



RAPPORT DE CONTRÔLE 2017

RAPPORT DE CONTRÔLE 2017
N° 2017-108
OPH de Grand Poitiers - EKIDOM
Poitiers (86)

Document confidentiel

FICHE RECAPITULATIVE DU RAPPORT N° 2017-108 OPH de Grand Poitiers - EKIDOM – (86)

Fiche récapitulative

N° SIREN : 397 758 459
Raison sociale : OPH de Grand Poitiers
Président : M. Daniel HOFNUNG
Directeur général : Mme Stéphanie BONNET
Adresse : 65, avenue John Kennedy - 86000 POITIERS
Actionnaire principal : Communauté urbaine de Grand Poitiers

AU 31 DÉCEMBRE 2017

Nombre de logements familiaux gérés : **11 451** Nombre de logements familiaux en propriété : **11 451** Nombre d'équivalents logements (logements foyers...) : **684**

Indicateurs	Organisme	Référence région	France métropolitaine	Source
PATRIMOINE (Logiparc)				
Logements vacants	9,20%	4,30%	4,64	(2)
Logements vacants à plus de 3 mois (hors vacances technique)	4,30%	1,70%	1,50	(2)
Taux de rotation annuel (hors mises en service)	12,10%	12,20%	9,78	(2)
Evolution du parc géré depuis 5 ans (% annuel)	Non pertinent suite au regroupement avec SIPEA			
Âge moyen du parc (en années)	35	/	/	(2)
POPULATIONS LOGÉES (Logiparc)				
				(1)
Locataires dont les ressources sont :				
- < 20 % des plafonds	30,20%	22,60%	21,20%	(1)
- < 60 % des plafonds	66,60%	62,20%	59,40%	(1)
- > 100 % des plafonds	7,50%	9,10%	11,20%	(1)
Bénéficiaires d'aide au logement	58,90%	51,40%	43,40%	(1)
Familles monoparentales	19,30%	21,70%	20,80%	(1)
Personnes isolées	49,30%	41,70%	38,50%	(1)
GESTION LOCATIVE (Logiparc)				
Médiane des loyers mensuels (euros/m ² de surface habitable)	5,4	5,1	5,6	(2)
Taux de créances inscrit au bilan (% des loyers et charges)	2,8 %	1,1 %	1,1 %	(3)
STRUCTURE FINANCIÈRE ET RENTABILITÉ (Logiparc)				
Autofinancement net / chiffre d'affaires	2,5			
Fonds de roulements net global (mois de dépenses)	2,8	4,4	4,4	
Fonds de roulement net global à terminaison des opérations (mois de dépenses)	7,7 %	12,2 %	12,4 %	

(1) Enquête OPS 2016 - Logiparc

(2) RPLS au 1/1/2016 - Logiparc

(3) Bolero 2015 : ensemble des OPH

POINTS FORTS :

- ▶ Rôle social assuré au travers de l'accueil de populations à faibles ressources
- ▶ Création d'EKIDOM, opérateur unique de logements sociaux sous la tutelle du Grand Poitiers, dans le délai initialement prévu

POINTS FAIBLES :

- ▶ Insuffisante préparation de la fusion sur les plans fonctionnels, techniques et logistiques ayant généré de nombreux dysfonctionnements, préjudiciables aux locataires et aux personnels
- ▶ Difficile intégration des salariés de SIPEA, avec en corollaire de nombreux départs et une perte de mémoire dommageable à la bonne gestion de l'office sur son périmètre de gestion élargi
- ▶ Absence ou insuffisance de mesures prises, dix-huit mois après la fusion, en réponse aux défaillances et au manque général de performance constaté
- ▶ Procédures d'organisation du travail partielles, hétérogènes et peu opérantes
- ▶ Taux d'absentéisme relativement élevé
- ▶ Cloisonnement interne fort entre services
- ▶ Bases de données insuffisamment fiables et appropriées par leurs utilisateurs
- ▶ Absence d'évaluation possible par l'Agence des coûts de gestion, impayés et plus globalement de la situation financière d'EKIDOM en l'absence de comptes arrêtés disponibles à la fin du contrôle (début juin 2018)
- ▶ Politique des loyers non établie après agrégation des deux parcs
- ▶ Taux de vacance particulièrement élevé dix-huit mois après la fusion, essentiellement imputable aux carences de la chaîne de commercialisation des logements
- ▶ Déficit d'attractivité d'une partie significative du parc
- ▶ Nombre relativement important de désordres techniques sur la construction neuve (2011-2017), d'autant plus dommageable que la gestion des sinistres fait l'objet d'un suivi très insuffisant
- ▶ Mauvaise tenue des dossiers de vente, n'ayant pas permis un contrôle de conformité exhaustif

IRRÉGULARITÉS :

- ▶ Non application du SLS en 2017
- ▶ Anomalies dans la régularisation des charges 2016
- ▶ Relations avec les locataires ne respectant pas l'ensemble du formalisme réglementaire requis
- ▶ Contrôle non exhaustif des équipements individuels à gaz
- ▶ Non-conformités relevées dans la chaîne de traitement du règlement des factures

Précédent rapport de contrôle : 2010-024 de janvier 2011 et 2010-023 de novembre 2010
Contrôle effectué du 13 décembre 2017 au 4 juin 2018
RAPPORT DE CONTRÔLE : octobre 2019

RAPPORT DE CONTRÔLE N° 2017-108

OPH de Grand Poitiers - EKIDOM – 86

Synthèse	8
1. Préambule	11
2. Présentation générale	13
2.1 Contexte socio-économique	13
2.2 Deux organismes sous la même gouvernance.....	14
3. Le processus de fusion.....	16
3.1 Préparation de la fusion	16
3.2 Création d'EKIDOM	20
3.3 Conclusion	23
4. Évaluation du volet organisationnel de la fusion	24
4.1 Une nouvelle entité encore très fragile	24
4.2 Une organisation marquée par de nombreux dysfonctionnements	28
4.3 Conclusion	33
5. Évaluation de la mission sociale de l'office.....	34
5.1 Cadre local d'intervention.....	34
5.2 Une accessibilité économique du parc hétérogène	36
5.3 Un enrayement progressif de la chaîne d'attribution.....	43
5.4 Une forte dégradation de la vacance.....	47
5.5 Qualité du service rendu aux locataires	50
5.6 Conclusion	53
6. Évaluation de la stratégie patrimoniale.....	54
6.1 Analyse de la politique patrimoniale.....	54
6.2 Évolution du patrimoine.....	56
6.3 Exercice de la fonction maîtrise d'ouvrage	57
6.4 Exploitation du patrimoine – sécurité dans le parc	60
6.5 Ventes de patrimoine à l'unité.....	61
6.6 Conclusion	63
8. Annexes.....	74
8.1 Composition du conseil d'administration	74
8.2 Organigramme général d'EKIDOM	75

8.3	Taux de loyer en dépassement.....	76
8.4	Analyse de la qualification de la vacance	77
8.5	Hypothèses et résultats de l'analyse prévisionnelle	78
8.6	Sigles utilisés.....	79

SYNTHESE

La création de l'office public de l'habitat « EKIDOM » au 1^{er} janvier 2017 est l'aboutissement d'un processus de rapprochement des deux bailleurs sociaux initialement placés sous l'égide de la ville de Poitiers, d'une part l'office « Logiparc » et d'autre part la société anonyme immobilière d'économie mixte « SIPEA ». A cette même date, il a été procédé au rattachement d'EKIDOM à la Communauté Urbaine de Grand Poitiers.

Malgré une présidence commune depuis plusieurs années, ces deux opérateurs présentaient d'importantes différences sur les plans culturels, du positionnement stratégique, de l'organisation ou encore de la stratégie patrimoniale, qui avaient conduit à l'échec des précédentes tentatives de rapprochement. La commande politique forte pour la création d'un opérateur unique du logement social de Grand Poitiers, associée à un objectif prioritaire de hausse de la qualité de service apporté aux locataires et d'optimisation des coûts de fonctionnement pour dégager des ressources supplémentaires au bénéfice du parc, a conduit à un calendrier de réalisation volontariste au 1^{er} janvier 2017, laissant 18 mois de préparation aux équipes dirigeantes en place. A cette même date, l'office devait également opérer sa bascule en régime de comptabilité commerciale. La concomitance des chantiers, remise en perspective avec les difficultés historiques de rapprochement, constituait objectivement un défi important.

Sur le plan juridique, le rapprochement par voie de dissolution-fusion de la SEM a été correctement appréhendé et mis en œuvre, dans les délais volontaristes impartis. Au 1^{er} janvier 2017, EKIDOM est ainsi devenu le premier bailleur social de l'agglomération de Poitiers, avec environ 11 400 logements dont 3 400 en provenance de SIPEA, représentant les trois-quarts du parc locatif social de l'agglomération. La bascule en comptabilité commerciale a également été effectuée à cette même date.

Sur les aspects fonctionnels, techniques et logistiques, la mise en route d'EKIDOM a en revanche été marquée par des dysfonctionnements, pour partie liés aux insuffisances de la phase préparatoire de la fusion, qui persistent encore, dix-huit mois après la fusion. EKIDOM présente de sérieuses défaillances internes, qui altèrent significativement la capacité de l'office à faire face à certaines de ses obligations et rendent sa gestion d'ensemble peu performante. L'Agence a ainsi rencontré d'importantes difficultés pour disposer de l'ensemble des informations nécessaires au contrôle, qui ont limité la possibilité d'évaluation de l'office sur l'ensemble des champs habituels de contrôle. La situation est d'autant plus préoccupante qu'à cette même échéance les dirigeants n'ont pas engagé les démarches volontaristes nécessaires à l'amélioration de la situation.

L'effectif d'EKIDOM, un an après la fusion, était de 15 % inférieur aux effectifs cumulés de Logiparc et SIPEA début 2016. Cette situation n'est pas le fait d'une démarche maîtrisée de réduction d'effectifs mais résulte majoritairement d'un nombre important de départs, ayant plus particulièrement concerné d'anciens salariés de SIPEA. Elle témoigne des difficultés d'intégration des personnels de la SEM au sein d'EKIDOM. Ces départs massifs ont engendré une perte de mémoire portant atteinte au bon fonctionnement de l'office sur son périmètre d'activité élargi. Le taux d'absentéisme au sein de l'office a fortement augmenté ; il atteint un niveau de 10,80 % fin 2017.

Cette situation conduit l'office à recourir de manière importante à des emplois temporaires, ce qui n'est pas de nature à favoriser une stabilisation de son fonctionnement, d'autant que les procédures relatives à l'organisation du travail sont partielles, peu opérantes et que l'accompagnement des personnels en termes de formation et de prise en main des logiciels métiers s'avère très limitée. Les bases de données de l'office souffrent d'un manque de fiabilité, et sont insuffisamment appropriées par leurs utilisateurs. Les différentes

directions d'EKIDOM souffrent d'un fonctionnement cloisonné. Les directions territoriales, dont les prérogatives ont été renforcées dans la nouvelle organisation pour mettre en œuvre l'objectif d'amélioration de la qualité de service, pâtissent d'une mise en place inaboutie et d'un pilotage insuffisant par le siège. Les chargés de secteur, clé de voûte du dispositif territorial, ne sont pas mis en situation d'assurer le niveau de service attendu par les locataires et fixé comme l'un des principes fondateurs de la fusion. La présence de proximité de l'office doit par ailleurs être renforcée dans les grands quartiers d'habitat social de Poitiers.

Ces défaillances sérieuses en termes de fonctionnement ont pour conséquence d'altérer notablement les processus de gestion locative. L'office n'a pas été en capacité d'appliquer le supplément de loyer de solidarité en 2017 et la gestion des charges apparaît insuffisamment rigoureuse et maîtrisée. Le processus de commercialisation des logements présente des carences avérées, avec pour conséquence un niveau très élevé de la vacance, qui atteint 11 % en 2017, et des pertes financières associées (5,3 M€). Ce taux de vacance n'est pas le seul fait du caractère relativement détendu du marché ; il est en effet très supérieur à celui constaté pour l'office départemental, alors même qu'EKIDOM intervient sur l'agglomération, plus porteuse en termes de demande que le reste du département.

L'analyse de l'occupation du parc confirme le rôle social assuré par EKIDOM, au vu des niveaux des ressources des ménages logés. Les niveaux de loyers sont comparables aux valeurs constatées, tant sur le parc social de l'agglomération que celui du département et de la région. Le conseil d'administration d'EKIDOM devra cependant actualiser sa politique de loyer, nécessaire pour assurer une cohérence sur l'ensemble du parc fusionné et repositionner certains loyers vis-à-vis du marché.

Sur la période 2011-2017, la production nouvelle de Logiparc puis d'EKIDOM s'est élevée en moyenne à 80 nouvelles livraisons chaque année (hors SIPEA). La production récente de logements neufs est affectée par un nombre important de désordres techniques dont les conséquences sont d'autant plus dommageables que la gestion des sinistres fait l'objet d'un suivi très insuffisant.

L'âge moyen du parc fusionné est de 35 ans. Le patrimoine en provenance de SIPEA souffrait d'un important retard d'entretien en 2012 ; la SEM a privilégié une politique de réhabilitations de grande envergure de quelques ensembles ciblés, n'ayant pas permis la remise à niveau générale du parc avant fusion. Logiparc a opéré une politique de maintenance continue plus régulière sur la période 2012-2017, permettant de maintenir un niveau technique globalement convenable mais qui présente des limites face aux difficultés d'attractivité d'une partie significative de son patrimoine, notamment sur les grands quartiers d'habitat social de Poitiers.

Un plan stratégique de patrimoine (PSP) 2016-2022 produit dans des délais très contraints par la fusion, avait permis d'établir un état consolidé des deux parcs unifiés. Ses orientations sont globalement de nature à répondre aux retards de maintenance ou d'attractivité identifiés, même si certains niveaux d'investissements, de type réhabilitation légère, peuvent apparaître trop limités ; cependant ce dernier ne constitue pas un outil fiable et durable de programmation des travaux. La définition d'un nouveau PSP actualisé et basé sur un diagnostic précis du patrimoine revêt pour l'office une importance déterminante, dans un contexte de vacance installée, où EKIDOM doit ainsi faire face à un véritable enjeu de remise à niveau commercial d'une partie de son parc concentré, vieillissant et par conséquent en perte d'attractivité ; cette fraction est évaluée à 28 % du parc d'après le PSP 2016-2025. Un PSP actualisé a été transmis à l'Agence par les dirigeants après la clôture du contrôle.

L'office a vendu environ 10 logements par an sur la période. Sa politique en la matière mériterait d'être précisée et la procédure de vente mieux cadrée. La mauvaise tenue générale des dossiers de ventes n'a pas permis d'effectuer le contrôle exhaustif de leur conformité réglementaire.

A la fin du contrôle, en juin 2018, les comptes arrêtés pour l'exercice 2017, correspondant à la première année de fonctionnement d'EKIDOM, n'étaient pas disponibles ; ces documents sont habituellement disponibles dès

avril, voire mai. Dans ces conditions, il n'a pas été possible d'analyser les coûts de gestion, les impayés et plus globalement la situation financière d'EKIDOM. Par défaut, une présentation des principales caractéristiques du modèle économique de Logiparc sur la période 2012-2016, a été opérée sans toutefois pouvoir suffire à éclairer la situation actuelle de l'office, en raison de l'impact significatif du rapprochement avec SIPEA (de l'ordre d'un tiers des masses financières d'EKIDOM). Elle confirme la relative fragilité de la situation financière de Logiparc avant la fusion. Il peut être raisonnablement projeté que la rentabilité de l'exploitation d'EKIDOM sera d'un niveau limité, a fortiori dans un contexte de vacance très élevée, fortement pénalisant financièrement.

En conclusion, le conseil d'administration doit prendre la pleine mesure des sérieuses défaillances organisationnelles d'EKIDOM, et de leurs nombreuses incidences préjudiciables sur les activités et la performance de l'office. Il doit se mobiliser pleinement pour s'assurer que soient apportées dans les meilleurs délais, les réponses à la hauteur des enjeux identifiés. Il devra également s'assurer que soient rapidement réalisés un PSP actualisé et une analyse financière associée, lui permettant de disposer d'une vision éclairée sur la soutenabilité financière des besoins patrimoniaux de l'office, et de prendre les décisions nécessaires le cas échéant. Ces démarches stratégiques s'inscrivent dans un contexte où la loi ELAN prévoit le regroupement des bailleurs sociaux disposant d'un parc inférieur à 12 000 logements. Au moment du contrôle, il n'y avait pas de visibilité sur les conséquences de la loi sur le devenir de l'office.

Dans le cadre de la phase contradictoire sur le rapport provisoire de contrôle, les dirigeants de l'office ont tenu à rappeler le contexte particulièrement difficile de la fusion, expliquant selon eux en grande partie les dysfonctionnements relevés. Ils ont fait part d'actions correctives apportées depuis la fin du contrôle en juin 2018 et d'améliorations observées, en particulier sur le taux de vacance dont ils signalent une diminution notable. Les dirigeants ont également transmis une analyse financière prévisionnelle associée au plan stratégique de patrimoine actualisé après le contrôle. En complément des réponses apportées, l'Agence préconise que la résorption durable de l'ensemble des dysfonctionnements relevés soit suivie au niveau du conseil d'administration, compte tenu des enjeux importants identifiés.

Le directeur général

Pascal MARTIN-GOUSSET

1. PREAMBULE

L'ANCOLS exerce le contrôle de l'office EKIDOM 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.

La création de l'OPH « EKIDOM » au 1^{er} janvier 2017 est l'aboutissement d'un processus de rapprochement des deux bailleurs sociaux initialement placés sous l'égide de la ville de Poitiers, d'une part l'office public de l'habitat « Logiparc », et d'autre part la société anonyme immobilière d'économie mixte « SIPEA »¹. A cette occasion, il a également été procédé au rattachement d'EKIDOM à la Communauté Urbaine (CU) Grand Poitiers.

Les contrôles précédents de Logiparc et de SIPEA, effectué par la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS), avaient été concomitants bien que menés séparément dans chacune des deux structures.

Le rapport n° 2010-024 de Logiparc avait relevé l'élaboration d'un projet d'établissement engagé par le nouveau directeur général, visant à clarifier l'organisation et donner du sens à la stratégie de l'office. La gestion locative était apparue perfectible sous de multiples aspects. Fortement mobilisé par les opérations de rénovation urbaine, l'office était considéré globalement en mesure de faire face à ses objectifs de développement patrimonial. Pour autant, confronté à un marché donnant des signes sérieux de détente, le rapport avait pointé l'émergence d'un phénomène de vacance significatif et en forte croissance. Dans ce contexte, la MILOS incitait l'office, tout comme la SEM, à faire preuve de prudence quant à la fixation des objectifs de production. Le patrimoine de l'office apparaissait globalement dans un état d'entretien correct,

¹ Les principaux actionnaires de la SEM sont la ville de Poitiers (56,94 %) et la CDC (34,30 %).

avec néanmoins un enjeu de remise à niveau significatif compte tenu du faible niveau d'intervention observé lors des années antérieures au contrôle. Pour parvenir à satisfaire l'ensemble de ses enjeux, Logiparc pouvait s'appuyer sur une rentabilité d'exploitation d'un niveau correct, mais une modeste capacité d'investissement en fonds propres.

Le rapport n° 2010-023 relatif à SIPEA avait rappelé que la société avait contractualisé avec la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), en 2009, un ambitieux programme de rétablissement à l'équilibre. Malgré une rentabilité rétablie, le contrôle avait permis de constater un très grand retard de maintenance patrimoniale notamment en termes de réhabilitation. L'organisation, renforcée pour répondre aux objectifs du protocole CGLLS, était jugée adaptée mais largement perfectible, notamment en matière de contrôle interne. Le coût de gestion de la structure apparaissait d'autre part particulièrement élevé, au regard de l'activité. SIPEA était considérée comme jouant globalement son rôle social, mais devant clarifier sa politique d'attribution. Le rapport mentionnait que SIPEA s'était engagée résolument dans les démarches de développement durable et de performance énergétique, jouant ainsi un rôle de chef de file en la matière à l'échelle régionale. Toutefois, la conclusion du rapport appelait l'organisme à faire preuve de vigilance quant à son développement dans un contexte de marché détendu.

Le contrôle de l'office a porté sur la période 2012-2017 :

- dans sa configuration « Logiparc » sur la période 2012-2016 ;
- puis dans sa configuration « EKIDOM » sur l'année 2017 (voire début 2018 en fonction des données exploitables). En l'absence de comptes arrêtés d'EKIDOM pour l'année 2017 disponibles à la fin du contrôle en juin 2018, ces derniers n'ont pu être pris en compte dans les travaux menés par l'Agence.

L'analyse de l'activité de SIPEA a été réalisée dans la limite des informations communiquées sur la période 2012-2016, aux fins d'éclairer les conditions de la fusion intervenue au 1^{er} janvier 2017.

Le déroulement du contrôle de l'Agence a été fortement perturbé par les difficultés d'obtention auprès de l'office des données demandées. Les délais de transmission anormalement longs comparativement à ceux habituellement constatés, ainsi que le manque de fiabilité ou de complétude des données transmises (ayant pour certaines appelé la production de multiples versions correctives successives non stabilisées), voire l'absence de réponses, ont pénalisé et parfois empêché la bonne évaluation de l'office, dans ses différentes missions.

2. PRESENTATION GENERALE

2.1 CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE

Au 31 décembre 2016, la Communauté d'Agglomération Grand Poitiers (CAGP) rassemblait 13 communes qui totalisaient environ 140 000 habitants. Au 1^{er} janvier 2017, son périmètre a été élargi à 40 communes, portant son poids démographique à plus de 190 000 habitants dont près de 88 000 sur la ville centre. Doté de nouvelles compétences, l'EPCI a évolué vers le statut de communauté urbaine à compter du 1^{er} juillet suivant, devenant ainsi Grand Poitiers Communauté Urbaine.

Entre les recensements de 2008 et de 2014, le nombre d'habitants de Grand Poitiers a enregistré une légère progression, de l'ordre de 1,5 %. A l'inverse, la ville de Poitiers a enregistré un recul de sa démographie sur la même période d'environ 2 %.

Avec un peu plus de 27 000 étudiants principalement répartis sur la ville et le site du Futuroscope, Poitiers se caractérise par le poids important de la population estudiantine. Le développement rapide de l'université au cours des années 90, a fortement impacté les équilibres du marché de l'habitat poitevin. Les investisseurs ont pris part massivement à la production d'une offre nouvelle au début des années 2000, via les dispositifs de défiscalisation successifs. La spécificité de cette demande de logements combinée au desserrement de la population (1,6 personnes/ménage) et à un revenu médian assez faible, se traduit par une augmentation des besoins de petits logements à faible niveau de loyer.

Le parc de la ville de Poitiers est essentiellement locatif (68 % en 2014), tandis que les propriétaires occupants sont majoritaires sur les communes extérieures (65 %). Même si la situation tend à s'améliorer, environ 10 % des logements privés sont toujours considérés comme potentiellement indignes².

Le parc locatif social représente environ 18 % des résidences principales de l'agglomération ; il est essentiellement concentré sur Poitiers (85 % du parc locatif social de l'agglomération). Le patrimoine collectif est très largement prédominant sur la ville centre (près de neuf logements sur 10) et fortement présent dans les quartiers urbanisés dans les années 60 et 70 des Couronneries, Trois Cités, Bel-Air puis, plus récemment, dans ceux de Beaulieu et de Saint-Eloi. Dans ces grands quartiers d'habitat fortement marqués par la présence de logements sociaux, il existe un véritable enjeu de remise à niveau d'un parc concentré, vieillissant et par conséquent peu attractif. Début 2017, les principaux organismes HLM présents sur le territoire de l'unité urbaine de Poitiers sont EKIDOM (60 % du parc locatif social), l'office départemental Habitat de la Vienne (30 %) et Immobilière Atlantic Aménagement (ex-SA HLM régionale de Poitiers, filiale d'Action Logement Immobilier, 8 %).

Cinq communes de l'agglomération sont assujetties à l'article 55 de la loi SRU, ne disposant pas de 20 % de logements locatifs sociaux. Le marché est globalement détendu, conséquence, entre autres motifs, de la forte production de logements défiscalisés. Le taux de vacance total enregistré sur la ville de Poitiers est en progression très significative ; il était d'environ 6,4 % en 2006, pour près de 9 % en 2015 (source INSEE 2018).

Depuis 2014, Grand Poitiers est délégataire des aides à la pierre de l'Etat et de l'Anah, la convention se poursuivant jusqu'au 31 décembre 2019. Le PLH arrivant à échéance fin décembre 2018 affiche un objectif de

² Source PLH Grand Poitiers.

production de 1 000 logements/an dont 200 logements/an provenant de la remise sur le marché de logements vacants et 250 logements relevant du parc social.

La loi ELAN prévoit désormais une obligation de regroupement des organismes de logement social disposant d'un patrimoine de moins de 12 000 logements. Ces dispositions n'étant pas précisément connues au moment du contrôle, il n'y avait pas encore de visibilité sur les impacts de la loi sur le devenir d'EKIDOM, qui dispose d'un parc de 11 451 logements et 684 équivalents logements fin 2017.

Dans la suite du rapport, seront présentés successivement Logiparc et SIPEA (§ 2.2), puis le processus de rapprochement entre les deux entités (§ 3), suivis d'une évaluation du volet organisationnel de la fusion (§ 4) et de la manière dont EKIDOM remplit ses missions en termes de gestion locative, sociale (§ 5) et patrimoniale (§ 6). La situation financière est évoquée en § 7.

2.2 DEUX ORGANISMES SOUS LA MEME GOUVERNANCE

2.2.1 Office public de la ville de Poitiers - LOGIPARC

Créé en 1929, l'office d'habitation à bon marché de la ville de Poitiers a été transformé en office public d'aménagement, de réhabilitation et de construction (OPARC) en 1990. A la suite de l'évolution du statut des offices intervenue en 2007, il a été renommé Logiparc par délibération du conseil d'administration (CA) du 20 juin de la même année.

Jusqu'en 2014, Logiparc était placé sous la présidence de Jean-François MACAIRE qui a notamment occupé les mandats de conseiller municipal de Poitiers, vice-président de la Communauté d'Agglomération de Poitiers et premier vice-président du conseil régional.

Monsieur Daniel HOFNUNG, conseiller municipal de la ville de Poitiers et délégué du Président de Grand Poitiers en charge des questions du logement social et de la mixité, occupe la fonction de président de l'office depuis le 5 juin 2014, date de son élection au CA. Ce dernier était composé de 23 administrateurs dont 6 nommés par la ville et cinq représentant les locataires ; le CA se réunissait sur un rythme moyen de cinq à six réunions par an.

La direction générale est exercée depuis fin avril 2012 par Mme Stéphanie BONNET qui assurait précédemment la fonction de directrice de l'administration et des finances. Elle a pris ses fonctions à la suite de la révocation de son prédécesseur (cf. 3.1.1), qui avait été nommé directeur général en 2008. Ce dernier s'était vu confier la mission explicite d'insuffler une nouvelle dynamique au sein de l'office et de conduire les changements nécessaires à l'amélioration de sa performance.

Fin 2016, l'organigramme se décomposait en quatre directions opérationnelles à la suite du regroupement des services de la maîtrise d'ouvrage et du patrimoine en 2015 ; les fonctions de secrétariat général, de communication et de l'informatique étaient placées directement sous l'autorité de la directrice générale (DG). Rattachée à la direction de la gestion locative et de la proximité, l'organisation territoriale était structurée au sein de trois territoires et de cinq antennes dont les missions concernaient essentiellement la gestion de proximité et les relations avec les locataires. L'effectif de Logiparc était de 138 salariés fin 2016 soit 134,4 équivalents temps plein (ETP), complété de 2 contrats aidés. Logiparc était organisé autour de fonctions métiers très cadrées, avec une logique de centralisation forte des activités, les agences, ne disposant que d'un champ d'intervention limité à un premier niveau de service. Par ailleurs l'office restait soumis aux règles de la comptabilité publique.

Au 31 décembre 2016, le parc de l'office était constitué de 8 165 logements familiaux dont 77 % d'entre eux constitués d'immeubles collectifs et près de 58 % situés dans les quartiers prioritaires de la ville de Poitiers (QPV), soit 4 704 logements.

Avec 7 079 logements sur la ville centre, Logiparc était le premier des quatre bailleurs sociaux présents sur l'agglomération de Poitiers (52 % des logements du parc HLM total). La moyenne d'âge du parc était de 34 ans. Par ailleurs, Logiparc possédait 16 foyers ou résidences collectives représentant 620 équivalents logements dont 5 structures à vocation universitaire gérés par le CROUS soit 312 équivalents logements.

2.2.2 Société anonyme immobilière d'économie mixte de la ville de Poitiers - SIPEA

Le capital social de SIPEA était détenu principalement par la ville de Poitiers (56,94 %), Grand Poitiers (3,18 %) et la CDC (34,30 %). La Ville de Poitiers, la Communauté d'Agglomération du Grand Poitiers, la Caisse des Dépôts et Consignations, le CIL Mieux se Loger et la Caisse d'Epargne Aquitaine Poitou-Charentes ont conclu le 21 décembre 2009 un pacte d'associés d'une durée de 10 années.

Dans le cadre du protocole d'aide au rétablissement de l'équilibre signé avec la CGLLS, des augmentations progressives du capital ont été opérées sur plusieurs années par les différents actionnaires, portant le capital de 4 730 800€ à 8 579 632€.

Monsieur Jean-François MACAIRE a occupé la fonction de président directeur général de mai 2001 à avril 2014 ; de manière similaire à Logiparc, M. Daniel HOFNUNG, représentant de la ville de Poitiers, lui a succédé lors du CA du 29 avril 2014. Composé de 20 membres, le CA se réunissait cinq à six fois par an.

Monsieur Gérard GORGETTE a été désigné directeur général délégué par le CA du 8 avril 2009. Il avait été recruté en juillet 2007. Au 31 décembre 2016, l'effectif comprenait 76 salariés et se caractérisait par une proportion importante de cadres : 16 cadres et 15 agents de maîtrise.

En 2008, année de relance de l'activité de construction, l'organigramme a été refondé sur la base d'une direction de l'Habitat (agences, maintenance, régie) et une direction du Développement (opérations de construction). La logique d'organisation de SIPEA était de type matriciel avec une culture forte du management par résultat ; les fiches de poste privilégiaient la polyvalence et une forme assez développée de responsabilisation. Le dispositif de proximité était structuré en 3 agences.

D'une moyenne d'âge de 38 ans fin 2016, le parc était constitué de 3 885 logements dont 603 logements individuels. Le parc se concentrait principalement sur Poitiers (3 221 logements, dont 2 352 en QPV), 285 à Migné-Auxances et 108 à Fontaine-le-Comte.

3. LE PROCESSUS DE FUSION

3.1 PREPARATION DE LA FUSION

3.1.1 Les principales étapes du rapprochement

La création au 1^{er} janvier 2017 d'EKIDOM par rapprochement de l'OPH Logiparc et de la SEM SIPEA résulte d'une décision politique de la Ville de Poitiers et de Grand Poitiers, faisant suite à plusieurs années de réflexion et à de précédentes tentatives de rapprochement. Ces dernières n'avaient pas abouti, malgré un président commun et des instances de gouvernance proches. Les objectifs stratégiques du rapprochement portaient principalement sur la mise en cohérence des politiques du logement sur le territoire de Grand Poitiers, sur l'amélioration du service apporté aux locataires et sur l'optimisation des coûts de fonctionnement des deux organismes pour dégager des ressources supplémentaires au bénéfice du parc.

La solution retenue a été celle d'un opérateur public unique sur l'agglomération de Poitiers, assurant la gestion de près des trois quarts du parc de logements sociaux et prenant la forme d'un OPH rattaché à la CU, dans un contexte de prochaine entrée en vigueur des dispositions de la loi ALUR du 24 mars 2014, imposant au 1^{er} janvier 2017 le rattachement des OPH aux EPCI disposant de la compétence habitat et ayant élaboré un PLH.

A compter de l'été 2015, le processus de rapprochement est entré dans une phase opérationnelle, avec un objectif de mise en œuvre au 1^{er} janvier 2017 imposant un calendrier contraint. Des études et analyses préparatoires ont été réalisées, portant sur les modalités juridiques du rapprochement, la future organisation de l'OPH et le volet des ressources humaines à partir d'une analyse comparative des spécificités propres à chaque organisme. Une analyse confiée à la fédération des OPH a porté sur la situation financière et les modalités de valorisation des actions de SIPEA, les conditions de passage en comptabilité commerciale de l'office ainsi qu'une analyse financière prévisionnelle, élaborée en s'appuyant sur le nouveau plan stratégique de patrimoine (PSP) finalisé début 2016. Le rapport de la fédération des OPH d'octobre 2015, relevait notamment un effectif rapporté au logement de 21,4 ETP pour 1 000 logements (ce qui est supérieur à la moyenne nationale des offices de 19,1), une potentielle difficulté pour intégrer la part importante de cadres employés par la SEM, ainsi qu'un fort enjeu de définition de l'organisation cible afin de préserver les compétences des entités rapprochées.

Un dispositif de conduite du projet, confié à un comité de pilotage, a été instauré³.

A l'automne 2015, en raison de divergences profondes sur la conduite du processus de rapprochement, une crise est survenue et a conduit à la révocation du mandat du DGD de la SEM, déstabilisant momentanément le déroulement de la démarche. Mme Bonnet a alors été désignée pour occuper à titre gratuit la fonction de DGD de SIPEA à compter du 24 juin 2016. Un avenant n°1 à son contrat de travail la liant à Logiparc a été signé le 23 juin 2016, après autorisation du CA du 16 juin précédent.

³ Le comité de pilotage était composé du Président, des Vice-Présidents des deux organismes, du DGD de Sipéa et de la Directrice Générale de Logiparc (chargée de la coordination du Comité de pilotage) et de l'ancien Directeur des Services de la Ville qui avait la mission de conduire ce dossier pour le compte de la collectivité. Le principe retenu était celui de groupes projets thématiques (PSP/CUS, finances, ressources humaines, systèmes d'information) associant des représentants de chaque bailleur, intervenant dans un planning global de pilotage du rapprochement ; venaient s'y ajouter des comités de direction communs aux deux organismes. En parallèle une information sur l'avancement du processus de rapprochement était périodiquement donnée aux représentants du personnel de chaque bailleur.

En 2016 le comité de pilotage et les groupes projet ont repris leur travail dans un calendrier resserré. A l'issue, une déclinaison de l'organisation cible a été produite, visant à « répondre aux enjeux stratégiques sociaux, urbains et politiques du nouveau territoire ». Suite à sa présentation en juin, le processus de pré-positionnement des personnels a été enclenché à l'été 2016. Un point d'avancement de la démarche, réalisé à l'automne 2016 faisait ressortir que si la plupart des sujets juridiques et financiers étaient traités, les sujets relatifs aux ressources humaines étaient encore à finaliser, dans un contexte où le Président a indiqué qu'il n'y aura pas de licenciements, « tout le monde (devant)... trouver sa place dans la nouvelle structure ». Les sujets relatifs aux systèmes d'informations n'étaient pas entièrement aboutis non plus

3.1.2 Cadre juridique du rapprochement

Afin de déterminer les modalités juridiques de mise en œuvre de la décision de rapprochement de Logiparc et SIPEA (CA Logiparc 24 juin 2015 et SIPEA 25 juin 2015) un cabinet d'avocats spécialisés a été consulté. Il en est ressorti qu'en raison de l'impossibilité juridique de procéder au rapprochement entre un OPH et une SEM par voie de fusion telle qu'elle peut être opérée entre sociétés commerciales, d'autres modalités juridiques de rapprochement devaient être envisagées.

Une option consistant au rachat par l'OPH du patrimoine de la SEM, accompagné du transfert des emprunts et des garanties qui y sont attachés n'a pas été retenue car elle présentait les inconvénients de la lourdeur des opérations de transfert des immeubles et des actifs, et imposait la procédure de dissolution et de liquidation de la SEM.

La solution retenue a été la dissolution de la SEM par voie de réunion des parts en une seule main ou « dissolution-confusion » prévue par l'article 1844-5 du code civil⁴, et consistant à organiser le rachat de 100 % du capital de la SEM, par l'OPH (qui a la possibilité en vertu de l'article L. 421-2 du CCH de se porter acquéreur d'actions émises par des sociétés d'économie mixte).

Cette opération de dissolution-confusion a été effective au 1^{er} janvier 2017. Elle a eu pour effet de transmettre, à titre universel, la totalité du patrimoine de la SEM à l'OPH (la transmission universelle du patrimoine est l'effet juridique par lequel l'ensemble des droits et obligations de l'entité absorbée se trouvera transmis à l'entité absorbante) et de dissoudre la SEM sans liquidation (après réalisation des formalités juridiques nécessaires).

A noter également que s'agissant d'une dissolution-confusion, il n'y a pas eu d'intervention d'un commissaire aux apports.

La question des effets juridiques de l'acquisition de 100 % des actions de la SEM par l'OPH s'est posée. Ce dernier, n'étant pas une collectivité locale au sens du code général des collectivités territoriales (CGCT), l'opération d'acquisition pouvait s'assimiler à une privatisation alors même que la réglementation imposait que le capital social d'une SEM doive rester détenu par une collectivité locale dans une fourchette de 50 % à 85 %

⁴« La réunion de toutes les parts sociales en une seule main n'entraîne pas la dissolution de plein droit de la société. Tout intéressé peut demander cette dissolution si la situation n'a pas été régularisée dans le délai d'un an. Le tribunal peut accorder à la société un délai maximal de six mois pour régulariser la situation. Il ne peut prononcer la dissolution si, au jour où il statue sur le fond, cette régularisation a eu lieu. L'appartenance de l'usufruit de toutes les parts sociales à la même personne est sans conséquence sur l'existence de la société. En cas de dissolution, celle-ci entraîne la transmission universelle du patrimoine de la société à l'associé unique, sans qu'il y ait lieu à liquidation. Les créanciers peuvent faire opposition à la dissolution dans le délai de trente jours à compter de la publication de celle-ci. Une décision de justice rejette l'opposition ou ordonne soit le remboursement des créances, soit la constitution de garanties si la société en offre et si elles sont jugées suffisantes. La transmission du patrimoine n'est réalisée et il n'y a disparition de la personne morale qu'à l'issue du délai d'opposition ou, le cas échéant, lorsque l'opposition a été rejetée en première instance ou que le remboursement des créances a été effectué ou les garanties constituées. Les dispositions du troisième alinéa ne sont pas applicables aux sociétés dont l'associé unique est une personne physique. ».

(art. L. 1522-1 et L. 1522-2 du CGCT). Cette question a été traitée en procédant aux opérations d'acquisition de la totalité du capital social et de dissolution de façon concomitante.

En application de l'article R. 421-3 du CCH l'office a obtenu l'accord de sa collectivité territoriale de rattachement (conseil municipal de la ville de Poitiers du 26 septembre 2016) pour se porter acquéreur des actions de SIPEA et prononcer la dissolution.

Le CA de l'OPH Logiparc a délibéré favorablement sur les conditions de rachat des actions de la SEM SIPEA en vue d'une dissolution-confusion, lors de sa séance du 20 octobre 2016.

Enfin, l'opération de dissolution-confusion bien que non soumise expressément à l'accord des services de l'Etat, a fait l'objet d'une demande d'autorisation du comité régional de l'habitat et de l'hébergement CRHH (avis favorable en date du 23 novembre 2016) et plus largement d'une communication auprès des partenaires, afin de faciliter l'ensemble des démarches annexes nécessaires à la bonne mise en œuvre de l'opération (avenants aux conventions APL, transferts des agréments pour la production en cours, système d'enregistrement de la demande de logement social, etc.).

3.1.3 Valorisation des actions SIPEA

Le capital de la SEM SIPEA s'élevait à 8 579 632€, constitué de 536 227 actions d'une valeur nominale de 16 € se répartissant comme suit :

Tableau 1 : Répartition de l'actionnariat de SIPEA

	nombre d'actions	% du capital	valeur initiale	nominal initial	nominal réévalué	valeur de vente	plus-value
Ville Poitiers	305 316	56,938	4 885 056	16,00	41,03	12 527 115	7 642 059
CDC	183 917	34,298	2 942 672	16,00	41,03	7 546 115	4 603 443
SOLENDI	21 600	4,028	345 600	16,00	41,03	886 248	540 648
Grand Poitiers	17 037	3,177	272 592	16,00	41,03	699 028	426 436
Caisse épargne	7 893	1,472	126 288	16,00	40,00	315 720	189 432
Crédit Lyonnais	459	0,086	7 344	16,00	18,91	8 680	1 336
Perso, physiques	5	0,001	80	16,00	19,00	95	15
Total	536 227		8 579 632	16,00		21 983 001	13 403 369

En application des dispositions de l'art. L. 421-2-1 du CCH relatives à la possibilité pour les OPH de se porter acquéreurs de parts dans certaines sociétés dont les SEM sous réserve de l'autorisation préalable à ces acquisitions prévue par l'art. R. 421-3 du CCH, l'OPH a obtenu l'accord de sa collectivité de rattachement (délibération du Conseil Municipal de Poitiers en date du 26 septembre 2016).

Le rachat de l'intégralité du capital de la SEM a soulevé la question de la valorisation des actions en l'absence de cadre réglementaire spécifique (contrairement à ce qui existe en matière de distribution de dividendes, ou cession d'actions de SA d'HLM) et a donc donné lieu à négociation avec les actionnaires.

En parallèle, l'office a de son côté recherché des éléments de cadrage financiers pour l'acquisition des actions de SIPEA. A cet effet il a réalisé pour la future entité, une projection financière prévisionnelle sur la période 2016-2025 adossée aux hypothèses du PSP 2016-2022, permettant de chiffrer un coût d'acquisition des actions, compatible avec les futures capacités financières d'EKIDOM.

Plusieurs approches ont été utilisées pour arrêter une valeur de rachat des actions :

- estimation de la valeur des titres par les flux de dividendes (valorisation : 10 418 624,00€) ;

- évaluation par capitalisation des loyers : méthode qui permet de dégager la valeur d'un actif en capitalisant le revenu que son activité génère (valorisation : 8 714 632,00 €) ;
- valeur métrique : méthode fondée sur les valeurs de marchés observées sur la zone géographique de Poitiers et extrapolant au niveau de la structure étudiée les prix au m² (valorisation : 15 753 632,00 €) ;
- méthode applicable aux seules ESH⁵ (art. 423-4 du CCH) qui prévoit un encadrement du prix de cession (valorisation : 17 534 301,00 €) ;
- évaluation par la méthode de l'autofinancement actualisé : approche qui consiste à évaluer le patrimoine à partir des flux à venir de trésorerie, générés par l'exploitation (valorisation : 22 569 632 ,00 €).

Au final c'est cette dernière méthode qui a répondu aux souhaits des actionnaires de la SEM ; elle a servi de base pour conduire, avec l'appui de la collectivité, les négociations et arrêter la valeur de rachat globale à 21 983 000,00 €. Selon les actionnaires, la valorisation du nominal de l'action s'établit respectivement à 18,91 €, 19,00 €, 40 ,00 € et 41,03 € en fonction du résultat des négociations.

L'Agence relève que parmi les diverses approches précitées, ce choix de valorisation est le plus impactant financièrement pour l'office. Les éléments obtenus lors de la phase contradictoire avec les dirigeants de l'office montrent que cette valorisation constitue cependant la valeur basse des premières prétentions affichées par certains actionnaires. Dans un courrier du 19 août 2016, la direction régionale de la Caisse des Dépôts et Consignations faisait ainsi état de différents scénarios possibles de valorisation des actions de SIPEA, à hauteur respectivement de 23 à 37 millions d'euros, voire 50 millions d'euros, selon la méthode de valorisation considérée.

Par courrier du 13 juin 2019, le président de Grand Poitiers rappelle également que la Ville de Poitiers s'est à l'époque impliquée dans les négociations aux côtés de l'office, pour aboutir à un montant de rachat compatible avec les possibilités financières de remboursement de ce dernier, appelé à recourir à l'emprunt pour financer le montant de la valeur de rachat. Il confirme également que la plus-value réalisée par la ville de Poitiers sera fléchée sur des opérations menées dans le programme du NPNRU élaboré conjointement par l'Etat, avec une participation active d'EKIDOM.

Le CA de l'OPH a validé ces conditions de rachat, hors valorisation pour les collectivités territoriales, lors de sa séance du 20 octobre 2016. En effet la ville de Poitiers tout comme Grand Poitiers, avaient arrêté respectivement les 26 et 23 septembre 2016 un même prix de vente de leurs actions, à 41,03 €.

Le CA de l'OPH a validé ces conditions de rachat, hors valorisation pour les collectivités territoriales, lors de sa séance du 20 octobre 2016. En effet la ville de Poitiers tout comme Grand Poitiers, avaient arrêté respectivement les 26 et 23 septembre 2016 un même prix de vente de leurs actions, à 41,03 €.

Enfin, conformément aux projections financières prévisionnelles établies préalablement au rapprochement, l'acquisition des actions de SIPEA a entièrement été financée par emprunt. Dans un premier temps le CA de Logiparc a délibéré le 20 octobre 2016 sur un financement de 21 983 000 euros par un prêt à taux fixe inférieur

⁵ Le code de la Construction et de l'Habitation précise que : « le prix maximal de cession des actions des sociétés d'habitations à loyer modéré mentionnées aux articles L. 422-2, L. 422-3 et L. 422-13 est limité au montant d'acquisition de ces actions, majoré, pour chaque année ayant précédé la cession, d'un intérêt calculé au taux servi au 31 décembre de l'année considérée aux détenteurs d'un livret A, majoré de 1,5 point et diminué des dividendes versés pendant la même période. Lorsque le montant ou la date d'acquisition ne peut être établi, il est appliqué le montant du nominal de ces actions pour une durée de détention ne pouvant excéder vingt ans ».

à 1,5 %, sur 25 ans et à annuités constantes. Dans les faits, deux prêts à 25 ans ont été contractés, le premier pour 4 383 k€ à 1,26 % et le second pour 17 600 k€ à 1,21 %.

3.1.4 Identification des coûts de prestations intellectuelles liés à la fusion

EKIDOM a bénéficié de l'aide financière de la CGLLS pour accompagner la démarche de fusion.

Le tableau produit pour l'équipe de contrôle, récapitulant les divers prestataires externes intervenus ainsi que le coût de leurs missions à l'occasion de la fusion fait ressortir un montant total de 325 901,00 € HT. En l'absence de transmission d'autres pièces justificatives relatives tant au dossier de demande de financement, qu'à la décision d'attribution puis à la justification des sommes effectivement payées, il n'a pas été possible de procéder au rapprochement du montant de 326 k€ précité avec l'information communiquée aux membres de la commission interne des finances⁷ le 20 mars 2018 quant à l'inscription au budget 2018 d'un montant de 600 k€ de subvention CGLLS liée à la fusion. A défaut de justification, l'office s'expose à devoir restituer l'excédent de subvention perçu et procéder à une information rectificative de la commission des finances sur le montant réel de la subvention CGLLS.

Parallèlement, à compter de fin novembre 2016, un plan de communication a été mis en place pour faire connaître EKIDOM, son nouveau logo et sa nouvelle charte graphique. Il s'est notamment décliné sous la forme d'affichages sur de multiples supports (mobiliers urbains, bus, affiches en Mairie et presse locale). Le lancement officiel, le 1^{er} décembre suivant, s'est accompagné d'une manifestation au Parc des Expositions de Poitiers.

3.2 CREATION D'EKIDOM

3.2.1 Installation de la nouvelle gouvernance

Suite au processus concomitant de dissolution-confusion effectif au 1^{er} janvier 2017 et de rattachement de Logiparc à Grand Poitiers, le CA d'EKIDOM s'est réuni pour la première fois le 15 mars 2017. Dans sa nouvelle configuration, il compte désormais 23 administrateurs dont 14 ont été désignés par délibération de la collectivité en date du 23 janvier 2017 : six d'entre eux émanant du conseil communautaire, sept nommés en tant que personnes qualifiées, le dernier représentant Audacia (une association locale d'insertion). M. HOFNUNG, seul candidat déclaré, a été élu président du CA d'EKIDOM ; il occupe également la présidence du bureau, composé de six administrateurs (cf. annexe 8.1).

En application des dispositions de l'article L. 123-1 du Code de Commerce, les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) sont tenus de s'immatriculer au R.C.S, cette inscription conditionnant l'exploitation légale de leur activité. A ce titre et en vertu des articles R. 123-53 et suivants, et R. 123-66 du code de commerce, les personnes morales immatriculées sont tenues de procéder à une demande d'inscription modificative dans le mois de tout fait ou acte rendant nécessaire une rectification aux énonciations déclarées.

A la date du contrôle, l'office n'avait pas engagé les formalités inhérentes à l'enregistrement des évolutions intervenues dans la composition du CA. Dans ses réponses écrites, l'office informe avoir procédé aux mises à jour nécessaires⁸.

⁷ Commission interne associant administrateurs et salariés.

⁸ Le 05 février 2019 pour acter les évolutions intervenues dans la composition du CA, puis le 11 avril suite au changement d'administrateurs après l'élection des représentants des locataires au CA.

Lors du conseil d'installation d'EKIDOM, ont également été constituées la commission d'attribution des logements (CAL), la commission d'appel d'offres (CAO) ainsi qu'une commission des finances, ouverte à l'ensemble des administrateurs. Enfin, sur la base d'une instance déjà existante au sein de Logiparc, une commission « PLAI » visant à apprécier sur place la situation des logements destinés à des familles défavorisées a été reconstituée ; elle ne s'est réunie qu'une fois en 2017 (cf. § 6.5.1).

Par ailleurs, ce même premier CA a confirmé Mme BONNET au poste de Directrice générale (DG) d'EKIDOM.

3.2.2 Passage en comptabilité commerciale

Dans la perspective du rapprochement entre SIPEA et Logiparc, une analyse comparative détaillant les avantages et inconvénients de la comptabilité commerciale et de la comptabilité publique, utilisées jusqu'alors respectivement par SIPEA et Logiparc, a été menée en 2015.

A l'occasion de sa séance du 17 décembre 2015, le CA de Logiparc s'est prononcé en faveur du passage en comptabilité commerciale au 1^{er} janvier 2017. Ce choix a surtout été motivé par l'absence de pérennité des outils informatiques interfacés avec la comptabilité publique ; sous réserve de difficultés particulières, le temps nécessaire à la réalisation de la migration était alors estimé à 9 mois. La DGFIP a donné un avis favorable le 30 mars 2016, suivi par la signature le 1^{er} juillet 2016 du protocole d'accord pour le passage en comptabilité commerciale. Le protocole comportait notamment le calendrier de traitement des opérations de fin d'exercice, Logiparc s'engageant à transmettre à la trésorerie au plus tard le 31 mars 2017 les éléments nécessaires.

Les comptes 2016 ont été approuvés par le CA d'EKIDOM le 29 juin 2017.

Le passage en comptabilité commerciale a nécessité la désignation d'un commissaire aux comptes titulaire et un suppléant. Pour cela l'office a procédé à des consultations, et après examen des offres, l'audit légal des comptes a été confié à deux cabinets pour une durée de six ans. Par ailleurs, deux nouveaux partenaires bancaires ont été retenus.

3.2.3 Déploiement d'une nouvelle organisation

3.2.3.1 Préparation de la préfiguration et principes de la nouvelle organisation cible

Le principal objectif affiché à l'occasion du rapprochement des deux bailleurs était de constituer une nouvelle entité, afin d'éviter l'image perçue comme négative d'une absorption de SIPEA par Logiparc.

La création de ce nouvel opérateur de Grand Poitiers appelait une organisation remodelée devant permettre prioritairement la déclinaison des objectifs d'amélioration de la qualité de service assignés par la gouvernance. Affichés comme le postulat fédérateur de la nouvelle entité, le renforcement de la proximité, le développement de l'écoute, la plus grande réactivité et la mise en œuvre de réponses adaptées ont conduit au choix d'un positionnement consolidé des directions territoriales (DT), disposant de davantage de prérogatives.

Dans cette nouvelle configuration les DT sont porteuses d'un champ de missions large, et responsables de la qualité de service tandis que le siège se positionne à leur appui. L'objectif recherché est de garantir le respect des objectifs ayant présidé à la fondation d'EKIDOM, et la mise en cohérence des pratiques.

L'affectation des personnels s'est déroulée en trois temps avec en premier lieu la désignation des directeurs au cours du printemps 2016. Les cadres se sont ensuite pré positionnés au début de l'été avec une validation lors d'un premier comité ad hoc réuni début septembre. Sur la base d'un organigramme cible et de fiches types emploi, le personnel (hors cadres) n'a été en mesure de se pré positionner qu'au cours du dernier trimestre

2016⁹. A ce stade, les fiches de poste n'étaient pas rédigées et les choix pour les postes en DT ne permettaient pas de cibler un territoire en particulier. Au moment du contrôle, l'écriture des fiches de postes était toujours en cours. Leur absence au moment du pré-positionnement, alliée au calendrier d'affectation très tardif se sont avérées préjudiciables à l'installation des services et des salariés (cf. § 4.2).

L'organigramme d'EKIDOM (cf. annexe n°8.2) est très proche de celui antérieurement en vigueur au sein de Logiparc, la modification la plus notable concernant la création d'une direction « RSE (responsabilité sociétale des entreprises) juridique et contrôle », en lieu et place du secrétariat général préalablement existant. Cette direction doit permettre d'apporter une garantie de conformité réglementaire de l'ensemble des décisions de la gouvernance et gérer les dossiers juridiques de l'organisme (marchés publics, contentieux, sinistres...). De surcroît, elle doit piloter des missions transversales, dont la démarche RSE à décliner dans les directions de l'OPH et le contrôle interne.

3.2.3.2 Organisation d'EKIDOM et son évolution

Depuis le 1^{er} janvier 2017, le périmètre d'intervention de l'office est divisé en trois DT en charge du cœur de métier représentant chacune 3 500 logements environ. Outre les missions traditionnelles de proximité et de suivi des relations avec les locataires au sein d'un pôle habitat, elles ont la responsabilité nouvelle de la commercialisation des logements allant de la prospection à l'entrée dans les lieux. Elles intègrent également une fonction technique de premier niveau sur le patrimoine.

De manière assumée, le fonctionnement des DT est autonome, sous l'autorité directe de la DG. A ce titre les trois directeurs territoriaux participent au comité de direction.

La direction des services à la clientèle (DSC) a pour mission d'animer et de coordonner l'ensemble des activités des DT en matière de gestion locative en assurant le « back office » (suivi des charges et du quittancement, encaissement, pilotage de la CAL, ...). A la dimension locative s'ajoute la fonction vente de l'activité accession sociale en biens neufs ou d'occasion. En outre, elle assure les missions d'accompagnement des locataires (médiation, voisinage, impayés, partenariat...) et gère le contentieux des locataires présents et partis. Cette direction joue également un rôle d'expertise au service des DT concernant notamment la lutte contre la vacance, le marketing, les politiques en faveur des publics spécifiques.

EKIDOM dispose d'une régie de travaux¹⁰ constituée de 29 personnes. Dans l'objectif de garantir la qualité de service auprès des DT, la régie s'est vue rattachée à la DSC au titre de ses fonctions d'animation et de coordination de la qualité de service ; antérieurement à Logiparc, la régie relevait de la direction du patrimoine (DP).

Cette dernière assure toutes les missions techniques à l'exception des travaux de remise en état et d'entretien courant qui sont diligentés directement par les DT. Elle regroupe les pôles du développement et de la réhabilitation, auparavant dissociés dans deux directions jusqu'en 2015, ainsi que le pôle, méthode énergie et sécurité qui recouvre également la sinistralité.

La direction des ressources humaines (DRH) et la direction financière restent sur des prérogatives habituelles, cette dernière ayant intégré début 2017 le pôle achat et les systèmes d'information (DFSI).

⁹ Démarche réalisée sur la base d'une grille de correspondance entre l'emploi précédent et le futur poste avec des degrés de compatibilité plus ou moins forts, la formulation possible de plusieurs choix et ensuite l'arbitrage entre d'éventuelles demandes concurrentes.

¹⁰ La régie de travaux SIPEA comportait 14 personnes et celle de Logiparc 23 personnes.

Le comité de direction se réunit, de manière habituelle, tous les 15 jours.

3.3 CONCLUSION

La création de l'OPH « EKIDOM » est l'aboutissement d'un processus de rapprochement des deux bailleurs sociaux initialement placés sous l'égide de la ville de Poitiers, l'office Logiparc et la SEM « SIPEA ». Les modalités de rapprochement ont été correctement cadrées, et mises en œuvre dans les délais fixés au plan politique. Le choix d'organisation s'inscrit globalement dans la continuité de celui de Logiparc, intégrant toutefois des missions significativement renforcées au bénéfice des trois directions territoriales, clés de voûte du renforcement de la qualité de service.

4. ÉVALUATION DU VOLET ORGANISATIONNEL DE LA FUSION

4.1 UNE NOUVELLE ENTITE ENCORE TRES FRAGILE

4.1.1 Une organisation non stabilisée

Au 1^{er} janvier 2016, l'effectif cumulé des personnels de SIPEA et de Logiparc s'établissait à 245 salariés (241,3 ETP) ; au 31 décembre 2017, l'effectif d'EKIDOM n'était plus que de 209 salariés (206,2 ETP) soit une baisse de 36 agents (15 % de l'effectif total) au cours des deux années de préparation et de mise en place de la nouvelle structure. En l'absence de comptes arrêtés sur l'exercice 2017 à la clôture du contrôle, il n'a pas été possible d'apprécier l'évolution de la masse salariale et ses impacts sur les coûts de gestion de l'organisme dans sa nouvelle configuration.

Cette diminution importante d'effectifs n'est pas le fait d'une démarche voulue et maîtrisée par l'office, mais la résultante d'un nombre important de départs. En dehors des fins de contrats à durée déterminée, départs en retraite et décès (ces trois catégories représentant en tout 34 départs), 32 personnes ont ainsi quitté l'une des deux structures au cours des années 2016 et 2017.

Tableau 2 : Etat des départs du personnel- période 2016-2017

Etat des départs sur la période 2016-2017	SIPEA		Logiparc		Total
	2016	2017	2016	2017	
Fin de CDD	6	5	5	/	16
Démision	4	9	/	3	16
Licenciement	2	2	/	/	4
Rupture conventionnelle	5	4	/	3	12
Retraite	3	1	5	7	16
Décès	/	/	1	1	2
Total	20	21	11	14	66

La majorité de ces départs fait suite à une démission, une rupture conventionnelle voire un licenciement, de salariés initialement sous contrat avec SIPEA :

- 13 des 16 démissions ;
- 9 des 12 ruptures conventionnelles ;
- la totalité des 4 licenciements.

Parmi les nombreux départs enregistrés en 2017, deux ont eu des conséquences notables sur la nouvelle organisation :

- le futur directeur de DSC qui occupait précédemment la fonction de directeur de l'habitat à SIPEA a manifesté son souhait de quitter l'établissement en décembre 2016. Son départ, fin janvier 2017, a conduit au repositionnement de la directrice de la DT des Couronneries sur sa fonction avec pour incidence la nécessité d'opérer deux recrutements externes : l'un pour pourvoir le poste de la DT devenu vacant, l'autre pour créer un poste d'adjoint à la DSC, la nouvelle directrice n'ayant pas de compétence technique pour assurer le pilotage opérationnel de la régie ;

- le directeur RSE, juridique et contrôle également DGA et précédemment directeur des ressources à SIPEA a fait l'objet d'un licenciement pour faute, avec prise d'effet le 18 juin 2017. Son départ a entraîné la suppression de sa direction avec rattachement direct à la DG des missions qui en dépendaient, à l'exception du pôle achat moyens généraux repositionné au sein de la direction financière. La spécificité du pôle RSE apparue dans le nouvel organigramme et directement importée des compétences spécifiquement développées par SIPEA n'a pas été reconduite suite au départ du chargé de mission dans le cadre d'une rupture conventionnelle signée le 28 février 2018.

Ce flux important de départs de salariés de SIPEA est d'autant plus préoccupant que le phénomène s'est poursuivi au cours du 1^{er} semestre 2018, trois autres salariés de la SEM, ayant fait part de leur intention de quitter EKIDOM.

Ces départs traduisent un malaise certain, relayé antérieurement au contrôle par la presse locale, interpellée par les organisations syndicales ou plus directement par un ancien salarié. Ce malaise a également été ressenti par l'équipe de contrôle et exprimé par plusieurs salariés à l'occasion des entretiens menés au cours du contrôle.

Questionnée sur le sujet, la direction générale estime qu'une partie des personnels de SIPEA ne s'est pas « reconnue dans le projet » porté par EKIDOM, et que les autres départs relèvent d'opportunités saisies par les intéressés pour engager un projet personnel à l'occasion du rapprochement des deux organismes.

L'importance du nombre des départs observés à l'occasion du rapprochement de Logiparc et SIPEA témoigne de réelles difficultés d'intégration des personnels en provenance de la SIPEA au sein de l'office. Ces départs ne sont pas sans incidence pour le fonctionnement d'EKIDOM, l'Agence ayant fait le constat d'une perte de mémoire et de traçabilité sur le champ d'activité de SIPEA, préjudiciables à la bonne gestion quotidienne du parc et à l'exercice des missions de bailleur dans différentes dimensions susceptibles d'impacter la quittance du locataire (cf. § 5.2). Cette situation préoccupante doit davantage interroger les dirigeants d'EKIDOM, d'autant qu'il n'est pas à exclure que de nouveaux départs n'interviennent, en l'absence de démarche menée pour tenter d'inverser la tendance au moment du contrôle.

Si l'effectif permanent a sensiblement diminué sur la période, l'organigramme d'EKIDOM se complète de salariés de remplacement et de « renfort » recrutés en appui de l'effectif stable. Sur le mois de janvier 2017, 39 personnes ont ainsi été recrutées, représentant 31 ETP. En décembre 2017, le poids de ces emplois temporaires était porté à 53 agents soit 35 ETP. La part des recrutements dits de remplacement a plus que doublé comparé à l'année 2017. Alors que ces remplacements représentaient 235 jours en moyenne mensuelle sur l'année 2017, ils sont établis à 500 jours sur les quatre premiers mois 2018.

Le recours important à du personnel extérieur à l'office entretient une fragilité dans l'appropriation des process et procédures mis en place et illustre les difficultés rencontrées par EKIDOM pour stabiliser son effectif présent, dans un contexte de nombreux départs et d'un taux d'absentéisme très élevé.

Dans leurs réponses écrites, les dirigeants de l'office précisent que le taux de rotation du personnel s'est nettement amélioré, passant de 16,27 % en 2017 à 9,22 % en 2018. Ils estiment qu'après une année de mise en place de l'organisation d'EKIDOM, la situation s'est stabilisée.

4.1.2 Un absentéisme en fort développement

La progression significative du taux d'absentéisme est préoccupante ; cette problématique apparaît insuffisamment appréhendée par les dirigeants de l'office.

Mesuré tous les mois dans le tableau de bord présenté au bureau du CA, l'absentéisme a marqué une forte augmentation depuis la mise en place d'EKIDOM. Les taux d'absentéisme étaient respectivement en moyenne sur l'année 2016 de 6,80 % pour Logiparc et de 6,50 % pour SIPEA. Il s'est élevé à 8,90 % pour EKIDOM en 2017, et à 10,50 % au cours du dernier trimestre 2017. Ce taux élevé s'est maintenu au cours des trois premiers mois de l'année 2018 avec une moyenne de 10,80 %, confirmant le caractère durable du constat. 70 % des absences sont liées à des interruptions de travail de moins de 3 mois ; ce taux n'est donc pas le fait d'une forte augmentation de salariés en maladie de longue durée. Les différents entretiens menés au cours du contrôle ont été l'occasion pour plusieurs salariés d'exprimer la difficile intégration de bon nombre d'entre eux dans la nouvelle organisation et l'existence de dysfonctionnements internes pouvant expliquer la survenance d'arrêts de travail.

Interpelée sur ce sujet, la DG a évoqué les différentes démarches engagées en matière de prévention de risques psychosociaux au cours de la phase préparatoire du rapprochement, sans évoquer d'autres prolongements ou actions nouvelles depuis lors. Le niveau d'appropriation de cette problématique apparaît aujourd'hui insuffisant. Une prise en charge active de cette zone à risques par les dirigeants de l'office s'impose.

Dans sa réponse écrite, l'office rappelle les mesures de prévention des risques psycho-sociaux engagées dès 2016, prolongées en 2017 par une démarche d'écoute et d'accompagnement par un cabinet local, auxquels les salariés ont peu fait appel. Une nouvelle démarche de prévention a par ailleurs été enclenchée début 2019. L'office indique que le taux d'absentéisme global sur l'année 2018 était en moyenne de 10,43 %, et de 3,96 % pour maladie de moins de 90 jours, et qu'en 2017, la part de maladie ordinaire (mois de 90 jours) représentait 48 % de l'absentéisme global. Cette part s'est réduite à 30 % pour 2018.

L'office précise qu'en retenant le mode de calcul de la fédération des OPH, le taux d'absentéisme global se situe pour EKIDOM, à 7,34 % en 2017, pour une référence moyenne de branche professionnelle 2016 de 6,4 %. L'office s'est par ailleurs engagé dans une étude benchmark inter-bailleurs sur l'absentéisme 2018 dont les résultats seront rendus en juin 2019.

4.1.3 Les évolutions de la politique salariale

Concomitamment au transfert universel du patrimoine de la société SIPEA à l'office Logiparc, les salariés de la SEM ont intégré l'effectif d'EKIDOM¹¹ au 1^{er} janvier 2017 avec pour effet la remise en cause des différentes conventions collectives qui étaient en vigueur. Les négociations engagées ont porté tant sur les dispositions à appliquer aux salariés nouvellement transférés que sur l'harmonisation des modalités pour les autres salariés de l'office. Ce nouvel accord dit de substitution a été signé en date du 21 mars 2018 ; outre la définition d'une nouvelle politique de rémunération, il a pour conséquence l'intégration d'une partie des dispositifs spécifiques à chacune des deux structures dans la rémunération annuelle de base des salariés. Au-delà, l'office s'engage à renégocier les conditions d'application de la rémunération variable, de l'intéressement, du compte épargne temps avec des dates butoirs au plus tard fin 2019.

Cet accord a conduit à une diminution de la rémunération annuelle moyenne par ETP globale de -4,11 % pour les personnels d'EKIDOM entre fin décembre 2017 et fin décembre 2016 (base de comparaison opérée avec les données respectives de Logiparc d'une part et SIPEA d'autre part). Cette diminution recouvre toutefois des disparités significatives selon les personnels.

Ainsi, le nouvel accord intervenu pour les directeurs (hors directrice générale) s'est accompagné d'augmentations de salaires, notamment pour les quatre directeurs de Logiparc maintenus dans leur fonction

¹¹ En application des dispositions L. 1224-1 du code du travail.

après le 1^{er} janvier 2017. Le retraitement des éléments de rémunération 2016 et 2017 avec neutralisation de l'impact de la forfaitisation (treize jours de RTT ont en effet été supprimés et monétisés à cette occasion)¹² fait ressortir une revalorisation individuelle comprise entre 3 et 10 %. Dans sa réponse, l'office justifie ces évolutions par le souhait de réduire les écarts de rémunération entre les directeurs issus des deux structures et par la prise en compte des nouveaux périmètres de direction.

Le contrat de travail de Mme BONNET a été signé le 27 avril 2012 en application du décret n° 2009-1218 du 12 octobre 2009 relatif aux directeurs d'OPH et notamment celles inhérentes à la détermination du salaire. Comme le prévoit l'article R. 421-20 du CCH, le maximum de la part forfaitaire de la rémunération du DG est désormais assis sur le nombre de logements gérés par l'office.

Néanmoins, les modalités de calcul de la rémunération de Mme BONNET présentent deux anomalies de portée limitée :

- le nombre de logements pris en compte pour déterminer la rémunération initiale et son actualisation par la suite est erroné. En effet, le dénombrement n'intègre pas les démolitions et les ventes réalisées qui interviennent en diminution du parc ; a contrario, le décompte ne prend pas en compte la part des équivalents logements issus des résidences collectives ;
- au plan formel, la réévaluation du nombre de logements, base de calcul de la part forfaitaire, a été actée par délibérations successives du CA, à compter de 2013, mais sans formalisation d'un nouvel avenant, contrevenant en cela aux principes édictés par le décret.

Dans les mêmes conditions, Mme BONNET a bénéficié d'une revalorisation de sa rémunération de 3,95 % au 1^{er} janvier 2017 calculée sur la base d'une part fixe réévaluée¹³ qui demeure néanmoins inférieure au plafond réglementaire.

Les erreurs de calcul dans le dénombrement du parc sont toutefois sans conséquence financière dans la mesure où la rémunération annuelle effectivement versée depuis 2013 reste inférieure au montant maximal défini par les textes. Dans sa réponse écrite, l'office indique que le CA a procédé, depuis la clôture du contrôle, à la régularisation de cette situation. Par délibération en date du 27 mars 2018, le nombre de logements gérés a été reprécisé en neutralisant l'effet des ventes et des démolitions qui n'impacteront donc plus le dénombrement pendant la durée du contrat. Par la suite, chaque année le nombre de logements gérés par l'OPH sera reconsidéré en fonction des livraisons et fera l'objet d'une nouvelle délibération¹⁴. Il est rappelé que ces délibérations doivent mentionner le montant de la rémunération versée à la directrice générale et s'accompagner de la signature d'avenants au contrat initial.

¹² Préalablement à ce nouvel accord, Logiparc avait anticipé les effets du rapprochement en instituant pour son personnel le versement d'un treizième mois en lieu et place de la prime de rendement pré existante. L'avenant à l'accord d'entreprise de Logiparc portant effet de cette modification a été approuvé le 6 décembre 2016. De surcroît, l'accord intervenu pour les directeurs (hors DG) a forfaitisé à 215 jours maximum le nombre de jours travaillés dans l'année, avec formalisation dans un avenant individuel au contrat de travail. En particulier, ce dernier entérine la nouvelle rémunération versée à chaque directeur ; elle intègre la monétisation de 13 jours de RTT supprimés.

¹³ Depuis 2012, le montant de la part fixe pris en compte pour déterminer la rémunération annuelle de la DG est resté inférieur au plafond de la part fixe déterminé par le décret 2009-1218.

¹⁴ Ces nouvelles modalités sont confirmées pour les années 2018 et 2019 par les délibérations respectives du CA du 27 mars 2018 et du bureau du 21 mars 2019.

4.2 UNE ORGANISATION MARQUEE PAR DE NOMBREUX DYSFONCTIONNEMENTS

4.2.1 Une préparation insuffisante du déménagement, porteuse d'importantes perturbations

Le démarrage de l'activité au 1^{er} janvier 2017 s'est heurté à de nombreuses difficultés sur le plan de la logistique, en lien avec une insuffisante préparation du déménagement, ayant fortement impacté les DT.

L'installation des agents dans les nouvelles DT a ainsi été rendue difficile, par la connaissance tardive des affectations définitives des personnels, l'inadaptation d'une partie de locaux (notamment ceux destinés à l'accueil des locataires) ainsi que par un transfert mal anticipé des archives et des dossiers locataires. A titre d'illustration, l'office n'a pas été en capacité de fournir les fonds de dossiers des deux plus importantes opérations de restructuration menées par SIPEA sur la période 2011-2015, respectivement d'un montant de 16 M€ et 33 M€, leur transmission n'ayant pas été assurée entre les deux organismes lors de la fusion (cf. § 6.2.2).

La mise en service des équipements informatiques et téléphoniques n'a ainsi pas été immédiatement opérationnelle. La téléphonie a été à l'origine de problèmes dès 2017, en raison de difficultés techniques persistantes résultant de l'absence d'unification des deux systèmes préexistants et d'un paramétrage retardé par les tâtonnements dans l'installation de l'organisation de la nouvelle structure. Outre l'impact préjudiciable sur le fonctionnement interne, ces problèmes ont eu pour conséquence de perturber fortement les relations avec les locataires, les correspondants de l'office n'ayant plus été joignables sur une période importante. Les PV de CODIR attestent de difficultés qui ont perduré tout au cours du 1^{er} trimestre 2017.

Ces difficultés ont conduit à l'externalisation provisoire de la gestion des appels téléphoniques ; prévue initialement pour une durée d'un an, elle était en voie de reconduction à la fin du contrôle faute de solution corrective mise en place en interne.

Ces différents dysfonctionnements ont participé au sentiment d'insatisfaction ressenti par une partie du personnel en interne et ont généré des critiques externes, pour certaines médiatisées localement, au détriment de l'image de la nouvelle structure.

4.2.2 Une forte sollicitation de la DFSI préjudiciable à son bon fonctionnement

La direction financière (DFSI) a intégré dans son périmètre le service informatique depuis 2017, son directeur ayant acquis à cette occasion le statut de directeur général adjoint (DGA).

Avec la création d'EKIDOM puis sa mise en service, la DFSI s'est vue fortement mobilisée à la fois sur les registres comptables et financiers (qui plus est dans un contexte de bascule en comptabilité commerciale de l'office concomitante à l'opération de rapprochement avec SIPEA), mais également sur les questions informatiques, particulièrement structurantes sur les différentes activités de l'office au plan métier. Dans un contexte où les effectifs de la direction n'étaient pas encore au complet au moment du contrôle, ce cumul de sollicitations non compatible avec les capacités d'intervention de la DFSI a eu des effets préjudiciables sur le bon déroulement de certaines activités de son ressort. La fluidité des échanges avec les autres directions « métiers » s'en est également retrouvée affectée.

L'absence de comptes annuels 2017 arrêtés au moment de la clôture du contrôle, début juin 2018 (alors qu'ils sont habituellement disponibles dès le mois d'avril), est ainsi symptomatique, de même que les importantes difficultés rencontrées par l'équipe de contrôle pour obtenir, via la DFSI, diverses extractions de données dans des conditions de délais, de qualité et de complétude convenables (cf. § 4.2.3).

La phase préparatoire au rapprochement avait permis d'identifier les principaux sujets sur lesquels une convergence des méthodes et des données devait être assurée pour garantir au mieux les conditions de démarrage d'EKIDOM. De nombreux points déterminants pour le bon exercice des missions d'EKIDOM restaient pourtant encore à régler et à fiabiliser mi-2018 (régularisation des charges, politique des loyers, mise en œuvre du SLS (cf. § 5.2).

La saturation des capacités d'intervention de la DFSI ont par ailleurs conduit à repousser à 2018 l'élaboration du schéma directeur informatique d'EKIDOM, les projets d'unification des réseaux informatiques, l'homogénéisation de la téléphonie mobile (pour ces trois points, avec les difficultés restant pendantes évoquées en § 4.2.1), les outils de mobilité des chargés de secteurs, la poursuite de la mise en place de CHORUS ainsi que la politique de renouvellement du parc informatique. Les chantiers concernant la gestion électronique des documents, l'élaboration d'un plan de continuation et de reprise d'activités et ceux relatifs à la mise en œuvre du règlement européen sur la protection des données à caractère personnel (RGPD) à compter du 25 mai 2018, sont quant à eux reportés sur 2019.

Au regard du positionnement stratégique actuel de la DFSI au sein de l'office, la résolution des difficultés constatées et le rétablissement d'un fonctionnement fluide avec les autres directions constitue un enjeu organisationnel important, auquel il conviendra d'apporter rapidement réponse.

4.2.3 Un système d'information défaillant

Le système d'information actuel d'EKIDOM s'articule principalement autour du progiciel IKOS, précédemment utilisé par Logiparc et conservé suite aux arbitrages rendus fin 2015 dans la perspective du rapprochement entre SIPEA et Logiparc. Pour mémoire ces deux bailleurs avaient pour diverses raisons, mis en place une organisation informatique selon des modalités très différentes : le premier utilisait le progiciel PREM et externalisait de multiples prestations alors que le second utilisait IKOS et disposait de ressources internes propres.

Dans le contexte de rapprochement, après validation du maintien du progiciel IKOS, une analyse externe a été réalisée sur les données et fonctionnalités en provenance de SIPEA pour en faire réaliser, par la suite, l'intégration par l'éditeur du progiciel IKOS. Un groupe projet spécifique mis en place dès 2015 devait quant à lui travailler sur les trois axes suivants : identifier les évolutions fonctionnelles à conduire et le niveau d'homogénéisation des données, organiser la stratégie de démarrage du progiciel de la nouvelle entité et enfin définir le plan de formation associé. Le bilan d'avancement établi fin 2016 faisait ressortir que ces sujets n'étaient pas encore achevés. Les nombreux mouvements dans le personnel anciennement issu de SIPEA (dont le départ en 2016 des deux personnes de l'équipe informatique) ainsi que les conditions de transfert des données de la SEM ont été mal anticipées, provoquant des pertes d'informations préjudiciables au bon fonctionnement de l'office SIPEA.

Le service informatique a principalement traité la question de l'intégration des bases de données issues de PREM dans sa dimension technique ; l'approche qualitative des données et le contrôle exhaustif en vue de leur fiabilisation n'a été que partiellement abordé, voire traité a posteriori depuis 2017. Pour autant des tests ont été réalisés fin 2016 sur le quittance.

Dans ses réponses, l'office rappelle la lettre de mission et les différentes étapes du déroulé du groupe projet « système d'information » en charge de mener à bien la démarche. Il tient à rappeler l'important investissement technique des équipes, même si les dysfonctionnements constatés ont été réels, et à confirmer que des contrôles sur les fichiers transmis ont été réalisés par les acteurs de SIPEA de l'époque, sous la responsabilité du directeur des ressources de SIPEA, avant intégration.

Les difficultés pour obtenir les données ou pour les interpréter en particulier celles relevant du logiciel PREM, inhérentes à la gestion des charges et des loyers du parc de SIPEA, ont mis en évidence le manque de maîtrise tant du service en charge du système d'informations que des utilisateurs qui n'en connaissent pas nécessairement l'existence ou les modalités d'exploitation dans l'exercice de leurs missions quotidiennes. Cette carence de compétence interne, fortement préjudiciable au bon fonctionnement des activités, est révélatrice d'un déficit de formation avec pour incidence un manque d'appropriation des outils. Il conduit les services à recourir fréquemment à des prestataires externes.

Le contrôle a par ailleurs révélé la fragilité de certaines données figurant dans les tableaux de bord internes, comportant des imprécisions ou erreurs qui peuvent être à l'origine d'interprétations erronées dans les analyses menées, voire d'erreurs dans la mise en œuvre des processus. Ces fragilités ont notamment été identifiées dans le suivi des impayés (cf. § 5.2.5) ainsi que dans l'identification et le dénombrement des logements vacants (cf. § 5.3.3).

L'Agence relève que les réponses apportées détaillent certaines évolutions informatiques qui ont accompagné la création d'EKIDOM, mais ne permettent pas de garantir que la mise en œuvre des actions nécessaires à la fiabilisation de la base et sa bonne appropriation par le personnel de l'office a bien été enclenchée.

4.2.4 Des procédures beaucoup trop hétérogènes et peu opérantes

L'organisation du travail présente de fortes lacunes quant à la définition des activités et à la manière de les exercer. Sont particulièrement concernées toutes les activités de la gestion locative. Si la mise en place des DT et de la DCS s'est accompagnée de la rédaction de quelques procédures, celles-ci tant sur le fond et la forme, présentent une grande hétérogénéité tant dans leur contenu que dans leur présentation.

Dans certains cas, la procédure est formalisée sous la forme de quelques logigrammes insérés dans un document de type diaporama. Dans d'autres cas elles sont rédigées sous une forme plus littéraire de plusieurs dizaines de pages. Pour partie, elles ont été proposées par le prestataire ayant accompagné l'office dans sa phase de changement, pour les autres, elles émanent de groupes de travail internes. Bien que validées par le comité de direction, les procédures relèvent de propositions de modes opératoires sans que leur cohérence ne soit toujours vérifiée dans un cadre élargi, et sans qu'elles ne soient confrontées à la réalité d'une organisation ayant connu des évolutions. Dans plusieurs situations, l'Agence a pu constater qu'elles s'avèrent relativement peu opérantes et très peu appropriées par les utilisateurs :

- dans le cas de la mise en œuvre du SLS et du suivi de la transmission des attestations d'assurance, les modalités de mise en œuvre diffèrent de celles prévues dans la procédure ;
- concernant la gestion des réclamations, la procédure qui comporte 62 pages est totalement méconnue des acteurs de terrain censés la faire vivre ;
- en matière de commercialisation des logements, la procédure de 49 pages n'aborde que partiellement les modalités de qualification et de gestion des logements vacants, alors que ces questions sont au cœur de la problématique de relocation ;
- les chargés de secteur ont été informés par mail de leurs nouvelles prérogatives en matière de gestion des détecteurs de fumée, sans que la procédure qui en définit la gestion ne leur soit communiquée et expliquée ;
- malgré son caractère réglementaire et les risques inhérents à cette activité, la vente de logements ne fait l'objet d'aucune procédure (cf. § 6.4) ;

- la gestion des sinistres est porteuse de multiples dysfonctionnements malgré l'existence d'une procédure qui s'est néanmoins révélée non appliquée en raison de l'absence du titulaire du poste.

Dans leur réponse écrite, les dirigeants indiquent avoir poursuivi l'élaboration des procédures après la clôture du contrôle, dans un cadre participatif afin de favoriser l'intégration de tous les collaborateurs des deux structures dans leur nouvel environnement de travail. Toutefois le constat de dysfonctionnements a conduit la directrice générale à engager une mission d'audit externe en mai 2018, dont le premier rapport présenté au Bureau du 21 mars 2019, a confirmé les constats initiaux et souligné la nécessité d'uniformiser et de formaliser contrôles et procédures.

4.2.5 L'organisation inaboutie des DT

Les multiples mouvements de personnel et le caractère tardif de leur affectation consécutifs à la mise en place d'EKIDOM (cf. § 3.2.3.1 et 4.1.1), ont été un facteur d'instabilité organisationnelle :

- Deux des trois directeurs de territoire non présents lors de la phase de préparation de l'organisation.

Ainsi l'actuel directeur du Territoire des Trois Cités n'a pris ses fonctions qu'à compter du 1^{er} mai 2017. Celui des Couronneries a été quant à lui recruté le 23 janvier 2017 ; une procédure de licenciement pour faute a été initiée en cours de contrôle à son encontre. Depuis sa mise à pied, le poste est tenu conjointement par le directeur du Patrimoine et la directrice du service à la clientèle. Ainsi seule la directrice du territoire de Beaulieu, auparavant cheffe de projet à SIPEA, a été en situation de participer à la préparation et à la mise en place de sa direction ;

- Des chargés de secteur difficilement installés dans leur fonction.

Alors que cette fonction était conçue comme une fonction clé dans l'organisation, les postes ont été pourvus relativement tardivement. Ainsi, neuf des 23 chargés de secteurs sont issus de recrutements externes avec des prises de fonction qui se sont échelonnées entre le 1^{er} janvier 2017 et le 9 septembre de la même année. Cette mise en place tardive s'est avérée d'autant plus pénalisante que bon nombre de process reposent sur cette fonction, dont le contenu n'était pas encore complètement stabilisé mi-2018 et que la formation et l'accompagnement dans la prise en main des outils métier s'est limitée à une simple présentation générale d'IKOS considérée comme très insuffisante.

- La fragilisation des pôles clientèle.

Deux des trois responsables de pôle clientèle, toutes les deux en provenance de SIPEA, ont exprimé leur volonté de quitter EKIDOM ; le premier départ s'est concrétisé en janvier 2018, le deuxième est annoncé pour juin 2018. Dans un contexte de développement important de la vacance, ces départs pénalisent le pilotage du processus de commercialisation des logements. A cette occasion, l'office a fait part d'une réflexion en cours pour reconsidérer le mode de pilotage des pôles commerciaux.

- Des conditions de travail insatisfaisantes.

Les locaux des DT de Beaulieu et des Trois Cités proposent des conditions de travail insatisfaisantes et sont globalement inadaptés à leur bon fonctionnement. Les services ne sont pas regroupés au sein des mêmes locaux, ce qui gêne la bonne communication entre les équipes. Par ailleurs, l'agencement intérieur et le caractère exigü de certains bureaux sont des sources d'inconfort pour les salariés, ainsi que pour le public accueilli. Seule la DT des Couronneries, installée au rez-de-chaussée de l'ancien siège de SIPEA bénéficie de conditions convenables. L'office a fait valoir des projets d'aménagements immobiliers en cours pour les deux autres DT qui devraient se traduire, notamment pour celle des 3 Cités, par une amélioration des conditions de travail des salariés et d'accueil du public à l'automne 2018.

4.2.6 Le pilotage insuffisant des DT par la DSC

Le choix d'une organisation conférant des prérogatives renforcées aux DT et plaçant le siège en back-office (cf. § 3.2.3.2) confère une importante autonomie aux directeurs territoriaux pour organiser les activités en fonction des spécificités de leur parc et de leur territoire. Leur statut de directeur les positionne au sein du comité de direction à parité avec les autres directeurs de l'office. En l'absence de dispositif effectif de pilotage des DT, cette marge de liberté dans l'organisation interne est porteuse d'un risque d'incohérences.

La DSC dont l'une des missions est d'animer et coordonner les DT en dehors de tout positionnement hiérarchique, ne joue pas encore pleinement son rôle. Bien que les trois directeurs manifestent le souci de coordonner leurs interventions dans le cadre de réunions régulières à leur initiative, cette volonté ne produit pas encore d'effet dans les interventions quotidiennes des agents. L'hétérogénéité des pratiques constatée entre DT se manifeste également au sein d'une même DT, concernant par exemple la qualification de la vacance, qui procède de logiques de gestion différentes selon les chargés de secteur.

L'absence de pilotage effectif de certains processus se complète d'un défaut de procédures et de contrôle interne ne permettant pas d'identifier les anomalies et d'y remédier.

4.2.7 Le cloisonnement entre les directions

Tout au long de son déroulement, le contrôle a mis en évidence une insuffisante coordination entre les directions et services. De multiples exemples de ruptures dans la chaîne de transmission d'informations ont été révélés et ont mis en exergue un fort cloisonnement. A titre d'illustrations, il peut s'agir de relations entre :

- la DFSI et la DP pour clarifier les conditions de récupération de certaines dépenses techniques auprès des locataires de (cf. § 5.2.3) ;
- les DT et la DSC, pour l'organisation de la fin d'une période de reprise judiciaire, la commercialisation de logements réservés au ministère de la défense, la gestion des logements identifiés dans le plan de vente, la fixation des délais de relocation à l'issue de travaux menés par la régie (cf. § 5.3.3) ;
- les DT et la DP pour la gestion des logements immobilisés au motif de sinistres, de dommages ouvrage (DO), les visites d'entretien des équipements de chauffage ou mise en service de logements neufs (cf. § 6.3.1) ;
- la DSC et la DFSI pour les conditions de refacturation des redevances des résidences gérées par le CROUS (cf. § 7.1.2.3).

Des difficultés sont également observées s'agissant d'interventions impliquant plusieurs DT à l'occasion de la prise en charge de demandes de mutation ou de relogement sur le territoire d'une autre DT. Mais les difficultés majeures concernent la gestion de certains process entre le pôle habitat et le pôle commercial d'une même DT. Sont particulièrement concernés la gestion des mises en relocation des logements après travaux de remise en état et les modalités de signature des baux.

D'une manière générale, la parcellisation de certaines tâches et le manque de coordination entre les services conduisent in fine à une perte de sens de l'action menée accentuée par une insuffisante identification et formalisation des périmètres d'action respectifs des intervenants.

4.3 CONCLUSION

Dix-huit mois après la fusion, EKIDOM présente encore d'importantes zones à risques en termes d'organisation et de fonctionnement interne. Si la fusion a été correctement appréhendée sur les aspects juridiques, il n'en a pas été de même sur les aspects fonctionnels, techniques et logistiques.

Dans leurs réponses écrites, les dirigeants tiennent à rappeler que les dysfonctionnements relevés sont, en grande partie, liées au contexte difficile de la fusion. Ils font également état des différentes mesures prises depuis la clôture du contrôle pour améliorer la situation.

L'Agence préconise que le suivi et la surveillance de leur bonne mise en œuvre s'opèrent au niveau du conseil d'administration compte tenu des enjeux importants liés à la résorption durable de l'ensemble des dysfonctionnements relevés.

5. ÉVALUATION DE LA MISSION SOCIALE DE L'OFFICE

5.1 CADRE LOCAL D'INTERVENTION

5.1.1 Caractéristiques du parc d'EKIDOM et son occupation

Après intégration des 3 444 logements de SIPEA au 1^{er} janvier 2017, le parc d'EKIDOM a été porté à 11 377 logements, dont environ 60 % insérés dans les cinq quartiers prioritaires de la ville (QPV). Le nouveau parc est constitué d'un peu plus de 75 % de logements collectifs. Il est implanté sur 38 communes mais son territoire historique d'implantation demeure Poitiers et sa périphérie immédiate. Ainsi 97 % du patrimoine se situe sur le périmètre d'intervention de Grand Poitiers, la ville centre regroupant à elle seule 85 % du patrimoine total. L'âge moyen du parc est de 35 ans.

EKIDOM est également propriétaire de 129 commerces et de 31 foyers et résidences représentant 684 équivalents logements.

Les loyers mensuels moyens et médians, exprimés en euros par m² de surface habitable, sont très sensiblement comparables aux valeurs constatées, tant sur le parc social de l'agglomération que celui du département et de la région. Leur niveau modéré est directement corrélé à l'ancienneté du patrimoine de l'office qui, pour les trois quarts, a été construit avant 1991.

Tableau 3 : Analyse de la distribution des loyers d'EKIDOM sur la ville de Poitiers au regard du contexte local

Rubriques	Nombre de logements	Loyer mensuel en euros par m ² de surface habitable			
		1 ^{er} quartile	Médiane	3 ^e quartile	Moyenne
EKIDOM	9 713	4,58	5,50	6,20	5,60
Agglomération de Poitiers	10 552	4,70	5,50	6,20	5,40
Département de la Vienne	20 237	4,57	5,30	5,90	5,30
Poitou-Charentes	74 611	4,49	5,15	5,79	5,20

Le loyer mensuel moyen au sein du parc de l'office est de 345 € pour un logement T3 d'une surface moyenne de 64 m². D'une manière générale, les niveaux de loyers pratiqués sur le parc de SIPEA sont légèrement supérieurs à ceux de Logiparc de l'ordre de 7 % en moyenne expliquant une moins bonne accessibilité économique de son parc : 61 % des loyers du patrimoine SIPEA excèdent le niveau du plafond de référence utilisée pour le calcul de l'APL contre 44 % pour Logiparc. Pour EKIDOM, cette proportion représente 48 % du parc ce qui reste un peu supérieur aux valeurs observées sur le département et la région. Le taux observé sur le parc de SIPEA présente une moindre couverture du loyer par l'APL et permet de conclure à une accessibilité économique moyenne du parc de l'office.

Tableau 4 : Analyse de la distribution des loyers d'EKIDOM par origine de propriété

Rubriques	Nombre de logements	Loyer mensuel en euros par m ² de surface habitable			
		1 ^{er} quartile	Médiane	3 ^e quartile	Moyenne
SIPEA	3 451	5,40	5,90	6,40	5,90
Logiparc	7 872	4,80	5,40	6,10	5,50

Les données extraites de l'enquête 2016 sur l'occupation du parc social (OPS) des organismes HLM et SEM sont détaillées ci-après.

Tableau 5 : Analyse sociale de l'occupation du patrimoine

En %	Revenu <20 % *	Revenu <60 % *	Revenu >100 % *	Bénéficiaires d'APL + AL	Familles mono-parentales	Pers. Isolées	Ménages 3 enfants et +
Logiparc	30,16	66,58	7,54	58,94	19,29	49,28	19,29
SIPEA	26,47	65,37	7,67	NC	22,42	44,09	8,29
Poitiers (tous bailleurs)	30,17	66,38	8,17	45,47	20,31	48,82	7,66

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

Sources : enquête OPS 2016

Les valeurs observées confirment le rôle social tenu par l'office, notamment en termes de niveaux de ressources des ménages logés par l'organisme. Les caractéristiques des personnes logées par la SEM montrent une moindre fragilité de l'occupation pouvant s'expliquer par l'origine historique des financements de son parc (un tiers du parc est constitué de PLA) et des niveaux de loyer plus élevés.

5.1.2 Connaissance de la demande

L'enregistrement et l'exploitation de la demande locative sociale du département de la Vienne sont réalisés via le fichier commun partagé Imhoweb ; sa gestion a été confiée à l'AFIPADE qui assure cette mission sur l'ensemble du territoire de l'ex- région Poitou-Charentes. Cette association, qui associe les bailleurs sociaux, les services de l'Etat et les collectivités, assure également une fonction d'observation avec la production de tableaux de bord mensuels, aussi bien sur le suivi de la demande que sur les attributions prononcées dans le département.

Tableau 6 : Evolution de la demande locative sociale dans le département

Rubriques	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012-2017 (%)
Nombre de demandes actives	6 581	6 589	6 725	7 012	6 718	6 835	+3,9
Nombre total de demandes	7 038	6 751	6 989	7 222	6 987	7 068	+0,4
Motif de mutations (%)	34,7	35,5	36,2	35,4	37,4	36,2	+4,8

Les demandes ciblant la ville centre représentent un peu plus de 45 % de celles dénombrées à l'échelle du département.

La répartition des demandes exprimées en 1^{er} choix sur la ville de Poitiers donne une indication quant à l'attractivité des secteurs demandés. Ainsi, celui de Beaulieu apparaît comme le plus attractif avec près d'un quart des demandes. Pour certains quartiers, le rapprochement offre - demande montre une relativement bonne adéquation entre la localisation du parc et les quartiers recherchés par les demandeurs.

Tableau 7 : Comparaison de la localisation de la demande (selon le choix exprimé) avec le positionnement du parc

En %	Couronneries	Saint-Eloi	3 Cités	Centre-ville	Beaulieu	Gibauderie	Poitiers-Sud	Bel-Air	Total
Demandes	18,20	10,20	11,00	14,80	24,80	8,90	5,90	6,00	99,80
Parc EKIDOM	25,50	12,50	22,80	5,60	19,00	0,90	5,10	8,60	100,00

Les typologies souhaitées par les candidats présentent en revanche un décalage plus marqué vis-à-vis de la configuration du parc. Ainsi, les petits logements (T1 – T2) représentent 46 % des demandes alors que l'offre d'EKIDOM n'en totalise que 31 %.

Tableau 8 : Comparaison de la typologie des logements demandés avec la structure du parc

Poitiers /en %	Chambres	T1	T2	T3	T4	T5	T6	Total
Demandes	3,40	17,00	29,00	28,80	15,90	5,50	0,30	100,00
Parc EKIDOM	0,30	7,00	23,80	43,90	19,00	5,50	0,60	100,00

Plus spécifiquement sur le quartier des Couronneries, le déficit en petits logements est particulièrement marqué expliquant pour partie le taux de vacance important. Les demandes de T1 et T2 représentent 43 % des inscriptions alors que le parc d'EKIDOM n'en compte que 25 % sur ce quartier.

5.1.3 Politiques locales d'occupation du parc social

Faisant suite à la convention intercommunale de mixité sociale (CIMS) approuvée en 2011 la convention intercommunale d'équilibre territorial de Grand Poitiers a été adoptée lors de la conférence intercommunale du logement du 3 novembre 2016 ; co-signée par les collectivités locales parties prenantes, l'Etat et les bailleurs sociaux, elle porte sur la période 2016-2020 et vise à renforcer la mixité sociale des communes et des quartiers, en prenant en compte les capacités et conditions d'accueil du parc social.

Cette convention pose, entre autres principes, de permettre aux membres des commissions d'attribution de logement (CAL) d'avoir un véritable choix en présentant au moins 2 candidats sur les petits logements (T1, T2), les grands logements (T5 et plus) et les logements des résidences attractives.

Depuis octobre 2011, la ville de Poitiers analyse selon les orientations établies dans les fiches d'orientation annexées à la CIMS, les propositions d'attribution en amont des CAL sur les quartiers de Saint Eloi et des Couronneries.

5.2 UNE ACCESSIBILITE ECONOMIQUE DU PARC HETEROGENE

5.2.1 Une politique des loyers à établir

Sur la période 2012-2014, les loyers des deux organismes ont évolué différemment : les hausses de Logiparc ont été légèrement inférieures à l'encadrement législatif tandis que SIPEA a maintenu des évolutions soutenues en cohérence avec les orientations du protocole CGLLS qui prévoyait une augmentation annuelle de 2%. A partir de 2015, le CA de la SEM a fait le choix, en accord avec la CGLLS, de limiter le niveau des hausses initialement prévu par le protocole au motif des bons résultats obtenus sur la maîtrise des frais de gestion et de personnel.

Tableau 9 : Evolution des hausses de loyer sur la période 2012 - 2017¹⁵

En %	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012-2017
Hausse au 1 ^{er} janvier Logiparc	1,50	2,00	0,90	0,47	0,00	0,00	4,95
Hausse au 1 ^{er} janvier SIPEA*	1,90	2,15	1,30	0,47	0,00	0,00	5,94
Encadrement législatif	1,90	2,15	0,90	0,47	0,02	0,00	5,54

* Hausse de 2% prévue chaque année par le protocole CGLLS

Après une vérification technique par le service informatique, les bases de loyer de la SEM ont été intégrées à celles de Logiparc à compter du 1^{er} janvier 2017. De ce fait, les modalités pré existantes du paramétrage ont été reconduites sans pour autant que l'office n'en maîtrise réellement ni leur fondement ni les conditions d'application avec pour incidences :

¹⁵ Augmentations décidées par Logiparc et SIPEA sur la période 2012 – 2016, puis par EKIDOM en 2017.

- La reconduction annuelle des pratiques respectives des deux organismes tient lieu de politique de hausse à la relocation.

Sur la base du paramétrage des bases préexistant tant pour le parc de l'ex SEM que celui de Logiparc, la mise en œuvre d'augmentations des loyers au plafond à la relocation s'applique désormais mécaniquement sans autre forme de maîtrise et de contrôle.

Pour Logiparc, les hausses pratiquées à la relocation pour une partie du parc ne sont adossées à aucune classification actualisée du patrimoine qui permettrait tout à la fois d'identifier précisément les programmes concernés et de mesurer la cohérence d'ensemble au regard de l'attractivité des logements et des difficultés de commercialisation.

La problématique est d'autant plus forte pour le patrimoine de SIPEA que la CUS avait intégré la mise en place d'une remise en ordre des loyers (ROL). Questionné sur les conditions d'application de ces dispositions reprises par EKIDOM, les services de la DFSI n'ont pas été en mesure d'en expliquer précisément les modalités concrètes de mise en œuvre. Les informations utiles à la compréhension de ce dispositif ont été obtenues auprès des services de l'Etat et du service juridique de l'office qui a fourni les PV de CA de SIPEA à l'occasion desquels ont été validées les étapes de son élaboration.

Ce défaut de maîtrise ne permet pas aux services de fournir au CA les éléments nécessaires pour qu'il puisse assurer ses prérogatives de définition des orientations de l'office en matière de politique des loyers, conformément à l'article R. 421-16 du CCH. Le dernier point réalisé par les services de l'office sur les conditions d'application des loyers à la relocation remonte au CA de Logiparc du 18 octobre 2012, suite à une demande préalable de ce même conseil.

- Absence de cohérence dans les loyers pratiqués rattachés à un même financement entre les logements issus du parc de Logiparc et ceux provenant de SIPEA.

Les disparités de niveau de loyer qui préexistaient entre Logiparc et SIPEA, notamment au sein d'un même quartier, voire au sein d'un même groupe d'immeubles, ne se justifient plus depuis la consolidation des deux organismes, l'harmonisation des pratiques étant l'un des objectifs du rapprochement.

Cette situation se vérifie tout particulièrement sur le quartier de Saint-Eloi. Constitué d'un peu plus de 900 logements, tous financés en PLA, les loyers pratiqués par EKIDOM présentent des écarts, pour certains substantiels, selon l'origine du patrimoine (Logiparc ou SIPEA). Pour grande partie, le constat s'explique par les caractéristiques de chacun des deux patrimoines dans les typologies et de surfaces :

Tableau 10 : Distribution des taux de loyer sur le quartier de Saint-Eloi par origine de propriété

Quartier de Saint-Eloi			Loyer mensuel au m ² de SH			Loyer mensuel médian en euros
Logements PLA	Nombre de logements	Médiane SH	1er quartile	Médiane	3e quartile	
SIPEA	268	66,00	6,31	6,52	6,82	420,28
Logiparc	639	54,00	6,04	6,41	6,97	354,01

Si le taux de loyer médian de chaque organisme présente un faible écart, la distribution des loyers par typologie montre une grande dispersion des loyers pratiqués notamment entre Logiparc et SIPEA.

Tableau 11 : Distribution des taux de loyer par typologie et par origine de propriété sur le quartier de Saint-Eloi

		Taux de loyer en euros/m ² par typologie de logement			
		T2	T3	T4	T5
Logiparc	Taux de loyer mini	5,56	5,45	4,83	5,45
	Taux de loyer maxi	7,70	7,30	6,40	6,33
SIPEA	Taux de loyer mini	6,35	5,94	5,57	5,62
	Taux de loyer maxi	7,38	6,85	6,74	6,45

Combinée à des loyers élevés proches voire supérieurs aux niveaux du parc privé¹⁶, cette grande hétérogénéité dans la tarification des logements, non fondée sur des critères explicites, constitue un réel handicap dans le processus de commercialisation dans un contexte de marché peu tendu, aggravé par l'image dégradée du quartier.

Admise et reconnue comme l'un des freins à la bonne commercialisation, la politique tarifaire menée sur ce site n'a cependant jamais été concrètement remise en question. L'inadaptation des loyers pratiqués vaut également pour les logements PLS, pour lesquels aucune réflexion portant sur une politique de baisse de loyer n'a été initiée, en dehors de quelques adaptations ponctuelles de loyers. Cette problématique n'a pas été identifiée comme un axe de travail dans le cadre des groupes de travail du plan de lutte contre la vacance.

Il appartiendra au CA de définir une nouvelle politique des loyers sur la base d'une remise à plat exhaustive de l'ensemble des loyers plafonds de son parc garantissant le respect des dispositions réglementaires, et de définir une grille d'application des loyers à la relocation en lien avec la réalité du marché.

Dans ses réponses, l'office précise que le conseil d'administration a été saisi le 20 décembre 2018 de la question de l'harmonisation des loyers avec la création d'une commission dédiée et l'implication de trois administrateurs ; la restitution des travaux est annoncée pour validation lors d'un CA en octobre 2019. Dans l'attente, l'office n'apporte pas de réponse quant à la sécurisation de la base des loyers et à sa bonne exploitation dans le processus de commercialisation.

5.2.2 Insuffisante sécurisation réglementaire des dispositifs conventionnels

L'office n'apporte pas une garantie suffisante dans la gestion des conventions en vigueur. Ainsi, au-delà des difficultés rencontrées par l'Agence pour obtenir une extraction informatique de ces dernières, le contrôle a permis d'identifier 38 logements répartis dans cinq programmes, dont le niveau de loyer excède le plafond maximum tel que prévu par la convention (cf. annexe n° 8.3). Questionné sur ces situations le 20 mars 2018, le directeur financier n'a confirmé le principe du dépassement a priori du loyer plafond que le 18 mai 2018, sans avoir pu produire dans le temps du contrôle les corrections évoquées dans sa réponse.

Par ailleurs, la comparaison des loyers pratiqués sur le groupe Provence aux Couronneries (ex-SIPEA) avec les loyers plafonds actualisés issus de la ROL a conduit à identifier 10 logements en dépassement de plafond de loyer. L'office justifie ce dépassement par une transformation de la surface corrigée en surface utile à l'occasion de l'opération de réhabilitation-surélévation menée par la SEM. Pour autant, il n'a pu confirmer cette explication, n'étant pas en mesure de produire l'avenant à la convention qu'il aurait été nécessaire de contractualiser à cet effet.

L'office doit régulariser cette situation.

¹⁶ Constat mentionné dans le PSP établi en 2016 dans la perspective de la fusion.

Un logement conventionné est donné à bail au club du Stade Poitevin Volley-Ball pour loger un joueur. Cette location à une personne morale s'avère contraire aux dispositions de l'article R. 441-1 du CCH. Ce dernier dispose que les organismes d'habitations à loyer modéré attribuent les logements visés à l'article L. 441-1, soit à des personnes physiques, soit à des associations déclarées ayant pour objet de sous-louer ces logements, à titre temporaire, à des personnes en difficulté.

Dans sa réponse, l'office confirme l'existence de cette irrégularité et évoque les différentes solutions envisagées, sans que l'une d'entre elles ne soit encore tranchée.

5.2.3 Une application non conforme du SLS

Le champ d'application du SLS sur le parc de l'office s'avère fortement restreint, une modification simplifiée du PLH de Grand Poitiers ayant eu pour effet une exonération élargie de son application au-delà des QPV.

Le dispositif d'application en place à Logiparc s'avérait non réglementaire et peu performant :

- une gestion très tardive du SLS : la réalisation de l'enquête ressources, confiée à un prestataire extérieur, était engagée en début d'année conduisant à une notification de l'éventuel assujettissement auprès du locataire concerné en fin de 1^{er} semestre. Ainsi, pour l'année 2016, les courriers de notification du SLS ont été transmis le 14 juin. Sur les premiers mois de l'année, le SLS de l'année précédente était reconduit avec, simultanément à l'application du nouveau montant, une régularisation en fonction du montant ajusté ;
- le supplément de loyer de référence (SLR) n'est pas actualisé, ce qui contrevient aux dispositions de l'article R. 441-21 du CCH : depuis la mise en place de la CUS, Logiparc applique, dans la formule de calcul du SLS, le SLR tel que fixé initialement par les textes, soit 1 € sur les communes urbaines de la zone 2 et à 0,25 € sur les autres communes. Le calcul n'intègre donc pas la révision prévue réglementairement au 1^{er} janvier de chaque année par indexation sur l'évolution de l'IRL ce qui porte désormais les valeurs à respectivement 1,08 € et 0,27 € par m² de SH.

A la mise en place d'EKIDOM, la gestion du SLS s'est révélée encore plus aléatoire. En effet, le retard pris dans la mise en place de l'enquête n'a permis de connaître les ressources déclarées par les locataires qu'à la fin du 3^{ème} trimestre de l'année. Considérant qu'il n'était plus possible de procéder à la régularisation telle qu'opérée habituellement, la DG a pris la décision de ne pas exploiter les résultats de l'enquête ressources menée en 2017. Cette décision, prise sans en aviser le CA, a eu pour effet :

- la facturation d'un montant de SLS sur toute l'année 2017 calculé sur une assiette non actualisée (base 2016) sans régularisation du différentiel de trop perçu ou à percevoir ;
- l'exonération de SLS pour des locataires, non assujettis en 2016 et qui en auraient été redevables au vu des résultats de l'enquête 2017.

Cette même décision s'est également appliquée aux anciens locataires de la SEM pour lesquels la facturation 2017 est intervenue à partir des données 2016 de la base PREM, sans procéder à cette occasion à un examen de vérification. Parmi les 14 locataires assujettis en 2016, l'un d'entre eux, locataire d'un appartement en centre-ville, a ainsi fait l'objet d'une facturation mensuelle de SLS tout au long de l'année de 1 026,61 € portant le montant de sa quittance annuelle totale à 19 337,76 € pour un logement T3 PLA de 65 m² de SH. Questionné sur cette situation particulière, EKIDOM a fait valoir que le locataire ne répondait pas aux enquêtes ni aux diverses sollicitations, et qu'il avait été durablement en situation d'impayé jusqu'en 2014 (de l'ordre de 24 000 €). En l'absence d'éléments complémentaires, l'Agence demande d'engager les démarches nécessaires pour analyser et résorber au plus vite cette situation en y apportant une réponse appropriée.

Sur les premiers mois de 2018 le dispositif a été reconduit à l'identique. Toutefois, les anciens locataires de SIPEA ont été exonérés de la démarche SLS, au motif d'une incapacité à récupérer les données de la base PREM.

Le calendrier de réalisation de l'enquête 2018 fourni par l'office laisse entrevoir une restitution par le prestataire extérieur pour fin juillet 2018 ; au-delà de son caractère trop tardif, ce délai est incompatible avec l'obligation de transmettre les résultats de l'enquête aux services de l'Etat au plus tard le 30 juin 2018.

Les modalités d'application du SLS devront être mises en conformité au plus vite et les actions en régularisation auprès des locataires concernés, engagées sans délai.

Les anomalies identifiées lors du contrôle dans l'application du SLS pour les années 2016 et 2017 sont confirmées par EKIDOM dans ses réponses écrites. La décision prise par la directrice générale de ne pas exploiter les résultats de l'enquête ressources 2017 et par conséquent de ne pas quittancer les nouveaux locataires concernés par le surloyer 2017 a fait l'objet d'une information en CA du 4 juillet 2018. L'office relativise la portée de cette non-application par le fait que seuls 39 locataires étaient redevables, soit 0,3 % d'entre eux. En outre, si l'office précise avoir mis en place une procédure à cet effet, aucune précision n'est apportée quant aux conditions de mise en œuvre des enquêtes ressources 2018 et 2019 (hormis un planning prévisionnel déjà communiqué en cours de contrôle) et la réalité de son recouvrement.

Enfin, la situation anormale d'un locataire (ex SIPEA) identifiée en mai 2018 n'était toujours pas administrativement résolue fin avril 2019 malgré la demande de l'Agence d'y apporter une réponse rapide en cours de contrôle.

5.2.4 Une insuffisante maîtrise de la régularisation des charges

L'obtention du fichier de la régularisation des charges locatives 2016 s'est avérée particulièrement difficile. Bien que sollicitées lors du recueil d'information le 14 novembre 2017 et malgré de multiples relances, les données relatives à Logiparc n'ont été produites de manière sécurisée que dans une septième version en date du 28 février 2018 ; celles ayant trait à la régularisation des logements de SIPEA sollicitées auprès de la DFSI à de nombreuses reprises, n'ont été transmises que le 18 mai, soit quelques jours avant la clôture du contrôle, sous la forme d'un fichier de travail non fiabilisé. L'envoi très tardif des données de la SEM n'a pas permis une exploitation suffisante pour permettre de porter un avis circonstancié sur leur contenu.

Les difficultés pour l'obtention de ces informations sont révélatrices de la faible garantie offerte dans la gestion du processus.

La régularisation des charges de l'année 2016 pour les locataires Logiparc est intervenue tardivement en juin 2017 après envoi de l'avis d'information correspondant au mois de mai. Si ce délai peut être considéré comme acceptable dans un contexte de fusion, il n'en a pas été de même pour la régularisation des locataires de la SEM qui ont reçu l'avis début novembre 2017 avec une facturation effective en décembre 2017. Les bases de PREM n'ayant pas été transférées sous Ikos, le responsable du pôle comptable s'est vu confier la responsabilité de procéder au calcul de la régularisation sous Excel sur la base d'une extraction de données en provenance de PREM.

De par son caractère très rudimentaire, cette régularisation a été entachée d'oublis et de multiples erreurs décelées en interne par la DSC ou révélées par les locataires eux-mêmes, voire par les représentants des associations. Ainsi, 1 200 logements environ ont été impactés par des erreurs identifiées. Les corrections sont intervenues début 2018 avec effet sur les avis d'échéances de février, mars et avril 2018 selon les programmes concernés.

L'étude analytique du fichier adossant la régularisation des charges 2016, confirmée par les réponses apportées par la DFSI (message du 18 avril 2018) a révélé plusieurs anomalies, symptomatiques d'une mauvaise maîtrise du dispositif en place :

- répartition des charges d'eau froide des communs sur les seuls logements des locataires présents sur la totalité de l'exercice ;
- récupération de charges pour des prestations non réalisées ;
- non refacturation de charges récupérables ;
- régularisation très tardive des logements gérés via un syndic.

Par ailleurs, l'office, tout comme la SEM, avait fait le choix d'équiper une part significative de ses programmes d'un dispositif de "télé relève" permettant la facturation mensuelle au réel des fluides (eau froide, eau chaude et gaz). A cet effet, un accord collectif a été signé en 2013, tant à Logiparc que SIPEA. Ce dispositif a également fait l'objet de multiples dysfonctionnements relevés dans les différents PV de conseil de concertation locative (CCL) se traduisant pour certains locataires par des surfacturations assez importantes. La solution présentée en CCL du 8 février 2018 consiste à mettre en place une provision mensuelle à compter du quittance de fin mars 2018 avec une action en régularisation annuelle. A la clôture du contrôle en juin 2018, ce mode opératoire n'était toujours pas activé. L'office devra assurer la mise en œuvre effective de ce dispositif, et également harmoniser la refacturation du service de comptage individuel, les modalités étant différentes entre les deux structures.

Pour les programmes non concernés par le dispositif de télé relève, le calcul de la provision se fait selon la consommation estimée du bâtiment, répartie au logement selon la surface utile ou corrigée.

Au-delà de ces constats, l'équipe de contrôle n'a pu mener convenablement à son terme les diligences habituelles sur :

- les modalités de régularisation des locataires partis ; le fichier demandé auprès de la DFSI à plusieurs reprises n'a finalement pu être produit. Par une réponse en date du 18 avril, après consultation de l'éditeur d'Ikos, le directeur indiquait que cette édition n'était pas disponible ;
- les modalités de répartition des charges de personnel ; le tableau transmis à la même date du 18 avril ne donne qu'une lecture globale de la ventilation des charges par groupes ou résidences. Il ne permet pas une compréhension précise des quotes-parts réellement récupérées auprès des locataires et par conséquent de vérifier le respect des règles en la matière.

Les difficultés manifestes rencontrées par l'organisme pour rendre compte de son action dans la gestion des charges et prendre en considération les anomalies ou questionnements identifiés au cours du contrôle interrogent sur sa capacité à mener dans de bonnes conditions la régularisation des charges 2017, premier exercice d'EKIDOM.

L'office doit se donner les moyens de procéder, sans délai, à une reconsidération générale du dispositif de provisionnement et de répartition des charges pour en garantir tout à la fois la conformité réglementaire et la cohérence auprès de l'ensemble de ses locataires.

Dans ses réponses écrites, l'office a confirmé une régularisation très tardive des charges 2016 ; celle de 2017 est partiellement engagée, exception faite de la moitié des logements de l'ex-parc SIPEA avec un objectif annoncé de réalisation à fin juin 2019.

Concernant les anomalies relevées dans le rapport, l'office précise avoir corrigé les modalités de répartition des charges d'eau froide des communs (absence d'imputation sur les logements vacants), engagé la récupération de certaines charges non refacturées et résorbé le retard de régularisation des charges des programmes en copropriété gérés par un syndic. Cependant, il conteste le caractère injustifié de la récupération des charges d'entretien de chaudières individuelles lorsque l'intervention n'est pas réalisée. En l'état et faute d'une gestion rigoureuse des obligations liées aux contrats d'entretien, l'office n'est pas en mesure de garantir la réalité des actions engagées par le prestataire auprès des locataires. En l'absence de cette garantie, l'Agence maintient sa position. Enfin, l'office n'apporte pas d'éléments complémentaires concernant les modalités de régularisation des locataires partis et de répartition des charges de personnel.

5.2.5 Des rapports locatifs avec les locataires à parfaire

A l'exception des charges de chauffage qui sont réparties à la surface habitable, les autres postes de dépenses sont ventilées à la surface corrigée ou à la surface utile pour les logements financés en PLUS, PLAI et PLS. Cependant, les avis de régularisation transmis aux locataires n'opèrent pas cette distinction ; la clé de répartition indiquée est systématiquement exprimée en surface corrigée. Inhérente à la construction du paramétrage Ikos, cette distorsion de l'information donnée aux locataires devra être corrigée.

Le défaut d'information vaut également pour l'avis d'échéance transmis aux locataires ; ce dernier, valant quittance, n'indique pas le montant du loyer maximum tel que le prévoit l'article 16, 2^{ème} alinéa de la convention-type APL annexée à l'article R. 353-1 du CCH.

Par ailleurs, le contrôle des dépôts de garantie a mis en évidence des anomalies dans les conditions de sa mise en œuvre. Le montant appliqué aux locataires, déterminé à partir du tableau de suivi de la commercialisation, n'est pas toujours égal à celui qui figure dans le bail signé, soit un mois de loyer. Dans un nombre limité de situations, le dépôt facturé s'avère même supérieur à ce montant plafond ce qui constitue une irrégularité au regard des dispositions de la convention APL. Il appartiendra à l'office de restituer les sommes indûment perçues auprès des locataires.

Enfin, malgré l'existence d'une procédure initiée en avril 2017 mais restée inaboutie, l'office n'a pu justifier des actions engagées pour relancer les locataires n'ayant pas transmis leur attestation d'assurance pour leur logement ; le fichier communiqué le 3 mai 2018 faisait état de 3 403 situations sans justificatif, soit près d'un tiers du parc.

L'office devra engager dans les meilleurs délais une opération exhaustive de vérification et de régularisation de ces différentes anomalies et engager les actions correctives en conséquence.

L'office indique, dans ses réponses, avoir engagé les démarches auprès de son éditeur progiciel afin de corriger les anomalies de forme constatées sur les quittances et les avis de régularisation de charges. Concernant les erreurs détectées par l'Agence dans la détermination du montant de dépôt de garantie, la mise en œuvre des mesures correctives est renvoyée à une action du contrôle interne prévue en 2019. Si dans sa réponse, l'office rappelle avoir mis en place une procédure, il fait état d'environ 2 500 locataires n'ayant pas fourni leur attestation d'assurance, soit près du quart des occupants du parc. Par ailleurs, il précise que suite à différents signalements internes, il a diligenté un audit avec mise en place d'un plan d'actions.

5.2.6 Une gestion des impayés à conforter

L'organisation de la chaîne de traitement de l'impayé, mise en place à compter du 1^{er} janvier 2017 suite au passage en comptabilité commerciale, diffère sensiblement de la situation antérieure qui pour Logiparc reposait sur une séparation des interventions relevant de l'intervention du comptable (Logiparc) et du receveur (Trésor Public). La nouvelle organisation s'articule maintenant autour d'une répartition du traitement du

précontentieux par les DT et du contentieux par la DSC, son contenu est décrit à la fois dans la procédure contentieuse et dans les fiches de postes des agents concernés.

Outre ces composantes précontentieux et contentieux, le traitement des impayés associe également le processus social mis en place dans le cadre de la nouvelle organisation d'EKIDOM avec l'objectif de limiter et prévenir les impayés ainsi que les procédures d'expulsion. Le rôle des conseillers sociaux des territoires consiste à mobiliser les partenaires internes et externes dans la recherche de solutions aux difficultés rencontrées par les ménages. La mise en place récente de cette nouvelle organisation et l'absence de données financières de références n'a pas permis d'en apprécier l'efficacité ni d'établir une comparaison avec les résultats antérieurs du recouvrement par le comptable public. De même, dans l'attente d'une montée en charge du précontentieux devant permettre une diminution durable du volume de dossier contentieux, l'office a décidé de continuer à recourir largement, mais de façon transitoire, aux prestations par huissier et de non de renforcer son effectif ; cette option devra rapidement être évaluée et confirmée.

Enfin, à l'occasion du contrôle, des anomalies dans les chiffres du tableau de bord de direction ont été identifiées, relatives au recouvrement (erreur sur le total mensuel et annuel des loyers et charges quittancés induisant une impossibilité de rapprochement avec les dettes locatives suivies par les services). Ces documents devront être remis en cohérence et garantir l'exactitude de l'information donnée à leurs différents utilisateurs.

5.3 UN ENRAYEMENT PROGRESSIF DE LA CHAÎNE D'ATTRIBUTION

5.3.1 Analyse réglementaire des attributions¹⁷

Le processus d'attribution repose sur une CAL unique qui se réunit à un rythme hebdomadaire. Sa composition a été redéfinie lors du CA du 15 mars 2017 ; cependant son règlement intérieur n'a été actualisé qu'en fin d'année, lors du CA du 21 décembre 2017 et à l'ouverture du contrôle, le CA n'avait toujours pas fixé de nouvelles orientations pour sa politique d'attribution.

L'office bénéficie d'un large panel de dérogations aux plafonds de ressources. L'arrêté préfectoral qui en définit les conditions d'application a été signé en date du 15 décembre 2015, pour une durée de trois ans. Il permet de déroger aux plafonds de ressources à hauteur maximum de 40 % pour une liste d'immeubles identifiées sur Grand Poitiers et le Pays Châtelleraudais.

Outre les dispositions prévues par la réglementation pour les programmes occupés par plus de 65 % d'allocataires APL, cet arrêté autorise également sur le reste du département la possibilité de déroger en cas :

- de vacance de plus de trois mois ;
- d'échanges de logements dans l'intérêt des ménages ;
- de démarches volontaristes locales visant à permettre l'installation d'activités nécessaires à la vie économique et sociale.

¹⁷ L'extraction demandée en début de contrôle pour mener à bien le contrôle réglementaire des attributions n'a pu être produite avec le niveau de précision souhaité. En particulier, l'office n'a pas été en mesure de contourner le caractère non nominatif des attributions pour près des deux tiers d'entre-elles entre 2012 et 2017. En effet, l'AFIPADE a retenu le principe de l'anonymisation des informations archivées de plus de 18 mois. L'office n'ayant pas été en mesure de fournir cette donnée à partir de sa base, l'équipe de contrôle a donc reconstitué cette information par rapprochement du fichier partiel communiqué par l'office avec celui des entrées dans le parc pour les locataires concernés.

A l'occasion de l'élaboration de la prochaine CUS, ces conditions très extensives pourraient être reconsidérées pour mieux en cerner les modalités de mise en œuvre et en permettre une évaluation.

Dans ce contexte de large dérogation, le contrôle de dossiers n'a pas relevé de dépassements de plafond de ressources se situant en dehors du cadre de dérogations en vigueur.

Le plus souvent, la commission statue au mieux sur la base de deux dossiers de demande, de qui contrevient aux dispositions de l'article R. 441-3 du CCH.

En effet, au motif d'un marché détendu et de la faible attractivité de certains quartiers, les DT ne proposent qu'un seul candidat en commission d'attribution. Les services s'assurent de la recevabilité du dossier, de l'intérêt du candidat pour le logement concerné et préparent son passage en CAL. Pour les résidences les plus attractives (cotation A et B dans le PSP) et les logements de typologie 1 et 2, EKIDOM s'engage à présenter deux candidats. Pour autant, cette disposition ne répond pas à l'obligation qui s'impose à la commission d'examiner au moins trois dossiers par logement à relouer.

Si cette pratique de limitation du nombre s'explique par la pénurie de candidats à présenter notamment pour certains groupes souffrant d'une image dégradée (cf. supra), elle ne peut se justifier pour les logements individuels ainsi que pour les immeubles dont les caractéristiques attractives permettraient de proposer à la CAL l'examen de trois demandes. Cette règle interne irrégulière conduit à écarter les éventuelles candidatures concurrentes ce qui réduit d'autant le pouvoir d'appréciation de la commission et les chances de relouer rapidement le bien en cas de refus.

L'office dans ses réponses fait valoir la détente du marché poitevin et une offre locative située à 60 % en QPV pour justifier la non-présentation de trois candidats par logement. Il rappelle avoir également engagé avec Grand Poitiers une cotation du patrimoine lors de l'établissement du PSP 2016 en tenant compte de la commercialité du produit et du secteur d'implantation.

La convention intercommunale d'équilibre territorial de Grand Poitiers adoptée lors de la conférence intercommunale du logement du 3 novembre 2016 conclut effectivement que le positionnement d'un seul candidat par logement est possible sur les seuls T3 et T4 situés soit dans des programmes collectifs de secteurs difficiles, soit au 3^{ème} ou 4^{ème} étage de bâtiments sans ascenseur.

Pour autant l'office ne précise pas si, depuis la fin du contrôle sur place, le CA a défini sa politique d'attribution et intégré les dispositions précitées dans les orientations à mettre en œuvre par la CAL.

5.3.2 Une baisse sensible du nombre des entrées dans les lieux en 2017

Le taux de rotation de l'office est en diminution très sensible depuis 2011, année au cours de laquelle il avait atteint un niveau proche de 17 %. Il s'établit désormais à un niveau un peu inférieur à la moyenne départementale qui était de 14,1 % au 1^{er} janvier 2017 (source RPLS).

Tableau 12 : Evolution du taux de rotation sur la période 2011 – 2017

En %	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taux de rotation*	16,80	15,00	15,20	14,90	14,50	13,50	12,50

*Logiparc sur la période 2011-2016 puis EKIDOM en 2017

Les taux observés en 2017 sont relativement homogènes sur les trois DT, compris entre 12 et 13 % ; la mobilité n'est pas plus importante dans les QPV. Les valeurs les plus élevées concernent principalement les programmes financés en PLA, qu'ils prennent place sur des quartiers de Poitiers (Saint-Eloi, la Gibauderie, Rivaud...) ou sur certaines communes extérieures (Hôtel de Ville à Buxerolles par exemple). Le phénomène de mobilité précoce

tend également à se développer sur les programmes neufs, signe de la faible tension du marché et de niveaux de loyer trop élevés.

EKIDOM montre des difficultés à compenser les départs par de nouvelles entrées. Ainsi, le nombre des entrées dans les lieux qu'il a prononcé en 2017 est comparable à celui observé en 2010 à Logiparc alors que le nombre d'états des lieux sortants est supérieur d'environ 15 %.

Tableau 13 : Comparaison du nombre de locataires entrants avec le nombre de locataires sortants

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de départs*	1 240	1 282	1 160	1 173	1 152	1 134	1 071	1 429
Nombre d'entrées**	1 366	1 272	1 110	1 198	1 135	1 053	1 219	1 332
Taux de couverture (en %)**	110,2	99,2	95,7	102,1	98,5	92,9	113,8	93,2

*Logiparc sur la période 2010-2016 puis EKIDOM en 2017

**Nombre d'entrées reconstitué par cumul des entrées de Logiparc et de SIPEA sur la période 2012-2016

***Rapport entre le nombre de locataires entrants et le nombre de locataires sortants

Le taux de couverture des locataires sortants par de nouvelles entrées dans les lieux est particulièrement déficitaire en 2017 sur le territoire des Trois Cités (-88 entrées).

Sur la période 2012-2016, Logiparc était confrontée à la difficulté d'équilibrer le nombre d'attributions avec le nombre de locataires sortants. Les difficultés d'organisation mises en évidence au cours de l'année 2017 lors de la mise en place d'EKIDOM (cf. supra) ont eu pour incidence d'accentuer très sensiblement cette problématique.

Sur la période 2012-2016, le cumul des attributions prononcées par SIPEA et Logiparc s'établissaient en moyenne à 1 700 entrées dans les lieux ce qui représentait environ 45 % des nouveaux emménagements dans le parc social de la Vienne. L'année 2017 marque une forte rupture puisque EKIDOM n'a enregistré que 1 332 entrées dans les lieux soit 40 % du total départemental.

Tableau 14 : Part des entrées dans les lieux dans le département

Part des entrées dans les lieux dans le département	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Logiparc	30,9	31,2	29,0	28,8	31,0	40,6
SIPEA	14,3	16,0	15,9	16,0	15,3	
EKIDOM*	45,2	47,2	44,9	44,7	46,3	40,6

*Nombre d'entrées reconstitué par cumul des entrées de Logiparc et de SIPEA sur la période 2012-2016

Source AFIPADE

L'analyse plus fine de l'activité d'attribution montre quelques disparités entre les directions territoriales. Ainsi, les territoires des Trois Cités et des Couronneries, comptabilisent chacune une trentaine d'entrées chaque mois alors que dans le même temps celle de Beaulieu en totale près de 45 en 2017. Si l'empreinte marquée des QPV des Couronneries et de Saint Eloi conjuguée à une faible diversité du parc constitue un réel obstacle à la commercialisation des logements, l'offre plus variée de la DT des Trois cités et la présence de programmes plus récents sur son périmètre ne permettent pas d'expliquer le faible niveau d'attribution observé.

Les tendances observées en 2017 avec 111 nouveaux locataires chaque mois (contre 145 en 2016) se confirment sur le 1^{er} trimestre 2018 avec 108 entrées nouvelles mensuelles. Cette forte diminution est à mettre en lien avec une insuffisante activité de la CAL qui au cours de l'année 2017 a entériné l'attribution de 26 logements en moyenne par séance. Les huit commissions d'attribution réunies au cours des mois de janvier et février 2018 ont examiné les dossiers de relocation de 251 logements soit 31 dossiers en moyenne par CAL.

Dans un contexte de marché locatif atone, ce niveau s'avère très en deçà de l'objectif fixé par la directrice générale en comité de direction de 40 logements et par conséquent insuffisant pour pallier le nombre des départs enregistrés.

5.3.3 Un processus de relocation dysfonctionnel

La procédure de commercialisation des logements est inopérante et non appropriée par les intervenants en charge de sa mise en œuvre ; cette situation est aggravée par une mauvaise gestion de la qualification de la vacance.

Le manque de rigueur dans la remise en location des logements libérés et les difficultés organisationnelles observées au sein des DT expliquent en grande partie la nette diminution des entrées dans les lieux, observée en 2017. La remise en commercialisation des logements est en effet subordonnée à la bonne classification des logements vacants. En effet, soucieux d'assurer un suivi qualitatif de la vacance, Logiparc avait institué un dispositif visant à qualifier finement la vacance par nature devant appeler des politiques de commercialisation différenciées ; neuf motifs ont ainsi été établis et conservés par EKIDOM :

Vacance ordinaire (VOR) – Vacance pour travaux de remise en état (VTR) – Vacance technique (VTE) – Vacance réservée (VRE) – Vacance remise à disposition (VRD) – Vacance pour reprise judiciaire (VRJ) – Vacance pour mise en service d'un programme neuf (MSE) – Vacance pour démolition et Vacance pour vente.

La terminologie et le processus de classification ne sont pas suffisamment maîtrisés par l'ensemble des intervenants notamment en DT, en particulier ceux nouvellement recrutés (dont emplois temporaires) ou en provenance de SIPEA. Le maintien de cette classification sans mesure d'accompagnement, au 1^{er} janvier 2017 s'est révélé un facteur fortement perturbant dans la gestion. L'Agence a fait le constat de multiples erreurs affectant tant le dénombrement des logements concernés que le processus de relocation (cf. annexe 8.4).

L'absence de fiabilité de qualification du stock de logements vacants, très important par ailleurs, ne permet pas aux chargées de clientèles d'avoir une vision circonstanciée des logements à commercialiser ni d'assurer un traitement optimisé de leur portefeuille. Ainsi, les différentes visites de patrimoine menées au cours du contrôle ont conduit à constater que l'office n'était pas en mesure d'apporter des explications probantes sur la non-relocation de nombreux logements vacants depuis plusieurs mois, malgré leur attractivité supposée tant au regard de leur localisation que de leur qualité intrinsèque.

La procédure dite de commercialisation entretient de plus les ambiguïtés sur les rôles incombant à chacun et donne lieu à des interprétations et pratiques hétérogènes. En outre, les extractions du tableau de suivi de la commercialisation réalisées à différents temps du contrôle ont révélé des aléas non expliqués en n'identifiant pas la totalité des logements en attente de location. Cette anomalie peut s'avérer d'autant plus préjudiciable que cet outil est exploité au quotidien par les chargées de clientèle.

Les diverses insuffisances constatées génèrent inmanquablement une augmentation des délais de relocation des logements. Ainsi, l'analyse des logements libérés et reloués sur la période 2012-2017 montre un délai moyen de 118 jours, hors période de préavis, pour un échantillon de 2915 mouvements retenus.

Par ailleurs, pour plusieurs logements contingentés, les non-réponses ou réponses tardives des réservataires (collecteur 1 % et militaires) participent également à l'allongement des délais de relocation ; il conviendra de mieux cadrer avec eux des règles limitatives pour minimiser le délai de vacance des logements concernés.

La mise en œuvre progressive d'actions de partenariat et de communication, basée sur la mise en place d'annonces sur internet, la création de divers supports de publicité, E-mailing, permanences et contacts avec

les entreprises, n'a pas permis d'inverser la tendance. Le niveau alarmant de la vacance s'est maintenu au cours du premier trimestre 2018, les valeurs observées fin mars étant similaires à celles de décembre 2017 (cf. § 5.4).

Les réponses écrites de l'office évoquent des évolutions apportées dans l'organisation depuis la fin du contrôle, à savoir la création d'un poste de coach commercial et le transfert de la programmation des travaux de remise en état des logements à la régie. Ces mesures se sont accompagnées d'une nouvelle décomposition en 4 catégories des logements vacants pour travaux (VTR). Dans son rapport, l'Agence avait pointé la complexité de la classification de la vacance alors en place et sa mauvaise appropriation par les services. L'ajout de catégories supplémentaires présente un risque de complexification du processus de commercialisation qui méritera une vigilance particulière.

Le fichier de la demande est trop peu exploité, ce qui limite la prospection de candidats.

Bien que la procédure de commercialisation prévoie un rapprochement journalier de l'offre disponible à la demande insatisfaite, avec à l'issue la création de « prospections » pour les prospects concernés sous Imhoweb, la pratique observée s'avère différente. Dans les faits, le fichier de la demande est très inégalement exploité¹⁸ et le module prospection d'Imhoweb peu utilisé. Au 31 décembre 2017, le tableau de bord produit par l'Afipade recensait en effet 8 154 prospections sur le département dont 1603 non clôturées. EKIDOM était à l'origine de seulement 337 en cours de traitement à rapprocher de 1 140 initiées par l'office départemental.

Le faible recours au fichier partagé était déjà identifié dans le précédent rapport de la Miilos qui relevait une forme de délégation indirecte aux communes, hors Poitiers, le dispositif de propositions des candidats reposant pour l'essentiel sur les collectivités. L'équipe de contrôle a noté une évolution en ce domaine pour les communes extérieures à Poitiers malgré le maintien d'une forme de prédominance. Les collectivités sont informées de tout logement libéré sur leur territoire, les amenant à émettre des propositions. Si l'office affirme disposer d'une latitude dans la présentation des candidats, la directrice du territoire de Beaulieu, principalement concernée, n'a pas été en mesure de préciser les limites des prérogatives d'intervention accordées aux communes dans le processus et ce que représentait la part des attributions issues de leurs propositions.

Dans ses réponses, EKIDOM affiche une évolution du nombre de prospections réalisées (+37 %) entre 2017 et 2018, pour justifier de la mise en place progressive, mais efficiente du processus de recherche de candidats dans le fichier partagé. Il fait valoir la mise en place d'une démarche pour valoriser et tracer les recherches de candidats qui ne se traduisent pas par une prospection formalisée sous Imhoweb. Il justifie également la pluralité des actions commerciales par le caractère détendu du marché et la difficulté d'identifier des candidats intéressés ou répondant aux conditions des biens proposés.

5.4 UNE FORTE DEGRADATION DE LA VACANCE

5.4.1 La vacance, un enjeu insuffisamment approprié

Le niveau de la vacance a fortement augmenté. Cette situation est largement imputable aux dysfonctionnements internes de l'office. Par ailleurs, le plan de lutte en cours d'élaboration ne paraît pas en mesure d'apporter une réponse adaptée à l'ampleur du problème.

Le précédent contrôle de l'office avait constaté la forte progression de la vacance sur la période 2004–2009, malgré la démolition d'environ 300 logements dans le cadre de la rénovation urbaine et une offre non encore totalement reconstituée. Les taux les plus importants étaient observés sur les quartiers des Couronneries et de

¹⁸ DT Trois Cités : le pôle commercial indique ainsi traiter de manière privilégiée les dossiers émanant des demandeurs les plus actifs.

Saint-Eloi compris entre 4,50 et 5 % avec une installation du phénomène et une hausse sensible de la vacance de plus de 3 mois, proche de 2 %. La Miilos avait demandé à l'office de mettre en œuvre les actions correctives nécessaires pour endiguer cette évolution notamment en reconsidérant le processus de commercialisation. En réponse l'organisme s'était engagé à renforcer son organisation et à mettre en œuvre des outils de suivi notamment pour analyser les cycles de relocation. En sus de ces mesures, était annoncé un programme de 14 M€ de travaux sur le quartier des Couronneries, secteur qui représentait à lui seul un tiers de la vacance totale. Après vérification au cours du présent contrôle, l'office a seulement réalisé 6,2 M€ de dépenses de gros entretien sur la période 2009-2016 soit 45 % de l'engagement initial.

Les premiers signaux positifs annoncés par l'organisme en 2010 ne se sont pas durablement poursuivis dans les faits, la vacance n'ayant cessé de croître depuis.

Tableau 15 : Analyse de la vacance sur la période 2012 - 2016

Qualification de la vacance au 31/12*	2012	2013	2014	2015	2016	2017**	2017***
Vacance totale	327	379	451	590	611	1 004	1 244
Dont vacance commerciale	311	364	385	510	485	854	1 089
Vacance (hors technique) de + 3 mois	181	245	282	395	326	674	
Taux de vacance totale en %	4,24	4,91	5,82	7,54	7,70	8,77	10,85
Taux de vacance commerciale en %	4,03	4,72	4,97	6,52	6,11	7,46	9,51
Taux de vacance (hors technique) de + 3 mois en %	2,34	3,17	3,64	5,05	4,11	5,89	

**Exclusion faite de la vacance de moins d'un mois*

***2017 : valeurs affichées par EKIDOM*

****Source tableau de bord 31/12/2017 : valeurs retraitées avec intégration de la vacance de moins d'un mois*

Les valeurs observées avant fusion apparaissaient nettement supérieures à celles constatées chez les autres opérateurs intervenant sur le département de la Vienne. Ainsi, sur la base du RPLS établi au 1^{er} janvier 2016, la vacance de l'office départemental s'avérait deux fois inférieure à celle de Logiparc, bien qu'Habitat de la Vienne intervienne sur un périmètre majoritairement plus rural et par conséquent moins porteur que l'agglomération poitevine.

Le bilan est d'autant plus préoccupant que les chiffres de la vacance, pris communément en référence par l'office dans ses publications et ses analyses, ne prennent en compte que les logements vacants de plus d'un mois, ce qui tend à minimiser significativement l'importance du phénomène. La vacance au 31 décembre 2017 s'établit à 1 244 logements vacants dont 1 090 en vacance commerciale. Ainsi, le taux de vacance corrigé est porté à près de 11 % du nombre total de logements et à 9,5 % pour raison commerciale. L'augmentation de la vacance est en grande partie imputable aux difficultés organisationnelles au sein d'EKIDOM, et au caractère dysfonctionnel du processus de relocation.

Les pertes financières calculées sur l'année 2017 s'élèvent à 5,3 M€ dont 0,90 M€ au titre des charges non récupérées ; cumulées à celles des commerces et stationnements elles atteignent 6,27 M€.

Si la problématique de la vacance est inquiétante sur les trois quartiers situés en QPV de même qu'en centre-ville où elle atteint jusqu'à 15 %, elle se concentre néanmoins de manière plus aigüe sur deux quartiers. Celui de Saint-Eloi d'une part dispose de 230 logements vacants fin 2017 pour 907 logements PLA soit un taux de vacance de plus de 25 % et une durée moyenne d'inoccupation de 23 mois. Les immeubles situés tout autour « du bassin d'orage » sont les plus concernés en raison d'un accroissement significatif de phénomènes d'insécurité liés à l'existence de trafics.

Dans le quartier des Trois cités d'autre part, l'immeuble Normandie Niemen présente lui aussi un taux d'inoccupation particulièrement élevé : 40 logements sont vacants sur 169 appartements pour une ancienneté moyenne d'un peu moins de 18 mois. Cet immeuble emblématique dans le quartier par sa stature a fait l'objet de multiples réflexions quant à son devenir sans qu'aucune décision ne soit actée. Dans l'attente, quelques

interventions ponctuelles ont été engagées sans rapport avec l'importance des besoins de travaux. Dans sa configuration 2016, le PSP prévoit un projet de réhabilitation repoussé aux limites de sa période de validité soit en 2025 (cf. § 6.1).

Dans ses réponses écrites, l'office rappelle les différentes évolutions apportées à l'organisation du processus de commercialisation et fait part d'une amélioration significative de la vacance commerciale avec un taux ramené à 5,45 % fin avril 2019 et un objectif fixé à 4,50 % au 31 décembre 2019. Il reconnaît néanmoins des poches de vacance persistantes avec en particulier la situation dégradée d'une partie du quartier Saint-Eloi, dont le taux de vacance est supérieur à 15 %.

Les réponses de l'office font état d'un taux de vacance totale de 9,05 % en juillet 2017 ; à cette même date, les données des tableaux de bord transmis en cours de contrôle affichaient un taux de 8,78 % pour la vacance de plus d'un mois et de 11,24 % en intégrant les logements vacants de moins d'un mois. Les éléments complémentaires communiqués postérieurement à l'envoi des réponses, à la demande de l'Agence, établissent quant à eux le niveau de la vacance totale en juillet 2017 à 9,23 %. Le manque de cohérence des informations fournies confirme la difficulté à disposer d'informations fiables adossées à des définitions stables et partagées.

Si la réduction notable de la vacance évoquée par l'office entre juillet 2017 et avril 2019 constitue objectivement une évolution tout à fait positive qu'il convient de conforter, ces derniers éléments confirment la nécessité d'améliorer et fiabiliser le suivi de la vacance de manière à ce qu'il puisse garantir une image exacte et fidèle de la réalité de la vacance et de ses conséquences financières.

5.4.2 La difficile mise en œuvre du plan de lutte contre la vacance

Interpelé sur la nécessité d'engager une réflexion sur la révision du processus de commercialisation, l'office a fait valoir qu'il avait engagé des mesures pour renforcer l'équipe commerciale du Territoire des 3 Cités (comportant 45 % du nombre total des logements improductifs). Cette action de portée ponctuelle, concrétisée en janvier 2018, se complète d'une réflexion visant à l'élaboration d'un plan d'actions de lutte contre la vacance. En l'état, la démarche en cours par l'office ne paraît pas en mesure d'apporter une réponse adaptée à l'ampleur du problème. Lors d'un comité de direction en date du 19 septembre 2017, la DG avait, dans le cadre d'une présentation collégiale des enjeux stratégiques prioritaires, annoncé la mise en place d'un plan de lutte contre la vacance. L'objectif affiché, très volontariste dans ce contexte particulier, était alors de ramener le niveau de la vacance commerciale à 5 % à l'horizon du 30 juin 2018. Initiée le 7 décembre 2017 par la DG qui en assure également le pilotage, la réflexion est articulée autour de cinq groupes de travail.

L'objectif de 550 logements vacants, soit 5,5 % du parc, est alors réaffirmé avec une échéance au 31 décembre 2018 ; le taux de 5,5 % étant considéré comme supportable financièrement par EKIDOM dans le contexte du marché. Adossé à cette ambition, le calendrier prévisionnel prévoyait la remise d'une cartographie des causes en janvier et l'élaboration du plan à échéance de mars 2018.

A fin mai 2018, l'avancement de la démarche paraît difficile et ses résultats encore peu opérants. Malgré le cadrage préalable de la démarche par de multiples documents d'intention, la production rendue est très hétérogène et de qualité inégale. Les éléments de diagnostic susceptibles d'établir la cartographie des causes et par conséquent de fonder les actions à mettre en œuvre n'étaient toujours pas formalisés à la mi-mai 2018. A cette date, les seules actions identifiées communiquées à l'équipe de contrôle concernent les propositions de deux des groupes ; d'une portée limitée, elles n'apparaissent pas en capacité de résorber les dysfonctionnements relevés : instauration d'une "prime d'emménagement" sur les secteurs les plus sensibles, ou encore la mise en place d'indicateurs et de mesures d'amélioration du suivi des demandes en instance, des prospections et propositions en cours.

Le tableau de suivi du planning de la démarche fait état de multiples retards ; l'organisation est rendue difficile par son caractère très participatif au sein de l'office et les membres des ateliers conviés font prévaloir leurs différentes contraintes pour justifier le faible niveau d'avancement. De même, le comité de pilotage a dû être repoussé à plusieurs reprises en l'absence de l'un des directeurs. Dans ces conditions, le calendrier initialement retenu n'apparaît pas en mesure d'être respecté, le départ du directeur du territoire des Couronneries, pilote de l'un des groupes de travail, constituant une difficulté supplémentaire.

5.5 QUALITE DU SERVICE RENDU AUX LOCATAIRES

5.5.1 Une gestion de proximité en deçà des ambitions affichées

En l'absence de gardiens, l'organisation de proximité repose sur les agents de secteurs des trois DT, qui deviennent, dans la nouvelle organisation, les interlocuteurs dédiés d'un ensemble de 500 logements environ chacun. Leur fonction embrasse un spectre particulièrement large de missions¹⁹ : les dirigeants d'EKIDOM ont beaucoup communiqué sur les valeurs fortes de proximité dont le chargé de secteur est le garant. Force est de constater que cet objectif n'est pas atteint au regard des constats opérés lors des visites de terrain, des entretiens menés avec les personnels, des témoignages recueillis auprès de quelques locataires ou relayés par la presse locale.

L'équipe de contrôle a ainsi fait le constat d'une présence de terrain beaucoup trop insuffisante, notamment dans les grands quartiers d'habitat social de Poitiers. Sur le quartier QPV de Saint-Eloi qui compte 950 logements gérés par EKIDOM, les phénomènes d'insécurité et de gênes pour les locataires sont suffisamment significatifs pour justifier une reprise en main des immeubles concernés avec le renforcement des moyens par du personnel dédié. L'Agence rappelle les obligations définies par les dispositions réglementaires des articles R. 271-1 à 6 du code de la sécurité intérieure relatif aux obligations de gardiennage ou de surveillance de certains immeubles d'habitation. Elles imposent notamment une personne à temps plein ou équivalent temps plein par tranche de cent logements situés en ZUS aujourd'hui devenues QPV. En l'état, cette obligation n'est pas remplie. D'une manière plus générale, les visites sur sites ont pointé tout particulièrement un manque de réactivité dans le nettoyage des déchets aux abords des immeubles ; les occupants, pour leur part, dénoncent plus spécifiquement le défaut de réaction dans le traitement des incivilités.

Conscients des insuffisances relevées, les personnels des pôles proximité font état d'une fiche de poste au contenu beaucoup trop ambitieux ne leur permettant pas de déployer une présence sur le terrain à la hauteur des besoins. Par ailleurs, ils font état :

- d'un périmètre d'intervention qui s'alourdit progressivement de missions au fur et à mesure de leur mise en place par les directions du siège (détecteurs de fumée, rédaction de bons de commande...) ;
- des fonctions insuffisamment définies dans des process qui ne sont pas respectés : gestion des sinistres, des dommages ouvrage ;

¹⁹ Les différentes missions confiées aux chargés de secteurs sont : le suivi du bail du logement ; les relations avec les professionnels ; les troubles de voisinage de 1^{er} niveau ; les réponses de 1^{er} niveau à apporter aux locataires ; les commandes d'entretien courant et de menues réparations ; les états des lieux entrants et sortants ; la définition des travaux de remise en état des logements (EDL, commande et suivi travaux) ; la garantie du nouvel entrant ; la gestion des sinistres de 1^{er} niveau ; le suivi de la télé relève ; le contrôle des prestations ménage ; le management fonctionnel des employés d'immeuble ; les visites de courtoisie et la gestion des réclamations techniques et administratives.

- des conditions de travail inconfortables, avec des sites séparés du siège de la DT pour deux d'entre eux ;
- des mesures d'accompagnement et une formation beaucoup trop limitée pour garantir le bon exercice de leurs fonctions ; le manque de maîtrise d'Ikos est présenté comme une lacune majeure notamment dans la mise en œuvre du processus de gestion des réclamations clients.

Dans ces conditions, les chargés de secteur ne sont pas mis en situation d'assurer le niveau de service attendu par les locataires et affiché par l'office.

L'office doit se réinterroger en profondeur sur son organisation de proximité et les moyens d'y faire face concrètement notamment sur les sites les plus sensibles. A fortiori, si le schéma de fonctionnement basé sur des chargés de secteurs polyvalents devait être réaffirmé, il conviendrait d'engager une démarche visant à leur donner véritablement les moyens d'atteindre les objectifs fixés.

Dans ses réponses écrites, l'organisme précise avoir engagé une démarche d'assermentation des chargés de secteur et énumère diverses mesures destinées à leur garantir une meilleure appropriation de leur fonction et de leur environnement. En outre, des travaux ont été engagés dans les directions territoriales pour permettre une amélioration des conditions de travail et d'accueil du public.

Par ailleurs, l'office rappelle l'existence de dispositifs de médiation et de veille de nuit. Cependant, il n'aborde pas son obligation de gardiennage ou de surveillance sur le quartier Saint-Eloi, qui rencontre des difficultés sociales certaines

5.5.2 Une gestion perfectible des réclamations techniques

Toutes les demandes d'interventions consécutives à l'enregistrement d'une réclamation ou à la réalisation d'un état des lieux sont systématiquement administrées dans le module du logiciel métier, depuis leur enregistrement jusqu'à leur clôture comptable. Les interventions techniques sont réalisées par la régie ou par les prestataires titulaires de marchés à bons de commande, selon la nature des besoins.

Au cours de l'année 2017, un peu moins de 23 000 réclamations ont été enregistrées auprès des services de l'office, soit en moyenne, près de deux demandes par logement occupé. Le ratio est en baisse assez sensible puisqu'il était de plus de trois enregistrements par logement jusqu'en 2013.

Le dispositif de la gestion des réclamations techniques est insuffisamment approprié par les équipes et manque de fiabilité.

A partir des réclamations enregistrées depuis le 1^{er} janvier 2017, l'équipe de contrôle a demandé une extraction des affaires non encore clôturées, et mis les DT à contribution pour préciser leur état d'avancement. Les réponses apportées par les services montrent une prise en charge satisfaisante malgré un défaut patent de notification des actions engagées ne permettant pas de suivre correctement le traitement apporté et les durées des interventions techniques.

Les entretiens menés avec les responsables de secteurs ont confirmé les écarts de pratique, notamment dans le suivi des dossiers ouverts. Ainsi, si les outils existent, il n'en demeure pas moins nécessaire d'organiser plus finement le pilotage du traitement, avec pour objectif un suivi régulier de l'ensemble des réclamations et l'analyse des résultats. Les délais mériteraient d'être fixés et harmonisés par typologie d'intervention. L'outil de suivi du nombre de réclamations enregistrées mensuellement dans les tableaux de bord de l'organisme ne permet pas de vérifier la fiabilité d'ensemble du dispositif.

La mise en place de tableaux de bord évoquée lors du contrôle s'inscrit dans cet objectif d'amélioration. Les progrès attendus demeurent néanmoins subordonnés à une appropriation partagée du process et au suivi régulier des résultats.

Dans ses réponses écrites, l'office justifie les difficultés observées en 2017 par la fusion et la nouvelle organisation.

Il rappelle le nombre de réclamations déposées mensuellement par les locataires (1 400) avec un taux de traitement de 75 % en M+1, sans qualification de ce résultat ni affichage d'un objectif associé.

L'office indique que de nouveaux outils (smartphones) équipent désormais les chargés de secteur en précisant l'existence d'indicateurs de suivi, déjà connus de l'Agence. L'Agence prend acte des mesures prises pour améliorer l'efficacité d'intervention des chargés de secteur, elle relève qu'il serait intéressant que l'office se dote d'un dispositif permettant de disposer d'une vision globale et d'un suivi permettant de garantir l'efficacité du dispositif.

5.5.3 Une régie ouvrière dont la performance reste à évaluer

La régie est issue du rapprochement des deux organisations préexistantes. SIPEA et Logiparc disposaient en effet chacune d'une régie de travaux²⁰ dont les champs d'intervention différaient mais qui néanmoins ont permis par la suite de reconstituer une complémentarité des fonctions. EKIDOM conserve une régie ouvrière constituée de 29 personnes, rattachée à la direction des services à la clientèle.

Elle comprend deux composantes : entretien/polyvalence (intervention à intérieur des logements, travaux après état des lieux –EDL- et dans les parties communes) et embellissement/peinture, chacune encadrée par un responsable. Ces derniers sont placés sous l'autorité du responsable de pôle lui-même directement en relation avec l'adjoint de la directrice DSC en charge de l'attractivité et de la qualité de service, arrivé en juin 2017.

Au moment du contrôle, la régie assume également une fonction de gestion du traitement des demandes d'intervention sur le parc de l'organisme, principalement issues des DT par le biais du système interne de gestion des réclamations. En fonction de la nature de ces demandes et de sa capacité à intervenir, la régie réalise alors soit directement les travaux, ou les commandes aux entreprises.

Les conditions de fonctionnement de cette double mission qui permet un pilotage du plan de charge²¹ de la régie ont évolué en cours d'année 2018 avec un rôle accru des DT en matière de commande de travaux aux entreprises. Cette évolution implique, pour les directions territoriales, l'existence d'un niveau de compétences techniques adapté afin de pouvoir qualifier, commander et suivre les commandes aux entreprises (il existe déjà des documents support réalisés par la régie, à destination des chargés de secteurs).

L'absence de suivi analytique ne permet pas de mesurer précisément l'activité de la régie.

Concernant l'estimation de la valorisation financière des interventions de la régie, la méthode utilisée repose sur la combinaison des coûts de main-d'œuvre calculés sur la base des temps passés à un taux horaire prédéterminé, avec le coût des fournitures consommées. Cette approche permet d'établir un barème des coûts de réalisation de diverses prestations (daté de janvier 2016) et une comparaison avec les prestations réalisées par entreprises ; pour autant du fait de leur ancienneté et d'un mode de calcul sommaire (salaires et charges liés aux interventions uniquement sans intégration de coûts de structure), la détermination des conditions financières d'intervention de la régie mériterait de pouvoir être approchée de manière précise au travers d'une approche analytique, de manière à pouvoir établir un bilan notamment économique de l'activité de la régie.

²⁰ La régie de travaux SIPEA comportait 14 personnes et celle de Logiparc 23 personnes.

²¹ Les travaux dans les logements vacants pour lesquels une intervention immédiate ne s'impose pas permettent un lissage de l'activité.

Identifiée par l'organisme dès 2018, la nécessité d'une comptabilité analytique pour la régie a toutefois été reportée à 2020, compte tenu des nombreux chantiers en cours jugés plus prioritaires.

5.6 CONCLUSION

Les dysfonctionnements de l'organisation altèrent notablement les processus de gestion locative avec en corollaire une très forte augmentation de la vacance. Les difficultés manifestes rencontrées par l'organisme pour mettre en œuvre le supplément de loyer de solidarité et pour rendre compte de son action dans la gestion des charges 2016 interrogent sur sa capacité à répondre rapidement à l'ensemble de ses obligations réglementaires et à mener dans de bonnes conditions la prochaine régularisation des charges du premier exercice d'EKIDOM.

La qualité de service rendu aux locataires s'est avérée fortement dégradée pendant les premiers mois de d'installation de l'office, les problèmes rencontrés ne sont que partiellement résolus et en-deçà des objectifs politiques souhaités par la gouvernance, objets d'une large communication.

Dans ses réponses écrites, l'office présente les diverses mesures correctives engagées depuis le contrôle. Il fait notamment état d'une réduction notable constatée de la vacance, ce qui constitue un point positif qu'il conviendra de conforter dans la durée.

L'Agence préconise que le suivi et la surveillance de leur bonne mise en œuvre s'opère au niveau du conseil d'administration, compte tenu des enjeux importants liés à la résorption durable des dysfonctionnements relevés et au rétablissement de la qualité de service et la performance de l'office.

6. ÉVALUATION DE LA STRATEGIE PATRIMONIALE

6.1 ANALYSE DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE

Le plan stratégique de patrimoine (PSP) élaboré dans la perspective d'établir un état des lieux consolidé du parc d'EKIDOM a atteint ses limites opérationnelles ; la définition d'un nouveau plan à caractère plus opérant revêt pour l'office un caractère déterminant.

Soucieux de disposer d'une image fidèle du parc regroupé de Logiparc et de SIPEA et de perspectives quant aux travaux à engager, les dirigeants ont engagé, dès 2016, une démarche de reconsidération du PSP de Logiparc. Confiée à un prestataire, la réflexion a été menée en moins de trois mois. Dans ce délai très contraint, le prestataire a dû dérouler une méthodologie basée prioritairement sur l'exploitation de données sans pour autant être en capacité de réellement confronter les résultats à la réalité physique des immeubles.

Néanmoins, le diagnostic a permis d'établir des besoins d'intervention importants, 28 % du parc étant considéré comme fragile d'un point de vue de l'attractivité analysée au regard du produit, du positionnement et de la commercialité.

Les estimations d'interventions de maintenance ont été établies à partir de ratios, 250 €/logement pour la maintenance courante et de 500 €/logement pour la maintenance renforcée. Sur la période 2017-2026, le prestataire a ainsi identifié un besoin total sur 10 ans de 161 M€ (près de 60 % sur la 1^{ère} période 2017-2021) dont 135 M€ de travaux de réhabilitation qui se ventilent ainsi :

- réhabilitation légère : 12 000 €/logement soit 45 M€ ;
- réhabilitation énergétique : 25 000 €/logement soit 4 M€ ;
- réhabilitation lourde : 40 000 €/logement soit 57 M€ ;
- restructuration globale : 60 000 €/logement soit 29 M€.

Sur la période, les orientations identifient 4 850 logements concernés par une opération de réhabilitation, soit environ 40 % du parc.

Si le document produit en 2016 a permis d'établir un état photographique des deux parcs unifiés et de tracer des orientations en matière d'interventions techniques, il ne saurait constituer un outil fiable et durable de programmation fine des actions à engager. Le plan d'entretien issu de ce PSP et communiqué en cours de contrôle s'est avéré peu exploitable, comme l'ont confirmé les échanges avec les services de la direction du patrimoine.

Par ailleurs, les évolutions du contexte financier du secteur HLM (réduction de loyer de solidarité, loi ELAN) ont conduit l'office à reconsidérer à la baisse les moyens dédiés à l'amélioration du parc, décision préjudiciable au regard des besoins identifiés dans le PSP du manque d'attractivité du patrimoine. Il en est de même pour les objectifs de développement arbitrés dans le sens d'une diminution de 80 à 40 logements par an.

Enfin, le PSP identifie un périmètre de vente limité, constitué de 176 logements, essentiellement issus de Logiparc.

L'office doit se doter d'une vision actualisée de sa stratégie patrimoniale en réinterrogeant ses priorités à l'aune des besoins réels recensés et des moyens qu'il est en capacité de se donner pour y parvenir. Ce temps de

réflexion prospective doit également être mis à profit pour reconsidérer le plan de vente (cf. § 6.5.1) et envisager une politique de démolition adaptée aux enjeux du territoire.

Dans ses réponses écrites, l'office indique avoir engagé l'actualisation de son PSP pour la période 2019-2028 avec la perspective d'une validation prochaine au CA du 25 juin 2019. Ce dernier est affiché comme un scénario « contraint », conséquence de la mise en place de la RLS A la demande de l'Agence, les nouvelles orientations du PSP ont été communiquées en complément de ses réponses sur le projet de rapport.

Le montant cumulé des travaux d'amélioration inscrits dans le nouveau PSP s'élève à environ 100 millions d'euros pour les dix années de sa projection soit, une baisse de l'investissement de l'ordre de 26 % par rapport au précédent plan stratégique à périmètre d'intervention et durée comparables.

Concernant la situation particulière du programme Normandie-Niemen, l'Agence interroge le choix consistant à reporter les travaux de réhabilitation de ce programme en fin de période en 2025 au regard de sa situation très problématique. En effet, le devenir de ces deux immeubles de 209 logements livrés en 1962 reste en attente d'arbitrage depuis de nombreuses années alors même qu'ils présentent des besoins d'intervention manifestes (obsolescence technique avérée, troubles d'occupation croissants, avec en incidence une augmentation de la vacance – cf. § 5.4.1).

Les réponses écrites de l'office indiquent que les travaux de réhabilitation prévus²² sont désormais avancés à horizon 2022 dans le nouveau PSP 2019-2028, pour un budget d'intervention réduit de 10,14 millions à 3,72 millions d'euros. L'office justifie son positionnement par la baisse de sa capacité d'investissement liée à la loi de finances 2018, des investissements conséquents prévus dans le cadre du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) sur le quartier des Couronneries et des besoins plus prioritaires sur d'autres immeubles.

Ce nouveau budget, ramené de 60 000 à 22 000 euros au logement, apparaît trop limité au regard des besoins identifiés. A titre de rappel, la commune de Poitiers a pris un arrêté de péril le 26 novembre 2018 pour interdire l'accès à 32 balcons, les dalles présentant des désordres et des signes d'usure. En conclusion, si l'Agence relève avec satisfaction l'avancement de trois années du calendrier prévisionnel des travaux par rapport au calendrier affiché au moment du contrôle, elle souligne que les réponses apportées pour traiter cet ensemble ne paraissent toujours pas à la hauteur des problématiques très importantes qu'il rencontre.

²² Sur l'immeuble de 169 logements situé du 4 au 10 rue Normandie-Niemen.

6.2 ÉVOLUTION DU PATRIMOINE

6.2.1 Offre nouvelle

Sur la période 2011-2017, la production nouvelle de Logiparc puis d'EKIDOM s'est élevée à 559 logements soit une moyenne de 80 nouvelles livraisons chaque année (hors SIPEA).

Tableau 16 : Evolution de la production nouvelle de logements sur la période 2011 - 2017

	Logiparc						EKIDOM	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	01/01/2017	31/12/2017
Nombre de logements familiaux	7 721	7 720	7 719	7 748	7 825	7 933	11 377	11 451
Nombre de logements livrés	109	58	78	34	84	117		79
Nombre de logements démolis	0	50	80	1	0	0		0
Nombre de logements vendus	19	9	5	4	7	9		5

Les opérations de construction neuves mises en service entre 2011 et 2017 affichent un prix de revient moyen de 1 825 € TTC/m² de SH dont 1 375 € pour la construction du bâtiment, ce qui constitue un niveau convenable dans le contexte poitevin. La charge foncière représente 15 % du prix de revient, alors que la part des honoraires cumulés de la maîtrise d'œuvre et des prestataires techniques est de 9,5 %. Pour environ deux tiers d'entre elles, les opérations comptent 15 logements au plus.

La production en VEFA représente un peu moins de 20 % des livraisons sur la période ; légèrement supérieur, leur prix de revient, de l'ordre de 1 850 € TTC/m², est très comparable à celui observé sous maîtrise d'ouvrage interne.

Les plans de financement montrent une mise de fonds propres assez mesurée, moins de 10 % en moyenne. Si 12 programmes n'ont nécessité aucune ressource interne, les autres en ont mobilisé 15 % en moyenne. Cette situation s'explique par un taux de subvention assez important qui couvre en moyenne le quart du prix de revient.

6.2.2 Réhabilitations

Les orientations prises par les deux organismes quant à leur politique de réhabilitation étaient fondées sur des logiques très différentes. Celle suivie par Logiparc relevait d'une politique d'amélioration du parc adossée à des programmes de renouvellement de composants. Ainsi depuis 2011, 102 opérations de renouvellement de composants ont été engagées sur 6 636 logements, pour un coût moyen pour chacun de 2 365 €. Les opérations identifiées comme relevant de la réhabilitation sont au nombre de 30 et concernent 2 675 logements ; le coût moyen est de 7 350 € par logement.

A contrario, SIPEA privilégiait des projets d'envergure dans une logique de restructuration du bâti existant avec déclinaison d'un standard qualité dans les halls ; deux opérations, menées au cours des cinq dernières années, sont particulièrement emblématiques de cette politique :

- l'opération René Amand dans le quartier des Trois Cités : 17,6 M€ de travaux pour restructurer le rez-de-chaussée, réhabiliter 120 logements et en restructurer 60 autres en habitat senior, épaissir une façade sur toute sa hauteur, ainsi que la création de 16 logements supplémentaires en bout d'immeuble et une résidentialisation ;
- l'opération Provence dans le quartier des Couronneries: 9,6 M€ de travaux de réhabilitation de 128 logements qui se complètent d'une surélévation permettant la création de 40 logements supplémentaires financés en PLS pour un montant de 6,3 M€.

L'office n'a pas été en capacité de fournir les fonds de dossiers de ces opérations, rendant impossible leur contrôle par l'Agence, leur transmission n'ayant pas été assurée entre les deux organismes lors de la fusion.

Le résultat observé sur ces deux sites est remarquable d'un point de vue de la recomposition architecturale et de la qualité d'usage avec un effet bénéfique sur la vacance. Néanmoins, les mois qui ont suivi la livraison de ces deux opérations ambitieuses ont été émaillés de nombreux dysfonctionnements et désordres pénalisants pour les habitants et qui, pour certains, ne sont toujours pas réglés. De surcroît, la concentration des moyens sur une fraction limitée du parc de SIPEA n'a pas permis de répondre de manière homogène à l'important retard de maintenance du parc, qui avait été relevé dans le précédent rapport de la Miilos.

Logiparc a opéré une politique de maintenance continue régulière sur la période, s'appuyant essentiellement sur des opérations de renouvellement de composants et des dépenses dédiées à la maintenance de l'ordre de 17 % des loyers sur les dernières années, légèrement supérieur à la médiane nationale (15 %). Ces interventions ont permis de maintenir un niveau technique globalement convenable, mais qui présente des limites face aux pertes d'attractivité d'une partie importante de son patrimoine, notamment sur les grands ensembles des DT des Couronneries et des Trois Cités.

Les orientations définies dans le PSP sont globalement de nature à répondre aux retards de maintenance ou d'attractivité identifiés, même si certains niveaux d'investissements, de type réhabilitation légère, peuvent apparaître limités au regard de l'ancienneté de certains immeubles des années 60 et de leur déficit d'attractivité (sur le quartier des Sables notamment). L'enjeu de maintenance se retrouve également sur des programmes un peu plus récents de la DT de Beaulieu qui présentent désormais des besoins avérés en particulier sur le traitement des façades et des extérieurs. Le groupe Grand Goule s'inscrit particulièrement dans ce constat, le PSP prévoyant des travaux en 2019.

Dans un contexte de vacance installée, EKIDOM doit faire face à un véritable enjeu de remise à niveau commercial d'une partie de son parc concentré, vieillissant et par conséquent en perte d'attractivité ; cette fraction est évaluée à 28 % du parc d'après le PSP 2016-2025. L'atteinte de cet objectif est conditionnée par la capacité de l'office à mobiliser les moyens nécessaires tant humains que financiers.

6.3 EXERCICE DE LA FONCTION MAITRISE D'OUVRAGE

6.3.1 Engagement et suivi des opérations

S'il existait une commission interne d'engagement au sein de Logiparc, elle ne s'est progressivement plus réunie, le bureau du CA assumant désormais en direct le suivi des opérations, en plus de son rôle décisionnel. Malgré le faible niveau des objectifs de production affichés, l'office gagnerait à réactiver un comité d'engagement, afin de mieux encadrer son processus d'engagement et suivi des opérations.

La production récente de logements neufs est affectée par un nombre important de désordres techniques ; la gestion des sinistres ne fait pas l'objet d'un suivi rigoureux, ce qui contrevient aux intérêts de l'office.

Les sinistres au motif potentiel de dommage-ouvrage (DO) sur la période 2010-2017, concernent 64 logements, dont une dizaine de vacants, sans pour autant garantir que toutes les procédures correspondantes aient été engagées. Le responsable du développement, en poste depuis 2015, a identifié quant à lui 34 dossiers ouverts sur la période 2010-2013 et 11 sur la période 2014-2017. Cette situation démontre un manque manifeste de maîtrise de l'office sur le bilan et le suivi des sinistres.

Cette gestion insatisfaisante pénalise les DT concernées par des logements sinistrés dans leur gestion quotidienne ; elles font état de difficultés liées au manque d'informations sur les actions engagées (activation de la garantie de DO par exemple), conduisant à des délais de vacance extrêmement longs. A titre d'illustration, le programme situé au 16 avenue de la Fraternité, livré le 5 février 2010, a vu 3 des 7 logements d'une cage

d'escalier immobilisés en vacance technique au motif de sinistre en dommages-ouvrage²³, l'un d'entre eux étant non loué depuis le 2 juillet 2011. Les pertes financières par logement équivalent en moyenne à cinq années d'exploitation.

La situation du logement situé au 7 rue Guillaumet est également révélatrice de carences dans la prise en charge des sinistres. Ce dernier a été classé en VTE le 3 novembre 2017 par la DT des 3 Cités, suite à d'importantes infiltrations en provenance du sol rendant l'ensemble du logement impropre à toute occupation. Malgré un signalement préalable de cette dernière à la DP en date du 12 septembre 2017 et plusieurs relances restées sans suite, aucune démarche n'avait été engagée près de 6 mois plus tard, tant pour tenter de diagnostiquer les raisons techniques du désordre que pour engager les démarches administratives auprès de l'assureur.

Les visites de patrimoine diligentées sur site ont été l'occasion de sensibiliser le directeur du patrimoine et la direction générale sur ces défaillances dans la gestion des sinistres et leurs conséquences préjudiciables aux intérêts de l'office. En réponse, le directeur du patrimoine a fait valoir l'absence du référent sinistre, au sein du pôle « méthode » de la DP depuis plusieurs mois avec pour conséquence le défaut de suivi des actions. La désignation d'un nouveau gestionnaire à compter du 1^{er} mai 2018 doit apporter, selon l'office, la réponse à cette situation de déshérence. L'objectif lui a été fixé de se réapproprier les dossiers, avec en priorité ceux dont la déclaration présente une ancienneté proche de deux ans afin de ne pas perdre les indemnités qui sont attachées à la garantie de parfait achèvement.

L'office explique par ailleurs ces défauts par les difficultés de recrutement d'une main d'œuvre qualifiée par les entreprises locales ainsi que par le recours à des solutions architecturales innovantes, potentiellement porteuses de risques techniques²⁴. Enfin, les visites de patrimoine ont mis en exergue, pour quelques programmes mis en service au cours des dix dernières années, une impression de vieillissement accéléré des façades préjudiciable à l'image et l'attractivité des immeubles concernés.

L'office confirme dans ses réponses avoir noté depuis plusieurs années, un taux d'interventions important, de causes multiples, dans le cadre de la Gestion Parfait Achèvement (GPA) avec parfois des sinistres lourds.

Le poste spécifique dédié aux suivis des dommages ouvrages qui avait été créé mais non occupé est désormais pourvu depuis le 1^{er} mai avec une prise en charge des dossiers. Un travail est en cours pour réinterroger le contenu des CCTP des opérations nouvelles. L'Agence prend note de ce renforcement qui devrait effectivement permettre d'améliorer le suivi des sinistres.

6.3.2 Analyse d'opérations

6.3.2.1 Usufuit locatif social – ZAC des Montgorges

Le projet réalisé sur la ZAC des Montgorges est constitué de 39 logements conventionnés, composé d'un immeuble collectif de 15 logements et de 24 maisons individuelles ; il a été réalisé dans le cadre d'une opération dite d'usufuit locatif social (ULS). Le montage de cette opération destinée au logement de militaires a été conclu sous la forme originale d'une VEFA faisant intervenir la « CIRMAD CENTRE SUD OUEST », maître

²³ Lors de la visite de patrimoine menée en présence du président et de la DG, deux d'entre eux venaient enfin d'être reclassés vacants pour embellissement, les travaux venant d'être réalisés.

²⁴ Plus particulièrement les ensembles immobiliers issus de SIPEA, ayant fait appel à des procédés constructifs innovants et audacieux.

d'ouvrage et vendeur du bien, « LOGIPARC » et l'Etablissement Public des Fonds de Prévoyance Militaire « EPFPM » désignés acquéreurs solidaires.

Le démembrement temporaire de propriété porte sur une durée de vingt-cinq ans, entre l'usufruitier (LOGIPARC) et le nu-propriétaire (EPFPM). Le prix de vente est de 7 906 337,75 € TTC se décomposant entre l'usufruit temporaire pour 3 481 468,35 € et la nue-propriété 4 424 869,40 € TTC.

Une convention formalisant les modalités de réservation du programme immobilier a été signée le 22 juin 2016 entre Logiparc et le représentant du Ministère de la Défense. Etablie pour une durée de 25 ans au profit du Bureau du logement de la base de défense de Saint-Maixent, elle précise les dispositions en matière de gestion locative. En particulier :

- l'article 12 définit des garanties d'occupation pouvant amener l'autorité militaire à prendre en charge le paiement du loyer et de la provision pour charges pendant une période de 2 mois possiblement renouvelable une fois ;
- l'article 14 dispose que l'organisme transmet annuellement un état exhaustif et détaillé par appartement de l'occupation des logements réservés en application de la convention ainsi que des loyers et provisions pour charges acquittés.

L'examen des conditions de gestion de l'opération réalisée sur la ZAC de Montgorges révèle un manque de rigueur préjudiciable aux intérêts de l'office.

L'opération a été livrée conformément à l'échéancier prévu à l'acte authentique, avec une livraison au 1^{er} juillet 2016. Depuis sa mise en service, le programme a connu d'importantes difficultés de commercialisation, et enregistré 3 615 jours de vacance, soit un taux d'inoccupation d'environ 16 %. Les pertes locatives sont estimées à 77 203 €, équivalent à 3,2 mois de produits locatifs du programme.

L'examen de l'état des restes à recouvrer met en évidence une dette globale des locataires de ce programme s'élevant à 31 232,05 € à la date du 28 février 2018 dont 17 697,44 € incombant au seul Ministère de la Défense au titre de la garantie d'occupation. L'activation de cette disposition, prévue par l'article 12 de la convention, n'a été concrètement engagée qu'à la suite de la saisine par l'équipe de contrôle de la DSC le 5 mars 2018 finalement relayée le 27 avril suivant à la DFSI. Cette dernière a communiqué les avis d'échéance émis les 3 et 4 mai suivants.

Par ailleurs, l'examen des conditions d'application de cette convention appelle plusieurs remarques :

- les conditions de commercialisation de cette opération révèlent de fortes ruptures dans la chaîne de commercialisation entre la DT des Trois Cités et la DSC, cette dernière étant en charge de saisir les services de l'autorité militaire. Ainsi, le service commercialisation de la DSC, a reconnu n'avoir pris connaissance de l'existence de ce programme qu'en mars 2017, soit plus de 8 mois après sa mise en service, expliquant l'absence de processus de location voire de relocation pour plusieurs logements ;
- les modalités de gestion telles que définies dans la convention ne sont pas correctement mises en œuvre ; la garantie d'occupation ne fait l'objet d'aucun suivi et le bilan annuel prévu à l'article 14 n'est pas produit ;
- enfin, le contrat de bail signé avec les locataires ne mentionne pas le statut juridique spécifique du logement et les dispositions spécifiques qui y sont rattachées à savoir le terme du contrat et le rappel des articles L. 253-5 à L. 253-7 du CCH relatifs aux garanties des locataires en matière de logement.

EKIDOM précise dans ses réponses que le non-recouvrement des sommes dues par le Ministère de la Défense était lié à un problème de formalisation de la facturation qui lui était destinée. Il signale que les factures sont

désormais toutes établies et précise avoir mis en place des alertes pour éviter tout risque d'oubli de facturation. Il indique également la mise en place, pour chaque nouvel entrant, d'un contrat de bail spécifique mentionnant le statut juridique particulier du logement. L'annexe visée dans les réponses n'est pas jointe et ne permet pas de vérifier le contenu des dispositions spécifiques qui y sont rattachées à savoir le terme du contrat et le rappel des articles L. 253-5 à L. 253-7 du CCH relatifs aux garanties des locataires en matière de relogement.

6.3.2.2 Réhabilitation - programme Les Trois Rivières

Situé dans le quartier des Sables, l'ensemble immobilier des Trois-Rivières (100 logements) est composé de deux bâtiments collectifs et de six bâtiments de logements « individuels superposés ». L'ensemble construit à la fin des années 1970 s'inscrivait dans le courant de conception baptisé plan d'architecture nouvelle (PAN).

L'opération de réhabilitation initiée en 2013 a fait l'objet d'une consultation, en mars 2014, sous la forme d'une procédure simplifiée restreinte en application des articles 10 et 41.1 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 pour une mission de conception-réalisation. Le marché a été signé le 22 septembre 2014 pour un montant total H.T. de 2 999 354 €. L'insuffisante définition du programme par l'office s'est traduite par plusieurs dysfonctionnements source d'un retard important dans le lancement des travaux et d'anomalies dans la gestion des marchés :

- le diagnostic amiante s'est avéré incomplet. La découverte d'amiante en début de chantier a nécessité une interruption de chantier et la passation d'un marché supplémentaire le 2 janvier 2017 pour un montant de 1 219 024,32 € HT. Les délais prévus initialement dans le marché auraient dû permettre d'achever l'opération en 24 mois environ (5 mois pour la conception, 12 mois de travaux complétés des délais de procédure de mise en concurrence). Les informations communiquées par la DP font état d'une livraison en juillet 2018, soit environ 45 mois après la notification du marché ;
- le marché de conception-réalisation a fait l'objet de 4 avenants d'un montant total de 541 576,83 € HT entraînant une hausse du marché initial de 18 %, augmentation de nature à modifier l'économie générale de l'opération ;
- des prestations complémentaires ont été réalisées en dehors du marché alors qu'elles concouraient à la réalisation de la même opération ; elles ont été payées sur production de simples factures pour un total de 142 491,53 € HT dont 85 750,37 € de boîtes aux lettres et de travaux de résidentialisation.

Ainsi, complété des travaux et prestations non initialement prévus, le montant de l'opération a évolué de 4,1 à 5,6 M€ TTC.

Ces dérives en termes de coûts, délais et procédures sont d'autant moins justifiables que l'office avait fait le choix de s'adjoindre les services d'un assistant à maîtrise d'ouvrage. Sa mission a également nécessité la signature d'un avenant de 5 265 € HT portant sa rémunération totale à 21 045 € HT.

Dans sa réponse, l'office rappelle les conditions qui ont conduit à observer des dérives en termes de coûts, de délais et de procédures sur cette opération.

6.4 EXPLOITATION DU PATRIMOINE – SECURITE DANS LE PARC

Les contrats d'entretien et de maintenance des équipements à gaz de Logiparc et de SIPEA étaient confiés au même prestataire. Le contrat de Logiparc arrivant à terme avant celui de SIPEA, un avenant a été conclu pour en prolonger sa durée d'exécution jusqu'au 31 décembre 2017, date d'échéance du contrat de SIPEA.

La société se substitue aux locataires pour l'entretien des appareils à gaz du parc de l'office. Le prestataire remet un bilan des visites assurées au cours de l'année. Bien que non exhaustif et assez imprécis, le document fait état des visites réalisées et celles laissées en instance faute de réponse du locataire ou absence au rendez-vous fixé.

Au titre de 2016, le document communiqué par l'organisme fait état d'un taux de visites (après deux passages) de l'ordre de 82 % sur la totalité du parc. Ainsi, sur 2 091 équipements répertoriés, 363 n'avaient pas été entretenus. En 2017, le fichier complété des appareils du parc de SIPEA, recensait 5 125 équipements ; 3 096 visites étaient répertoriées soit un taux un peu inférieur à 65 %, ce qui est faible. Les taux de pénétration observés apparaissent d'autant plus insuffisants que l'office n'engage pas d'autre démarche à la suite de ce constat.

Lors de la visite de l'un des logements du programme de 12 logements, 66 avenue de la Libération, l'équipe de contrôle a fait le constat d'un radiateur à gaz non vérifié car hors d'état d'usage. Sollicité sur la justification des visites pour l'ensemble de l'opération, les services de l'office n'ont pu attester que de cinq visites effectives en 2016. En 2017, un seul appareil a été entretenu. Les insuffisances relevées sur ce programme attestent du manque de fiabilité du suivi sur l'ensemble du parc. La rotation importante des locataires et le taux de vacance élevé complexifient le travail du prestataire faute d'une organisation adaptée à ce contexte.

Le directeur du patrimoine a justifié ce constat par un manque de disponibilité. Conscient du risque encouru, il a fait valoir la formalisation de tableaux de suivi (en cours), la mise en place d'extranets avec les fournisseurs (à terme exploitable par les DT) ainsi que l'envoi systématique par l'entreprise de courrier au locataire dès lors que la visite n'a pu être assurée après deux passages.

L'entretien des équipements à gaz relève des dispositions des articles R. 224-41-4 et suivants du code de l'environnement. A ce titre, l'absence de la vérification annuelle constitue un risque pour la sécurité des biens et des personnes qui engage pénalement la responsabilité de ses dirigeants. L'office devra s'assurer de l'effectivité des actions engagées et de leur efficacité pour satisfaire aux exigences réglementaires.

Dans ses réponses, EKIDOM indique avoir mis en œuvre avec les prestataires concernés des actions correctives depuis le 1^{er} janvier 2019 afin de mieux garantir la sécurité des locataires.

6.5 VENTES DE PATRIMOINE A L'UNITE

6.5.1 Politique de vente HLM

La politique de vente de l'office est ancienne puisqu'initiée dès 1956. Chaque année, le CA est amené à débattre sur une nouvelle délimitation du périmètre de vente, donnant lieu à des échanges nourris notamment sur l'opportunité de vendre une partie du parc. Sur la période du contrôle, les objectifs ont été redéfinis à l'occasion de l'approbation du PSP et de la CUS, et portés à 20 ventes annuelles pour un portefeuille de 142 logements, préférentiellement identifiés dans le patrimoine pavillonnaire. Le bureau était alors en charge de classer les candidats sur la base d'une analyse multicritères. Dans la nouvelle organisation, l'activité des ventes incombe au pôle animation commerciale de la DSC ; le service est constitué de deux conseillères commerciales.

Le périmètre de vente HLM identifié dans le PSP de 2016 n'étant pas jugé suffisant, un nouveau plan, a été présenté puis approuvé par le CA du 21 décembre 2017. Il est constitué de 267 logements dont certains identifiés parmi des programmes très récents et attractifs. Il s'agit entre autres de trois programmes de 28 logements pavillonnaires livrés en 2004-2005 sur la ville de Poitiers. Si ces trois opérations présentent une très bonne valeur commerciale, la motivation justifiant la vente de ces biens à forte valeur locative (Ces produits

attractifs sont peu nombreux sur le territoire de la ville centre) et à faible plus-value économique n'a pas été démontrée.

Les éléments présentés au CA de décembre 2017 ne se sont pas avérés suffisants pour fonder précisément une politique de vente. En effet, le conseil n'a pas été amené à se prononcer sur les arbitrages patrimoniaux et financiers permettant d'identifier les programmes à mettre en vente.

Par ailleurs, la commission PLAI de novembre 2017 avait retenu le principe de mise en vente de trois logements à loyer minoré ; cette proposition n'a toutefois pu être suivie d'effet compte-tenu de leur classement énergétique (DPE F et G).

Dans ses réponses, EKIDOM indique que le nouveau projet de PSP (2019-2027) identifie un périmètre de vente constitué de 526 logements, pour répondre à un objectif de vente annuelle de 30 unités. Le détail des orientations de ce PSP, communiqués ultérieurement à la demande de l'Agence, affiche une augmentation de l'objectif de 30 à 40 logements vendus par an sans plus de justification.

Enfin, en l'absence de procédure, les services disposent d'une large autonomie dans la fixation des prix de vente, le bureau n'intervenant qu'à l'occasion du choix des candidats et de la validation des conditions économiques de la transaction avant la signature de l'acte. Le prix initial de mise en vente est proposé par la responsable des ventes ; il est ensuite successivement validé par la directrice des services à la clientèle, le directeur financier et la directrice générale selon un process peu formalisé et générant des délais importants. L'office est donc invité à préciser les objectifs et modalités de mise en œuvre de sa politique de vente de patrimoine.

A la date du 31 décembre 2017 et depuis 2011, l'office a vendu 60 logements HLM.

Tableau 17 : Evolution du nombre de logements vendus sur la période 2011 - 2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de logements vendus	19	9	5	4	7	9	7*

*Le tableau de bord au 31 décembre 2017 n'identifie que 5 ventes réalisées sur l'année 2017

6.5.2 Contrôle réglementaire

La mauvaise tenue générale des dossiers de ventes n'a pas permis d'effectuer le contrôle exhaustif du respect des dispositions réglementaires cadrant l'activité.

Ainsi, pour mener à bien le contrôle réglementaire de l'activité de vente HLM, l'équipe de contrôle a demandé la mise à disposition de 43 dossiers d'accédants sur la période 2012-2017 :

- 8 dossiers n'ont pu être communiqués (7 ne comportaient aucune pièce, 1 était très partiel) ;
- 22 dossiers ont fait l'objet de demandes d'informations complémentaires en date du 24 avril 2018 visant à vérifier le respect de la procédure administrative. A la clôture du contrôle, l'office n'avait fourni que très partiellement les éléments demandés, faisant état des difficultés rencontrées en raison de l'organisation en place à l'époque.

D'une manière générale, les dossiers ne comportent que rarement les justificatifs permettant d'attester du respect de la procédure telle que définie par le CCH notamment délibération du CA, autorisation du préfet et mesures de publicité ; seuls les avis des domaines sont régulièrement présents. Par ailleurs, les documents consultés ne permettent pas de vérifier avec certitude les conditions de fixation et de formalisation du prix de

vente ni même celles qui ont présidé au classement des candidats (lorsqu'il y a pluralité d'acquéreurs potentiels) puis à la décision « d'attribution » du bien.

Enfin l'équipe de contrôle a relevé une pratique consistant à engager pour les tiers non occupant une phase locative avant signature de l'acte authentique de vente. Cette période donne lieu à la signature d'un contrat de bail classique, ce dernier comportant notamment les garanties attachées à un logement social conventionné. Ce mode opératoire présente deux aspects critiquables concernant :

- la garantie de maintien dans les lieux qui peut s'avérer préjudiciable pour l'organisme en cas de désistement du candidat acquéreur ;
- une incertitude quant à la gestion d'un éventuel prix préférentiel réservé aux locataires en place en l'absence de grille de prix établie au lancement de la procédure de mise en vente.

Dans ses réponses écrites, l'office renvoie aux difficultés de transmission des dossiers en provenance de SIEPA lors de la fusion pour expliquer que certains dossiers n'ont pu être fournis dans le temps du contrôle.

6.6 CONCLUSION

Un PSP produit en 2016 dans des délais très contraints par la fusion, avait permis d'établir un état photographique des deux parcs unifiés et de tracer des orientations en matière d'interventions techniques. Ce dernier qui ne saurait constituer un outil fiable et durable de programmation, présente des limites ; la définition d'un nouveau plan basé sur un diagnostic du patrimoine et revêtant un caractère plus actualisé et opérant revêt désormais pour l'office un caractère déterminant. Ce dernier a été réalisé et transmis par les dirigeants après la clôture du contrôle, dans le cadre de la phase contradictoire écrite sur le rapport provisoire.

La production récente de logements neufs est affectée par un nombre important de désordres techniques ; la gestion des sinistres ne fait pas l'objet d'un suivi rigoureux ni d'une circulation d'information fluide en interne, pénalisant le bon fonctionnement et les intérêts financiers de l'office. Ce dernier devra améliorer son dispositif de suivi de l'entretien des équipements individuels à gaz.

L'office a vendu environ 20 logements par an sur la période. Sa politique de vente mériterait d'être précisée et la procédure de vente mieux cadrée. La mauvaise tenue générale des dossiers de ventes n'a pas permis d'effectuer le contrôle exhaustif du respect des dispositions réglementaires.

7. TENUE DE LA COMPTABILITE ET ANALYSE FINANCIERE

7.1 TENUE DE LA COMPTABILITE

A défaut d'avoir pu disposer des comptes arrêtés sur l'exercice 2017 avant la fin du contrôle, les éléments développés ci-après résultent des différents entretiens réalisés avec le directeur financier de l'office et devront faire l'objet d'une vigilance particulière dans leurs conditions de mises en œuvre.

Les réponses apportées par l'organisme, postérieurement à la clôture, confirment la certification tardive des comptes (octobre 2018) et avec réserves pour limitation²⁵. Les comptes 2018 ont quant à eux été certifiés sans réserve, en juin 2019.

7.1.1 Amortissement, coûts internes

7.1.1.1 Amortissement des immobilisations locatives

Le principe retenu à l'occasion de la fusion a été de conserver les règles antérieurement appliquées en matière d'amortissement et de reprise de subventions pour ce qui concerne les immobilisations provenant de Logiparc et de SIPEA, sachant que les règles applicables à l'une et l'autre des structures étaient significativement différentes. Le composant structure qui traditionnellement représente près des $\frac{3}{4}$ de la valeur d'une immobilisation locative était amorti sur 60 ans pour Logiparc contre 50 ans pour SIPEA. A compter de 2017 les règles applicables à l'ensemble des nouvelles immobilisations locatives sont, celles héritées de Logiparc. Cette option d'allongement qui impacte surtout le composant structure des immeubles en provenance de SIPEA a également pour conséquence d'améliorer le résultat comptable annuel. De plus, une réflexion aurait mérité d'être conduite à l'occasion de la fusion afin de réinterroger la pertinence d'un amortissement notamment du composant structure sur 60 ans, au regard de certaines spécificités techniques du parc locatif de l'organisme (cf. 6.3.1).

7.1.1.2 Coûts internes immobilisés

Concernant les modalités d'incorporation des coûts internes dans le coût de production des immobilisations, les méthodes appliquées respectivement par SIPEA et Logiparc différaient.

Dans le premier cas il s'agissait de taux forfaitaires déterminés en fonction de la nature de l'opération (3,5 % pour les opérations de construction, 4 % pour les opérations de réhabilitation et 5 % pour les opérations d'aménagement), et dans le second un taux unique de 1,5 % était utilisé.

A compter de 2017 le principe retenu a été d'une part de continuer à appliquer aux opérations non achevées, les règles de calcul utilisées lors du démarrage et d'autre part de retenir un nouveau taux unique de 3 % du prix de revient, pour toutes les nouvelles opérations, sans distinction de nature, ce taux forfaitaire devant par la suite être adossé à une approche analytique.

Il est rappelé que le nouveau dispositif retenu devra garantir que le total annuel des coûts immobilisés ne dépasse pas les coûts réels de l'année, et que le principe d'imputation rationnelle tenant compte du niveau

²⁵ La réserve pour limitation, émise par le commissaire aux comptes porte sur l'impossibilité de réaliser les travaux d'analyse et de justification des comptes de tiers en raison des évolutions consécutives au passage en comptabilité commerciale et à la transmission universelle de patrimoine et système d'informations.

réel d'activité de l'organisme par rapport à sa capacité de production, soit bien respecté. Il devra également en être fait mention dans l'annexe littéraire aux comptes annuels.

Enfin, il y a lieu de noter que le relèvement du taux à 3 % du prix de revient des opérations aura également pour conséquence d'améliorer le résultat et l'autofinancement annuel de l'office.

7.1.2 Provisions, dépréciations

7.1.2.1 Provision pour gros entretien.

La provision pour gros entretien (PGE) constituée précédemment par SIPEA et Logiparc se fondait sur les besoins de gros entretien du parc de logements pour les trois années à venir, tels qu'ils ressortaient de leurs plans pluriannuels de maintenance. SIPEA se distinguait toutefois par l'utilisation d'un taux de provisionnement dégressif : 100 % pour N+1, 66 % pour N+2 et 33 % pour N+3.

La provision inscrite dans les comptes 2017 prendra en compte le nouveau cadre comptable issu des règlements ANC n° 2014-03 et n° 2015-04.

A l'occasion de la réunion du 20 mars 2018 de la commission interne des finances le principe retenu a été présenté : chaque dépense éligible à la PGE se caractérise par un montant prévisionnel et une fréquence d'intervention, ceux-ci se traduisent par autant d'année de dotation. Au moment de la réalisation des travaux, le cumul provisionné pour chaque dépense est repris, son total correspondant alors au coût prévisionnel. Toutefois au moment du contrôle les modalités de son calcul n'étaient pas encore définitivement mises en œuvre et par conséquent il n'a pas été possible d'apprécier l'impact sur les comptes, de l'option de comptabilisation retenue.

7.1.2.2 Dépréciations sur terrains et accession

Préalablement à la fusion SIPEA a comptabilisé une importante dépréciation de 1,5 M€ sur un terrain mis en réserve foncière en vue de la réalisation de futures opérations d'aménagement, acquis en 2009 pour 1,9 M€. Une analyse des autres éléments comptabilisés dans les différents comptes de stocks à l'actif permettra d'identifier les éventuels risques de pertes de valeur et les dépréciations qu'il pourrait être nécessaire de comptabiliser. A ce titre il conviendra de s'interroger sur la valorisation du foncier situé sur la commune de Couhé, dont la commercialisation s'avère particulièrement difficile.

7.1.2.3 Dépréciation des créances locataires

Logiparc et SIPEA avaient recours à des méthodes de dépréciation forfaitaires fondées sur l'ancienneté de la créance et la présence actuelle ou non du locataire dans le parc. A compter de 2017, une nouvelle méthode de calcul de dépréciation des créances sera mise en œuvre en application des nouvelles règles issues du décret n° 2014-1738 du 29 décembre 2014. Son paramétrage sera issu du mode de calcul proposé par l'étude réalisée début 2016, à la demande de l'USH ; pour des raisons de simplification de mise en application il n'est pas prévu d'y introduire des modifications spécifiques à la situation de l'office qui auraient pu permettre une meilleure appréhension du risque locatif.

Sur la seule base de l'état des restes à payer au 21 mars 2018 remis par les services de l'office, il ressort que 5 396 ménages présents ont une dette pour un total de 4 799 585,07 € ; pour 1 519 ménages présents la dette ne dépasse pas 1 mois et son montant moyen est de 319 €, par contre 2 533 ménages présents ont une dette de plus de 6 mois avec 1 015 € de montant moyen.

Concernant les ménages qui sont sortis du parc, 1 551 ont une dette totale de 4 146 682,04 €, soit une dette individuelle moyenne de 2 673 €. 73 de ces ménages sont partis avec une dette supérieure à 10 k€ ; à eux seuls ils totalisent 968 k€ d'impayés soit près du cinquième de la dette totale des locataires partis.

Les dettes sur les locaux commerciaux s'élèvent à 168 311,63 € dont 102 816,00 € sur 44 présents et 65 495,63 € sur 6 partis. Enfin, la dette sur les foyers présents s'élève quant à elle à 649 146,20 € dont 453 006,33 € pour trois résidences CROUS, et 160 331,63 € pour le CCAS de Poitiers. Les retards de paiement sont imputables à des dysfonctionnements internes de l'office qui a tardé dans le traitement des demandes de justificatifs du comptable public en charge du règlement de ces sommes, et dont les premières demandes remontent à la fin de l'année 2017. Au moment du contrôle, EKIDOM travaillait encore à la résolution de ces problèmes.

Postérieurement à la clôture du contrôle l'organisme a indiqué dans ses réponses que la facturation de l'ensemble des redevances de 2017 et 2018, y compris celles émises pour le CROUS a été régularisée et que depuis lors les paiements sont recouvrés régulièrement, et font l'objet d'une veille particulière.

7.1.3 Comptabilité de programme

Précédemment à la fusion, Logiparc et SIPEA ne relevaient pas des mêmes obligations réglementaires en matière de tenue de leur comptabilité de programmes ; la SEM relevant d'un cadre moins réglementé. A compter de 2017, les règles applicables aux comptes d'EKIDOM impliquent la reconstitution de fiches de suivi comptables et financières (FSFC) reprenant les informations en provenance de SIPEA et de Logiparc. Si ce chantier a bien été identifié lors des phases préparatoires à la fusion, dans ses aspects comptables et financiers, les difficultés relatives aux conditions de sa mise en œuvre ont été insuffisamment évaluées, ce qui n'a pas permis de l'achever lors de la fusion.

Dans leurs réponses apportées sur ce sujet, les responsables de l'office font état de documents en provenance de SIPEA, au mieux partiellement réalisés avec des données erronées, et par conséquent des difficultés importantes de reconstitution de ces informations.

Au moment du contrôle, son achèvement était annoncé pour le dernier trimestre 2018, sachant que pour ce qui concerne les opérations terminées soldées, les données seraient reprises en l'état et qu'un travail de reconstitution et de vérification ne serait réalisé que pour les opérations terminées non soldées et en cours.

L'office a par la suite confirmé que les FSFC au 31 décembre 2017 ont bien été arrêtées définitivement fin octobre 2018, mais avec un degré de fiabilité relatif (seule la reprise des opérations non soldées a été effectuée) et qu'elles restent encore à améliorer sur l'exercice 2019.

Cette situation pose également question quant à la possibilité pour l'organisme de produire les états de rapprochement qui doivent être annexés aux comptes 2017.

Pour mémoire il y a lieu également de rappeler que les FSFC de Logiparc arrêtées au 31/12/2016 faisaient ressortir un nombre significatif²⁶ d'opérations terminées non soldées et non clôturées qu'il conviendra également de régulariser, sachant que dans la majorité des cas il ne s'agit pas de difficultés liées à l'encaissement de soldes de subventions. Les réponses de l'organisme sur ce sujet, font état de l'engagement d'un processus de régularisation, depuis fin 2017, devant conduire à une remise à niveau de la situation.

²⁶ Les FSFC comportent 40 opérations terminées non soldées pour la période 2009-2014, dont 15 antérieures à 2012.

Dans ces conditions il n'a pas été possible de réaliser de diligences sur ces documents, notamment en termes de détermination du niveau de fonds propres disponibles aussi bien au 31 décembre 2017, qu'à terminaison des opérations en cours de production.

7.1.4 Délais de paiement des fournisseurs

Afin de s'assurer du respect des dispositions légales notamment issues de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 et ses décrets d'application, un suivi des délais de paiement des fournisseurs est assuré par la direction financière. Celui-ci s'inscrit dans le cadre du processus de règlement des tiers et fait l'objet d'une procédure spécifique, dont l'un des principaux enjeux est le traitement des factures dans le respect des délais.

Une information mensuelle sur les délais de paiement apparaît dans le tableau de bord propre à la DFSI ; ces données différencient les factures de fonctionnement (pôle comptabilité générale) et d'investissement (pôle comptabilité immobilière), elles sont détaillées par tranches de durées de règlement²⁷.

Des données antérieures au passage en comptabilité commerciale, mais ne concernant que Logiparc, sont également disponibles ; elles sont globales (fonctionnement et investissement) et non ventilées par ancienneté. Pour autant elles fournissent des tendances générales et quelques points de comparaison.

Sur la base des informations du tableau de bord remis par les services, il apparaît qu'en 2017 près des 2/3 des règlements sont intervenus au-delà de 30 jours, soit 9 480 règlements sur un total de 14 544. Ce taux atteint 70 % pour les règlements traités par le pôle comptabilité générale. Par comparaison, en 2016 le taux annuel de règlement à plus de 30 jours, n'était selon les mêmes sources que de 18 % (1 515 règlements sur un total de 8 418).

Ces données interrogent sur le bon fonctionnement du processus de règlement des fournisseurs ; elles devront faire l'objet d'une analyse approfondie afin de mesurer la réalité et l'ampleur de ce problème, et de mettre en œuvre les mesures internes nécessaires au rétablissement de conditions de règlement normales.

Les précisions apportées par l'office sur cette question renvoient aux difficultés rencontrées dans la reprise, en urgence, de l'important retard de traitement des factures de SIPEA lors de la fusion, cumulées au surcroît de travail causé par la démission du responsable comptable, fin 2017.

Pour autant, la question des délais de paiement mériterait de figurer dans le tableau de bord mensuel de direction et de faire l'objet d'une information dans le rapport sur les comptes annuels.

7.1.5 Anomalies relevées dans la chaîne de traitement du règlement des factures

A l'occasion de l'examen des conditions de traitement du sinistre survenu dans le logement situé 5 rue du pressoir sur la commune de Migné-Auxances, il est apparu des anomalies dans les conditions de commande et de règlement des travaux de remise en état du logement. Par bon de commande en date du 6 mars 2017, faisant suite à un devis du 14 février 2017, le directeur du patrimoine a commandé la réalisation de travaux à la société SINEO MESSENT pour un total de 36 650,96 € TTC. La réalisation des travaux a par la suite donné lieu à l'émission de factures successives²⁸ pour un total de 49 104,01 € TTC. Constatant l'impossibilité de rattacher toutes ces factures au bon de commande initial, les services de la direction du patrimoine ont produit le 21 décembre 2017 un nouveau bon de commande reprenant la référence et la date du bon de commande initial, pour un montant recalé à 49 104,01 € TTC et signé d'une mention générique « La Direction ». Ce cas

²⁷ Règlement à moins de 30 jours, de 31 à 35, de 36 à 45 et à plus de 46 jours.

²⁸ Factures 17-07-0091 pour 12 011,96 € TTC, 17-08-0079 pour 36 650,95 € TTC, 17-09-0049 pour 441,10 € TTC.

met en évidence divers dysfonctionnements et risques qu'il appartiendra à l'office d'évaluer et de résoudre, sachant que par ailleurs il existe en interne une procédure spécifique au règlement des tiers. Les dysfonctionnements concernent aussi bien le commanditaire dans la maîtrise de son processus de commande et de respect des délégations de signature, que le service comptable au titre du contrôle financier de la facture.

En réponse écrite, l'organisme rappelle le caractère exceptionnel de cette situation (sinistre incendie) et qu'en l'occurrence les anomalies de traitement résultaient de la méconnaissance des procédures internes d'achat de la part du technicien durant la période de fusion. Depuis lors, le processus a été clarifié par la mise en place en 2018 d'autorisations de passage de commande au bénéfice des agences.

7.2 GESTION DE LA DETTE

Au vu des documents disponibles, un focus a été réalisé sur le sujet des deux contrats de SWAP antérieurement contractés par Logiparc et dont les échéances interviendront en 2038.

EKIDOM est engagé par deux contrats de SWAP, non spéculatifs²⁹, précédemment souscrits par Logiparc dans une perspective de couverture du risque de taux sur le livret A. Courant 2011, un contact a été pris avec un établissement bancaire en vue d'une proposition d'outil de couverture dans un contexte où l'encours de la dette de l'organisme, qui s'élevait alors à 192 M€, était à 86 % constitué de taux variables (dont 90 % sur livret A).

L'offre de « macro-couverture » proposée reposait sur un échange de taux indépendamment des financements sous-jacents et ne nécessitait aucune intervention sur les financements d'origine. Le dispositif mis en place prévoyait que l'office recevrait une rémunération calculée sur une formule similaire au livret A et en contrepartie payerait une charge calculée sur un taux fixe prédéterminé. Les taux fixes proposés par la banque ont été respectivement de 2,46 % à 17 ans et 2,51 % à 20 ans.

A l'occasion de sa séance du 15 décembre 2011, le CA a retenu le principe d'un échange de taux Proxy LA SPI contre taux fixe, pour un notionnel de 20 M€ et une durée allant de 2012 à 2038. Au préalable l'office a fait expertiser la proposition bancaire par un cabinet spécialisé qui en a confirmé la pertinence, tout en précisant que la décision devait être mise en perspective avec la stratégie globale de l'office.

Deux contrats de SWAP ont été signés, respectivement les 16 janvier 2012 et 1^{er} février 2012, chacun de ses contrats portant sur un notionnel de 10 M€ et comportant une échéance au 31/01/2038. Par contre l'option retenue en termes de taux fixe diffère de celle présentée lors de la séance du 15 décembre 2011. En effet il était alors fait état dans le document présenté, d'un taux fixe de 2,21 % pour l'ensemble de la durée du contrat, alors que les contrats signés en 2012 retiennent deux taux fixes distincts : 2,05 % du 31/01/2012 au 31/01/2018 puis 2,98 % du 31/01/2018 au 31/01/2038. Cette combinaison de taux a pour effet de renchérir le coût de l'échange à partir de 2018.

A l'occasion de la séance du 22 mars 2012, le CA approuve le procès-verbal de sa séance du 15 décembre 2011, mais aucune information n'est donnée quant à la signature des deux contrats de SWAP et aux conditions retenues.

Dans un contexte de taux historiquement bas, les conditions d'échange de taux sont devenues défavorables pour l'organisme depuis la baisse constante du taux du livret A. Fin 2017, le total cumulé des pertes s'élevait à 1,5 M€. Par ailleurs, le conseil d'administration du 21 décembre 2017 a délibéré pour une modification des

²⁹ Classement dans la matrice Gissler 2B.

caractéristiques de cette couverture afin de remplacer le taux fixe maximum de 2,98 % (qui devait commencer à s'appliquer en 2018) par un taux fixe de 2,64 %. A noter également qu'une valorisation du coût de sortie des deux contrats de SWAP, réalisée en fin d'année 2017, faisait ressortir un coût de désengagement pour l'office estimé à 2,2 M€.

Tableau 18 : Résultats annuels des contrats de SWAP

en euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SWAP INX204						
Payé	103 639	207 847	197 540	187 063	197 939	207 847
Reçu	84 204	171 256	55 249	30 847	5 169	-2 601
SWAP INX205						
Payé	103 639	207 847	197 540	187 063	197 939	207 847
Reçu	84 204	171 256	55 249	30 847	5 169	-2 601
Solde	-38 870	-73 182	-284 583	-312 431	-385 539	-420 897
Solde cumulé	-38 870	-112 052	-396 634	-709 065	-1 094 605	-1 515 502

Il n'apparaît pas qu'avant 2017 ce sujet ait fait l'objet d'une information particulière du CA à l'occasion de l'approbation des comptes annuels, aucune mention sur ce sujet ne figurant non plus dans le document produit jusqu'en 2016, présentant les faits caractéristiques de l'exercice.

7.3 ANALYSE FINANCIERE

7.3.1 Éléments financiers

En l'absence de comptes arrêtés 2017 et considérant que cet exercice était le premier suivant la fusion, mais également le premier réalisé après le passage en comptabilité commerciale, il n'a pas été possible de produire une analyse financière d'EKIDOM à l'occasion du présent contrôle.

Par ailleurs, la réalisation d'une analyse financière rétrospective sur les seuls comptes Logiparc pour la période 2012-2016 n'a pas été retenue. Une telle analyse n'étant pas de nature à éclairer la situation actuelle d'EKIDOM en raison de la part significative apportée par l'ancienne SEM, de l'ordre d'un tiers des masses financières, dans les comptes de l'OPH.

Pour mémoire il est toutefois possible de rappeler les principales caractéristiques du modèle économique de Logiparc tel qu'il était sur la période 2012-2016, préalablement à la fusion.

L'exploitation se caractérisait par la prééminence dans le chiffre d'affaire total des produits locatifs (en moyenne 32 M€/an), issus d'un parc d'un peu plus de 8 000 logements et foyers. En termes de rentabilité l'exploitation dégagait un autofinancement réduit de l'ordre de 6 % du chiffre d'affaire annuel en moyenne sur les dernières années, ce qui restait en deçà des valeurs de référence (médiane OPH de 12 % en 2015). Cette situation pouvait principalement s'expliquer par un taux d'endettement relativement élevé (41 % des loyers pour une médiane de 37 %), des pertes financières significatives liées à la vacance locative (4 050 k€ en 2016 et en augmentation constante), des coûts de gestions relativement élevés (1 239 €/logt pour une médiane à 1 110 €/logt) et enfin des dépenses dédiées à la maintenance de l'ordre de 17 % des loyers sur les dernières années soit un effort un peu supérieur aux valeurs de référence (médiane 2015 de 15 %) en relation avec les besoins d'intervention identifiés sur le parc de logements.

Concernant le bilan de Logiparc, il se caractérisait par une structure où le rapprochement des masses financières de haut de bilan dégageait un fonds de roulement net global (FRNG), apprécié en équivalent mois de dépenses, plutôt réduit : 3 mois en 2016 pour une médiane 2015 de 4,5 mois. Pour autant, fin 2016, les ressources internes propres représentaient 40 % des capitaux permanents de l'office, soit une valeur supérieure à la médiane de 37 %. Tout comme pour le FRNG, la trésorerie, exprimée en équivalent mois de dépenses, présentait un niveau réduit : 2 mois pour une médiane de 3,7 mois.

Ces tendances confirmaient les constats effectués dans le précédent rapport de contrôle qui concluait alors à la relative fragilité de la situation financière de Logiparc.

Concernant EKIDOM, à défaut de comptes arrêtés, il a toutefois été possible de reprendre des éléments d'ordre financiers généraux issus des documents de présentation des projets de budgets 2017 et 2018. La présentation du budget 2017 s'est accompagnée d'un rappel d'une situation 2016, s'apparentant à une compilation de données d'exploitation et de bilan de SIPEA et Logiparc. La présentation du budget 2018, quant à elle ne reprenant cependant que les prévisions budgétaires 2017 et non la réalité de leur exécution.

Parallèlement, une reconstitution « théorique » approximative de la situation 2016 regroupant les données financières SIPEA et Logiparc a également été réalisée par l'équipe de contrôle sur la base des comptes arrêtés Logiparc 2016 et une balance provisoire SIPEA fournis par l'organisme. En conséquence, il convient de relativiser l'interprétation des chiffres figurant dans le tableau ci-dessous qui permettent au mieux de constater le maintien d'une rentabilité d'exploitation limitée, avec un autofinancement net de 5 % du CA ainsi qu'une capacité de désendettement³⁰ de l'ordre de 19 années.

Tableau 19 : Reconstitution des principales données de bilan et d'exploitation 2016-2017

Montants en milliers d'euros

Rubriques	Regroupement			Regroupement	
	LOGIPARC	SIPEA	"Théorique"	"Réalisé"	EKIDOM
	2016	2016	2016	2016	2017
Actif net	350 983	197 463	548 446		
Passif	350 983	197 463	548 446		
Trésorerie	14 338	12 123	26 461		
Charges	49 522	28 254	77 777	86 876	80 926
Produits	53 877	28 254	82 121	88 583	86 111
Résultat	4 355	-10	4 344	1 708	5 185
Capacité d'autofinancement	11 859	5 650	17 509	17 128	16 328
En % du chiffre d'affaires	36	34	35	32	31
Remboursements d'emprunts (hors RA)	9 347	NR	NR	12 983	13 645
Autofinancement net HLM (1)	2 512	NR	NR	4 145	2 682
En % du chiffre d'affaires	7,5	NR	NR	7,7	5,1
PM chiffre d'affaires	33 362	16 665	50 028	53 648	52 271

(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.

Les informations financières communiquées postérieurement à la clôture du contrôle sur la base des comptes 2017 (arrêtés fin 2017) et 2018 confirment un niveau de profitabilité positif mais réduit : la capacité d'autofinancement s'élevant à 16,8 millions d'euros en 2017 et 15,3 millions d'euros en 2018. De même, au bilan, le fonds de roulement affiché est respectivement de 32,3 millions d'euros en 2017 et de 30,9 millions d'euros en 2018 ; soit des valeurs rapportées au logement de 2 823 et 2 699 euros.

7.3.2 Analyse prévisionnelle

Lors de la phase préparatoire à la fusion, l'organisme a élaboré une projection financière prévisionnelle pour la période 2016-2025 (annexe n° 8.5), qui s'appuyait très largement sur les hypothèses du PSP 2016-2022 lui-même établi dans une perspective d'identification des principaux besoins d'intervention sur le patrimoine de la future structure unifiée.

³⁰ La capacité de désendettement permet d'apprécier l'aptitude de l'organisme à rembourser l'ensemble de sa dette financière en calculant le nombre d'années qu'il lui faudrait en théorie pour se désendetter s'il consacrait l'intégralité de sa CAF à cet unique objectif. Au cas présent les paramètres, estimés, sont un encours de dettes de 318M€ et un autofinancement de 16M€.

Dans ces conditions, la finalité première de la prévisionnelle financière se limitait à la projection de tendances lourdes qui devraient être affinées par la suite. Il en ressortait globalement, à moyen terme, une rentabilité d'exploitation préservée (autofinancement net HLM de l'ordre de 10 %) tout comme pour la structure du bilan qui ne faisait pas ressortir de dégradation significative.

En complément, une actualisation du budget 2018 a été présentée le 20 mars 2018 à la commission des finances, pour prendre en compte les évolutions récentes relatives aux nouveaux dispositifs financiers applicables au secteur du logement social (réduction du loyer de solidarité RLS, hausse de la TVA, ...).

Le nouveau paramétrage s'avère sommaire, il intègre pour 2018 un impact de la RLS estimé à 2,6 M€, conduisant à reconsidérer les objectifs du PSP avec une production de logements réduite à 15 unités/an et une réduction de moitié du montant des réhabilitations (-5 M€) et de l'effort de gros entretien (-2,3 M€). S'ajoutent, à ces premiers éléments, des objectifs ambitieux en termes de vacance locative (5 % de vacance commerciale fin 2018) et de vente de logements (1,5 M€) en augmentation de plus de 50 % par rapport à 2017.

Les perspectives financières actualisées à partir de ces hypothèses extrêmes qu'il conviendra de confirmer, font ressortir en première simulation, une forte baisse de rentabilité ainsi qu'une dégradation de la structure bilantielle ; l'autofinancement devient négatif en 2019 et 2020, et par la suite reste inférieur à 5 % des loyers,

Dans ces conditions et au vu des premières tendances dégradées projetées, une nouvelle prévisionnelle financière établie sur des éléments de calcul avérés et tenant compte des mesures d'accompagnement effectivement retenues par l'organisme devra donc être élaborée dès que possible.

Les premières réponses apportées par les dirigeants de l'office sur ce sujet, font état de d'une actualisation du PSP pour la période 2019 à 2027 (présentation au CA du 15 mai 2019) qui retient notamment comme hypothèses la production de 80 logements neufs/an, la vente de 40 logements par an, un taux de vacance global ramené à 6% ainsi qu'un plan de maintenance en forte baisse par rapport au PSP 2016. L'Agence relève le caractère volontariste de l'hypothèse de réduction puis de stabilisation de la vacance totale à hauteur de 6 % dans le contexte décrit précédemment au § 5.4 ; l'amélioration des indicateurs signalée par les dirigeants après la fin du contrôle constitue toutefois un signal encourageant pour l'atteinte de cet objectif. L'objectif de vente fixé à 40 logements annuels représente par ailleurs une augmentation importante au regard du niveau constaté sur la période rétrospective 2011-2018, de l'ordre de 10 ventes annuelles environ. Avec les hypothèses retenues, la structure du bilan se maintient à un niveau conforme aux valeurs observées pour les OPH, et l'exploitation affiche un niveau de profitabilité positif jusqu'en 2023. Cette situation se dégrade par la suite, mais laisse à l'office le temps de mener un plan d'actions en vue de son rétablissement (réduction des coûts de gestion, optimisation de la charge de la dette, ...).

7.4 CONCLUSION

En l'absence de comptes arrêtés au moment du contrôle pour 2017, première année de fonctionnement d'EKIDOM, il n'a pas été possible de produire une analyse financière circonstanciée sur la situation d'EKIDOM.

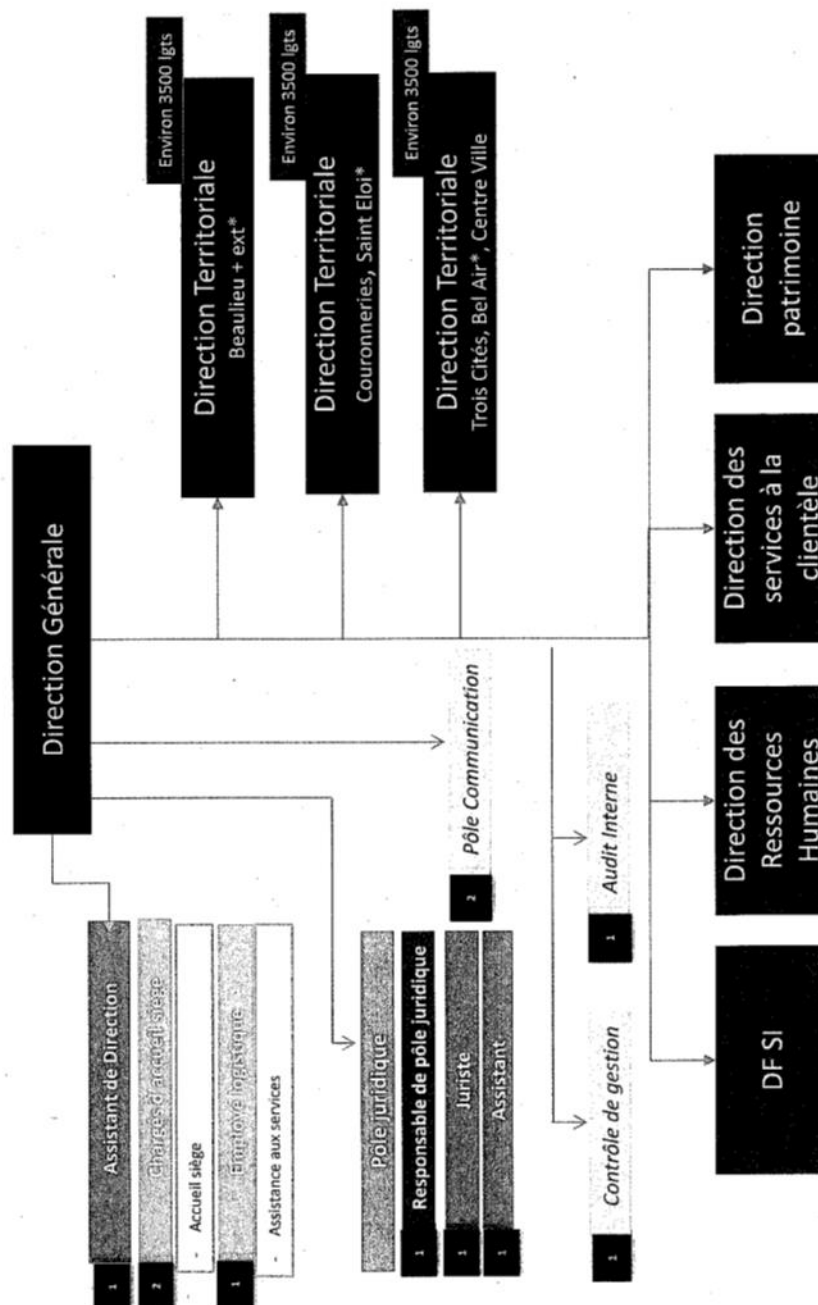
Lors de la phase contradictoire écrite, les dirigeants ont transmis un plan stratégique de patrimoine actualisé assorti d'une analyse financière prévisionnelle. En l'état des hypothèses retenues, qui apparaissent globalement volontaristes, la structure du bilan se maintient à un niveau conforme aux valeurs observées pour les OPH, et l'exploitation affiche un niveau de profitabilité positif jusqu'en 2023. Cette situation se dégrade par la suite, laissant toutefois à l'office un laps de temps lui permettant de mener des actions de rétablissement, en exploitant les divers leviers mobilisables (réduction des coûts de gestion, optimisation de la charge de la dette,...).

L'agence préconise que l'évolution des paramètres financiers et tout particulièrement les options retenues en termes d'effort de maintenance patrimoniale, fassent l'objet d'un suivi attentif et de débats périodiques en conseil d'administration.

8. ANNEXES

8.1 COMPOSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

8.2 ORGANIGRAMME GENERAL D'EKIDOM



8.3 TAUX DE LOYER EN DEPASSEMENT

Logements dont le loyer pratiqué est en dépassement du plafond conventionnel actualisé													
Operation			Statut locatif	Surface (m²)		Convention		Taux de loyer pratiqué	Date de la première révision	Taux de loyer maximal actualisé	Taux de loyer pratiqué	Dépassement / loyer pratiqué	Marge potentielle (%) / loyer pratiqué
Code HP2	UG	Nom		Habitable	Utile ou corrigée	Date	Taux maxi initial convention						
342	12287	ST BENOIT	PLAI	70,7	77,83	13/04/2015	4,6200	4,70 €	01/01/16	4,62 €	4,70 €	Dépassement	1,67%
342	12288	ST BENOIT	PLAI	101,8	116,65	13/04/2015	4,6200	4,70 €	01/01/16	4,62 €	4,70 €	Dépassement	1,67%
342	12289	ST BENOIT	PLAI	52,5	59	13/04/2015	4,6200	4,70 €	01/01/16	4,62 €	4,70 €	Dépassement	1,67%
342	12290	ST BENOIT	PLAI	52,5	59	13/04/2015	4,6200	4,70 €	01/01/16	4,62 €	4,70 €	Dépassement	1,67%
X058	54140	VILLAGE AL	PLUS	63,99	67,21	27/05/2005	4,8800	6,17 €	01/07/05	6,00 €	6,17 €	Dépassement	2,77%
X069	54271	LES VERGER	PLUS	65,21	69,61	17/12/2009	5,6100	6,26 €	01/01/10	5,98 €	6,26 €	Dépassement	4,45%
X069	54272	LES VERGER	PLUS	82,15	86,55	01/11/2009	5,6100	6,01 €	01/01/10	5,98 €	6,01 €	Dépassement	0,53%
X069	54273	LES VERGER	PLAI	82,15	86,55	01/11/2009	5,0800	5,58 €	01/01/10	5,41 €	5,58 €	Dépassement	2,97%
X069	54274	LES VERGER	PLUS	36,77	41,17	01/11/2009	5,6100	6,26 €	01/01/10	5,98 €	6,26 €	Dépassement	4,45%
X069	54275	LES VERGER	PLUS	33,17	37,44	01/11/2009	5,6100	6,26 €	01/01/10	5,98 €	6,26 €	Dépassement	4,45%
X069	54276	LES VERGER	PLUS	44,77	49,17	01/11/2009	5,7200	6,38 €	01/01/10	6,10 €	6,38 €	Dépassement	4,51%
X069	54277	LES VERGER	PLUS	51,35	56,21	01/11/2009	5,6100	6,26 €	01/01/10	5,98 €	6,26 €	Dépassement	4,45%
X069	54279	LES VERGER	PLUS	67,17	71,67	01/11/2009	5,6100	6,26 €	01/01/10	5,98 €	6,26 €	Dépassement	4,45%
X069	54280	LES VERGER	PLUS	83,75	87,33	01/11/2009	5,6100	6,26 €	01/01/10	5,98 €	6,26 €	Dépassement	4,45%
X069	54281	LES VERGER	PLUS	67,17	71,67	01/11/2009	5,6100	6,26 €	01/01/10	5,98 €	6,26 €	Dépassement	4,45%
X069	54282	LES VERGER	PLUS	83,75	87,33	01/11/2009	5,6100	6,26 €	01/01/10	5,98 €	6,26 €	Dépassement	4,45%
X069	54283	LES VERGER	PLUS	67,17	71,67	01/11/2009	5,6100	6,26 €	01/01/10	5,98 €	6,26 €	Dépassement	4,45%
X069	54284	LES VERGER	PLAI	83,1	86,68	01/11/2009	4,8400	5,40 €	01/01/10	5,16 €	5,40 €	Dépassement	4,47%
X069	54285	LES VERGER	PLUS	67,17	71,67	01/11/2009	5,6100	6,26 €	01/01/10	5,98 €	6,26 €	Dépassement	4,45%
X069	54286	LES VERGER	PLUS	83,75	87,33	01/11/2009	5,6100	6,26 €	01/01/10	5,98 €	6,26 €	Dépassement	4,45%
X069	54287	LES VERGER	PLUS	82,87	87,32	01/11/2009	5,6100	6,26 €	01/01/10	5,98 €	6,26 €	Dépassement	4,45%
X071	54342	GUY DE MAU	PLUS	45,77	49,47	15/03/2010	5,2700	5,96 €	01/01/11	5,61 €	5,96 €	Dépassement	5,81%
X071	54343	GUY DE MAU	PLUS	45,77	55,38	15/03/2010	5,2700	5,96 €	01/01/11	5,61 €	5,96 €	Dépassement	5,81%
X071	54344	GUY DE MAU	PLUS	106,96	110,66	15/03/2010	5,2700	5,96 €	01/01/11	5,61 €	5,96 €	Dépassement	5,81%
X071	54345	GUY DE MAU	PLUS	106,96	110,66	15/03/2010	5,2700	5,96 €	01/01/11	5,61 €	5,96 €	Dépassement	5,81%
X071	54346	GUY DE MAU	PLUS	45,77	49,47	15/03/2010	5,2700	5,96 €	01/01/11	5,61 €	5,96 €	Dépassement	5,81%
X071	54347	GUY DE MAU	PLUS	45,77	55,08	15/03/2010	5,2700	5,96 €	01/01/11	5,61 €	5,96 €	Dépassement	5,81%
X071	54348	GUY DE MAU	PLAI	106,96	111	15/03/2010	4,6900	5,30 €	01/01/11	5,00 €	5,30 €	Dépassement	5,74%
X071	54349	GUY DE MAU	PLUS	45,77	49,47	15/03/2010	5,2700	5,96 €	01/01/11	5,61 €	5,96 €	Dépassement	5,81%
X071	54350	GUY DE MAU	PLUS	45,77	53,93	15/03/2010	5,2700	5,96 €	01/01/11	5,61 €	5,96 €	Dépassement	5,81%
X071	54351	GUY DE MAU	PLUS	106,96	110,66	15/03/2010	5,2700	5,96 €	01/01/11	5,61 €	5,96 €	Dépassement	5,81%
X071	54352	GUY DE MAU	PLUS	106,96	110,66	15/03/2010	5,2700	5,96 €	01/01/11	5,61 €	5,96 €	Dépassement	5,81%
X076	54387	LES JARDIN	PLUS	70,04	70,04	30/01/2013	5,9900	6,53 €	01/01/14	6,10 €	6,53 €	Dépassement	6,61%
X076	54389	LES JARDIN	PLUS	70,04	70,04	30/01/2013	5,9900	6,53 €	01/01/14	6,10 €	6,53 €	Dépassement	6,61%
X076	54391	LES JARDIN	PLUS	70,04	70,04	30/01/2013	5,9900	6,53 €	01/01/14	6,10 €	6,53 €	Dépassement	6,61%
X076	54393	LES JARDIN	PLUS	70,04	70,04	30/01/2013	5,9900	6,53 €	01/01/14	6,10 €	6,53 €	Dépassement	6,61%
X076	54395	LES JARDIN	PLUS	70,04	70,04	30/01/2013	5,9900	6,53 €	01/01/14	6,10 €	6,53 €	Dépassement	6,61%
X076	54397	LES JARDIN	PLUS	70,04	70,04	30/01/2013	5,9900	6,53 €	01/01/14	6,10 €	6,53 €	Dépassement	6,61%

8.4 ANALYSE DE LA QUALIFICATION DE LA VACANCE

Qualification de la vacance et processus de remise en commercialisation des logements

○ **Vacance pour travaux de remise en état (VTR)**

Les logements libérés suite au départ d'un locataire sont classés en vacance ordinaire (VOR) s'ils sont, en l'état, disponibles à la commercialisation ou en vacance travaux s'ils nécessitent des travaux de remise en l'état. Dans ce cas, et en fonction du stock de logements non loués, la chargée de commercialisation opère une mise à disposition (MAD) du logement au pôle régie DSC. L'assistante technique de la régie planifie les travaux et donne une date de disponibilité du logement dans le tableau de suivi. Sur les immeubles fortement impactés par la vacance, cette qualification est supposée permettre une gestion différenciée du stock de logements à relouer en appréciant l'opportunité d'engager des travaux en fonction de leur nombre par typologie. Dans les faits et pour près d'une situation sur deux rencontrées lors de visites de patrimoine, le classement dans le fichier ne correspond pas à la réalité physique du logement. Ainsi, certains logements classés VOR présentaient des besoins importants de travaux alors que d'autres recensés en VTR avaient bénéficié d'une remise en état sans modification administrative de leur positionnement.

○ **Vacance technique (VTE)**

Les logements en vacance technique sont des logements indisponibles à la commercialisation au motif de sinistres ou de travaux importants à engager. Après inscription du logement en VTE, l'information est transmise à la direction du patrimoine pour prise en charge du dossier. Dans plusieurs situations, l'équipe d'inspection a constaté l'immobilisation durable du logement sans que la DT ne puisse apporter de précision sur les actions concrètement engagées. C'est notamment le cas de logements récents maintenus vacants au titre de désordres en attente de travaux voire de l'ouverture du dossier de dommages-ouvrage auprès de l'assureur. Dans une autre situation, le classement VTE suite à un incendie n'était pas levé malgré la réception des travaux depuis plus de 3 mois.

○ **Vacance réservée (VRE) – vacance remise à disposition (VRD)**

La vacance réservée (VRE) concerne les logements à relouer destinés à un réservataire. En l'absence de candidat proposé par le locataire, le logement est reclassé en vacant remis à disposition (VRD) au bout de deux mois. Le fichier de la gestion des logements vacants du 2 mai 2018 fait ressortir 28 logements VRE présentant une ancienneté moyenne de 15 mois soit bien supérieure aux 60 jours prévus.

○ **Vacance pour reprise judiciaire (VRJ)**

La gestion des logements classés en VRJ au motif de reprise judiciaire présente également un défaut d'actualisation. Pour un logement visité le classement en VRJ était maintenu alors que le jugement avait été prononcé près de 4 mois auparavant.

○ **Vacance pour mise en service d'un programme neuf (MSE)**

Les difficultés enregistrées pour la relocation des logements sont également observées pour la commercialisation des programmes neufs. Des entrées dans les lieux très tardives ont ainsi été constatées pour plusieurs opérations livrées en 2014 et 2015. C'est notamment le cas des programmes pour lesquels la commercialisation était toujours en cours à la livraison du programme. La date de début de vacance à la mise en service d'un programme neuf ou réhabilité (MSE) est indiquée comme une date de disponibilité pour mise en commercialisation. Le mode opératoire ne s'est pas vérifié dans le cas d'un programme de 10 logements à Vouneuil-sous-Biard. A la date du 26 janvier la totalité de la résidence était classée en vacance réservataire (VRE) en indiquant une date de disponibilité au 1^{er} décembre 2017 pour 2 logements et au 1^{er} janvier 2018 pour les huit autres. Dans les faits, les logements ont été réceptionnés le 8 février, la CAL s'étant réunie la veille pour attribuer ce programme ; les entrées dans les lieux se sont échelonnées entre le 27 février et le 24 avril. La commission d'attribution est intervenue consécutivement à la livraison du programme alors que la procédure prévoit une antériorité de 4 mois.

8.5 HYPOTHESES ET RESULTATS DE L'ANALYSE PREVISIONNELLE

Simulation de base n° 1- 2016 à 2025 - PSP 2016 -
2022 V3 le 12/05/2016

Synthèse des résultats prévisionnels

Evolution du patrimoine	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Livraisons		345	82	80	80	80	80	80	80	80	80
- Ventes et Démolitions		-12	-12	-12	-12	-12	-12	-12	-12	-12	-12
Patrimoine logts et equiv logts au 31/12	12 194	12 527	12 597	12 665	12 733	12 801	12 869	12 937	13 005	13 073	13 141

En milliers d'euros courants	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Loyers patrimoine de référence	13 924	47 374	48 038	48 710	49 392	50 083	50 785	51 496	52 217	52 948	53 689
Effets des cessions et démolitions		-19	-57	-96	-137	-178	-221	-265	-310	-356	-403
Impact des travaux immobilisés		220	223	226	229	232	236	239	242	246	249
Loyers opérations nouvelles avec lots annexes		335	674	1 099	1 479	1 869	2 271	2 683	3 106	3 541	3 987
Loyers théoriques logements	13 924	47 910	48 878	49 939	50 963	52 006	53 071	54 153	55 255	56 379	57 522
Perte de loyers / logements vacants	0	-3 348	-3 397	-2 958	-3 002	-3 047	-2 582	-2 622	-2 662	-2 173	-2 207
Loyers quittancés logements	13 924	44 562	45 481	46 981	47 961	48 959	50 489	51 531	52 593	54 206	55 315
Redevances foyers (hors interventions foyers)	0	2 453	2 438	2 459	2 422	2 421	2 420	2 438	2 438	2 424	2 298
Impact des interventions foyers	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres loyers (hors lots annex. op. nouv.)	0	2 728	2 764	2 825	2 919	2 992	3 044	3 148	3 260	3 345	3 448
Total loyers	13 924	49 743	50 683	52 265	53 302	54 372	55 953	57 117	58 291	59 975	61 061
Production immobilisée	0	1 203	958	987	1 025	769	770	1 096	1 053	928	307
Autres produits et marges sur autres activités	0	2 840	4 022	3 304	2 109	2 608	4 414	3 004	3 046	1 546	1 092
Produits financiers	0	444	445	397	316	289	316	367	442	426	468
Total des produits courants	13 924	54 230	56 108	56 953	56 752	58 038	61 453	61 584	62 832	62 875	62 928
Annuités patrimoine de référence	0	-18 563	-18 928	-19 040	-18 646	-18 208	-18 215	-16 380	-16 343	-16 142	-15 646
Effets des cessions et démolitions logements		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Annuités des travaux immobilisés logements		-33	-596	-1 010	-1 556	-2 646	-3 522	-3 941	-4 516	-5 783	-7 247
Annuités des opérations nouvelles logements		-264	-487	-655	-931	-1 216	-1 497	-1 782	-2 073	-2 368	-2 669
Annuités des interventions foyers	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total annuités emprunts locatifs	0	-18 860	-20 011	-20 705	-21 133	-22 070	-23 234	-22 103	-22 932	-24 293	-25 562
Taxe foncière	0	-6 270	-6 430	-6 608	-6 848	-7 000	-7 161	-7 425	-7 606	-7 793	-7 967
Maintenance totale (y compris régie)	0	-7 460	-7 621	-7 785	-7 952	-8 123	-6 804	-7 003	-7 206	-7 414	-7 627
Solde après annuités, TFPB et maintenance	13 924	21 640	22 046	21 855	20 819	20 845	24 254	25 053	25 088	23 375	21 772
Frais de personnel (y compris régie)	0	-10 378	-10 362	-10 530	-10 655	-10 701	-10 772	-10 644	-10 725	-10 885	-10 934
- Correction régie d'entretien	0	1 062	1 082	1 103	1 124	1 145	1 167	1 189	1 212	1 235	1 258
Frais de gestion	0	-4 389	-4 472	-4 557	-4 644	-4 732	-4 822	-4 914	-5 007	-5 102	-5 199
Cotisation CGLLS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres charges et intérêts des autres emprunts	0	-976	-1 728	-1 755	-1 883	-1 914	-1 944	-2 081	-2 116	-2 151	-2 188
Coût des impayés	0	-995	-1 014	-1 046	-1 066	-1 088	-979	-1 000	-1 020	-1 050	-1 069
Charges non récupérées / logements vacants	0	-670	-679	-592	-600	-609	-517	-524	-532	-435	-441
AUTOFINANCEMENT COURANT HLM	13 924	5 294	4 873	4 478	3 095	2 946	6 387	7 079	6 900	4 987	3 199
en % des loyers	100,00%	10,64%	9,61%	8,57%	5,81%	5,42%	11,41%	12,39%	11,84%	8,32%	5,24%
Taux moyen de pertes de loyers dues à la vacance	0,0%	-7,1%	-7,1%	-6,1%	-6,1%	-6,1%	-5,1%	-5,1%	-5,1%	-4,1%	-4,1%
Eléments exceptionnels d'autofinancement	0	1 101	1 713	1 937	61	1 082	1 809	5 011	4 126	1 531	143
AUTOFINANCEMENT NET HLM GLOBAL	13 924	6 395	6 586	6 415	3 156	4 028	8 196	12 090	11 026	6 518	3 342
en % des produits des activités et financiers	100,00%	11,90%	11,80%	11,30%	5,60%	7,00%	13,40%	19,80%	17,70%	10,40%	5,30%

POTENTIEL FINANCIER début d'exercice à la livraison	21 190	16 028	18 092	17 343	13 589	13 697	14 843	17 870	22 368	23 095
Autofinancement net HLM	6 395	6 586	6 414	3 156	4 029	8 195	12 089	11 025	6 517	3 342
Affectation à la PGE	-3 765	633	660	684	712	-114	-114	-116	-116	-119
Produits nets de cessions sur patrimoine de réf.	1 020	1 034	1 049	1 063	1 078	1 093	1 109	1 124	1 140	1 156
Fonds propres investis sur travaux	-3 877	-1 483	-4 315	-4 049	-1 051	-3 335	-5 339	-2 765	-1 990	-865
Fonds propres investis sur démolitions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fonds propres investis sur opérations nouvelles	-4 005	-2 689	-2 735	-2 781	-2 829	-2 877	-2 926	-2 975	-3 026	-3 077
Fonds propres investis sur interventions foyers	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Remboursements en capital emp. non locatifs	-130	-1 217	-1 222	-1 227	-1 231	-1 216	-1 192	-1 195	-1 198	-1 201
Autres variations du potentiel financier	-800	-800	-600	-600	-600	-600	-600	-600	-600	-600
Variation des ACNE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Potentiel financier à terminaison (OS) 31/12	21 190	16 028	18 092	17 343	13 589	13 697	14 843	17 870	22 368	23 095
En € par logement	1 738	1 279	1 436	1 369	1 067	1 070	1 153	1 381	1 720	1 767
Provision pour gros entretien	8 286	12 051	11 419	10 759	10 075	9 363	9 477	9 591	9 707	9 823
Dépôts de Garantie	3 299	3 331	3 362	3 391	3 417	3 443	3 469	3 496	3 524	3 552
FONDS DE ROULEMENT LONG TERME (OS)	34 513	32 689	34 309	32 862	28 148	27 573	28 942	32 338	37 319	38 237

rappel des taux d'évolution en %	2015	2016	2017	2018 à 2025	Autres Hypothèses	
Taux d'Inflation		1,40	1,40	1,40	Plafonnement des loyers	Oui
Taux d'évolution de l'ICC		1,70	1,70	1,70	Consommation des fonds propres	OS
IRL		1,40	1,40	1,40	Annuité courue non-échue	Non
Taux livret A	1,90	1,90	1,90	1,90		

8.6 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

