquant à elles seules ce retrait car passant de 20 millions d'euros fin 2013 à 9 millions d'euros fin 2017.

Les créances diverses inscrites aux bilans 2013 et 2014, respectivement pour 3,4 millions d'euros et 2,4 millions d'euros étaient liées aux deux opérations d'aménagement en cours.

Outre les fournisseurs d'immobilisations, les dettes diverses incluent, sur toute la période, 2,6 millions d'euros relatif à l'avance faite par la Carène pour le portage de l'opération d'aménagement de la ZAC du Plessis.

L'écart entre les emplois et ressources inscrits en bas de bilan s'est traduit sur les cinq exercices contrôlés par un besoin en fonds de roulement (BFR), en retrait néanmoins d'un exercice sur l'autre du fait notamment de la réduction du montant des subventions restant à encaisser.

La trésorerie nette de l'office a plus que doublé sur la période, sous l'effet conjugué de la progression du FRNG et de la réduction du BFR. Approchant les 51 millions d'euros fin 2017, elle assurait la couverture de 7,3 mois

de dépenses, à niveau proche du 9^{ième} décile des OPH de province⁵³ ; situation justifiant le remboursement progressif des concours bancaires qui ont été mobilisés jusqu'en 2017, complétant ainsi la trésorerie inscrite aux bilans 2013 à 2017 d'un montant moyen de plus de 12 millions d'euros.

6.5 ANALYSE PREVISIONNELLE

La dernière prospective financière prévisionnelle a été construite sur la base d'hypothèses de projection calées sur des indicateurs macro-économiques discutés entre les services financiers de l'office et ceux des deux autres opérateurs avec lesquels Silène prévoit de se rapprocher dans le cadre préconisé par la loi ELAN.

La prévisionnelle financière, présentée à l'Agence, intègre :

- le versement échelonné du prêt de haut de bilan de 3 millions d'euros accordé en 2017 par la CDC ;
- l'allègement de l'annuité locative inhérente à l'allongement de 10 ans d'une partie de la dette financière ;
- l'incidence estimée de la RLS et du dispositif de péréquation mise en place via la CGLLS, sur la période 2018-2019, puis au-delà.

D'autre part, les services financiers ont tablé :

- de manière particulièrement prudente, sur la fin du dispositif de dégrèvement de TFPB après travaux, faisant perdre à l'office, dès 2020, 700 milliers d'euros de produits exceptionnels annuels ;
- sur une augmentation de 250 milliers d'euros des cotisations dues à la CGLLS et au FNAP alors même que l'arrêté du 9 novembre 2018 fixant les modalités de calcul de la cotisation additionnelle due à la Caisse faisait passer le taux appliqué sur l'autofinancement net hors plafond de 11 % à 5,5 %.

L'office a fait le choix de ne pas modifier ses projets de développement ou son programme prévisionnel de réhabilitations, au regard de l'impact de la RLS. Seul le niveau de la maintenance supportée par l'exploitation⁵⁴ a été réduit de 30 %, tout en restant conforme aux budgets consommés au cours des derniers exercices. Les projets d'investissements locatifs ambitieux sont maintenus avec la mise en service annuelle moyenne de 250 logements neufs, la poursuite du plan de régénération des programmes livrés lors de la Reconstruction, la réalisation du plan de travaux ainsi que le renouvellement ponctuels de composants.

Pour maintenir son programme d'investissement à ce niveau, l'office a pris comme hypothèses :

- une reconstitution accélérée de ses fonds propres issus de la vente HLM ; l'objectif passant de 20 ventes annuelles à 50 cessions à partir de 2021 avec une plus-value escomptée supplémentaire de 2,4 millions d'euros annuels ;
- une amélioration de ses équilibres prévisionnels d'opération par l'affectation de fonds propres complémentaires ; la part de ces derniers passant de 25 à 50 % dans le financement des renouvellements de composants et de 13 à 15, voire 20 %, dans les plans de financement des opérations neuves ;
- sur une dotation exceptionnelle de l'agglomération nazairienne (Carène), versée à son office sous forme d'une subvention d'exploitation de 5,6 millions d'euros étalés sur 6 ans.

⁵³ Source – Boléro 2016 - Ratio B4.

⁵⁴ Y compris les dépenses de GE inscrites en accompagnement des travaux de régénération (PSE) de l'ordre de 2 millions d'euros annuels.

Néanmoins, l'hypothèse d'une inflexion de certains paramètres retenus par l'office dans sa projection financière, à savoir :

- le plafonnement des ventes HLM limité à 20 unités annuelles ;
- la non-intégration de la subvention d'exploitation que pourrait verser l'agglomération nazairienne ;
- le maintien des cotisations CGLLS sur leur base 2018⁵⁵ ;

conduirait à un autofinancement net rapporté aux loyers demeurant positif sur toute la période à un niveau moyen dépassant légèrement les 6 % (cf. annexe n°7-4).

Le potentiel financier, issu du Visial, projeté sur la base de son niveau calculé au bilan 2017 et après remboursement du capital dû sur l'emprunt Dexia, fléchit très sensiblement au cours de la période projetée en passant de plus de 42 millions d'euros fin 2017 à un peu moins de 18,4 millions d'euros à la clôture de l'exercice 2023.

Cette réduction s'explique par l'affectation de 52 millions d'euros de fonds propres aux opérations, dont près de 24 millions au titre de la maintenance du patrimoine locatif, partiellement compensés par plus de 15 millions dégagés sur la période au titre de l'autofinancement et près de 13 millions d'euros tirés de la vente HLM.

Même réduit à 18 millions d'euros, le potentiel financier de fin de période, rapporté au logement dépasserait encore les 1 600 euros, près de 300 euros au-dessus de la dernière valeur moyenne de référence connue.

En conclusion, nonobstant l'incertitude sur le niveau des fonds propres disponibles, l'analyse financière prévisionnelle confirme que l'office parvient à absorber la RLS après mise en œuvre des mesures compensatoires tout en maintenant son ambitieux programme de réhabilitations, mais en dégradant de 30 % ses montants prévisionnels de maintenance.

⁵⁵ Avec une actualisation annuelle de 1,7 %.

7. ANNEXES

7.1 PLUS MAJORES

ATTRIBUTIONS DE PLUS MAJORES A DES MENAGES DONT LES RESSOURCES SONT INFERIEURES AU PLAFOND PLUS

Code programme	Identifiant logement	Date d'entrée dans les lieux	SH	SC ou SU	Type du logement	Type financement	Loyer principal 2018	Taux de loyer 2018	Loyers annexes	Loyer PLUS 2018	Taux majoration loyer 2018	Provisions pour charges	APL	RFR Attribution
0183	01831019	10/06/2016	48,05	53,79	T2	PLUS Majoré	397,72	7,39		6,16	120,03%	47,53		RFR 2014 : 5 507 € / Plafond applicable 2016 : 20 111 € / Plafond attribution : 27,38 % du PLUS
0149	01490010	01/09/2014	65,41	73,66	T3D	PLUS Majoré	507,39	6,89	49,03	5,74	120,00%	112,96	85,12	RFR 2012 : 22 035 € Plafond applicable 2014 cat 3 : 32 140 € / Plafond attribution : 68,56 %
0154	01541010	24/03/2014	65,7	70,2	T3	PLUS Majoré	514,98	7,34		6,11	120,06%	76,14	176,84	RFR 2012 : 17 069 € / Plafond applicable 2014 cat 1 : 20 013 € / Plafond attribution : 85,29 %
0169	01690013	29/08/2014	61,61	64,75	T3	PLUS Majoré	478,33	7,39	87,86	6,16	119,92%	23,92		RFR 2012 : 17 002 € / Plafond applicable 2014 cat 1 : 20 013 € / Plafond attribution : 84,95 %
0169	01690032	25/03/2013	50,95	50,95	T2	PLUS Majoré	374,63	7,35	76,55	6,16	119,37%	19,86	327,14	RFR 2011: 3 740 € / Plafond applicable 2013 cat 2 = 26 487 € / Plafond attribution : 14,12%

7.2 DEPASSEMENT DES PLAFONDS DE RESSOURCES

Attributions en dépassement de plafond de ressources

N° unique demande	Date dépôt initial	Date passage cal	Date entrée dans les lieux	catégorie de ménages	Total revenus annuels n-2	Plafond	dépassement	Code programme	Code bien	Type du bien	Financement	Commune du bien	Loyer bien
044091200140	21/09/2012	26/01/2015	02/07/2015	1	11631	11058	105,18%	0234	02341019	T2	PLA-I	MONTOIR DE	318,09
044121400007	01/12/2014	16/03/2015	05/06/2015	1	11975	11058	108,29%	0221	02211006	T2	PLA-I	ST NAZAIRE	334,76
044081600083	15/08/2016	12/12/2016	09/02/2017	1	12478	11067	112,75%	0254	02541015	T2	PLA-I	ST NAZAIRE	265,08

7.3 ANALYSE DES IMPAYES 2017

Analyse de l'impayé⁵⁶ 2017 par segment

1- Primo débiteurs présents entrés au cours de l'année 2017

235 situations pour un impayé cumulé de 101 757 euros (impayé moyen = 433 euros)

Nombre de ménages entrés dans les lieux en 2017 = 1 048

Taux d'incident = 22,42 % pour un taux de recouvrement sur quittancé de 75,7 %

Délai moyen entre entrée dans les lieux et émergence de l'impayé = 85 jours

Zoom sur les primo débiteurs de l'année entrés en 2017 dans un logement neuf

36 situations pour un impayé cumulé de 13 853 euros (impayé moyen = 385 euros)

Nombre de ménages attributaires d'un logement neuf en 2017 = 146⁵⁷

Taux d'incident = 24,7 % pour un taux de recouvrement sur quittancé de 70,8 %

Délai moyen entre entrée dans les lieux et émergence de l'impayé = 73 jours

- *dont préfecture prioritaire :*
 - 24 situations pour un impayé cumulé de 6 805 euros (impayé moyen = 284 euros)
 - Nombre de ménages réservataires préfecture prioritaire attributaires d'un logement neuf en 2017 = 46
 - Taux d'incident = 52,2 % pour un taux de recouvrement sur quittancé de 66,0 %
 - Délai moyen entre entrée dans les lieux et émergence de l'impayé = 72 jours

Cette situation alarmiste doit toutefois être tempérée par le niveau des incidents constatés sur 2018. Sur 22 entrées dans les lieux effectives sur les 11 premiers mois de 2018, seuls 7 ménages n'étaient pas à jour de leurs loyers au 15 décembre 2018 avec une seule situation d'impayé caractérisé.

- *dont Action Logement :*
 - 6 situations pour un impayé cumulé de 3 725 euros (impayé moyen = 621 euros)
 - Nombre de ménages réservataires AL attributaires d'un logement neuf en 2017 = 76
 - Taux d'incident = 7,9 % pour un taux de recouvrement sur quittancé de 73,1 %
 - Délai moyen entre entrée dans les lieux et émergence de l'impayé = 78 jours

2- Primo débiteurs présents entrés avant le 1^{er} janvier 2017

430 situations pour un impayé cumulé de 210 893 euros (impayé moyen = 467 euros)

Nombre de ménages présents à jour de leurs loyers fin 2016 = 6 376

Taux d'incident = 6,74 % pour un taux de recouvrement sur quittancé de 85,6 %

⁵⁶ Pour les primo-débiteurs, seuls les montants > 15 euros sont pris en compte.

⁵⁷ Nb entrées dans les lieux, hors pgm n° 259 livré en décembre 2017.

3- Locataires présents déjà débiteurs fin 2016 et dont l'impayé a augmenté en 2017

603 situations pour un impayé cumulé de 502 959 euros (impayé moyen = 834 euros)

Nombre de ménages présents déjà débiteurs fin 2016 = 1 591

Taux d'incident = 37,9 % pour un taux de recouvrement sur quittancé de 77,0 %

4- Locataires partis sur 2017 à jour de leur loyer fin 2016 (hors réparations locatives)

82 situations pour un impayé cumulé de 28 310 euros (impayé moyen = 345 euros)

Nombre de ménages partis en 2017 et à jour de leurs loyers fin 2016 = 719

Taux d'incident = 11,3 % pour un taux de recouvrement sur quittancé de 88,5 %

5- Locataires partis sur 2017 déjà en dette fin 2016 et dont l'impayé (hors réparations locatives) a augmenté en 2017

95 situations pour un impayé cumulé de 190 117 euros (impayé moyen = 2 001 euros)

Nombre de ménages partis en 2017 déjà en dette de leurs loyers fin 2016 = 243

Taux d'incident = 39,1 % pour un taux de recouvrement sur quittancé de 57,3 %

APRES RETRAITEMENTS

-17737 804.91 TOTAL CORRIGE AVEC NEUTRALISATION OP

7.5 SIGLES UTILISES

AFL	Association Foncière Logement	MOUS	Maîtrise d'Ouvrage Urbaine et Sociale
ANAH	Agence nationale de l'habitat	OPH	Office Public de l'Habitat
ANCOLS	Agence nationale de contrôle du logement social	ORU	Opération de Renouvellement Urbain
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine	PDALHPD	Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées
APL	Aide Personnalisée au Logement	PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
ASLL	Accompagnement Social Lié au Logement	PLATS	Prêt Locatif Aidé Très Social
CAF	Capacité d'AutoFinancement	PLI	Prêt Locatif Intermédiaire
CAL	Commission d'Attribution des Logements	PLS	Prêt Locatif Social
CCAPEX	Commission de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions Locatives	PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation	PSLA	Prêt social Location-accession
CDAPL	Commission Départementale des Aides Publiques au Logement	PSP	Plan Stratégique de Patrimoine
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations	QPV	Quartiers Prioritaires de la politique de la Ville
CGLLS	Caisse de Garantie du Logement Locatif Social	RSA	Revenu de Solidarité Active
CHRS	Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale	SA d'HLM	Société Anonyme d'Habitation à Loyer Modéré
CIL	Comité Interprofessionnel du Logement	SCI	Société Civile Immobilière
CMP	Code des Marchés Publics	SCIC	Société Coopérative d'Intérêt Collectif
CUS	Conventions d'Utilité Sociale	SCLA	Société Coopérative de Location Attribution
DALO	Droit Au Logement Opposable	SCP	Société Coopérative de Production
DPE	Diagnostic de Performance Energétique	SDAPL	Section Départementale des Aides Publiques au Logement
DTA	Dossier Technique d'Amiante	SEM	Société anonyme d'Economie Mixte
EHPAD	Etablissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes	SIEG	Service d'Intérêt Economique Général
ESH	Entreprise Sociale pour l'Habitat	SIG	Soldes Intermédiaires de Gestion
FRNG	Fonds de Roulement Net Global	SRU	Solidarité et Renouvellement Urbain (loi du 13 décembre 2000)
FSL	Fonds de Solidarité Logement	TFPB	Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties
GIE	Groupement d'Intérêt Économique	USH	Union Sociale pour l'Habitat (union des différentes fédérations HLM)
HLM	Habitation à Loyer Modéré	VEFA	Vente en État Futur d'Achèvement
LLS	Logement locatif social	ZUS	Zone Urbaine Sensible
LLTS	Logement locatif très social		

SIRET 130 020 464 00090 – APE 8411Z – Etablissement public national à caractère administratif
La Grande Arche Paroi Sud – 92055 Paris-La-Défense Cedex
www.ancols.fr

