

**2** **R**APPORT  
**0** **P**UBLIC  
**1** **A**NNUEL DE  
**8** **C**ONTRÔLE

**PRÉSENTATION DE LA  
MISSION DE CONTRÔLE  
ET DU RAPPORT**

**2** R A P P O R T  
**0** P U B L I C  
**1** A N N U E L D E  
**8** C O N T R Ô L E

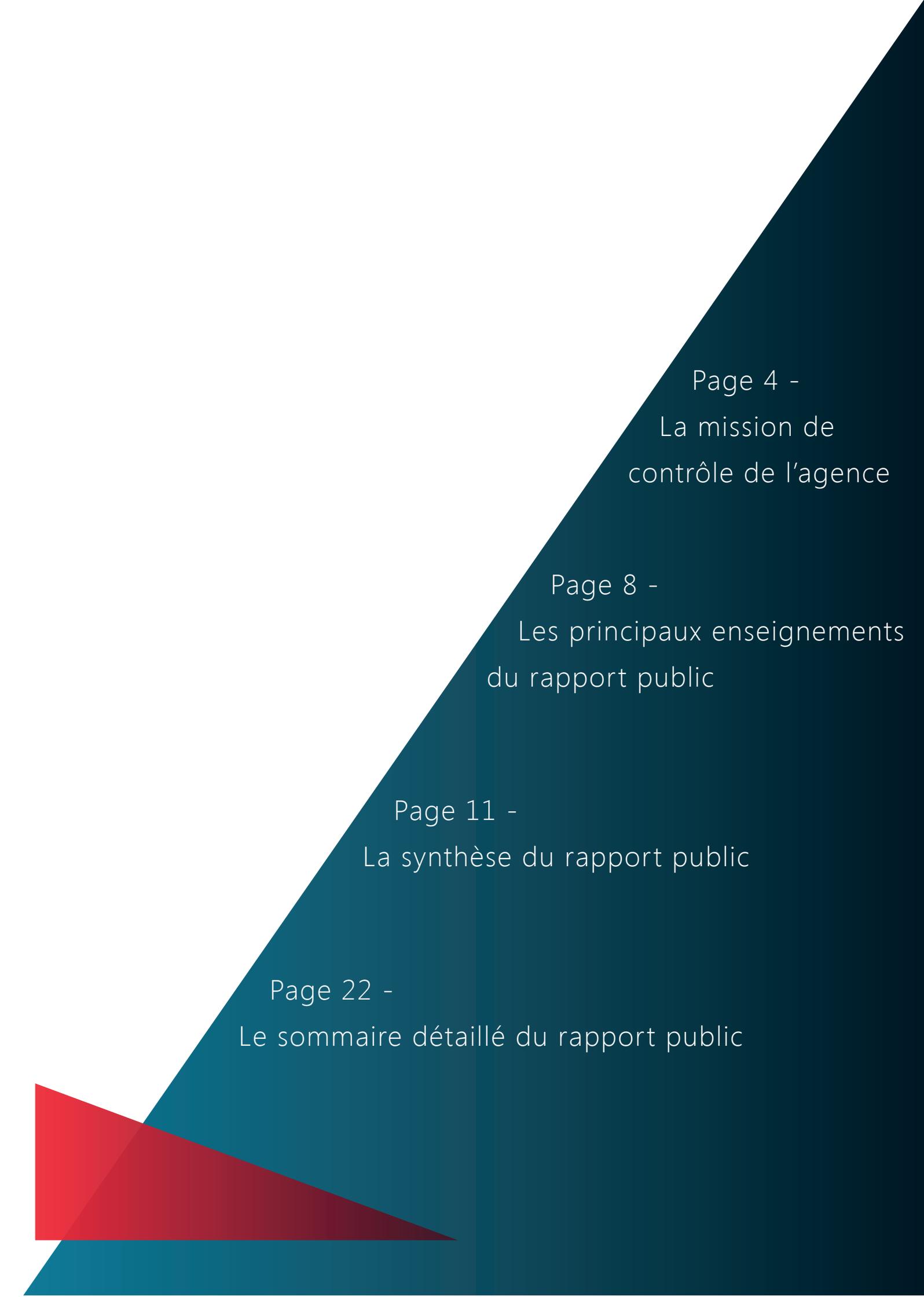
En application de l'article L. 342-10 du code de la construction et de l'habitation, le rapport public annuel de contrôle 2018 présente les **principales conclusions des contrôles de l'Ancols**. Les **droits de réponse** de l'Union sociale pour l'habitat regroupant les fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré, les fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré ainsi que les organismes cités sont joints à ce rapport.

La deuxième édition de ce rapport présente l'**organisation de la mission de contrôle** au sein de l'agence et le bilan des contrôles réalisés en 2018. Elle développe **différents focus** - d'organismes, de situations territoriales et d'investigations thématiques spécifiques - et présente le **bilan des suites des contrôles** arrêtées par le comité de contrôle et des suites et le conseil d'administration de l'agence.

Les **analyses des contrôles individuels de neuf organismes** qui sont présentées mettent en évidence des situations exemplaires ou illustratives. Le rapport présente également les **enseignements du contrôle du groupe Batigère**, étant entendu que cette échelle de contrôle a vocation à faire l'objet d'une prise en compte croissante dans les contrôles de l'agence. Par ailleurs, deux territoires confrontés à d'importants enjeux en termes de logement social ont fait l'objet d'une **vision consolidée** à partir des contrôles des **principaux bailleurs** du département de **La Réunion** et des organismes rattachés à la **ville de Paris**.

Les analyses thématiques de la présente édition ont porté d'une part sur les démarches de prise en compte de la **problématique des personnes âgées** par les organismes de logement social, cette problématique ayant été définie comme un axe prioritaire de contrôle par le conseil d'administration de l'agence, un logement social sur deux étant potentiellement concerné par le vieillissement d'au moins un de ses membres à court ou moyen terme.

Avec un objectif de transparence et d'information des organismes contrôlés, l'agence a d'autre part souhaité présenter l'**approche méthodologique de diagnostic financier** rétrospectif et prospectif qu'elle utilise dans ses missions de contrôles des organismes de logement social. Cette démarche, illustrée par les données agrégées des SA d'HLM et des OPH des exercices 2015 à 2017, vise à la convergence avec les méthodes couramment mobilisées en matière d'analyse financière, ainsi qu'à rendre compte de la réalité économique des organismes, indépendamment de conventions comptables et financières.



Page 4 -  
La mission de  
contrôle de l'agence

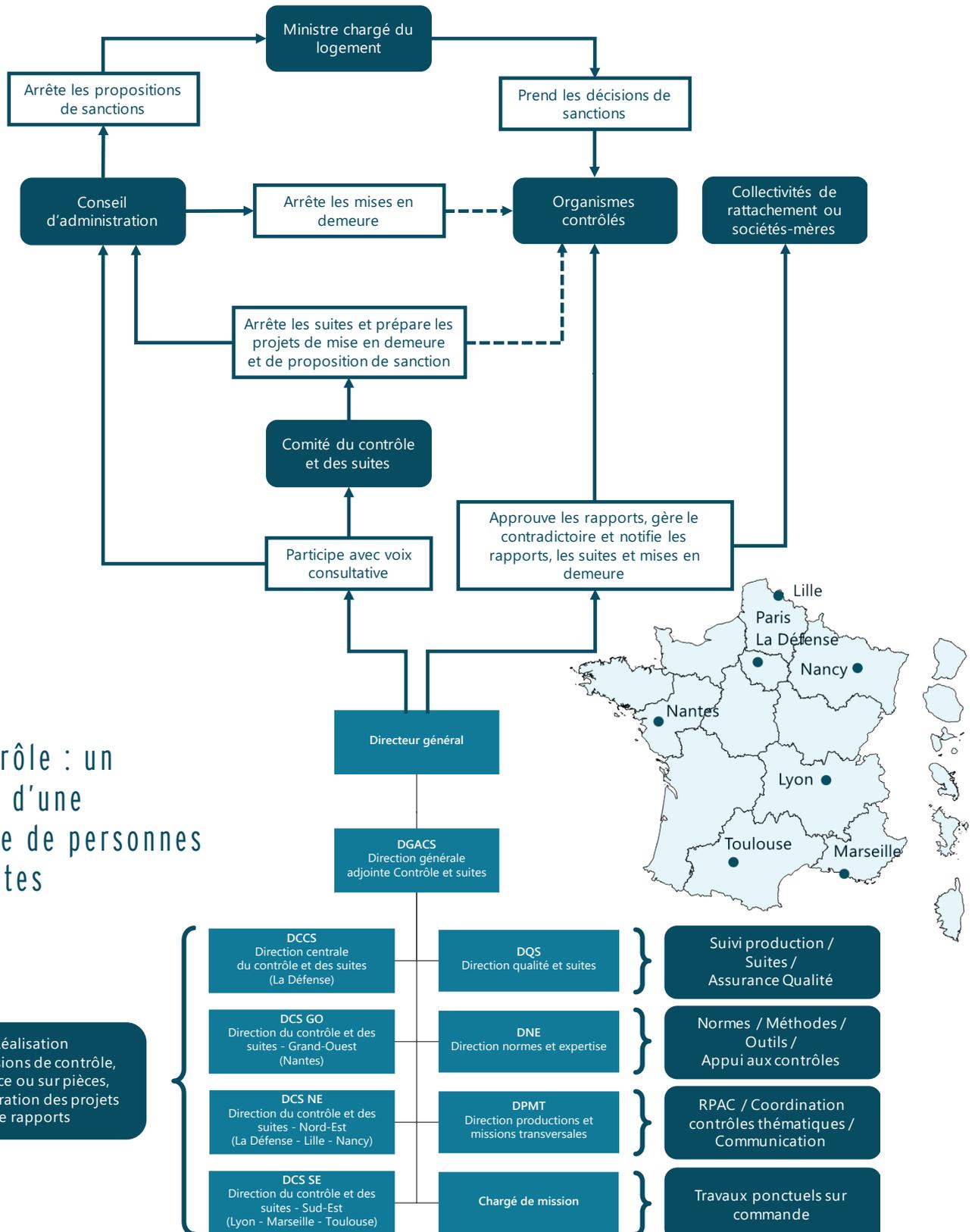
Page 8 -  
Les principaux enseignements  
du rapport public

Page 11 -  
La synthèse du rapport public

Page 22 -  
Le sommaire détaillé du rapport public

# La mission de contrôle de l'agence

## Gouvernance de la mission de contrôle



Le contrôle : un effectif d'une centaine de personnes sur 7 sites

Réalisation des missions de contrôle, sur place ou sur pièces, et préparation des projets de rapports

## La programmation des contrôles

La programmation des contrôles, arrêtée par le comité du contrôle et des suites de l'agence, est approuvée par son conseil d'administration. Elle est établie en fonction de différents critères :

- ▶ la périodicité (selon la taille des organismes et la nature des constats antérieurs) et la pertinence de la temporalité de contrôle d'organismes appartenant à un même groupe. En général, un organisme est contrôlé en moyenne tous les cinq à six ans ;
- ▶ les signalements et informations des services déconcentrés de l'État chargés de la politique du logement social et en particulier du suivi permanent des organismes ;
- ▶ les signalements et informations d'autres interlocuteurs du secteur, notamment la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) pour les organismes en difficulté financière ou sous surveillance ;
- ▶ une coordination avec les autres corps de contrôle, notamment l'Inspection générale des finances, la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes.

Les contrôles sont identifiés dans le cadre d'une programmation triennale couvrant les exercices 2018 à 2020. Cette programmation est évolutive le cas échéant avec une actualisation annuelle et est confirmée chaque année par une délibération du conseil d'administration.

La programmation s'appuie sur une analyse typologique des organismes à contrôler afin de les hiérarchiser en fonction des risques et des enjeux.

Le ministre chargé du logement et le ministre chargé de l'économie peuvent à tout moment demander à l'agence l'ajout du contrôle d'un organisme à la programmation.

## La validation des conclusions du contrôle

L'instruction du contrôle se clôture par un rapport provisoire de contrôle présentant les constatations, arrêté par le directeur général de l'Ancols, qui est notifié au président ou dirigeant de l'organisme. Une procédure contradictoire permet à l'organisme contrôlé et, le cas échéant aux personnes mises en cause, de présenter leurs observations écrites ou de solliciter une audition.

Le rapport définitif de contrôle est établi après examen des observations apportées au rapport provisoire. Il est notifié par le directeur général de l'Ancols au président ou au dirigeant de l'organisme et à l'entité-mère contrôlant l'organisme ou à sa collectivité de rattachement. Il est également adressé aux ministres chargés du logement et de l'économie, à la CGLLS, au représentant de l'État dans le département de l'organisme. L'organe délibérant de l'organisme peut adresser à l'agence ses observations écrites aux fins de publication.

## L'arrêt le cas échéant des suites à donner au contrôle par l'organisme

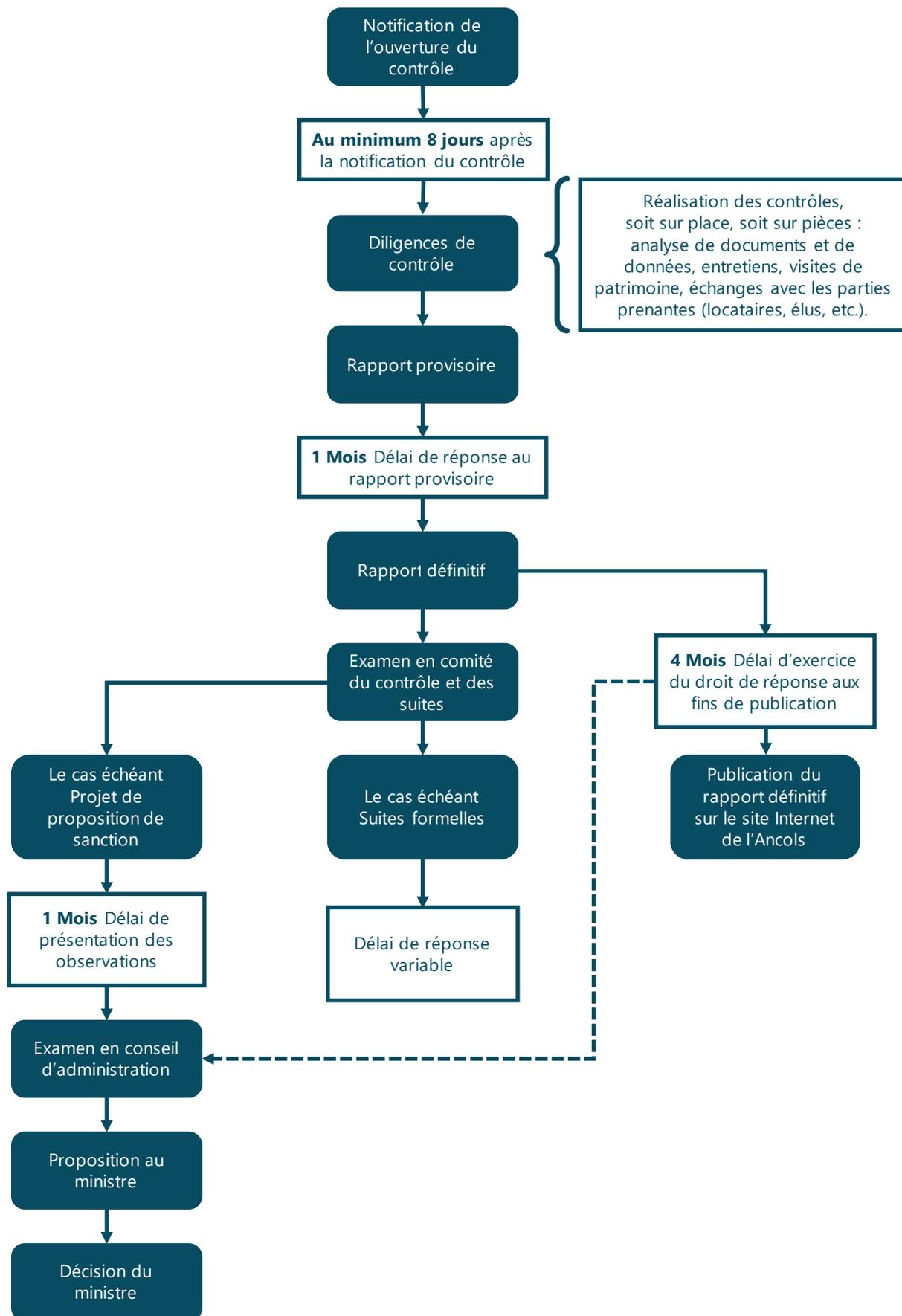
Le comité du contrôle et des suites (CCS) de l'Ancols examine les conclusions du rapport définitif et arrête les suites à donner au contrôle. Ces suites sont notifiées à l'organisme contrôlé par le directeur général : mesures à prendre, échéance, pièces justificatives à produire pour attester de la mise en œuvre effective.

Le conseil d'administration de l'agence peut mettre en demeure l'organisme de procéder à la correction d'irrégularités dans un délai déterminé, avec ou sans astreinte, en cas de manquement de l'organisme dans la mise en œuvre des suites.

## La proposition de sanction au ministre chargé du logement

Lorsque la gravité des faits le justifie, le conseil d'administration peut, sur la base d'un projet préparé par le CCS, proposer au ministre chargé du logement de prononcer à l'encontre de l'organisme une ou plusieurs sanctions administratives (sanctions pécuniaires, suspension ou révocation de dirigeants ou membres d'organe de gouvernance, etc.). L'organisme ou les personnes mises en cause sont appelés à présenter leurs observations sur le projet du CCS préalablement à la décision du conseil d'administration.

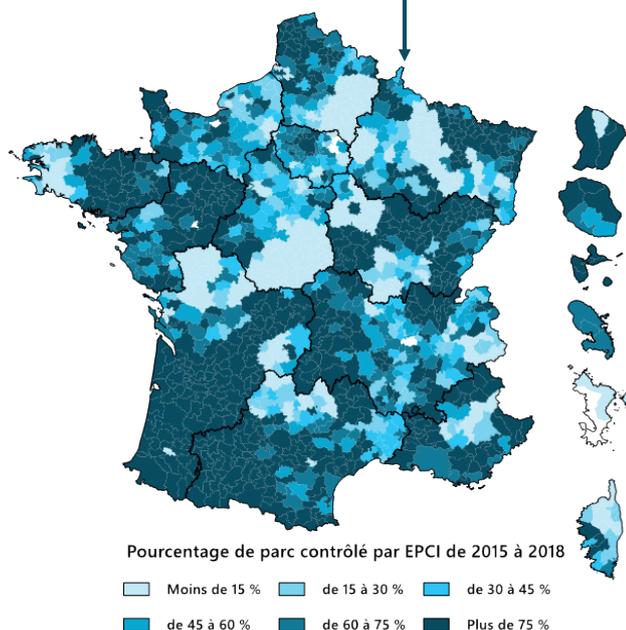
# Un processus de contrôle contradictoire (schéma simplifié)



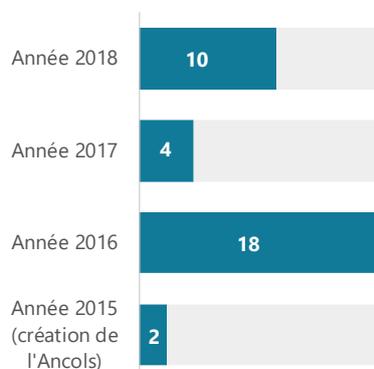
## 2015 – 2018

- Une centaine de rapports définitifs produits par an
- Les organismes contrôlés entre 2015 et 2018 détiennent **70% du parc** total de logements locatifs sociaux

Catégorie d'organismes contrôlés	Rapports définitifs			
	2015	2016	2017	2018
Action Logement et collecteurs PEEC	4	6	3	6
OPH	32	36	47	35
SA d'HLM	28	27	30	22
Coopératives d'HLM	14	10	12	14
SEM de logements sociaux	14	18	15	15
GIE et associations de gestion	7	7	7	6
Sociétés civiles	1	2		
Autres sociétés immobilières	2	2	1	
Associations et fondations	1	3	5	5
Collectivités territoriales				
Autres personnes morales		1	1	
<b>Total</b>	<b>103</b>	<b>112</b>	<b>121</b>	<b>103</b>



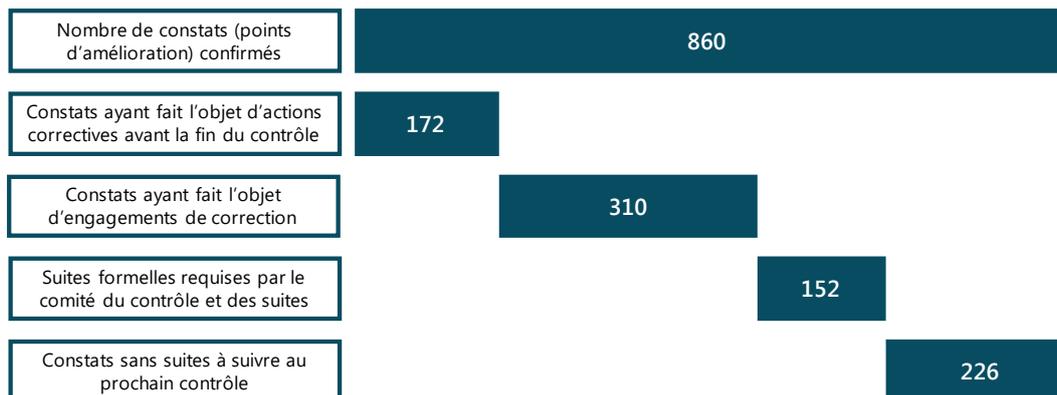
### Nombre de propositions de sanctions au ministre chargé du logement



En application de l'art. 40 du code de procédure pénale, l'Ancols doit informer le Procureur de la République des faits relevés lors d'un contrôle susceptibles de constituer une infraction pénale. Elle peut aussi faire des signalements à l'administration fiscale.

## 2018

Zoom sur les résultats des contrôles : 103 rapports, 72 dossiers examinés en CCS, 860 constats confirmés



## 2018

Focus sur les motifs de proposition de sanctions : 10 organismes cumulant 185 manquements

Motifs de proposition de sanctions	Sanction 3 mois de loyers	Sanction 9 mois de loyers	Sanction 18 mois de loyers	Sanction 3 ans de SLS	Autres sanctions	Total
Attributions hors CAL	34					34
Absence d'inscription au SNE	16					16
Dépassement plafond de ressources		104	18			122
Absence de justificatifs revenus ou autres	2	6	3			11
Absence de mise en place du SLS				1		1
Faute grave de gestion					1	1
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>110</b>	<b>21</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>185</b>

# Principaux enseignements du rapport public

## Un secteur globalement caractérisé par un nombre limité d'irrégularités et de dysfonctionnements ainsi que par une réelle dynamique sociale

*Quelques illustrations*

- ▶ OPH d'Aubervilliers : un rôle social important (75% du parc particulièrement accessible avec des plafonds de loyers inférieurs à 6 euros par m<sup>2</sup> de surface habitable) dont la pérennité n'est pas assurée compte tenu d'une importante inefficience de gestion et de déficiences organisationnelles significatives.
- ▶ OPH de la Métropole du Grand Nancy : exemplarité dans l'effectivité d'une mission sociale (63% de locataires bénéficiant de l'APL contre 53% pour l'ensemble des bailleurs de la métropole nancéienne et 46% au niveau national) avec de forts enjeux de rénovation urbaine (40% du parc dans un quartier prioritaire de la politique de la ville qui a fait l'objet d'une importante restructuration dans le cadre du programme national pour la rénovation urbaine et qui se poursuit dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain).
- ▶ Sèvre Loire Habitat : une mission de logement de ménages aux ressources modestes efficacement remplie avec des loyers très modérés dont la médiane s'élève à 4,7 euros par m<sup>2</sup> de surface habitable, soit le niveau le plus bas de la communauté de communes du Choletais.

## La conformité réglementaire : condition nécessaire mais insuffisante pour remplir au mieux la mission de logement des ménages aux revenus modestes

*Quelques illustrations*

- ▶ SCP d'HLM Habitat de l'Illkirch-Graffenstaden : un fonctionnement sans irrégularités, mais un rôle social insuffisamment avéré que l'objectif de développement ne peut excuser (70% des emménagés récents disposent de revenus du travail alors qu'ils ne représentent que 55% des demandeurs).
- ▶ Pôle social du groupe Procivis Nord : sans irrégularités formelles, une activité d'accession sociale qui ne se différencie pas de celle des constructeurs de maisons individuelles du secteur concurrentiel. En zone B1 par exemple, le prix de revient moyen d'une maison en accession sociale produite par le groupe s'élève à 237 000 euros pour 144 m<sup>2</sup> contre une moyenne générale de 141 000 euros pour 73m<sup>2</sup>. En réaction, le conseil d'administration envisage d'orienter l'activité de la société vers d'autres modes d'accession, à savoir le PSLA et/ou le bail réel solidaire.
- ▶ Quevilly Habitat SAHLM, contrôlée par la ville du Grand-Quevilly : un fonctionnement sans irrégularités, mais une accessibilité économique réduite du parc et un écart trop important entre la politique locative de l'organisme et celle des autres bailleurs de l'agglomération, au regard des enjeux en termes de demande sur le territoire de la commune et de la métropole (29% des ménages logés par l'organisme perçoivent l'APL contre 47% pour l'ensemble des organismes de la Métropole Rouen Normandie).

## Des organismes dont la situation financière demeure solide malgré la réduction de loyer de solidarité ...

- ▶ Une analyse basée sur une démarche de convergence avec les méthodes couramment utilisées en matière d'analyse financière et de cohérence avec la réalité économique des organismes, indépendamment de conventions comptables ou administratives.
- ▶ Les données présentées en guise d'illustration de l'approche méthodologique montrent qu'à fin 2017, les SAHLM et les OPH ont un endettement net de trésorerie égal à 133 milliards d'euros et dégagent une capacité d'autofinancement de 8,5 milliards d'euros, soit une capacité annuelle de remboursement de 10,5 milliards d'euros compte tenu des intérêts annuels de 2 milliards décomptés pour obtenir la capacité d'autofinancement. La dette globale du secteur ne représente donc que 16 ans de capacité d'autofinancement, ce qui traduit un fort potentiel d'endettement pour soutenir l'investissement. La trésorerie ramenée au logement a augmenté au cours des dernières années, y compris en 2018, et représente au global plus de 290 jours de charges courantes (285 jours en 2017, soit 2400 euros par logement).
- ▶ Pour 2018, l'effet combiné de l'évolution du parc, de l'évolution des loyers et des efforts de maîtrise des coûts de gestion permettent de limiter très fortement l'effet de la réduction de loyer de solidarité (RLS) sur la situation globale des bailleurs.

Au niveau individuel, les contrôles réalisés confirment cette tendance générale :

- Groupe Batigère : une situation financière globalement saine et solide, avec un excédent brut d'exploitation de 49% et un endettement net de la trésorerie égal à 24 ans de capacité d'autofinancement pour un patrimoine assez jeune.
  - Habitats de Haute-Alsace : ajustement excessif de ses prévisions d'investissement en réaction à la RLS en se fondant sur un indicateur « inapproprié » d'autofinancement net alors que sa dette globale ne représente que dix ans de capacité d'autofinancement.
  - Sèvre Loire Habitat : s'appuyant sur une situation financière solide et une politique de gestion active et sécurisée de la dette qui se traduit par un endettement égal à seulement neuf ans de capacité d'autofinancement fin 2016, l'organisme devrait pouvoir maintenir la dynamique de son programme d'investissement et de maintenance nonobstant l'impact de la réduction de loyer de solidarité.
- ▶ Un axe prioritaire de contrôle est en cours pour évaluer plus finement les effets de la réduction de loyer de solidarité (RLS) sur les organismes

## ... mais qui doivent améliorer leur efficacité de gestion

- ▶ Un milliard d'euros d'économies potentielles sur les coûts de gestion : un constat global à l'échelle du secteur avec une analyse ayant fait l'objet d'une insertion dans le précédent rapport public annuel de contrôle sur la base d'une méthode d'identification des marges de progression fondée sur une comparaison de chaque organisme avec un panel réduit d'organismes présentant des caractéristiques comparables.
- ▶ Une concrétisation impliquant nécessairement des actions dans la durée et des évolutions structurelles internes aux organismes.

Une analyse globale confirmée à l'échelle des organismes par les situations observées en 2018 et illustrée par exemple par les insertions du présent rapport public annuel de contrôle concernant l'OPH d'Aubervilliers, l'OPH de la Métropole du Grand Nancy, le groupe Batigère, les organismes rattachés à la ville de Paris.

- OPH d'Aubervilliers : profitabilité fortement altérée par une inefficience organisationnelle et de gestion (progression annuelle moyenne de 9% du coût de gestion au cours des quatre dernières années).
  - Groupe Batigère : un coût de gestion élevé (1457 euros par logement contre une médiane de 1072 euros pour les organismes de plus de 12 000 logements) qui requiert un plan d'action pour optimiser l'efficacité du fonctionnement du groupe
  - OPH de la Métropole du Grand Nancy : coûts de gestion élevés (1458 euros par logement contre une médiane de 1156 euros) imposant notamment une réflexion sur le dimensionnement de l'organisation compte tenu de l'évolution du parc et de son implantation consécutivement aux démolitions.
- ▶ Un contrôle thématique est en cours de réalisation pour compléter et enrichir les observations avec une analyse qualitative comparative.

## La problématique des personnes âgées : plus d'un logement social sur deux est potentiellement concerné par le vieillissement d'au moins un de ses occupants à court ou moyen terme

- ▶ Nécessité d'une attention et d'une mobilisation accrues de la part des organismes.
- ▶ Une importante variabilité en termes d'intensité et de modalités de prise en compte de la problématique du vieillissement des ménages par les organismes de logement social.
- ▶ Nécessité de passer d'une logique de réponses ponctuelles à une approche globale et proactive.
- ▶ Un développement d'opérations dédiées aux personnes âgées avec parfois un enjeu insuffisamment appréhendé par les organismes de maîtrise du risque économique, voire de sécurités juridiques.

## Paris : un territoire où les principaux bailleurs sont rattachés à la collectivité et activement pilotés et soutenus par elle

- ▶ Paris Habitat, RIVP et Elogie-Siemp : 190 000 logements, trois-quarts du parc locatif social parisien.
- ▶ Un fonctionnement positivement encadré par des contrats d'objectifs et de moyens.
- ▶ Une situation financière solide (11 ans de capacité de désendettement pour Paris Habitat, 18 ans pour la RIVP et 26 ans pour Elogie-Siemp) malgré une efficacité de gestion insuffisante (coût de gestion au logement variant entre 1426 euros et 1895 euros).
- ▶ Une offre diversifiée et économique accessible.
- ▶ Une politique d'attribution transparente et performante, mais complexe.
- ▶ Un objectif de rééquilibrage de l'offre de logements sociaux sur tous les arrondissements qui se traduit, dans un contexte du marché du foncier particulièrement tendu, par des opérations ponctuellement coûteuses avec des niveaux élevés d'aides : aides directes observées de 41 000 euros par logement pour Paris Habitat par exemple et aides indirectes variant entre 30 000 euros et 425 000 euros par logement tous les bailleurs.
- ▶ Une politique de développement avec des conventionnements sur place qui a pu créer des situations d'irrégularités en matière de supplément de loyer de solidarité (SLS) et de fragilité induite pour certains ménages : sujet désormais pris en compte avec de récentes évolutions législatives, consécutivement notamment aux contrôles de l'agence, avec en particulier un plafonnement du SLS pour les nouveaux logements conventionnés qui tient compte des loyers moyens constatés dans la zone géographique.

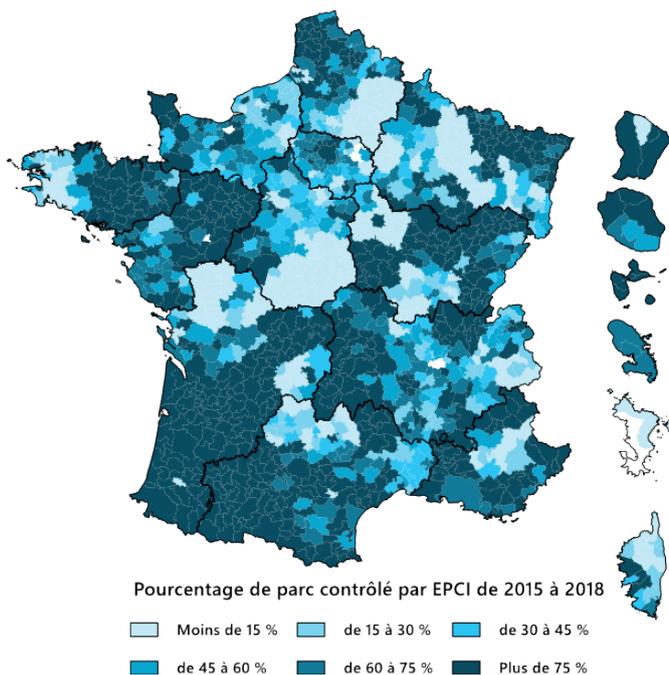
## La Réunion : des opérateurs de logement social confrontés à une forte précarité des locataires et à des enjeux patrimoniaux importants

- ▶ Questionnement de la priorité donnée au développement de l'offre au détriment de l'entretien et de la réhabilitation dans un contexte climatique exigeant (moins de 500 euros en moyenne par logement au cours des cinq dernières années contre une médiane observée de 635 euros) et au regard d'une tension locative en diminution.
- ▶ Une accessibilité économique du parc social insuffisante : un loyer médian de 5,8 euros par m<sup>2</sup> de surface habitable contre 5,6 euros pour la France entière.
- ▶ Pour certains petits organismes comme la Sodegis et dans une moindre mesure la Sodiac, une situation préoccupante et des marges de manœuvre financières globalement insuffisantes en dépit d'un niveau d'aide publique très élevé : un endettement équivalent à 53 ans de capacité d'autofinancement pour la Sodegis à fin 2016 et 36 ans pour la Sodiac.
- ▶ Nécessité d'une recherche d'efficacité des organisations internes et d'une démarche de réduction des coûts de gestion, notamment de la masse salariale : un coût de gestion par logement variant entre 1300 euros et 2500 euros selon les organismes.

En application de l'article L. 342-10 du code de la construction et de l'habitation (CCH), l'Ancols établit un rapport public annuel de contrôle approuvé par son conseil d'administration selon les dispositions du 13° du I de l'article R. 342-2 du CCH. Ce rapport expose les principales conclusions des contrôles de l'agence et est structuré en cinq parties : organisation et bilan des contrôles réalisés, focus individuels, focus territoriaux, focus thématiques et suites administratives des contrôles réalisés<sup>1</sup>.

## ■ ■ ■ ■ UNE DYNAMIQUE D'ACTIVITÉ SOUTENUE

Depuis sa création en 2015, l'activité de contrôle de l'agence a porté sur 3,5 millions de logements détenus par 363 organismes de logement social (sur la base du dénombrement des organismes existant au 31 décembre 2018), soit **un taux de contrôle de 52 % des organismes et de 70 % du parc de logements locatifs sociaux sur la période allant de 2015 à 2018**. L'analyse à l'échelle de la commune, qui permet une lecture affinée du taux de contrôle du parc, montre une amplitude allant de 0 % à 100 %, avec une médiane de 88 % qui est tirée vers le haut par le nombre de petites communes avec très peu de logements sociaux.



L'examen de la carte permet de visualiser certains déséquilibres en termes d'intensité de contrôle qui seront résorbés au cours des prochaines années, notamment avec le cycle de programmation 2021-2023.

**Au cours de l'année 2018, l'agence a diffusé 103 rapports définitifs de contrôle** et le comité du contrôle et des suites (CCS) s'est réuni neuf fois pour examiner 73 dossiers, dont 41 avec des suites administratives et 31 sans suite administrative. Compte tenu de l'ajournement de l'examen d'un dossier pour complément d'analyse, **les 72 dossiers ayant donné lieu à décision du CCS ont fait l'objet au total de 152 suites administratives**. Le graphique suivant montre la répartition par catégorie d'organismes des dossiers examinés par le CCS.

Une analyse détaillée des constats et observations figurant dans les 72 dossiers ayant donné lieu à décision du CCS met en évidence que, hors constats ayant donné lieu à l'examen de propositions de sanction, **925 constats de dysfonctionnements ou de points d'amélioration** ont été relevés :

### ■ ■ ■ Notes

<sup>1</sup> Conformément aux dispositions de l'article L. 342-10 cité, les organisations professionnelles et les organismes mentionnés dans la présente édition ont été invités à exercer leurs droits de réponses qui figurent dans le rapport. Bien que le rapport public annuel de contrôle ne soit pas un rapport formellement contradictoire, la présente publication a, consécutivement à l'exercice du droit de réponse, fait l'objet de corrections d'erreurs matérielles et d'ajustements rédactionnels pour en améliorer la lisibilité ou clarifier des formulations équivoques.

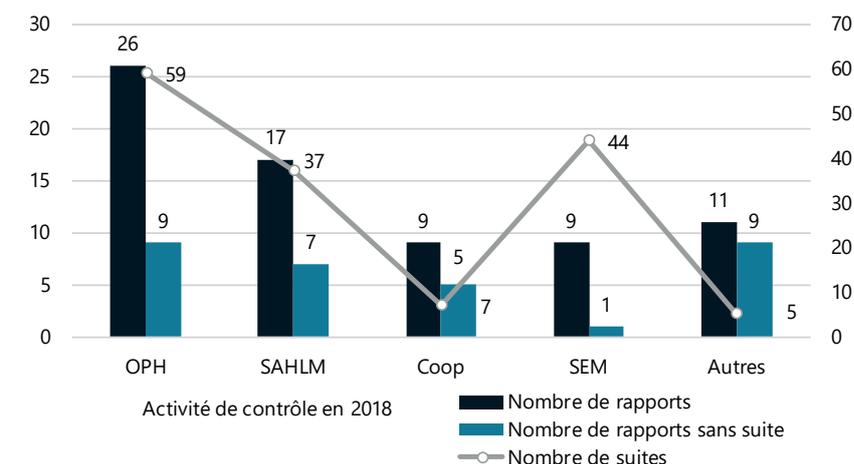
► pour 172 cas, les problèmes relevés ont été corrigés à l'issue du contrôle ;

► les organismes se sont engagés à mettre en œuvre des actions correctives pour 310 constats ;

► 152 constats font l'objet de suites administratives ;

► aucune suite n'a été retenue pour 226 constats et 65 constats ont été levés compte tenu des éléments complémentaires fournis par les organismes entre les phases du rapport provisoire et du rapport définitif de contrôle.

Suite à l'examen des dossiers en CCS, **le conseil d'administration de l'Ancols a en 2018 proposé au ministre chargé du logement des sanctions consécutivement à dix contrôles d'organismes : des sanctions pécuniaires pour neuf contrôles et, au titre d'un contrôle, une sanction ad hominem pour un dirigeant d'organisme sous la forme d'une interdiction de participation à un conseil d'administration, un conseil de surveillance ou un directoire d'un organisme de logement social.** En application



des textes législatifs et réglementaires, ces propositions sont faites suite à une analyse approfondie de chaque cas, avec un objectif de proportionnalité qui conduit à déterminer les propositions selon les enjeux et la situation de l'organisme, la présence ou non d'erreurs matérielles, la mise en évidence ou non du caractère intentionnel d'un manquement, etc. **Depuis 2015, date de création de l'Ancols, toutes les propositions de sanctions faites jusqu'à la fin de l'année 2018 au ministre chargé du logement ont été suivies de décisions ministérielles. Elles ont porté sur 29 dossiers qui concernent 16 OPH, 8 SA d'HLM, 3 SEM de logements sociaux, 1 SCP d'HLM et 1 SCIC.**

Le motif le plus récurrent est le dépassement des plafonds de ressources des ménages demandeurs attributaires d'un logement, les autres motifs les plus fréquents étant des attributions réalisées en dehors des commissions d'attribution de logement (CAL), le non-respect du contingent préfectoral, l'absence de numéro unique de demande pour des ménages attributaires d'un logement et la non-application du supplément de loyer solidarité (SLS). Le produit de ces sanctions est versé à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Le montant des sanctions est majoritairement de l'ordre de dizaines de milliers d'euros par sanction mais trois dépassent cent mille euros.

## ■ ■ ■ ■ UNE DIVERSITÉ DE SITUATIONS QU'ILLUSTRENT LES OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS RELATIVES À QUELQUES ORGANISMES

À l'instar de la grande variabilité des caractéristiques intrinsèques des organismes, les contrôles réalisés par l'agence se traduisent par l'observation de situations différenciées. Parmi les contrôles réalisés au cours de l'année 2018, quelques-uns sont cités dans ce rapport pour leur caractère exemplaire ou illustratif<sup>2</sup>.

En ce qui concerne **Habitats de Haute-Alsace (HHA)**, OPH du Haut-Rhin (68), il s'agit d'un organisme dont le fonctionnement n'appelle pas d'observations majeures mais qui a opéré **un ajustement excessivement**

### ■ ■ ■ Notes

<sup>2</sup> L'énumération est faite dans l'ordre alphabétique des raisons sociales des organismes.

**prudentiel de ses ambitions patrimoniales suite à l'annonce de la réduction de loyer de solidarité (RLS).**

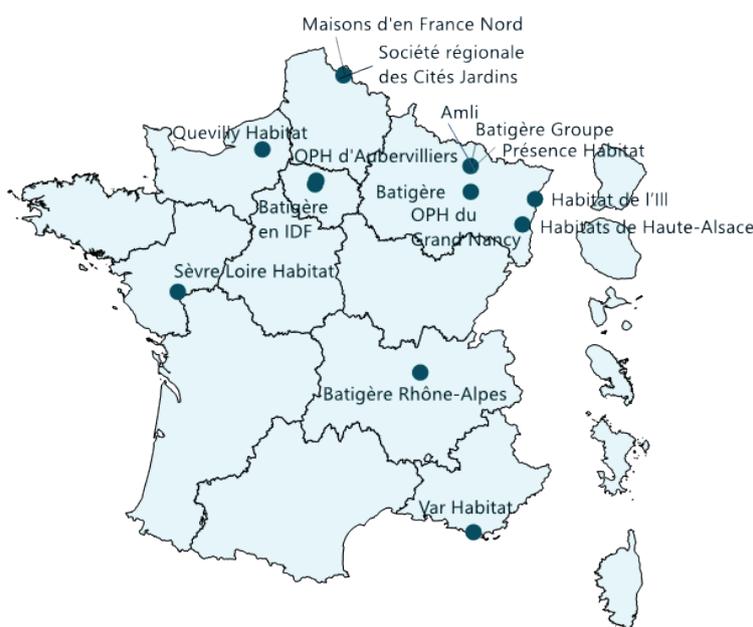
En effet, les travaux de l'agence ont mis en évidence que si la situation financière prospective de l'office s'avère impactée par la RLS, hors événement exceptionnel (comme par exemple la fusion avec un autre organisme, des dépenses particulières imprévues, etc.), l'organisme demeure toutefois en mesure de financer son projet initial tout en conservant un niveau d'autofinancement net prévisionnel constamment supérieur à 3 %. La structure financière de l'office restera confortable, malgré la baisse des produits de loyers consécutive à la réduction de loyer de solidarité, avec un fonds de roulement net global bien au-dessus de la

médiane nationale. Du fait d'une très bonne santé financière actuelle, il apparaît que HHA est en mesure de financer aisément son programme d'investissement, compte tenu de ses importantes marges de manœuvre du fait d'un très bon ratio de désendettement qui s'établit à 10 ans depuis 2013 contre une médiane nationale de 17 ans.

Quant à l'**OPH d'Aubervilliers** (93), il s'agit d'un **organisme au rôle social important dont la**

**viabilité est fortement compromise par de graves insuffisances de gestion.**

Cet organisme, opérateur majeur sur son territoire d'intervention, se caractérise par une évolution préoccupante de sa situation financière en termes d'équilibre d'exploitation et un fonctionnement interne présentant de nombreuses insuffisances. Au regard du niveau de difficultés inhérentes à la situation financière et aux déficiences organisationnelles, de gestion et de contrôle



**Organismes faisant l'objet d'insertions dans le rapport public**

interne, l'Ancols a alerté la gouvernance de l'office, afin qu'une solution qui permette le traitement des enjeux majeurs auxquels l'organisme est soumis soit trouvée rapidement. Les modalités de regroupement qu'instaure la loi Elan constituent une opportunité dont l'organisme doit se saisir afin de s'adosser à un partenaire qui lui apportera les ressources humaines, structurelles et organisationnelles dont il a besoin pour traiter les enjeux patrimoniaux et de services rendus aux locataires

dans un cadre propice, lui apportant une mutualisation de moyens organisationnels et managériaux qui lui sont indispensables pour fonctionner normalement.

Comme de nombreux autres organismes, l'**OPH de la Métropole du Grand Nancy** (54) est un **opérateur mobilisé pour l'accomplissement de sa mission sociale, mais qui est confronté à d'importants enjeux de rénovation urbaine.** Le contrôle de l'agence a permis de constater

qu'il s'agit d'un organisme assurant sa mission sociale en logeant des ménages économiquement plus fragiles que les autres bailleurs présents sur son territoire d'intervention. Il a un fonctionnement fortement contraint par la structure de son parc et une exposition significative

aux problématiques de rénovation urbaine qui contribuent à des **situations localisées de vacance locative importante.** En termes de perspectives, l'office a prévu de poursuivre jusqu'en 2021 sa politique actuelle de développement modéré avant de se concentrer ensuite sur un programme d'investissements cofinancés par l'Anru. À partir de 2022, l'office prévoit ainsi notamment d'engager un programme de démolition des immeubles concentrant la vacance. Toutefois, **les coûts de**

**gestion de l'organisme étant élevés**, cette réduction subséquente de la vacance locative doit aussi le conduire à **mener une réflexion sur le dimensionnement de son organisation, de son fonctionnement et de sa gestion pour les adapter à l'évolution de la taille et de l'implantation de son parc.**

Quatrième organisme faisant l'objet d'une insertion dans le présent rapport, **Quevilly Habitat (76)** est une **SA d'HLM contrôlée par la ville du Grand-Quevilly en situation de quasi-monopole sur son territoire.** Il joue un rôle majeur dans l'offre locale de logements, mais se caractérise par un déficit d'accueil de populations aux ressources modestes. L'agence observe en effet **une accessibilité économique réduite du parc** et une absence de mixité sociale dans l'occupation du parc avec des locataires aux ressources élevées au regard de son objet social et des situations des autres bailleurs sociaux de la métropole. Si l'agence n'a pas mis en évidence de situations et d'actes qui ne s'inscrivent pas formellement dans le cadre légal et réglementaire, **les constats opérés établissent un écart trop important entre la politique locative de Quevilly Habitat et celle des autres bailleurs de l'agglomération, au regard des enjeux en termes de demande sur le territoire de la commune et de la métropole.** Cette situation, qui relève d'orientations stratégiques de l'organisme notamment en matière de sélection des locataires ou d'insuffisances en matière de pilotage de la politique d'attribution, doit faire l'objet d'un correctif significatif. La problématique du niveau de service doit également être interrogée au regard du coût locatif des logements et de l'accessibilité économique du parc. Le rééquilibrage en matière de populations logées qui s'avère nécessaire au regard des besoins exprimés sur la Métropole Rouen Normandie ne pourra être réalisé qu'au moyen d'une politique volontariste de l'organisme et doit faire l'objet d'axes stratégiques significatifs. Les obligations de regroupement qu'instaure la loi Elan vont conduire Quevilly Habitat à une diversification de fait de son parc et de son occupation, et constitueront une opportunité d'évolution des pratiques, notamment en termes d'attributions et de récupération de charges.

Intervenant dans le domaine de l'accès sociale et de la gestion locative, la **SCP d'HLM Habitat de l'Ilkirsch-Graffenstaden** est **une coopérative dynamique, mais avec un rôle social insuffisamment avéré.** Elle a une activité soutenue avec des opérations d'accès sociale financièrement attractives. En revanche, elle applique une politique de vente et d'attribution sélective, quoique formellement conforme à la réglementation, et susceptible de créer des effets d'aubaine. Il en résulte notamment un effet prononcé d'éviction du parc locatif des ménages les plus modestes, les pratiques sélectives de l'organisme conduisant à écarter les ménages les plus fragiles et à laisser la responsabilité de les loger aux autres bailleurs. La situation observée résulte d'une politique, revendiquée par la coopérative pour conduire sa politique d'investissement conséquente, de maximisation des produits de loyers (loyers au plafond pour le neuf, augmentations après réhabilitation ou à la relocation). Les conclusions de l'agence mettent en évidence la nécessité pour Habitat de l'Ilk de revoir la hiérarchisation de ses priorités pour répondre aux obligations du service d'intérêt économique général (SIEG), fondement de son agrément de bailleur social. La première obligation, résultante directe de cet agrément, est de loger les ménages, avec des loyers accessibles, en mettant notamment en œuvre une politique d'attribution qui n'exclut pas les ménages les plus modestes. **L'objectif de développement de l'activité de construction de logements locatifs aidés ou en accession sociale ne peut justifier une moindre prise en compte de l'objectif général d'accessibilité sociale des logements.**

Implanté à Cholet, **Sèvre Loire Habitat (49)** est **un organisme bien géré qui remplit efficacement sa mission de logement de ménages aux ressources modestes.** Le contrôle de l'agence a permis de noter un rôle social affirmé et effectif, des loyers modérés, une politique d'attribution adaptée, une gestion de proximité satisfaisante et notamment une réelle prise en compte des locataires seniors au travers d'un accompagnement de ces derniers. Cet organisme se caractérise par une gestion rigoureuse et une organisation adaptée au service des locataires,

une culture d'entreprise centrée sur la qualité et un patrimoine correctement entretenu. Sa situation financière est solide, avec notamment une politique active de gestion de la dette. Des projections établies sur la base d'hypothèses non complètement stabilisées pendant le contrôle de l'agence confirment la capacité de l'office à assumer ses obligations patrimoniales, mais compte tenu des marges dont il dispose, l'agence estime qu'opérer un arbitrage à la baisse sur la programmation de maintenance n'est pas nécessaire. En effet, **grâce à ses solides fondamentaux, l'organisme devrait pouvoir maintenir la dynamique de son programme d'investissement et de maintenance nonobstant l'impact de la réduction de loyer de solidarité.**

Actif dans le nord de la France, le **groupe Procivis Nord (59) a un pôle logement social constitué de la Société régionale des cités jardins et de la SCP Maisons d'en France Nord, deux sociétés dynamiques et prospères dont l'activité doit tendre à être plus en phase avec leur objet social.** Le contrôle opéré par l'agence sur ces deux sociétés met en évidence d'une part une activité de bailleur social dont le caractère social est

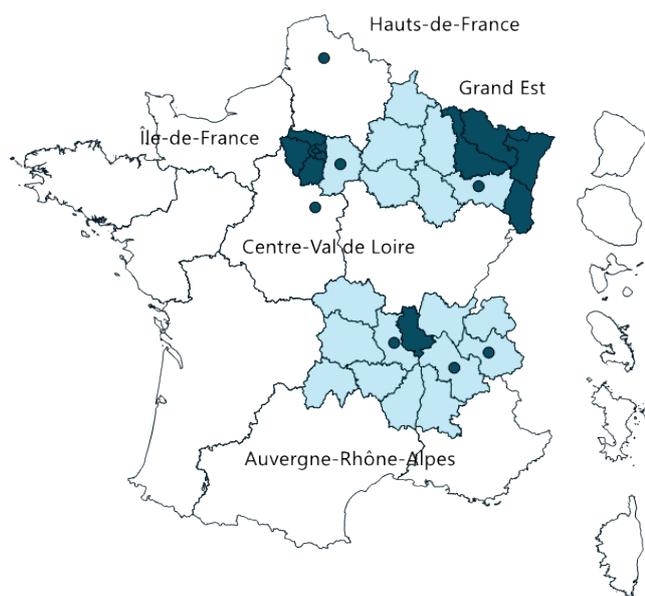
perfectible notamment au regard des populations logées, avec un parc peu accessible aux populations très modestes, et d'autre part une activité d'accession à la propriété dans des conditions qui interrogent sur l'effectivité du rôle social en raison notamment d'un mode d'intervention relativement sélectif. Au regard d'un infléchissement insuffisant de la stratégie au regard du rôle social attendu, l'agence a interpellé Maisons d'en France Nord quant à son objet social et à la cohérence de son activité avec son agrément de société coopérative d'HLM, qui est d'exercer son activité au bénéfice de populations aux ressources modestes. **L'activité observée ne se différencie pas de celle des constructeurs de maisons individuelles du secteur concurrentiel, que ce soit en termes de prix de revient des opérations que de ressources des accédants qui ne bénéficient pas d'avantages à faire appel à cette SCP dans ses conditions actuelles d'activité plutôt qu'à la filiale privée de Procivis, Maisons individuelles des Hauts-de-France (MIHDF). En réaction, le conseil d'administration de la SCP envisage d'orienter l'activité de la société vers d'autres modes d'accession, à savoir le PSLA et/ou le bail réel solidaire.**

Au sud, **Var Habitat**, l'OPH du Var (83) se caractérise par **un rôle effectif d'accueil de ménages aux ressources modestes avec une offre de logements à un niveau de loyer accessible.** Il s'agit d'un organisme piloté et organisé dans un objectif d'efficacité avec une réelle accessibilité économique de son parc. Il met en œuvre une politique sociale d'attribution avérée malgré l'observation de manquements. En effet, **nonobstant le caractère social de la politique d'attribution menée par l'organisme, l'agence a mis en exergue quelques irrégularités.** Elle a notamment constaté des dépassements des loyers maximaux fixés par les conventions APL, des récupérations indues de charges locatives, la non-présentation systématique de trois candidats à la commission d'attribution pour certains logements relevant essentiellement de contingents de réservataires, ainsi que des attributions non régulières, en particulier au regard des plafonds réglementaires de ressources à respecter. L'office a indiqué dans sa réponse à l'agence engager des actions pour éviter que ces irrégularités ne se reproduisent.

## ■ ■ ■ ■ LES GROUPES D'ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL, UNE AUTRE APPROCHE DU CONTRÔLE

**R**éunissant les organismes au sein d'entités économiques avec une réalité juridique accrue depuis l'entrée en vigueur de la loi Elan, les groupes d'organismes de logement social constituent une échelle de contrôle qui fera l'objet d'une prise en compte croissante dans l'activité de l'agence.

Dans cette logique, l'agence a, au cours des années 2017 et 2018, procédé au contrôle de la quasi-totalité des entités opérationnelles de logement social du **groupe Batigère**, les conclusions de ces contrôles étant consolidées dans le présent rapport public sous la forme d'une insertion relative au groupe. Le groupe de logement social et intermédiaire Batigère est contrôlé par des établissements bancaires lorrains (48 %) et la société anonyme Interpart (52 %). Au sein de ce groupe, les entités opérationnelles contrôlées par le groupe détiennent au 1er janvier 2018 **un total de 68 500 logements locatifs**. Le groupe est **principalement implanté dans le Grand Est et en Île-de-France**. Il a également une présence réduite en Auvergne-Rhône-Alpes et possède aussi des logements dans les Hauts-de-France et dans la région Centre-Val de Loire. Selon les communications du groupe, ce dernier  **fédère un réseau qui représente un parc locatif d'environ 134 000 logements**. Le contrôle de l'agence a mis en évidence à



#### **Implantation du groupe Batigère**

l'échelle du groupe **un fonctionnement structuré et piloté, caractérisé par une culture d'entreprise et une recherche de la qualité de service**. Ce fonctionnement s'appuie sur des outils de mutualisation spécialisés, notamment en matière d'accompagnement social. **Malgré l'efficacité de ces outils de mutualisation, l'agence relève un niveau d'information insuffisant des conseils d'administration des différentes sociétés du groupe sur les coûts des prestations mutualisées**.

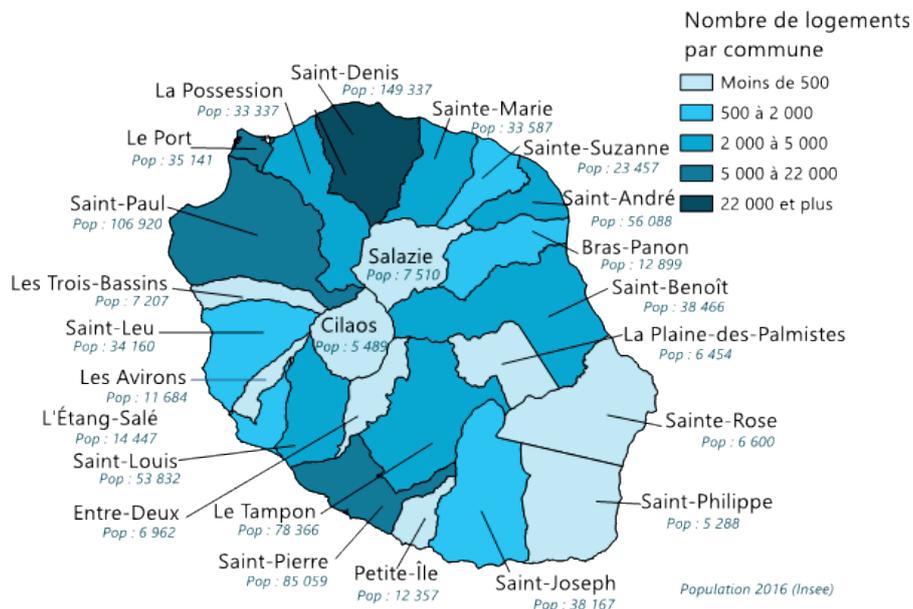
Il convient également de signaler des points de vigilance et des marges de progression en matière de gestion locative, afin de **répondre au mieux à sa mission sociale**. La politique locative des sociétés du groupe en termes de fixation des loyers nécessite ainsi d'être revue dans certaines régions afin de développer dans le parc existant une offre plus importante de logements à bas loyers. Il est à noter que l'agence a également observé que plusieurs sociétés ont augmenté lors des relocations sur la période contrôlée les loyers au plafond réglementé. Par ailleurs, les pratiques de provisionnement des charges dans le groupe sont dans leur ensemble excessivement prudentielles.

Une approche financière agrégée des entités du groupe permet d'observer qu'au 31 décembre 2018, le groupe affiche **une situation financière globalement saine et solide**. Cette situation se caractérise par un bon niveau de capitaux propres et de fonds de roulement net global, ainsi qu'une confortable trésorerie. Nonobstant de **solides fondamentaux financiers qui lui permettent de soutenir son programme d'investissement**, le groupe doit **accorder une attention particulière à la maîtrise de son coût de gestion qui constitue un enjeu majeur**. Il doit en conséquence **engager un plan d'action pour optimiser son efficacité** qui s'avère par ailleurs insuffisamment lisible en raison de l'absence d'une fonction efficace de contrôle de gestion. Enfin, tout en analysant positivement les récentes évolutions du groupe qui contribuent à une clarification et à une simplification de sa structuration, l'agence relève que trois points doivent encore faire l'objet d'une attention : le positionnement au sein du groupe d'une filiale spécialisée dans le logement très social, la gestion des logements non conventionnés et la mutualisation des fonctions de maîtrise d'ouvrage au sein du groupe.

## ■ ■ ■ ■ LA RÉUNION ET PARIS, DEUX TERRITOIRES AVEC D'IMPORTANTES ENJEUX EN TERMES DE LOGEMENT SOCIAL

En complément des approches individuelles ou à l'échelle de groupes évoquées ci-dessus, le présent rapport comporte deux synthèses portant sur des territoires avec d'importants enjeux particuliers en termes de logement social. Il s'agit de la ville de Paris et de La Réunion.

L'agence a réalisé en 2018 les contrôles des principaux bailleurs de **La Réunion**, que sont la SEM société immobilière du département de La Réunion ou SIDR (25 740 logements), la SA d'HLM de La Réunion ou SHLMR (24 980 logements) et les SEM locales : la SEMAC, société d'économie mixte d'aménagement et de construction (4 300 logements), la société de développement et de gestion d'immobilier social ou SODEGIS (3 730 logements) et la SODIAC, société dionysienne d'aménagement et de construction (3 240 logements). Les deux autres SEM locales ont été contrôlées en 2016 en ce qui concerne la société d'équipement du département de La Réunion ou SEDRE (4 070 logements) et antérieurement à la création de l'agence en ce qui concerne la société d'économie mixte d'aménagement de développement et d'équipement de La Réunion ou SEMADER (7 490 logements). Sur la période 2015-2018, le taux de contrôle de l'Ancols a donc porté sur 90 % du parc des organismes de logement social de l'île de La Réunion, soit 66 060 logements. Il ressort des contrôles de l'agence que **les opérateurs de logement social implantés sur l'île sont confrontés à une forte précarité des locataires et à des enjeux patrimoniaux importants**. La Réunion se caractérise par un contexte socio-économique impacté par un important dynamisme démographique et un secteur du logement social avec un poids prépondérant des sociétés d'économie mixte. L'activité des organismes montre **une priorité donnée au développement de l'offre au détriment de l'entretien et de la réhabilitation du parc dans un contexte climatique exigeant et au regard d'une tension locative en diminution**. En effet, les opérateurs de La Réunion, jusqu'à présent fortement mobilisés par le développement quantitatif de leur parc de logements sur un petit territoire avec une forte croissance démographique et une très grande précarité, sont de plus en plus soumis à des enjeux de qualité des constructions mais surtout d'entretien et de maintenance du parc existant, avec deux finalités majeures que sont la pérennisation du patrimoine et la qualité du service rendu aux locataires. La revue de l'offre des différents organismes met par ailleurs en évidence la **nécessité d'une amélioration de l'accessibilité économique du parc social** au regard de la situation des demandeurs et de l'augmentation des difficultés des locataires. **Une vigilance particulière s'impose également aux opérateurs présents sur l'île face aux risques locatifs avec un accroissement de la vacance dans l'est de l'île et le niveau croissant des créances locatives impayées**. L'analyse de la situation financière des opérateurs de l'île révèle, à la date de réalisation des contrôles de l'agence, pour certains petits organismes (SODEGIS, et un peu moins la SODIAC), une **situation préoccupante et des marges de**



Parc de logements sociaux de La Réunion

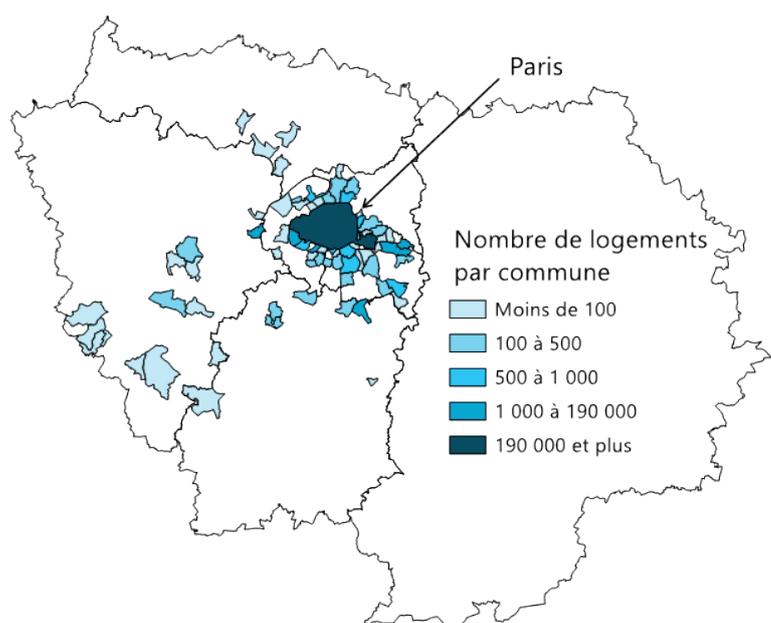
La revue de l'offre des différents organismes met par ailleurs en évidence la **nécessité d'une amélioration de l'accessibilité économique du parc social** au regard de la situation des demandeurs et de l'augmentation des difficultés des locataires. **Une vigilance particulière s'impose également aux opérateurs présents sur l'île face aux risques locatifs avec un accroissement de la vacance dans l'est de l'île et le niveau croissant des créances locatives impayées**. L'analyse de la situation financière des opérateurs de l'île révèle, à la date de réalisation des contrôles de l'agence, pour certains petits organismes (SODEGIS, et un peu moins la SODIAC), une **situation préoccupante et des marges de**

**manœuvre financières globalement insuffisantes en dépit d'un niveau d'aide publique très élevé.**

Cette situation requiert de la part de ces organismes toutes les initiatives idoines pour leur permettre de faire face à leurs enjeux, y compris des réflexions en termes de rapprochement, voire de regroupements avec d'autres opérateurs à l'échelle du département. Enfin, il convient de signaler pour tous les opérateurs de l'île, indépendamment de leur taille, la **nécessité d'une recherche d'efficience des organisations internes et d'une démarche de réduction des coûts de gestion, notamment de la masse salariale.**

Avec un marché du logement particulièrement tendu, la ville de Paris présente plusieurs caractéristiques qui en font un territoire singulier avec un nombre élevé d'opérateurs de logement social. Parmi ces opérateurs, l'agence a réalisé en 2017 et 2018 les contrôles des **principaux bailleurs contrôlés par la ville de Paris** : la SEM Elogie-Siemp (26 400 logements), la SEM Régie Immobilière de la Ville de Paris RIVP (56 890 logements) ainsi que sa filiale la SA d'HLM Habitat Social Français HSF (2 650 logements) et l'OPH Paris Habitat (125 490 logements) ainsi que sa filiale la SA d'HLM Aximo (2 260 logements). Issus d'une histoire composite et de statuts différents (office public de l'habitat, société anonyme HLM ou société d'économie mixte), ces organismes concourent tous à la politique de l'habitat impulsée par la ville de Paris, la RIVP se caractérisant par une histoire particulière, s'agissant à l'origine d'une foncière de logements intermédiaires dans laquelle la ville de Paris était minoritaire. Le parc de ces organismes se concentre logiquement sur la ville de Paris, mais ils détiennent également dans une proportion nettement moindre des logements dans les départements limitrophes, voire dans des communes à la périphérie de la région Île-de-France. Ce sont des **acteurs majeurs de la politique locale de l'habitat, activement pilotés et soutenus par la collectivité.** Ils proposent une **offre diversifiée et très attractive**

**au regard du marché libre dans un contexte de tension locative très soutenue et de demande de logement social durablement élevée.** Leur action s'inscrit dans le cadre de **contrats d'objectifs et de moyens conclus avec la ville de Paris qui leur apporte un niveau élevé d'aides publiques pour le développement de l'offre et la rénovation du patrimoine. Dans une logique de rééquilibrage de l'offre de logement social sur tous les arrondissements, les aides directes de la ville sont parfois très significatives avec des opérations qui se réalisent à des prix de revient élevés.** L'examen de la situation financière des opérateurs met en évidence des **marges de manœuvre financières conséquentes, malgré une efficience de gestion insuffisante.** En effet, nonobstant le différentiel entre le coût de la vie en région parisienne et le coût de la vie dans les autres régions, les contrôles réalisés par l'agence révèlent une maîtrise des coûts de gestion insuffisante et une nécessité d'optimisation de l'efficience des organismes contrôlés par la ville de Paris. Enfin, **dans un but de développer l'offre de logement social avec de fortes contraintes sur le foncier disponible, la ville de Paris et ses bailleurs ont recours au conventionnement en place** dont les modalités de mise en œuvre soulevaient des difficultés d'application des règles relatives au supplément de loyer de solidarité (SLS). **Consécutivement**



*Implantation des logements sociaux des opérateurs contrôlés par la ville de Paris*

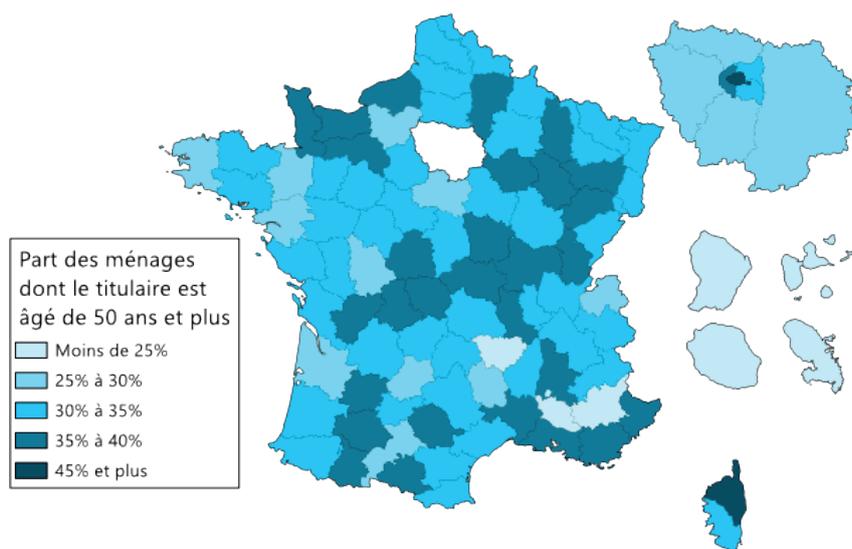
aux contrôles de l'agence, des évolutions législatives sont intervenues et les particularités de ces opérations sont désormais mieux prises en compte par le législateur avec notamment un plafonnement

du SLS pour les nouveaux logements conventionnés qui tient compte des loyers moyens constatés dans la zone géographique.

## ■ ■ ■ ■ LA PROBLÉMATIQUE DES PERSONNES ÂGÉES : UN ENJEU CROISSANT POUR LES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

Dans le prolongement de l'insertion figurant dans l'édition 2017 du rapport public annuel de contrôle de l'agence, les contrôles réalisés en 2018 ont permis d'analyser les démarches de prise en compte de la problématique des personnes âgées par les organismes de logement social. Le conseil d'administration de l'ANCOLS a en effet retenu l'examen de la politique des organismes de logement social en direction des personnes âgées comme un axe prioritaire devant faire l'objet d'un examen particulier à l'occasion des contrôles réalisés à partir de l'année 2018.

En termes d'occupation du parc social en 2018, les ménages dont le locataire référent est âgé de 65 ans et plus représentent 24 % de l'ensemble des ménages locataires des organismes de logement social. Par ailleurs, 30 % des logements du parc des organismes de logement social sont occupés en 2018 par des ménages dont le référent a entre 50 et 64 ans. En cumulant ces deux chiffres, il en résulte que **plus d'un logement social sur deux est potentiellement concerné par le vieillissement d'au moins un de ses occupants à court ou moyen terme**, en l'absence de



mobilité externe au parc social des locataires concernés. La problématique de l'accueil des personnes âgées constitue donc un enjeu majeur dont l'acuité devrait croître au cours des prochaines années. Pour y faire face, les politiques des organismes de logement social en matière de prise en compte du vieillissement de la population recouvrent plusieurs axes d'intervention ou de partenariats. Ces axes portent en particulier sur :

- ▶ l'**accessibilité** des logements aux personnes à mobilité réduite ;
- ▶ l'**adaptation** des logements au vieillissement ;
- ▶ la gestion locative avec les actions en matière de **politique de loyers** et les **mutations au sein du parc** ;

▶ l'organisation voire la dispense de **services aux domiciles des personnes et/ou à proximité**.

Les enseignements des contrôles réalisés en 2018 en France métropolitaine en matière d'intervention des organismes de logement social en direction des personnes âgées montrent que **la problématique du vieillissement et notamment de la perte de mobilité de la population nécessite, en dépit d'un accroissement de la prise en compte et de réalisations déjà effectives, une attention et une mobilisation accrues de la part des organismes au regard des enjeux, de la spécificité de leur parc et de la proportion de ménages locataires potentiellement concernés**. Ces contrôles permettent une première revue des pra-

tiques, qui relèvent pour une part importante de démarches expérimentales. Compte tenu de la nécessité de bénéficier d'un recul suffisant pour pouvoir évaluer ces dispositifs, **les rapports de contrôle diffusés et le présent rapport public ne développent pas les montages juridiques mis en œuvre et n'incluent pas de conclusions évaluatives en termes d'adéquation, de pertinence ou d'efficience.** Ils mettent en évidence **une importante variabilité en termes d'intensité et de modalités de prise en compte de la problématique du vieillissement des ménages par les organismes de logement social.** Première composante de la démarche à mettre en œuvre, **la connaissance par les organismes des besoins de**

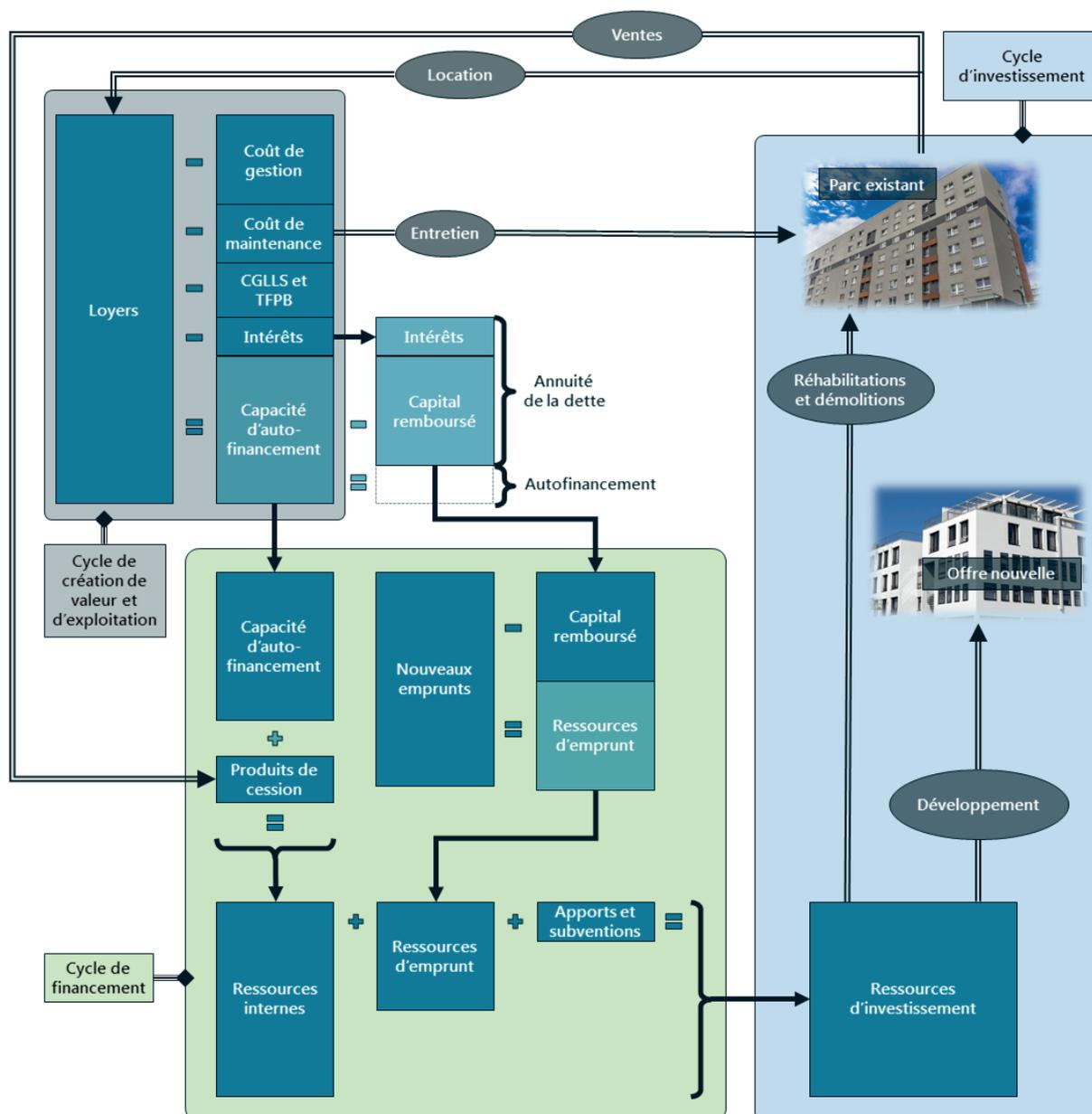
**traitement de la problématique des personnes âgées s'avère insuffisamment développée.** Ainsi, la connaissance par les bailleurs des caractéristiques de leur parc en termes d'adaptation à la problématique du vieillissement est plus fréquente que celle des besoins effectifs et prospectifs des ménages concernés par l'enjeu du vieillissement. Il en résulte que **les solutions développées par les organismes pour répondre aux enjeux des personnes âgées prennent la forme d'actions éparses et/ou ponctuelles sans s'inscrire systématiquement dans une approche réellement stratégique.** Il en est ainsi en matière d'adaptation des logements à la mobilité réduite pour laquelle l'agence note la nécessité d'évo-

luer vers une démarche proactive. Enfin, les contrôles effectués en 2018 montrent que **le développement d'opérations dédiées aux personnes âgées comporte parfois un enjeu insuffisamment appréhendé par les organismes de maîtrise du risque économique, voire de risques juridiques** au regard des mécanismes mobilisés. C'est notamment le cas en matière de services domiciliés ou de proximité dispensés aux personnes âgées pour lesquels les organismes doivent veiller à rester dans les limites de leur objet social réglementaire, même si ces services sont souvent proposés avec un recours à des intervenants spécialisés dans une logique de complémentarité.

## ■ ■ ■ ■ UNE ÉVOLUTION DE LA DÉMARCHE D'ANALYSE FINANCIÈRE UTILISÉE DANS LE CADRE DES CONTRÔLES DE L'AGENCE

**L'**évolution de l'environnement financier des organismes (titres participatifs, prêts « hauts de bilan », prêts in fine, ...) et **leur niveau de maturité économique au regard de l'âge et de la taille de leur patrimoine locatif**, rendent nécessaire une adaptation des méthodes d'analyse financière utilisées par l'agence dans le cadre de ses missions de contrôle. Ce rapport public est l'occasion d'une présentation de l'évolution de la **démarche de diagnostic financier rétrospectif et prospectif utilisée par l'Ancols dans ses missions de contrôle des organismes de logement social.**

Cette démarche, illustrée avec les données agrégées des SA HLM et des OPH des exercices 2015 à 2017, est **déclinée dans le cadre des missions de contrôle de l'agence avec le cas échéant les spécificités idoines pour les organismes exerçant plusieurs activités ou ayant par exemple une activité d'accession sociale significative ou prépondérante.** Elle suit une double logique : **convergence avec les méthodes couramment utilisées en matière d'analyse financière et cohérence avec la réalité économique des organismes, indépendamment de conventions comptables ou administratives.** Le schéma d'analyse retenu s'inscrit dans une approche globale intégrant la capacité de l'organisme à mobiliser tout le potentiel économique et financier de son patrimoine, principalement en termes de valeur locative. **Ce schéma relativise fortement la place du critère de l'autofinancement net** qui permet d'avoir une indication sur les risques de défaut de paiement de l'organisme, mais qui ne constitue pas un agrégat suffisamment représentatif de la dynamique économique et financière globale de l'organisme. Le diagnostic financier de



l'agence vise notamment à identifier des marges de manœuvre de l'organisme pour réaliser sa mission et non comme une fin en soi. Il s'appuie sur **une vision du fonctionnement des organismes contrôlés s'articulant autour de trois cycles** dont l'interaction traduit leur cinétique économique et financière. Il s'agit du **cycle d'exploitation et de création de valeur**, du **cycle de financement** et du **cycle d'investissement**.

Le parc existant génère les loyers qui permettent de couvrir les charges, à savoir les coûts de gestion, les coûts de maintenance servant pour l'entretien de ce parc, les cotisations à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), les impôts dont principalement la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et les intérêts de la dette. **Cette dynamique est créatrice de valeur via l'excédent brut d'exploitation (EBE) et aboutit à un solde représenté par la capacité d'autofinancement (CAF) qui matérialise l'aptitude de l'organisme à générer de la trésorerie pour contribuer au financement des investissements.** Dans le cadre d'une approche globale du financement des projets, la capacité d'autofinancement se combine avec les produits de cession de biens issus du parc existant pour former les ressources internes. Agrégées avec les ressources externes qui sont principalement des ressources d'emprunts, elles permettent le financement des investissements, les réhabilitations ou les démolitions impactant le parc existant, ainsi que les opérations de développement permettant la création d'une offre nouvelle.

## MOT DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION ET DU DIRECTEUR GÉNÉRAL SYNTHÈSE

### ■ ■ ■ ■ ORGANISATION ET BILAN DES CONTRÔLES

#### ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA MISSION DE CONTRÔLE ET DE GESTION DES SUITES

- Organisation du contrôle et des suites
- Programmation des contrôles
- Processus d'établissement des rapports de contrôle

#### ACTIVITÉ ANNUELLE DE CONTRÔLE

#### BILAN GLOBAL 2015-2018 DE CONTRÔLE DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

### ■ ■ ■ ■ FOCUS INDIVIDUELS

#### HABITATS DE HAUTE ALSACE (68) : UN AJUSTEMENT EXCESSIVEMENT PRUDENTIEL DES AMBITIONS PATRIMONIALES SUITE À L'ANNONCE DE LA RÉDUCTION DE LOYER DE SOLIDARITÉ

- Une situation financière confortable
- Une ambition patrimoniale révisée à la baisse au vu des réformes de la loi de finance 2018
- Des objectifs initiaux qui peuvent être tenus ... y compris avec l'effet de la RLS

#### L'OPH D'AUBERVILLIERS (93), UN ORGANISME AU RÔLE SOCIAL IMPORTANT DONT LA VIABILITÉ EST FORTEMENT COMPROMISE PAR DE GRAVES INSUFFISANCES DE GESTION

- Une évolution préoccupante de la situation financière de l'organisme en termes d'équilibre d'exploitation
- Un fonctionnement interne non optimisé et des outils de gestion déficients
- Des perspectives soutenables mais handicapées par une gestion défailante
- Des opportunités offertes par le cadre de restructuration prévue par la loi Elan du 23 novembre 2018 à saisir

#### L'OPH DE LA MÉTROPOLE DU GRAND NANCY (54), UN OPÉRATEUR MOBILISÉ POUR ACCOMPLIR SA MISSION SOCIALE ET CONFRONTÉ À D'IMPORTANTES ENJEUX DE RÉNOVATION URBAINE

- Un organisme assurant sa mission sociale en logeant des ménages économiquement plus fragiles que les autres bailleurs
- Un fonctionnement contraint par la structure du parc et l'exposition aux actions de rénovation urbaine

#### QUEVILLY HABITAT (76), UNE SA D'HLM CONTRÔLÉE PAR LA VILLE ET EN SITUATION DE QUASI-MONOPOLE SUR SON TERRITOIRE

- Un organisme fortement intégré à la ville de Grand-Quevilly
- Un déficit d'accueil des populations modestes par l'organisme
- La nécessité d'un rééquilibrage de la politique d'attribution

## HABITAT DE L'ILL (67), UNE COOPÉRATIVE DYNAMIQUE DANS LE DOMAINE DE L'ACCESSION SOCIALE MAIS AVEC UN RÔLE SOCIAL INSUFFISAMMENT AVÉRÉ

Une activité soutenue d'accèsion sociale

Un effet prononcé d'éviction du parc locatif des ménages les plus modestes

## SÈVRE LOIRE HABITAT (49) : UN ORGANISME BIEN GÉRÉ QUI REMPLIT EFFICACEMENT SA MISSION DE LOGEMENT DE MÉNAGES AUX RESSOURCES MODESTES

Un rôle social affirmé et effectif

Une gestion rigoureuse et une organisation adaptée au service du locataire

## LE PÔLE LOGEMENT SOCIAL DU GROUPE PROCIVIS NORD (59) : SOCIÉTÉ RÉGIONALE DES CITÉS JARDINS ET MAISONS D'EN FRANCE NORD, DEUX SOCIÉTÉS DYNAMIQUES ET PROSPÈRES DONT L'ACTIVITÉ DOIT ÊTRE PLUS EN PHASE AVEC LEUR OBJET SOCIAL

Une activité de bailleur social dont le caractère social est perfectible notamment au regard des populations logées

Une activité d'accèsion à la propriété dans des conditions qui interrogent sur l'effectivité du rôle social

## VAR HABITAT (83) : UN RÔLE EFFECTIF D'ACCUEIL DE MÉNAGES AUX RESSOURCES MODESTES AVEC UNE OFFRE DE LOGEMENTS À UN NIVEAU DE LOYER ACCESSIBLE

Un organisme piloté et organisé avec un objectif d'efficacité

Une réelle accessibilité économique du parc

Une politique sociale d'attribution avérée malgré l'observation de quelques irrégularités

## LE GROUPE BATIGÈRE : UNE ORGANISATION EFFICACE MAIS INSUFFISAMMENT EFFICIENTE

Un groupe diversifié implanté principalement dans le Grand Est et en Île-de-France

Un fonctionnement structuré et piloté, caractérisé par une culture d'entreprise et une recherche de la qualité de service

Des outils de mutualisation spécialisés, notamment en matière d'accompagnement social

Des points de vigilance et des marges de progression en matière de gestion locative, afin de répondre au mieux à sa mission sociale

Une situation financière saine, mais des coûts de gestion élevés

Une stratégie de groupe à clarifier sur certains segments d'intervention

## ■ ■ ■ ■ FOCUS TERRITORIAUX

### LA RÉUNION : DES OPÉRATEURS DU LOGEMENT SOCIAL CONFRONTÉS À UNE FORTE PRÉCARITÉ DES LOCATAIRES ET DES ENJEUX PATRIMONIAUX IMPORTANTS

Un contexte socio-économique impacté par un important dynamisme démographique et un secteur du logement social caractérisé par un poids prépondérant des sociétés d'économie mixte

Une priorité donnée au développement de l'offre au détriment de l'entretien et de la réhabilitation du parc dans un contexte climatique exigeant et une tension locative moins importante que dans d'autres territoires ultramarins

Une accessibilité économique du parc social à accroître au regard de la situation des demandeurs et de l'augmentation des difficultés des locataires

Une situation financière de certains opérateurs préoccupante et des marges de manœuvre financières globalement insuffisantes en dépit d'un niveau d'aide publique très élevé

Des opérateurs soumis à des enjeux importants qui nécessitent une mobilisation des organes de gouvernance et des organisations efficaces

## LES OPÉRATEURS DE LA VILLE DE PARIS (75), DES ACTEURS MAJEURS DE LA POLITIQUE LOCALE DE L'HABITAT, ACTIVEMENT PILOTÉS ET SOUTENUS PAR LA COLLECTIVITÉ

Une offre diversifiée et très attractive au regard du marché libre dans un contexte de tension locative très soutenue et de demande de logement social durablement élevée

Une inscription des actions des bailleurs contrôlés par la ville de Paris dans un contrat d'objectifs et de moyens

Un niveau élevé d'aides publiques consenties par la collectivité pour le développement de l'offre et la rénovation du patrimoine

Des marges de manœuvre financières conséquentes, malgré une efficacité de gestion insuffisante

Une politique d'attribution des logements complexe à mettre en œuvre, mais performante à plusieurs égards

Une politique de développement avec des conventionnements de logements « en place » ayant entraîné des irrégularités en termes d'application de la réglementation

### ■ ■ ■ ■ FOCUS THÉMATIQUES

#### DIAGNOSTIC FINANCIER RÉTROSPECTIF ET PROSPECTIF DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL : UNE PRÉSENTATION DE L'APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE UTILISÉE PAR L'ANCOLS DANS SES MISSIONS DE CONTRÔLE

Principes méthodologiques

Analyse synoptique de la cinétique des cycles économiques et financiers

Cycle de création de valeur : analyse de l'exploitation

Cycles de financement et d'investissement : analyse de la structure financière et des marges de manœuvre

#### LA PROBLÉMATIQUE DU VIEILLISSEMENT DES MÉNAGES POUR LES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL : DES NIVEAUX ET DES MODALITÉS DE PRISE EN COMPTE VARIABLES

La connaissance par les organismes des besoins de traitement de la problématique des personnes âgées : une démarche insuffisamment développée

La stratégie des organismes en direction des personnes âgées : une dynamique perfectible

L'adaptation des logements à la mobilité réduite : une nécessité de passer d'une démarche ponctuelle à une démarche proactive

Le développement d'opérations dédiées aux personnes âgées : un enjeu d'évolution de l'offre et de maîtrise du risque économique

Des services domiciliés ou de proximité dispensés aux personnes âgées : un recours à des intervenants spécialisés dans une logique de complémentarité

### ■ ■ ■ ■ SUITES ADMINISTRATIVES DONNÉES AUX CONTRÔLES

PROPOSITIONS DE SANCTIONS AU MINISTRE CHARGÉ DU LOGEMENT

AUTRES SUITES CONSÉCUTIVES AUX CONTRÔLES

### ■ ■ ■ ■ DROITS DE RÉPONSE