

Droit de réponse

Rapport définitif de contrôle n° 2017-108

OPH de Grand Poitiers - EKIDOM

Poitiers (86)

REUNION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION EN DATE DU 4 NOVEMBRE 2019

Extrait du registre des délibérations du Conseil d'administration d'EKIDOM

Sur convocation individuelle adressée à chacun de ses membres, le Conseil d'administration s'est réuni à dix-huit heures, le quatre novembre deux mille dix neuf, au siège d'EKIDOM 65, avenue John Kennedy à POITIERS.

Etaient présents avec voix délibérative :

M. Daniel HOFNUNG Président,
M. Alain GAUBERT Vice-Président,
M. Bernard CORNU,
M. Ali Saïd AMIR
Mme Christine SARRAZIN-BAUDOUX,
Mme Nathalie DEMAZEAU,
M. Marc BARREAU,
M. Michael MARTEAU,
M. Christian MARTIN,
M. Jacquelin COURTOIS,
Mme Véronique VILLENEUVE,
M. Alain BARREAU,
Mme Béatrice MAGNY,
Mme Pierrette REAU,
M. Franck LEBault,

Etaient représentés :

Mme Véronique LEY, par Mme Christine SARRAZIN-BAUDOUX
Mme Francette MORCEAU, par M. Daniel HOFNUNG
Mme Sophie SEGUIN, par M. Mickael MARTEAU,
M. Jean-Claude SERVOUZE, par M. Alain GAUBERT
Mme Michèle BELLOT-FRISQUET, par M. Alain BARREAU

Etait présent avec voix consultative :

Mme Sophie MELLIER, représentant du Comité Social et Economique

Etaient absents (excusés) :

M. Joël COUÉ,
M. Pascal CHEVALIER
M. Laurent LUCAUD,

Assistaient également :

Mme Dominique GALLAS représentant Mme la Préfète,
Mme Stéphanie BONNET Directrice Générale,
M. David PINÇON Directeur du Patrimoine,
Mme Sylvie BESSONNAT Directrice des Services à la Clientèle,
Mme Séverine ROY Directrice des Ressources Humaines,
Mme Amélie ELIES Directrice de Territoire Beaulieu et communes extérieures,
M. Aurélien LUZI Directeur de Territoire Trois Cités,
Mme Cathie FAYE Directrice de territoire Couronneries et Saint Eloi
Mme Hélène VERGNAUD Responsable Pôle Juridique.

Délibération CA.2019-11-01

CONTROLE ANCOLS

Examen du rapport définitif et réponse du Conseil

Le Président rappelle les dispositions des articles L. 342-12 et L. 342-14 du CCH relatives aux contrôles de l'ANCOLS sur l'ensemble des faits qui constituent :

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

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

EKIDOM a fait l'objet d'un contrôle selon le planning suivant :

- Lettre de recueil d'information du contrôle : 14 novembre 2017
- **Durée du contrôle** : 13 décembre 2017 au 4 juin 2018
- **Rapport provisoire** : 20 mars 2019
- **Rapport définitif** : du 8 octobre 2019, reçu le 10 octobre 2019

Objet de la délibération :

Comme le prévoit les suites du contrôle, le Président a communiqué le rapport définitif de contrôle à chaque membre du Conseil d'administration pour être soumis à délibération dès sa plus proche réunion : le 04/11/2019. Cette délibération doit être adressée à l'ANCOLS dans les quinze jours suivant son adoption. Elle constituera la réponse du Conseil d'administration d'EKIDOM au rapport. Cette délibération sera publiée sur le site de l'ANCOLS avec le rapport de contrôle 2017 et deviendra alors publique.

DROIT DE REPONSE

PREAMBULE

La loi ALUR de mars 2014 imposait le rattachement de l'Office Public de l'Habitat (OPH) LOGIPARC de la ville de Poitiers à Grand Poitiers Communauté urbaine (GPCu), le 1^{er} janvier 2017. Dans ces conditions, où aurait été la cohérence de la politique de l'habitat de GPCu, si la ville de Poitiers avait conservé la Société d'Economie Mixte (SEM) SIPEA Habitat dans son giron ? De plus, la loi ELAN de novembre 2018 aurait obligé à cette fusion des deux organismes, au plus tard le 1^{er} janvier 2021.

La mise en cohérence des politiques publiques du logement social sur l'ensemble du territoire de GPCu imposait la fusion des deux entreprises, avec trois principaux objectifs :

- instaurer une politique unique envers les locataires, les demandeurs de logement et les accédants à la propriété,
- améliorer la politique de mixité sociale avec une seule commission d'attribution des logements (CAL),
- et rendre effective la coordination des Plans Stratégiques de Patrimoine (PSP).

Né le 1^{er} janvier 2017, dans un contexte de précarité grandissante des locataires et des demandeurs de logement, EKIDOM est le résultat de la volonté politique de rapprocher l'OPH des locataires.

Du fait du regroupement, l'année 2017 ne peut pas refléter le fonctionnement à moyen et long terme de l'office. En effet, une fusion nécessite plusieurs années pour voir disparaître les différences de culture d'entreprise des salariés, se stabiliser la nouvelle organisation et le fonctionnement, et apporter tout le bénéfice attendu par ses initiateurs.

Le contrôle de l'ANCOLS, qui devait porter sur les années 2012 à 2017, s'est essentiellement intéressé à la 1^{ère} année d'exercice post-fusion (2017), et aux 1^{ers} mois de 2018, sans prendre en compte la durée particulièrement contrainte du processus de regroupement.

Cependant, le regard porté par l'ANCOLS sur EKIDOM est important et utile. Il contribue notamment à analyser l'organisation ainsi que le fonctionnement de l'organisme et à évaluer la portée des actions mises en place pour l'exécution des axes stratégiques décidés par le Conseil d'administration. Ainsi, l'office peut mieux repérer ses marges de progrès, les axes de travail à suivre et les chantiers à prioriser.

FUSION : PROCESSUS JURIDIQUE et ACHAT DES PARTS DE LA SEM

Entre 2012 et 2014, deux études visant à faire collaborer l'OPH et la SEM, menées successivement par deux prestataires différents, n'avaient pas abouti, en raison de l'opposition du comité directeur de la SEM à une fusion. Pourtant, depuis 2009, cette dernière était sous le coup d'un protocole d'aide au rétablissement de la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS) pour un total de 8 000 K€ sur six ans et cinq de ses six actionnaires institutionnels avaient, à la même période, procédé à une recapitalisation, pour un montant total de 3 800 K€.

Les bureaux municipal (18/05/2015) et communautaire (21/05/2015) ont décidé d'enclencher le processus de fusion. Un comité de pilotage a été créé. La perspective de mener à bien la fusion pour le 1^{er} janvier 2017, date de rattachement de l'OPH à GPCu, laissait alors dix-huit mois de délai.

C'était sans compter les difficultés de fonctionnement rencontrées par le comité de pilotage, apparues dès sa mise en place. **Après le changement de direction de la SEM, le 16 octobre 2015, le fonctionnement est devenu fluide.**

Les deux premiers marchés ont pu alors être lancés les 19/10/2015 (risques psycho-sociaux) et 05/11/2015 (approche globale de la fusion des deux organismes), pour être attribués respectivement les 10/12/2015 et 04/01/2016. **Ainsi, le processus de fusion n'a débuté effectivement qu'en janvier 2016 et s'est étalé sur seulement douze mois, au lieu des dix-huit mois initialement prévus.**

Le modus operandi choisi a été la dissolution/confusion de la SEM dans l'OPH. L'évaluation des parts de la SEM a fait l'objet de négociations entre, d'une part, le service spécialisé de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et, d'autre part, l'OPH, la ville de Poitiers et Grand Poitiers. Le service financier de l'OPH, puis un prestataire **avaient, chacun, réalisé une évaluation respectivement pour un montant de 10 500 K€ et 17 500 K€.** De son côté, **après plusieurs propositions insoutenables** pour l'office allant de 30 000 K€ à 50 000 K€, la CDC proposait, in fine, une évaluation dans une fourchette allant de 23 000 K€ à 30 000 K€. Les représentants de l'OPH et des deux collectivités ont **âprement négocié pour** aboutir au montant de 21 983 K€, inférieur de plus de 1 000 K€ à la valeur plancher **proposée par la CDC.** Comme elle s'y était engagée, la **ville de Poitiers a confirmé** l'investissement de sa plus-value (7 642 K€) dans le NPNRU du quartier des Couronneries, où EKIDOM gère 2 454 des 3 431 logements locatifs sociaux.

Le Conseil d'administration prend acte que l'ANCOLS confirme la qualité juridique de la fusion et celle du financement de l'achat des parts de la SEM.

PERSONNEL

L'engagement de procéder à la fusion sans effectuer de licenciements a été respecté. L'instauration d'une procédure de positionnement adaptée, couplée à la prévention des risques psycho-sociaux, a permis à chaque salarié qui le souhaitait de trouver sa place dans la nouvelle organisation. L'accompagnement au changement a été appuyé par des stratégies globales et individuelles (entretiens individuels sur les mobilités professionnelles internes, accompagnement aux changements, sécurisation des parcours. etc.).

Des salariés ont souhaité quitter leur entreprise, avant ou après la fusion, pour différentes raisons, personnelles et/ou professionnelles. Ces départs ont généré des difficultés passagères dans l'entreprise, en affectant sa mémoire collective. Cette dernière permet la transmission de certains savoirs, selon la tradition orale, avec tous les risques d'erreurs et d'oublis possibles, mais elle ne remplace pas les archives mémorielles physiques et numériques, que sont respectivement les documents papiers et les fichiers informatiques.

ORGANISATION

L'objectif du Conseil d'administration a toujours été d'assurer une politique de proximité **auprès des locataires** ; l'axe stratégique premier est l'instauration d'une politique volontariste d'amélioration de la qualité de service, notamment pour les locataires et les demandeurs de logement.

Le Conseil d'administration prend acte des remarques de l'ANCOLS sur **les dysfonctionnements, de causes diverses**, qui ont impacté la période de fusion, **avec une répercussion importante sur la relation entre EKIDOM et ses locataires** : commandes logistiques mal ou non prises en compte par la direction qui en était chargée, défaillances de la téléphonie, documents non retrouvés, démission inopinée du Directeur des Services à la Clientèle juste avant sa prise de poste, etc.

Le Conseil d'administration n'a pas attendu ces observations pour indiquer, dès le **1^{er} semestre 2017**, les dispositions qu'il estimait indispensables et voulait voir débiter et **aboutir rapidement**, notamment celles de :

- **lutter contre la vacance** (début en février 2018),
- **retrouver rapidement un accueil téléphonique efficient** (abouti en octobre 2018),
- **lutter contre les impayés** (audit reçu fin septembre 2019),
- **améliorer le fonctionnement du service commercial** (audit reçu fin octobre 2019),
- réaliser l'aménagement des directions territoriales des Trois Cités (**abouti en juin 2019**) et de Beaulieu (**abouti en novembre 2019**) **pour le confort de travail des salariés et l'accueil**, dans une atmosphère confidentielle, des locataires et demandeurs de logement.

Par ailleurs, les **cinq irrégularités** constatées par l'ANCOLS **ont été prises en compte par les services** :

- Non application du Supplément de Loyer de Solidarité (SLS) en 2017 : faute de temps, l'enquête n'a pas été réalisée en 2017 où **le SLS concernait 39 des 10 600 locataires**. A partir de **2018**, le SLS a été, **à nouveau**, appliqué **aux 40 locataires assujettis**.
- Les anomalies dans la régularisation des charges 2016 ont été **corrigées**. Elles concernaient :
 - la répartition de la consommation d'eau froide pour l'entretien des communs de **quelques immeubles**,
 - la **non refacturation de charges récupérables pour quelques résidences**.
- Relations avec les locataires ne respectant pas l'ensemble du formalisme réglementaire requis : il s'agit de modifications à apporter à l'avis d'échéance, notamment l'obligation réglementaire d'y faire figurer le montant du loyer plafond (**en cours de correction**).
- Contrôle non exhaustif des équipements individuels à gaz : les marchés prévoient bien des contrôles exhaustifs annuels des appareils à gaz, mais certains locataires ne répondent pas aux sollicitations des prestataires et parfois même aux mises en demeure d'EKIDOM. Le Conseil d'administration demande au Comité de direction, d'une part **quelles mesures correctives sont envisagées ou déjà appliquées** et d'autre part d'être **informé précisément**, lors de sa séance prévue en décembre prochain, de l'évolution **de la situation**.
- Non-conformité relevée dans la chaîne de traitement du règlement des factures : de janvier 2017 jusqu'aux premiers mois de 2018, le délai de paiement des factures n'a pas

été respecté. Outre les **retards liés à la fusion**, il a été **découvert pour plus de 1 000 K€** de factures de la SEM non réglées avant la fusion par son service « **Ressources** ». Le retard a été comblé et les **délais de paiement sont maintenant respectés**.

SANTE FINANCIERE d'EKIDOM

La santé financière d'EKIDOM demeure saine, en dépit des **évolutions législatives**. Le Conseil d'administration prend acte que l'ANCOLS n'a pas pu obtenir, en temps et en heure, de la part du Directeur financier, la totalité des documents nécessaires au contrôle. **Il demande au comité de direction de prendre toutes** les mesures qui s'imposent pour qu'une telle situation ne se reproduise pas dans l'avenir.

Le **PSP, voté en juin 2016**, avait pour objectifs de coordonner les interventions prévues par les deux organismes, d'évaluer la faisabilité financière des travaux envisagés et d'intégrer ces données dans les négociations de rachat des parts de la SEM par l'OPH.

L'ANCOLS porte un jugement négatif sur la soutenabilité financière de ce PSP, alors même qu'il était en cours de révision, au moment du contrôle. En effet, il fallait tenir compte des conséquences délétères, sur les capacités d'investissement d'EKIDOM, des **mesures prises dans la loi de finances 2018 instaurant notamment la Réduction de Loyer de Solidarité (RLS) et l'augmentation du taux de TVA, qui impactent la production, les réhabilitations et le gros entretien**. De plus, la « **clause de revoyure** », signée le 24 avril 2019 entre le Gouvernement et l'Union Sociale pour l'Habitat (USH), se traduirait, en fait, par une **augmentation conséquente de la RLS, qui passerait de 2 244 K€ (valeur 2018 et 2019), à environ 3 350 K€ en 2020**.

Afin de **préserver la totalité des opérations inscrites dans la convention du NPNRU** du quartier des Couronneries, le **nouveau PSP, voté le 25 juin 2019, a pour conséquence une baisse des investissements dans les réhabilitations hors NPNRU de 23 000 K€ sur dix ans, aux dépens de 640 logements, et donc de leurs locataires**.

Au 31 décembre 2018, l'autofinancement d'EKIDOM est, du fait de l'impact de la RLS, de 1 008 K€, avec un **potentiel financier à terminaison de 1 542 € par logement (moyenne des OPH = 1 527 €)**, permettant de maintenir un niveau d'investissement acceptable.

Pour assurer l'avenir, l'office étudie actuellement les nouvelles actions correctives à **engager dans les mois à venir** (refonte de la politique de ventes locatives, prêt de haut de bilan, renégociation d'emprunts, propositions de titres participatifs, etc.), en complément de celles déjà actées par les Conseils d'administration (25 octobre et 20 décembre 2018) et réalisées.

Si les **comptes 2017 ont été certifiés avec une réserve « pour limitation et non pour incertitude »**, la **Commissaire aux comptes** a indiqué que c'était en général le cas, en précisant : « **la 1^{ère} année du passage en comptabilité commerciale est toujours complexe, car il faut intégrer de nouvelles missions** ».

Quant aux **comptes 2018**, ils ont été **approuvés sans réserve** par la Commissaire aux comptes et votés par le Conseil d'administration le 25 juin 2019.

L'ANCOLS a aussi mis en doute l'efficacité du plan de lutte contre la vacance, avant **même sa première évaluation**. Pourtant, le redressement s'est opéré progressivement à partir de mars 2018, après un point culminant de la vacance commerciale **fin février 2018 à 7,58%**. Au 30 septembre 2019, le taux de vacance commerciale est de 5,97%.

Un audit sur le processus de recouvrement des loyers pendant le 1^{er} semestre 2019 a été réalisé. Un plan de lutte contre les impayés a été établi et sera opérationnel le 15 novembre prochain, après information de tous les personnels concernés.

MISSION SOCIALE

La **précarité grandissante des entrants et des locataires du parc locatif social**, le fait que 60% de celui d'EKIDOM se situe en Quartier Politique de la Ville (QPV) sont des **conditions** qui rendent difficiles l'accomplissement de la mission de la commission d'attribution des **logements (CAL)**. Une partie des logements présentés en CAL ne bénéficie pas de la proposition de plusieurs dossiers de demandeurs.

La vacance commerciale, dont les causes sont multifactorielles (marché locatif détendu, répartition géographique du parc, incivilités, occupations, trafics, etc.) a progressivement diminué. Cette amélioration n'est pas encore optimisée.

Le Conseil d'administration **demande au comité de direction de réfléchir, sur la base des conclusions de l'audit du service commercial livré fin octobre, à une évolution de ce dernier pour répondre à l'obligation légale de présenter plusieurs candidats sur un même logement, mission difficile du fait du contexte indiqué ci-dessus. Il doit poursuivre ses efforts d'amélioration de la commercialisation des logements, tout en continuant à prendre en compte les objectifs de mixité sociale de GPCu, prescrits dans la Convention Intercommunale d'Equilibre Territoriale (CIET) et, prochainement, précisés dans la Convention Intercommunale d'Attribution (CIA)**

A la demande du Conseil d'administration, un groupe de travail, composé d'administrateurs et de techniciens, étudie, depuis avril 2019, un **projet de refonte de la politique des loyers**. Ses conclusions seront présentées courant novembre 2019 et **proposées au vote du Conseil d'administration, lors de sa séance de décembre prochain**. Il s'agit notamment d'**harmoniser les loyers des logements, anciennement propriété de la SEM, avec ceux de l'OPH, et de rechercher des possibilités d'offre, dans quelques secteurs, de loyers plus abordables, compatibles avec le marché détendu et la précarité financière des locataires et demandeurs de logement**. Une telle action viendra en complément de l'engagement d'EKIDOM à produire, chaque année, plusieurs logements PLAI à bas loyer.

CONCLUSION

Fruit de la **fusion de deux organismes aux fortes différences** de culture et de fonctionnement, la profonde mutation de l'organisation de l'OPH avait pour but d'atteindre notamment les objectifs stratégiques de proximité et de qualité de service.

Ce **changement radical** a nécessité une **forte adaptation** et une **prise de nouvelles marques pour chaque salarié**, quel que soit son poste. Le **retentissement sur la qualité de service a été important en 2017 et une partie de 2018**. Il en a été de même pour les **locataires** qui ont vu, pour nombre d'entre eux, **changer leurs interlocuteurs de proximité** et, pour certains, les lieux d'accueil.

Dans un **contexte de mutation profonde du modèle économique du logement social**, **malgré tous les aléas subis par EKIDOM**, la mise en œuvre des nombreux chantiers recensés dès 2016 a été entreprise et étalée dans le temps, après priorisation. Depuis maintenant plus d'un an, l'évolution du fonctionnement de l'office est en progression. Certains chantiers ont **abouti** (téléphonie, travaux d'aménagement des directions territoriales, modernisation du système d'information et de ses outils, **mise en place du contrôle interne**, etc.), d'autres sont en cours ou **à venir** comme la **co-production** d'un projet d'entreprise et un audit externe sur l'organisation.

En attendant l'aboutissement de cet audit, le Conseil d'administration renouvelle sa **demande au comité de direction de prendre les mesures correctives adaptées** pour assurer une transversalité de qualité entre les services et à l'intérieur même de ces **derniers, afin que la circulation des informations soit systématique et fluide**. Ainsi, chaque Agent d'EKIDOM ne pourra pas se sentir isolé dans l'exercice de ses fonctions, en particulier ceux qui œuvrent en proximité. Ils doivent obtenir, en temps et en heure, les réponses à leurs demandes, pour leur permettre d'**informer, rapidement et régulièrement, les locataires**.

Concernant les différentes observations de l'ANCOLS dans son rapport 2017, le Conseil d'administration demande également au comité de direction, de **présenter une feuille de route indiquant les mesures et les moyens qu'elle met et mettra en œuvre pour résoudre les difficultés soulevées**. Cette feuille de route fera l'objet d'une présentation au Conseil d'administration du 17 décembre 2019, puis d'un suivi régulier par ce dernier des actions engagées ou à engager, et des résultats obtenus ou attendus.

Le conseil d'administration prend acte des différents dysfonctionnements relevés dans le rapport de l'ANCOLS, **tout en notant le hiatus entre la sévérité de la synthèse et la réalité des éléments décrits dans le texte**, où se mêlent faits marqués par des indicateurs, jugements de valeurs, et parfois ressentis.

Attentif à la situation, le Conseil d'administration rappelle qu'il a constaté, dès le 1^{er} semestre 2017, seule année réellement contrôlée par l'ANCOLS, **les difficultés et pris les décisions** qui s'imposaient pour que, progressivement, l'OPH assure ses différentes missions dans l'intérêt de ses locataires et des demandeurs de logement, avec des **conditions de travail optimisées pour les salariés**.

Le Conseil d'administration rappelle les **termes du discours du Ministre en charge de la Ville et du Logement**, lors de l'ouverture du congrès de l'USH, le **24 septembre 2019**, à propos de l'ANCOLS : *« la confiance n'exclut pas le contrôle, mais le contrôle ne doit **pas** non plus exclure la confiance, et c'est cela que nous devons retrouver »*.

Le Conseil, après en avoir délibéré, approuve par 14 voix pour, 1 contre et 5 abstentions les propositions du Président.

Pour copie conforme
La Directrice Générale
Stéphanie BONNET

