



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

OFFICE PUBLIC DE L'HABITAT DE L'ORNE

(Orne)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 10 octobre 2024

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	4
1 INTRODUCTION.....	5
2 LE TERRITOIRE, LA GOUVERNANCE ET LA STRATÉGIE	5
2.1 Le territoire de l'office	5
2.2 La création d'une société anonyme de coordination	6
2.3 Les instances dirigeantes de l'office	7
2.4 La stratégie de l'office.....	7
3 LA GESTION DU PATRIMOINE	12
3.1 La connaissance de l'état du patrimoine et ses caractéristiques.....	12
3.2 La gestion du parc immobilier comparée aux objectifs du plan stratégique de patrimoine	13
4 LA POLITIQUE D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS.....	21
4.1 Le cadre juridique de la politique d'attribution.....	21
4.2 Les modalités de traitement des demandes	23
4.3 L'atteinte des objectifs	26
5 LA GESTION LOCATIVE	27
5.1 La gestion des loyers et des impayés.....	27
5.2 La mobilité des locataires et la vacance des logements	28
5.3 La qualité de service.....	29
6 LA SITUATION FINANCIÈRE	32
6.1 Le cadre financier.....	32
6.2 L'évolution de la situation financière.....	34
7 LA COMMANDE PUBLIQUE	38
7.1 L'organisation de la commande publique	39
7.2 Les achats hors procédure	40
7.3 L'analyse d'un échantillon de marchés	41
8 LES RESSOURCES HUMAINES	41
8.1 L'évolution des effectifs.....	42
8.2 La masse salariale.....	42
8.3 L'absentéisme et la prime d'assiduité	43
ANNEXE	44

SYNTHÈSE

L'office public de l'habitat de l'Orne est le principal bailleur social du département. Il gère 12 000 logements et intervient sur le département de l'Orne, territoire caractérisé par un marché locatif détendu, par une population relativement vieillissante et peu aisée par rapport à la moyenne nationale. À l'instar du territoire national, la part des ménages de petite taille tend à augmenter. Ces caractéristiques ont pour conséquences un taux de vacance des logements élevé, une faible tension sur la demande de logement social, et une exigence d'adaptation des logements aux nouveaux besoins des demandeurs.

La stratégie de l'office s'appuie sur des diagnostics étayés et complets du territoire, de la population et du patrimoine. Les spécificités du territoire, des demandeurs de logements et l'état du patrimoine l'ont amené à mettre la priorité sur les réhabilitations de logements plus que sur la construction, stratégie adaptée aux enjeux du territoire.

Le conseil d'administration révisé tous les ans les objectifs de mise en chantier des opérations de réhabilitation, de production et de démolition de logements.

Néanmoins, cette instance ne dispose pas d'un bilan de l'atteinte des précédents objectifs, ce qui ne contribue pas à une information et une décision éclairée.

Cette stratégie s'est traduite par un effort sur les réhabilitations très supérieur à la médiane nationale, de 1 633 logements réhabilités depuis 2019, soit plus de 13 % du parc. Les réhabilitations ont eu pour objet la rénovation énergétique, l'amélioration du niveau de confort, et l'adaptation aux personnes âgées ou handicapées.

Toutefois, l'office ne parvient pas à atteindre ses objectifs stratégiques, en particulier pour la production de logements. De même, les mises en chantier de démolitions, envisagées à hauteur de 526 dans la stratégie, n'ont été que de 256. L'ampleur de la restructuration du parc envisagée dans la stratégie est donc moins ambitieuse dans les faits, et repose surtout sur les réhabilitations.

En outre, la fiabilité de la trajectoire d'éradication dans le patrimoine des logements classés F et G respectivement en 2025 et 2028, conformément à l'objectif imposé par la loi « Climat et résilience », ne peut être garantie, dès lors que la performance énergétique du parc n'est que très partiellement actualisée.

Le processus d'attribution des logements est conforme à la réglementation.

Les objectifs légaux d'accès au logement des publics prioritaires et de mixité sociale sont globalement atteints. La faiblesse du délai moyen d'attente, de six mois, témoigne d'une faible tension sur le marché locatif social, qui permet à l'office de satisfaire un grand nombre de demandes. Celui-ci met en œuvre une politique active de services aux locataires, dont témoigne le taux de satisfaction élevé dans les enquêtes réalisées.

Les procédures d'achats souffrent d'un défaut de mise en concurrence de prestations récurrentes, qui en vertu du code de la commande publique, devraient être globalisées pour faire l'objet d'une procédure de mise en concurrence. La gestion des ressources humaines n'appelle pas d'observation, les effectifs et la masse salariale sont d'ailleurs inférieurs à la médiane nationale, sauf pour une prime versée aux fonctionnaires sans fondement légal.

Enfin, la situation financière de l'office est saine et se caractérise par un autofinancement élevé et un niveau d'endettement inférieur à la médiane nationale.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (performance) : Établir un bilan de la mise en œuvre du plan stratégique de patrimoine avant le vote de chaque avenant.

Recommandation n° 2. (performance) : Actualiser les diagnostics de performance énergétique de l'ensemble du parc.

Recommandation n° 3. (performance) : Formaliser un plan d'action complétant la carte des risques.

Recommandation n° 4. (régularité) : Comptabiliser le produit des certificats d'économie d'énergie comme une subvention d'investissement transférable – règlement comptable ANC 2015-04 applicable aux offices publics de l'habitat et avis de la commission des études comptables du 1^{er} juillet 2021.

Recommandation n° 5. (performance) : Élaborer une nomenclature des achats.

Recommandation n° 6. (régularité) : Mettre en concurrence les commandes supérieures au seuil (Code de la commande publique).

Recommandation n° 7. (régularité) : Supprimer la prime d'assiduité versée aux fonctionnaires – article L. 714-4 du code général de la fonction publique.

1 INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Normandie a inscrit à son programme l'examen de la gestion de l'office public d'habitat de l'Orne (OPH Orne) à partir de l'année 2019. Par lettres en date du 9 mai 2023, puis du 16 janvier 2024 qui précisait le changement de rapporteur, le président de la chambre en a informé M. Christophe Bouscaud, directeur général. L'entretien de fin de contrôle avec le rapporteur a eu lieu le 25 mars 2024.

Lors de sa séance du 23 avril 2024, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2019 à 2023. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Bouscaud, et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 10 octobre 2024, le présent rapport d'observations définitives.

Le contrôle a notamment porté sur le fonctionnement institutionnel et la stratégie de l'office, la gestion patrimoniale et l'atteinte des objectifs, la gestion locative et sociale, la politique d'attribution des logements, la situation financière, la commande publique et les ressources humaines.

Les « dossiers individuels de situation »¹, fiches de la fédération nationale des OPH reprenant les données patrimoniales et de la gestion locative et financière de l'office, et la comparaison des indicateurs avec la médiane nationale ont été une source d'informations précieuses, permettant de situer l'office par rapport à la moyenne et de détecter rapidement ses points forts et faibles.

2 LE TERRITOIRE, LA GOUVERNANCE ET LA STRATÉGIE

Orne Habitat est un office public de l'habitat (OPH), c'est-à-dire un établissement public local à caractère industriel et commercial, rattaché au département de l'Orne. Il a été créé par décret en 1929 et son fonctionnement et ses compétences sont définis par le code de la construction et de l'habitation (CCH).

La loi attribue aux offices publics de l'habitat onze missions principales qui peuvent être résumées par la construction, la gestion et la mise en location de locaux à usage d'habitation, à des ménages à revenus modestes.

2.1 Le territoire de l'office

Orne Habitat intervient essentiellement sur le département de l'Orne et, comme l'autorise l'article L. 421-5 du CCH, intervient de manière marginale² sur un département limitrophe, l'Eure. Il gère 12 082 logements, dont 11 372 logements familiaux et 710 logements en foyers³.

¹ Les dossiers individuels de situation (DIS) de l'année 2023 n'étaient pas encore disponibles à la fin du contrôle.

² 255 logements en tout.

³ Données au 31 décembre 2022.

L'Orne est un département rural où la population est en baisse constante depuis le début des années 1980. Au 1^{er} janvier 2020, il comptait 278 475 habitants⁴, contre 292 210 en 2009. La population des principales agglomérations, Alençon (55 816 en 2020, 57 334 en 2009), Flers (53 227 en 2020, 55 155 en 2009), et Argentan (33 402 en 2020, 34 783 en 2009), recule également.

La totalité du parc immobilier est classé en zone C dans laquelle il n'y a aucune tension sur le marché immobilier selon la classification des zones de tension⁵. Le marché locatif ornaïse est dit « détendu », ce qui signifie qu'il y a beaucoup d'offres par rapport aux demandes. Cette situation se traduit par un niveau de loyer relativement bas. Ainsi, sur le territoire de la communauté urbaine d'Alençon, le loyer médian de l'ensemble du parc locatif est de 7,70 € le mètre carré, et de 5 € le mètre carré pour le seul parc locatif social⁶, pour une moyenne nationale de 8,20 € pour une maison et 9,38 € pour un appartement. Le taux de vacance des logements est de 11 % dans l'Orne contre 8 % en France métropolitaine. Ces données départementales traduisent un niveau élevé de vacance des logements sociaux et un faible délai d'attente de logement.

La population ornaïse des personnes âgées de 60 ans et plus représentent 34 % de la population totale d'un département, contre 26 % pour la France métropolitaine, en augmentation de sept points depuis 2019⁷. En outre, la part des ménages fiscaux imposés dans l'Orne est de 45 %, soit huit points de moins qu'au plan national.

De manière équivalente au reste du territoire national, la composition des ménages a évolué ces dernières années. Entre 2009 et 2020, la part des ménages composés d'une seule personne est passée de 34 à 38 % des ménages, et celle des ménages d'un couple avec enfants a baissé dans des proportions quasi identiques. La demande de logements de petite taille tend donc à augmenter.

2.2 La création d'une société anonyme de coordination

Orne Habitat a créé, avec l'autre principal bailleur social du département, la société privée Logissia⁸, filiale du groupe Action Logement⁹, une « société anonyme de coordination ».

La société anonyme de coordination (SAC)¹⁰ permet aux organismes HLM de se regrouper pour se coordonner et mener des actions en commun. Le but de la création de cette société est de disposer au niveau départemental d'un outil de coordination des deux principaux acteurs du logement social. Elle découle d'une réflexion engagée en 2011 sous l'égide du département de l'Orne, dans le but de renforcer la complémentarité entre les organismes de logement social du département.

Les statuts de la SAC, signés le 28 février 2023, précisent que la société est dotée d'un capital social de 40 000 €, partagé à parts égales entre les deux associés. La société a obtenu l'agrément de l'État le 9 juillet 2023. Les deux actionnaires sont représentés à parité au conseil

⁴ Source Insee, population légale en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2023 – « population municipale ».

⁵ Au sens de l'article D. 304-1 du CCH.

⁶ Source : Observatoire des loyers de l'Orne – données au 1^{er} janvier 2022.

⁷ Source Insee.

⁸ Avec un patrimoine de 10 650 logements.

⁹ Groupe qui collecte la participation des employeurs à l'effort de construction des logements, ou « 1 % logement ».

¹⁰ Véhicule juridique institué par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi ELAN ».

d'administration¹¹, et la direction générale est assurée par le directeur général de chaque actionnaire, par alternance tous les trois ans.

La SAC ainsi créée devra adopter, pour l'ensemble du groupe constitué de ses deux actionnaires, un cadre stratégique, un plan stratégique de patrimoine, une convention d'utilité sociale, définir la politique d'achat hors investissements immobiliers et la politique technique, c'est-à-dire la gestion de l'entretien et de la maintenance¹². Elle assurera le contrôle de gestion de ses associés et pourra prendre les mesures nécessaires pour garantir la soutenabilité financière du groupe ainsi que de chacun des organismes qui le constituent. Elle pourra notamment décider d'interdire ou de limiter la distribution du résultat ou la réalisation d'un investissement. Lorsque la situation financière d'un organisme le justifie, elle pourra le mettre en demeure de lui présenter les mesures qu'il s'engage à prendre en vue de remédier à sa situation dans un délai raisonnable.

Un pacte d'actionnaires, signé le même jour, indique en préambule que la société de coordination ne constitue pas la préfiguration d'une fusion, et que les actionnaires conservent leurs organes de gouvernance et outils de gestion et leurs « particularités respectives ». Il y est indiqué que « *le rapprochement des organismes vise à une meilleure cohérence territoriale dans la gestion des patrimoines et à une meilleure efficacité, au service des partenaires locaux et des locataires* ».

Il n'est pas prévu à ce stade de mutualiser des moyens, mais de définir des politiques communes en matière d'achats, de gestion technique et de communication. Un projet d'entreprise définit les principes de ces politiques communes et les périmètres de compétences respectifs de la société et des actionnaires.

2.3 Les instances dirigeantes de l'office

La composition et les modalités de réunion du conseil d'administration n'appellent pas d'observation. Le président du conseil, président du conseil départemental de l'Orne, lui présente tous les ans à l'occasion de l'examen du budget un rapport sur la politique de l'office¹³. Le conseil d'administration est également destinataire d'un rapport annuel du directeur général dont le contenu permet aux membres du conseil d'administration de disposer d'une information complète et claire sur la politique de l'office et ses résultats¹⁴.

Les conditions de recrutement et de rémunération du directeur général n'appellent pas d'observation.

2.4 La stratégie de l'office

Les développements qui suivent ont vocation à présenter les conditions d'élaboration et le contenu des documents stratégiques de l'OPH, soit le plan stratégique de patrimoine qui porte sur le parc de logements, et la convention d'utilité sociale, qui comprend des engagements sur la politique patrimoniale, locative et sociale.

¹¹ Composé de vingt représentants, dont sept de chacun des deux actionnaires, trois des principaux EPCI du département et trois des représentants des locataires des actionnaires.

¹² En vertu de l'article L. 423-1-2 du CCH, qui liste notamment les compétences obligatoires de ce type de société.

¹³ Article R. 421-17 du CCH.

¹⁴ Article R. 421-18 du CCH.

La mise en œuvre de cette stratégie et l'exécution des objectifs et engagements pris par l'office sont examinés dans les parties relatives à la gestion patrimoniale et à la gestion locative.

2.4.1 Le plan stratégique de patrimoine

Les organismes d'habitations à loyer modéré doivent élaborer un « plan stratégique de patrimoine » (PSP) qui doit définir la stratégie d'adaptation du parc de logements à la demande¹⁵. Le PSP doit comporter une analyse du parc de logements existants et définir l'évolution des différentes composantes de ce parc, ainsi que les choix d'investissement et de gestion qui en résultent.

Orne Habitat a fait le choix de voter un nouveau PSP tous les trois ans et de l'actualiser tous les ans par avenant. Sur la période contrôlée qui s'étend de 2019 à 2023, trois PSP se sont succédé.

Le premier PSP a été voté en février 2018, pour la période 2018-2027. Il a été réalisé sur la base des données de l'Insee, des données de l'occupation du parc social et des données du patrimoine d'Orne Habitat. Le diagnostic et les orientations stratégiques qui en découlent ont été présentées au conseil départemental de l'Orne et aux services de l'État (direction départementale des territoires). Une analyse sur le territoire des quatre principaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de l'Orne et les projets de programmation sur ces territoires ont été présentés aux élus des collectivités concernées, préalablement à l'adoption du PSP.

Sa première partie, relative au parc de logements et au cadre socio-démographique, expose l'état du parc selon sa répartition territoriale, par type de logements (collectif/individuel, taille), par ancienneté et par niveau de confort (accessibilité, performance énergétique). Elle fait le bilan des mises en service, acquisitions, démolitions et ventes des dernières années. Elle présente les spécificités socio-démographiques de l'Orne, en termes notamment d'évolution de la population, des emplois, du parc de logement locatif, social ou non. Les caractéristiques des demandeurs de logement social, la typologie des demandes, les taux de rotation et de vacance, sont notamment exposés. Le plan présente le classement du parc selon son attractivité et son niveau d'autofinancement.

L'analyse du parc de logements faisait ressortir les constats d'une vacance trop élevée, en raison notamment du caractère « détendu » du marché locatif dans l'Orne et du caractère inadapté d'une partie du parc à la demande (logements trop grands en particulier), ainsi que de l'importance de l'effort de réhabilitation énergétique à mener, 48 % du parc de logements étant classé E, F ou G sur le diagnostic de performance énergétique (DPE), pour une moyenne nationale de 25 %¹⁶.

Sur la base du diagnostic du territoire et de son patrimoine, la stratégie est de poursuivre la restructuration du parc, pour l'adapter à l'évolution de la demande et procéder à des rénovations énergétiques, afin de résorber la vacance, répondre aux nouveaux besoins du territoire, et maîtriser les loyers. Ces enjeux sont traduits en objectifs chiffrés en termes d'évolution du patrimoine.

Ce premier PSP a fait l'objet de deux avenants. Le premier, adopté en décembre 2018, prend acte de la décision du conseil d'administration du 25 octobre 2018 de geler jusqu'en 2020 inclus les démolitions et les ventes de logements pour éviter de passer en-dessous du seuil de

¹⁵ Article L. 411-9 du CCH.

¹⁶ Au 1^{er} août 2016 – données du PSP 2018-2027.

12 000 logements. En effet, en dessous de ce seuil, la loi ELAN¹⁷ impose le regroupement des organismes au 1^{er} janvier 2021 sauf pour les organismes de logement social ayant leur siège dans un département dans lequel aucun autre organisme n'appartient à un groupe, ni aucun groupe n'a son siège. L'OPH Orne Habitat relève de cette exception.

Au 1^{er} octobre 2018, le parc de logements était de 11 749 logements. L'avenant gèle les démolitions en 2019 et 2020 et accélère la production de logements. Le deuxième avenant a été voté le 12 décembre 2019.

Un nouveau plan a été adopté par le conseil d'administration du 17 décembre 2020, pour la période 2021-2030. Il a été élaboré selon les mêmes modalités¹⁸ et sur la base du même type de données que le précédent. Les données sont présentées par territoire intercommunal, dont le contenu des éventuels plans locaux d'urbanisme intercommunaux est indiqué.

Le diagnostic du territoire et celui du parc y sont actualisés. Il s'appuie sur les mêmes constats que les précédents, vacance élevée et inadéquation du parc à la demande, tout en relevant une baisse de la vacance et une amélioration de l'attractivité du parc, et notamment de sa performance énergétique.

La stratégie précédente est confirmée et consiste essentiellement en la poursuite de la restructuration du parc, pour remplacer des logements collectifs par des logements individuels et continuer les travaux de rénovation énergétique. Le plan prévoit la production de 529 logements neufs, pour 60 M€, la reprise des démolitions, pour 729 logements, une reconstruction limitée à 483 logements, et la réhabilitation de 3 150 logements, pour un effort financier de plus de 100 M€. Au total, un montant de 192 M€ d'investissements était prévu entre 2021 et 2030. Comme le précédent, le PSP 2021-2030 liste des objectifs de variation et de réhabilitation du parc immobilier.

Conformément à la pratique de l'office, le PSP a été modifié les années suivantes, par deux avenants votés le 16 décembre 2021 et 15 décembre 2022. Ces avenants n'ont pas fondamentalement modifié le contenu du plan et ont ajusté à la marge la programmation des constructions, démolitions et réhabilitations.

Le PSP 2021-2030 modifié par les deux avenants précités, dans sa version de début 2023, prévoit un total de 208 M€¹⁹ d'investissement sur l'ensemble du patrimoine dont :

- La production de 616 logements neufs pour 76,6 M€ ;
- La démolition de 802 logements pour 11,8 M€ ;
- La réhabilitation de 2 742 logements pour 119,5 M€.

Enfin, un nouveau PSP pour la période 2024-2033 a été adopté le 14 décembre 2023. Il prévoit 256 M€ d'investissements pour la construction de 525 logements, 619 démolitions et 3 012 réhabilitations.

Au final, entre 2018 et 2023, l'OPH Orne Habitat aura approuvé trois PSP, chacun modifié tous les ans, soit un total de sept versions adoptées par voie d'avenants en six années. Si cette pratique n'est pas critiquable d'un point de vue juridique, elle suppose qu'un bilan des précédentes versions du PSP soit établi et présenté aux élus, avant le vote des avenants.

¹⁷ Article 81 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

¹⁸ À ceci près que la concertation a été élargie à l'ensemble des EPCI concernés par le parc de logements.

¹⁹ Source : rapport du président 2022.

Or, l'OPH, s'il suit évidemment son activité de production et ses mises en chantier, n'établit pas de bilan formel de la mise en œuvre du PSP.

Bien que le directeur général estime que les rapports présentés tous les ans par le président sur la politique de l'office et par le directeur général sur la gestion pallient cette carence, la chambre observe que ces rapports présentent des données relatives à l'évolution du patrimoine, mais sans faire de lien avec les prévisions des différents PSP.

De plus, ces données concernent les livraisons effectives des opérations, pas les mises en chantier, sur lesquelles portent les prévisions du PSP. Elles ne peuvent donc faire office de bilan de la mise en œuvre du PSP.

Les membres du conseil d'administration, à l'occasion du vote des avenants et de l'adoption d'un nouveau PSP, n'ont donc pas connaissance de l'état de la mise en œuvre effective des précédentes stratégies. Dans ces conditions, leurs décisions de modifier les différents PSP ne sont pas suffisamment éclairées.

Cette observation n'est pas purement formelle, dès lors que l'examen de l'atteinte des objectifs du PSP témoigne d'une sous-exécution chronique, qui mériterait d'être portée à la connaissance des élus (cf. la partie sur la gestion du patrimoine). Le directeur général, en réponse aux observations provisoires, s'est engagé à présenter tous les ans au conseil d'administration, à l'occasion du vote d'un nouveau PSP ou d'un avenant, un bilan de la mise en œuvre du PSP modifié. La chambre en prend acte.

Recommandation n° 1. (performance) : Établir un bilan de la mise en œuvre du plan stratégique de patrimoine avant le vote de chaque avenant.

2.4.2 La convention d'utilité sociale

Les organismes du logement social ont l'obligation de conclure avec l'État une convention d'utilité sociale (CUS) d'une durée de six ans²⁰. La convention doit notamment porter sur la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme et sur les engagements pris par l'organisme sur la qualité du service rendu aux locataires. Sur la politique d'investissement, la CUS vient compléter le PSP de l'organisme, raison pour laquelle le PSP doit précéder la CUS.

Orne Habitat avait signé une première CUS en juillet 2011, pour la période 2011-2016. Elle a donné lieu à une évaluation en mai 2018, par l'État et l'office. Le rapport d'évaluation note qu'Orne Habitat a rempli ses engagements.

La première CUS a été prorogée pour les années 2017 et 2018. Pendant deux ans, 2019 et 2020, Orne Habitat ne disposait donc pas d'une CUS, ayant obtenu du préfet de l'Orne des reports du délai de dépôt de la CUS au 30 juin 2021. Les demandes de délai de l'office étaient motivées par les réflexions alors en cours sur la création de la société de coordination.

La CUS 2021-2027 a été signée le 31 janvier 2022 par l'État, le département de l'Orne, Orne Habitat et les quatre principaux EPCI du département, la communauté urbaine d'Alençon, la communauté d'agglomération de Flers, et les communautés de communes des Pays de L'Aigle et d'Argentan.

²⁰ Article L. 445-1 du CCH.

Elle a été signée après une concertation encadrée par une délibération du conseil d'administration du 17 décembre 2020, avec les deux départements de l'Orne et de l'Eure et les EPCI signataires, ainsi qu'avec les représentants des locataires, qui s'est déroulée entre février et mai 2021. Les services de l'État ont été associés aux travaux de concertation.

Son élaboration s'est appuyée sur le diagnostic du PSP 2021-2030, sur une enquête sur l'occupation du parc social, dont les enseignements constituent la première partie de la convention et une enquête sur le service rendu, annexée à la convention. Elle contient des engagements, relatifs à la politique patrimoniale, à la qualité de service et à la gestion sociale, auxquels des indicateurs sont associés. L'évaluation du respect des engagements pris par l'office doit être effectuée par le préfet, trois ans après sa signature, aux termes de l'article R. 445-2-8 du CCH. Une évaluation doit être menée en 2024, dans la mesure où la CUS prend effet à compter de l'année 2021.

Les engagements sur l'occupation du parc social et le service rendu sont examinés dans la partie relative à la gestion locative. Ceux sur le patrimoine le sont dans la partie sur la gestion patrimoniale.

2.4.3 Les relations avec le département de l'Orne

L'office n'a pas d'autre cadre conventionnel avec le département de l'Orne que la CUS. Le département ne subventionne pas le logement social, mais garantit les emprunts souscrits. Il est associé aux travaux stratégiques de l'office, PSP et CUS. La constitution de la société de coordination, qui constitue également un axe de la stratégie de l'office, a par ailleurs été menée sous l'égide du département.

S'agissant de la politique de l'habitat et du logement dans laquelle l'office devrait s'insérer, il est précisé que le département n'a pas de plan départemental de l'habitat. Celui adopté le 23 avril 2010 est arrivé à échéance en 2016 et n'a pas été renouvelé. Il a en revanche adopté un plan d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, avec l'État. Le plan, approuvé le 17 janvier 2018, couvre la période 2017-2023 et Orne Habitat a été associé au suivi du plan (comité de pilotage et ateliers thématiques). L'OPH s'inscrit dans les objectifs du plan d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées au travers des actions de sa gestion locative et de service aux locataires, comme la prévention des impayés, l'accès des personnes âgées ou en situation de handicap au logement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La stratégie de l'office s'appuie sur des diagnostics étayés et complets du territoire, de la population et du patrimoine. La faible tension du marché immobilier, les caractéristiques sociales des demandeurs, l'évolution de la demande vers des logements de petite taille, l'état du patrimoine, sont autant de constats qui ont amené l'office à mettre la priorité sur les réhabilitations de logements plus que sur la construction de logements neufs. L'office révisé ses objectifs d'évolution du patrimoine tous les ans pour les adapter, mais ne transmet pas d'information au conseil d'administration sur l'atteinte des objectifs de l'année précédente. L'établissement d'un bilan annuel du plan stratégique de patrimoine paraît nécessaire pour que les débats au conseil soient parfaitement éclairés.

3 LA GESTION DU PATRIMOINE

3.1 La connaissance de l'état du patrimoine et ses caractéristiques

3.1.1 Le diagnostic sur l'état du patrimoine

Orne Habitat dispose depuis 2005 d'une cotation de son patrimoine selon quatre axes, commercial, technique, financier et social et permettant de caractériser l'état du parc. Chaque axe est coté par des indicateurs, au nombre de 56 au total. Les indicateurs de l'axe technique concernent ainsi notamment l'état de l'isolation phonique, la performance énergétique du bâti, l'état du réseau électrique ... Pour l'axe commercial, sont notamment pris en compte le taux de vacance, la qualité de la desserte des transports, des commerces, des espaces extérieurs ... Cette cotation est révisée chaque année par les services d'Orne Habitat entre février et mai.

Cette cotation du patrimoine s'appuie sur une base de données informatisée de gestion technique du patrimoine, sur la qualité du clos et du couvert, les éléments d'exploitation (chaudière, ascenseur, état du réseau électrique ...), base de données renseignée par les agents de proximité. Elle est également alimentée par les états des lieux et les diagnostics immobiliers réalisés à chaque nouvelle location.

Ces données ont servi de base au choix des opérations de logements à réhabiliter et de travaux sur le patrimoine inscrites au PSP pour les premières et votées annuellement par le conseil d'administration pour les secondes. Elles ont également permis d'élaborer l'état du service rendu de la CUS.

3.1.2 Les principales caractéristiques du parc de logements²¹

Au 31 décembre 2022, le parc compte 12 082 logements dont 11 372 logements familiaux et 710 logements en foyers. 30 % du parc est situé dans des « quartiers prioritaires de la politique de la ville ». Les trois quarts du parc sont situés dans les quatre principales intercommunalités de l'Orne, soit celles d'Alençon, de Flers, d'Argentan et de L'Aigle.

Le parc se caractérise par la prédominance des logements collectifs dont la part est de 71,6 % au 31 décembre 2022 sur l'ensemble du parc. Ce taux a diminué par rapport à l'année 2019, où il était de 72,4 %, en raison de la construction de nombreux logements individuels. Bien que ce taux soit très inférieur à la moyenne nationale, de 86 %²², et à la moyenne régionale, de 77,7 %, Orne Habitat le considère trop élevé, d'une part au regard de la moyenne départementale, de 68 %²³, d'autre part au regard de la structure de la demande des usagers.

Les logements sont majoritairement de grande taille, 73 % du parc étant des T3 ou plus.

En outre, 67 % du parc a été mis en service il y a plus de 40 ans. En 2019, ce taux était de 68 %. Le patrimoine de logements locatifs a été principalement construit avant les années 80, et particulièrement dans les années 60 et 70, à l'instar de la situation dans toute la France, dont 61 % du parc de logements sociaux a été construit avant les années 80.

²¹ Les sources des données de cette sous-partie sont essentiellement les DIS de 2019 à 2022.

²² Source : L'activité des offices premiers résultats 2022, Fédération des offices publics de l'habitat, 2023.

²³ Source : PSP 2021-2030.

Le parc affiche une mauvaise performance énergétique, puisque 11,3 % des logements sont classés selon le diagnostic de performance énergétique (DPE) en F ou G au 31 décembre 2022²⁴. En 2019, ce taux était de 14,5 %. La moyenne nationale des logements classés F ou G était de 3,3 %²⁵. Le parc de logements d'Orne Habitat est donc en situation de sous-performance sur le plan énergétique.

Le loyer théorique mensuel moyen est plutôt faible, de 334 €, contre 369 € pour la moyenne nationale, et 349 € pour la moyenne régionale²⁶.

3.2 La gestion du parc immobilier comparée aux objectifs du plan stratégique de patrimoine

3.2.1 L'évolution du parc de logements

Sur la période 2019-2022, le parc a progressé de 180 logements supplémentaires, correspondant à 288 acquisitions, 208 constructions neuves, 176 démolitions, 5 ventes et des « changements d'usage », correspondant pour l'essentiel à la sortie du patrimoine²⁷ de logements en résidence collective, EHPAD en l'occurrence.

Orne Habitat a acquis 288 logements sur la période, dont 126 en 2020 auprès d'Eure Habitat²⁸, dans l'optique d'accroître son parc et d'éviter de passer en-dessous de la barre des 12 000 logements (Cf. *supra*). Au total, sur la période, les acquisitions ont représenté un volume de logements plus importants que les constructions.

Tableau n° 1 : La variation du parc de logements

<i>Variations du parc de logements</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Total
<i>Constructions (mises en service)</i>	85	25	16	74	8	208
<i>dont logements familiaux</i>	33	25	16	6	8	88
<i>dont foyers en équivalents logements</i>	52	0	0	68	0	120
<i>Acquisitions</i>	4	271	5	8	0	288
<i>Démolitions</i>	0	0	40	6	130	176
<i>Ventes</i>	0	1	3	0	1	5

²⁴ Le diagnostic de performance énergétique (DPE) renseigne sur la performance énergétique et climatique d'un logement ou d'un bâtiment, en évaluant sa consommation d'énergie et son impact en termes d'émissions de gaz à effet de serre. Une classification en étiquette A (consommation énergétique faible) à G (consommation énergétique importante) est alors effectuée.

²⁵ Source : L'activité des offices premiers résultats 2022, Fédération des offices publics de l'habitat, 2023.

²⁶ Source : Activité et statistiques financières des offices publics de l'habitat, 2021, Fédération des offices publics de l'habitat, 2023.

²⁷ Dont l'essentiel en raison de la fin de « baux à construction » signés par l'office dans les années 1970.

²⁸ 255 logements en tout dans l'Eure.

<i>Variations du parc de logements</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Total
<i>Changements d'usage</i>	0	- 126	10	- 52	11	- 157
<i>Nombre de logements au 31/12</i>	11 902	12 070	12 058	12 082	11 965	60 077
<i>Variations</i>		168	- 12	24	- 117	63

Source : DIS et données Orne Habitat pour 2023 – données 2020 corrigées pour les changements d'usage des données réglementaires sur les comptes annuels

Les opérations de construction des logements familiaux concernent pour la majorité des logements individuels (68 sur 88). Les démolitions des années 2021 et 2022 n'ont concerné que des logements collectifs.

Les opérations de construction de logements neufs réalisées par un office public de l'habitat doivent être autorisées par les services de l'État, qui vérifient leur compatibilité avec le programme de l'État de construction de logements sociaux.

Sur la base de la programmation du PSP, le conseil d'administration d'Orne Habitat délibère tous les ans sur la liste des opérations de construction dont l'autorisation va être demandée à l'État.

Ainsi, le conseil du 16 décembre 2021 a retenu 57 opérations de construction de logements neuf et quatre opérations d'acquisition-améliorations²⁹ à faire agréer par l'État. Toutes ces opérations ont été agréées en 2022. Les mises en chantier de ces opérations se sont étalées sur les deux à quatre années suivantes, le temps d'obtenir les autorisations et de signer les marchés.

²⁹ Opérations d'acquisitions de logements ou de locaux non affectés à l'habitation, suivies de travaux d'amélioration ou de transformation. Elles sont comptabilisées dans les opérations de construction.

Tableau n° 2 : L'atteinte des objectifs des PSP de production de logements

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Production de logements (mises en chantier)</i>					
<i>Objectif PSP</i>	35	35	59	159	82
<i>Objectif avenant 1</i>	54	74		143	87
<i>Objectif avenant 2</i>		71			139
<i>Réalisation</i>	17	25	73	4	66
<i>Démolitions (ordres de service)</i>					
<i>Objectif PSP</i>	62	62	120	120	120
<i>Objectif avenant 1</i>	0	0		140	214
<i>Objectif avenant 2</i>		0			266
<i>Réalisation</i>	0	0	46	0	210

Source : PSP et avenants et données Orne Habitat pour la réalisation

Tous les ans, sauf en 2021, les mises en chantier de logements neufs ont été inférieures aux objectifs du PSP modifié par les avenants.

Ainsi, le PSP 2021-2030 modifié par avenant prévoyait en 2023 la mise en chantier de 23 logements à Alençon, 36 à L'Aigle et 62 à Flers. Seuls les logements prévus à Alençon ont été mis en chantier, pour un total de 38, et ceux prévus à L'Aigle et à Flers n'ont pas été mis en chantier. Les autres mises en chantier de 2023 concernent des opérations prévues en 2022 (15 logements à Alençon et quatre logements à Flers) et des opérations dans des petites communes (neuf logements au total dans deux communes) prévues en 2023.

La mise en chantier de logements sur la période, envisagée à hauteur de 466 entre 2019 et 2023 dans les PSP modifiés par les avenants, a été de 185, soit une réalisation très inférieure aux objectifs.

De même, les mises en chantier de démolitions, envisagées à hauteur de 526 dans les PSP modifiées, n'ont été que de 256.

L'ampleur de la restructuration du parc envisagée dans la stratégie est donc moins ambitieuse que prévue, et repose surtout sur les réhabilitations.

L'OPH Orne Habitat explique la difficulté à mettre en œuvre les mises en chantier prévues par la charge de travail des équipes chargées de la maîtrise d'ouvrage et les retards pris à l'occasion des procédures de passation des marchés, qui nécessitent des relances.

Selon l'office, le niveau bas des mises en chantier de logements neufs découle également de la hausse des coûts de construction, en raison de l'inflation du coût des matières premières et de l'augmentation des taux d'intérêt. Ces éléments d'explication, pour justes qu'ils puissent être, sont de la responsabilité de l'office qui devrait les anticiper dans l'élaboration de sa programmation annuelle, d'autant plus que le PSP est modifié tous les ans, précisément pour ajuster la programmation au plus près des contraintes et des besoins.

La sous-exécution régulière des objectifs du PSP traduit donc une surévaluation de la prévision de programmation par l'office.

La faible production de logements neufs sur la période a été compensée par l'acquisition de logements, dont l'intégration en 2020 de 126 logements issus du rachat de patrimoine d'Eure Habitat.

Quant aux démolitions, elles ont repris en 2021, après la suspension en 2019 et 2020, mais n'ont fait l'objet d'aucune mise en chantier en 2022, en dépit d'un objectif annuel de 140 démolitions. Les raisons invoquées par l'office en sont le décalage de deux opérations, de 78 et 76 logements, l'une pour cause de découverte d'amiante dans le bâtiment qui a allongé les délais du chantier, l'autre à la demande de la collectivité concernée.

Enfin, l'établissement a vendu cinq logements sur la période. Sa stratégie en la matière a été de réduire le nombre de ventes au minimum, pour éviter de diminuer le parc. 154 logements avaient été vendus entre 2010 et 2014, signe d'une politique active de ventes, qui a depuis été ralentie. Comme le prévoit le code, le conseil d'administration délibère³⁰ tous les ans sur la politique de ventes.

La chambre observe que la programmation immobilière d'Orne Habitat devrait être plus réaliste et adaptée. L'importance de la sous-exécution des PSP justifie d'autant plus la présentation au conseil d'administration d'un bilan du PSP.

3.2.2 Les réhabilitations

Les réhabilitations ont eu pour objectifs principaux de procéder à des rénovations énergétiques mais également d'améliorer le confort du logement, son accessibilité et la sécurité du bâti. Le critère principal présidant au choix des logements à réhabiliter est le classement énergétique, Orne Habitat ayant pour objectif de ne plus détenir de logement classé G en 2025 et de logement classé F en 2028, conformément à la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021.

L'effort d'amélioration du patrimoine sur la période 2019-2023, en termes de mises en chantier, a porté sur 1 139 logements, soit 1 à 4 % du parc des logements réhabilités chaque année, sauf en 2023 où le nombre de mises en chantier a chuté.

Tableau n° 3 : L'atteinte des objectifs des PSP de réhabilitation de logements

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Réhabilitations (mises en chantier)</i>					
<i>Objectif PSP</i>	140	360	603	194	349
<i>Objectif avenant 1</i>	375	299		199	222
<i>Objectif avenant 2</i>		551			196
<i>Réalisation</i>	363	152	499	107	18

Source : PSP et avenants et données Orne Habitat pour la réalisation

Les objectifs ambitieux de mises en chantier de réhabilitations n'ont été quasiment atteints qu'en 2019. Les autres années, les mises en chantier ont été inférieures aux objectifs du PSP.

³⁰ Conseils d'administration du 17 décembre 2020, du 16 décembre 2021 et 15 décembre 2022.

Selon l'OPH Orne Habitat, le faible nombre de réhabilitations engagées en 2023 découle de la passation cette année-là d'un marché de conception-réalisation pour les réhabilitations qui a nécessité de décaler les opérations de réhabilitation à 2024, après la conclusion du marché.

À l'instar des opérations de production de logements, ce motif relève de la responsabilité de l'office et traduit une surévaluation de la prévision, pourtant ajustée tous les ans.

Le fait que les taux des réalisations budgétaires en investissement sont élevés, argument avancé par l'office, ne permet pas de déduire que la programmation des PSP et des avenants est globalement mise en œuvre, dès lors qu'il n'est pas démontré que les montants des budgets prévisionnels sont bien évalués en fonction des prévisions du PSP.

Quant aux engagements de la CUS en termes de réhabilitations, ils portent sur le nombre de livraisons de logements réhabilités, de 2 234 logements entre 2021 et 2026, dont 489 en 2021, 174 en 2022, 349 en 2023, 376 en 2024. Ils ont été atteints en 2022.

Tableau n° 4 : Les réhabilitations – les opérations livrées

<i>Réhabilitations du parc de logements</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Total
<i>Opérations livrées</i>	515	223	389	208	298	1 633

Source : rapports du directeur général

La baisse des mises en chantier en 2022 et 2023 n'a pas permis l'atteinte de l'engagement de la CUS pour l'année 2023, et compromet celle de l'année 2024. Avec 895 logements réhabilités entre 2021 et 2023, l'engagement de la CUS de réhabiliter 2 234 logements entre 2021 et 2026 semble difficile à respecter. Orne Habitat devrait pour ce faire réhabiliter 1 339 logements en trois ans, ce qui est très supérieur à la moyenne des dernières années, et ce d'autant que les mises en chantier de 2022 et 2023 ont été faibles.

Outre les travaux de réhabilitation, des travaux de rénovation sur le patrimoine, dits « entretien immobilisé » sont réalisés tous les ans. Ces travaux sont votés tous les ans par le conseil d'administration, pour un budget de 2 à 3 M€ par an. Ils concernent le remplacement d'un unique composant du logement, comme la réfection des installations électriques, le remplacement de la couverture, l'isolation thermique

Le programme voté en décembre 2022 pour l'année 2023 comporte ainsi l'isolation extérieure de 10 logements à Alençon, pour 120 000 €, la création d'une chaufferie collective pour 75 logements à Flers, pour 160 000 €, ou encore l'installation d'une pompe à chaleur pour 22 logements à Saint-Germain-la-Campagne, pour 220 000 €.

Tableau n° 5 : Les travaux sur le patrimoine

<i>Travaux sur le patrimoine</i>	2019	2020	2021	2022
<i>Montants annuels (en milliers d'euros)</i>	9 742	17 315	15 576	16 024
<i>dont réhabilitation</i>	8 182	14 295	11 834	13 480
<i>dont entretien immobilisé</i>	1 561	3 020	3 742	2 544
<i>Par logement (en euros)</i>	819	1 435	1 292	1 326

<i>Travaux sur le patrimoine</i>	2019	2020	2021	2022
<i>Médiane nationale</i>	591	564	839	779

Source : DIS

Bien que l'effort de rénovation d'Orne Habitat sur son patrimoine (mesuré par le ratio du montant des travaux par logement) soit inférieur à ses objectifs stratégiques, il est nettement supérieur à la médiane, sans qu'il soit possible de savoir si cette situation découle ou non de l'état relativement plus dégradé du patrimoine de l'office.

3.2.3 L'entretien du patrimoine

La maintenance se décompose en travaux de gros entretien et d'entretien courant³¹. Le conseil d'administration vote en outre chaque année un programme de travaux de gros entretien glissant sur trois années. La liste des travaux est actualisée tous les ans.

Tableau n° 6 : Les travaux de maintenance

<i>Montants des travaux de maintenance en €</i>	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Gros entretien</i>	5 773 000	5 687 000	6 192 000	6 144 000	23 796 000
<i>par logement</i>	485	471	514	509	
<i>Entretien courant</i>	1 418 000	1 455 000	1 615 000	1 708 000	6 196 000
<i>par logement</i>	119	121	134	141	
<i>Total</i>	7 191 000	7 142 000	7 807 000	7 852 000	29 992 000
<i>par logement</i>	604	592	648	650	

Source : DIS

En 2022, un montant de 650 € était consacré à l'entretien par logement, dont 509 € pour le gros entretien et 141 € pour l'entretien courant, pour une médiane à 693 € par logement. L'effort de maintenance se situe donc à un niveau proche de la médiane.

3.2.4 Les rénovations énergétiques

Les PSP et leurs avenants ne comportent pas d'objectif ou d'engagement spécifique pour les rénovations énergétiques, étant précisé que c'est le principal objet des réhabilitations.

L'avenant n° 1 du PSP 2024-2033, prévu pour être voté en décembre 2024, devrait en comporter.

³¹ Le « gros entretien » désigne les travaux d'entretien qui contribuent à prolonger la durée de vie du bien, comme la réparation d'un ascenseur, le renouvellement de portes de garage ou le remplacement d'installations de chauffage, à l'inverse du « petit entretien » ou entretien courant, qui sont renouvelés périodiquement, comme la peinture, la plomberie ...

La CUS prévoit en revanche des engagements en la matière, de faire passer un nombre donné de logements par an, 53 en 2021, 94 en 2022 et 142 en 2023, d'une étiquette énergétique F ou G à A à E.

Les logements ayant fait l'objet d'une rénovation énergétique sont de 1 545 sur la période, soit 13 % du parc total³². La quasi-totalité des logements concernés étaient classés avant travaux en E, F ou G.

Tableau n° 7 : Les rénovations énergétiques

<i>Les rénovations énergétiques</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Total
<i>Nombre de logements rénovés (mises en chantier)</i>	368	99	499	43	16	1 025
<i>dont nombre de logements classés avant travaux en E, F,G</i>	333	75	499	27	16	950
<i>Nombre de logements rénovés (mises en service)</i>	515	223	301	208	298	1 545
<i>dont nombre de logements classés avant travaux en E, F,G</i>	515	223	229	208	298	1 473

Source : DIS et données Orne Habitat pour 2023

Les engagements de la CUS pour les années 2021, 2022 et 2023 ont été respectés, ce qui est peu étonnant puisque la CUS a été signé en janvier 2022.

Malgré la confiance exprimée par l'ordonnateur sur la capacité de l'office à atteindre ces objectifs, la chambre estime que le faible niveau des mises en chantier de rénovation énergétique en 2022 et 2023 laisse présager des difficultés quant à la capacité de l'office à respecter ses engagements pour les années suivantes, de 221 en 2024 et 86 en 2025.

Sous l'effet de ces rénovations, la consommation énergétique moyenne par logement est passée de 237 KWh/m²/an en 2019 à 217 en 2022, soit une diminution de plus de 8 % de la consommation en trois ans. Les charges de chauffage sont passées de 2,96 M€ en 2019 à 3,13 M€ en 2022. Elles étaient de 2,91 M€ en 2020 et de 3,4 M€ en 2021. La hausse des charges est très inférieure à celle du prix du gaz et de l'électricité, principales sources d'énergie, qui ont progressé respectivement de 17 % et 16 % entre 2019 et 2022. Les réhabilitations ont donc permis de contenir les charges de chauffage. Les émissions de gaz à effet de serre sont passées de 40 KgeqCO²³³/an/m² en 2019 à 32 en 2022.

La totalité des logements classés G ne pourront plus être loués à compter de l'année 2025³⁴, et ceux classés F à compter de 2028. Ces ratios seront appréciés selon un nouveau mode de classement énergétique des logements, conformément à la loi « Climat et résilience ».

³² Il est précisé que les 99 logements qui ne disposaient pas de système de chauffage installé par l'office en 2014 ont été vendus.

³³ Unité créée pour comparer l'impact des gaz à effet de serre en matière de réchauffement climatique.

³⁴ Les logements classés G consommant plus de 450 KWh/m² ne peuvent déjà plus être loués depuis le 1^{er} janvier 2023.

Orne Habitat est en train de renouveler ses DPE mais uniquement à l'occasion du changement de locataire d'un logement ou de la réalisation de travaux. Fin 2022, 1 428 logements avaient fait l'objet d'un nouveau diagnostic. Le taux de logements classés en F ou G étaient sur cette base de 8,5 %, en baisse par rapport à l'ancien classement, assez logiquement puisque les logements dont le DPE est recalculé sont notamment ceux qui viennent d'être rénovés.

L'office va réaliser des DPE « collectifs » portant sur un immeuble complet, ce qui permettra d'améliorer sa connaissance de l'état énergétique du parc. Ces DPE collectifs ne peuvent toutefois se substituer aux DPE par logement, obligatoires par la loi.

Or, la chambre observe que la méthode de renouvellement des DPE au fil de l'eau lors du changement d'un locataire ou de la réalisation de travaux, et non sur l'ensemble du parc, fait peser un risque sur l'office quant à sa connaissance de l'état réel de son patrimoine.

Fin 2023, il restait 923 logements classés F ou G à réhabiliter avant 2025 et 2028, dont seulement 132 logements classés G. Le PSP 2024-2033 n'indique pas d'échéancier précis de réhabilitation de ces logements, mais mentionne une ambition de « *traiter 3 000 logements sur la période du PSP* » et de rénover 95 % des logements classés F et G et 30 à 35 % des logements classés E³⁵.

L'échéancier de rénovation des logements classés F et G prévoit la rénovation de 87 logements en 2024, 126 en 2025, 146 en 2026, 111 en 2027 et 294 en 2028. Les 159 autres seraient inclus dans les opérations de démolition. La faiblesse du taux d'actualisation des DPE ne permet pas de connaître l'état réel énergétique du parc, et en conséquence de garantir le caractère adapté de cet échéancier.

Recommandation n° 2. (performance) : Actualiser les diagnostics de performance énergétique de l'ensemble du parc.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La stratégie de l'office de privilégier les réhabilitations plutôt que la production de logements neufs s'est traduite par un effort sur les réhabilitations très supérieur à la médiane nationale, de 1 633 logements réhabilités depuis 2019, soit plus de 13 % du parc. L'office a fixé une trajectoire d'éradication de son parc des logements classés F et G dont le caractère réaliste ne peut être garanti, compte tenu de l'absence de vision exhaustive de la situation énergétique du parc.

Les objectifs paraissent trop ambitieux par rapport à la capacité de réalisation des travaux de l'office. Le volet de la stratégie de restructurer le parc par des démolitions et des reconstructions a fait l'objet de décalages dans sa mise en œuvre et n'est que partiellement réalisé.

³⁵ Source : page 24 du PSP – le nombre de 3 000 inclut les logements classés E.

4 LA POLITIQUE D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS

4.1 Le cadre juridique de la politique d'attribution

4.1.1 Les principes nationaux

Aux termes de l'article L. 441 du CCH, l'attribution des logements sociaux poursuit un double objectif, à savoir de participer à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes, et de favoriser la mixité sociale, en permettant l'accès des ménages dont les revenus sont les plus faibles aux secteurs situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et inversement en permettant de loger dans les QPV des ménages moins défavorisés.

L'objectif de mixité sociale se traduit par l'obligation³⁶ de consacrer au moins 25 % des attributions annuelles, suivies de baux signés, de logements situés hors QPV aux ménages dit « du 1^{er} quartile »³⁷, soit les plus défavorisés, et au moins 50 % des attributions de logements situés dans les QPV aux ménages les moins défavorisés, sur le territoire de chaque EPCI tenu de se doter d'un plan local de l'habitat ou ayant la compétence habitat et au moins un QPV³⁸.

Outre ce double objectif fondateur, l'attribution des logements doit faciliter l'accès au logement aux personnes bénéficiant du « droit opposable au logement » (DALO) ou à une liste de public prioritaire, personnes notamment en situation de handicap, mal logées, ou exposées à des violences conjugales. Les bailleurs sociaux doivent octroyer à ces publics prioritaires au moins 25 % des attributions.

Indépendamment de ces objectifs chiffrés, l'attribution des logements doit tenir compte notamment du patrimoine, de la composition du foyer, du niveau de ressources et des conditions de logement actuelles du ménage, de l'éloignement des lieux de travail, de la mobilité géographique liée à l'emploi et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs.

4.1.2 Le cadre posé par les établissements publics de coopération intercommunale

Dans ce cadre légal, les EPCI doivent définir la politique du logement social sur leur territoire. La conférence intercommunale du logement (CIL) qu'ils doivent créer et animer, doit élaborer la politique intercommunale en matière d'attributions et la formaliser dans un document cadre.

La mise en œuvre de ces orientations doit faire l'objet d'une convention intercommunale d'attribution (CIA), qui fixe des engagements annuels pour chaque bailleur social ayant des logements sur le territoire, traduisant les objectifs législatifs.

Pour les quatre EPCI de l'Orne sur le territoire desquels Orne Habitat gère des logements, le degré de mise en œuvre de ces dispositions est variable.

³⁶ Article L. 441-1 du CCH.

³⁷ Les quartiles sont les valeurs qui partagent en quatre parties égales les demandeurs de logement. Le premier quartile et le revenu annuel par unité de consommation au-dessous duquel se situent le quart des demandeurs. Il est fixé annuellement par arrêté, en fonction des EPCI. Pour l'Orne, il est en moyenne de 8 000 € en 2023.

³⁸ Communauté urbaine d'Alençon, communauté d'agglomération de Flers et les deux communautés de communes d'Argentan et du Pays de l'Aigle.

La communauté urbaine d'Alençon a installé la conférence intercommunale du logement mais elle n'a pas adopté de politique d'attribution.

Les communautés de communes d'Argentan et des Pays de l'Aigle ont installé la conférence du logement et adopté le document cadre d'orientation, mais elles n'ont pas de convention en cours d'élaboration. Le président de la communauté de communes d'Argentan a indiqué que la convention serait rédigée en 2025, ce dont la chambre prend note.

Seule la communauté d'agglomération de Flers a élaboré sa politique d'attribution. La convention intercommunale d'attribution, signée 12 octobre 2021, ne différencie pas les objectifs nationaux en fonction des bailleurs sociaux intervenant sur son territoire. Elle prévoit l'application de manière uniforme des objectifs nationaux dans les quartiers ayant des logements sociaux. Sa mise en œuvre ne se traduit donc pas pour Orne Habitat par une contrainte supplémentaire.

4.1.3 Les orientations d'Orne Habitat

Orne Habitat a adopté des orientations en matière d'attribution de logements, dont la dernière version a été adoptée par délibération du 14 septembre 2021.

Les orientations sont publiques et publiées sur le site Internet de l'office, conformément à l'article R. 441-9 du CCH.

Orne Habitat s'est fixé comme objectif général de poursuivre l'accueil des plus démunis, de favoriser la mixité sociale et le rééquilibrage de peuplement. Les orientations fixent comme objectif d'attribuer 10 % des logements financés par le prêt locatif à usage social (PLUS), correspondant aux locations HLM - habitation à loyer modéré -, à des personnes dont les ressources sont comprises entre 100 et 120 % des plafonds. Cet objectif est une possibilité ouverte par la réglementation qui prévoit que 10 % au plus des logements financés par le PLUS peuvent être attribués à des personnes dont l'ensemble des ressources est supérieur de 20 % au plus aux plafonds de ressources³⁹. Ainsi, Orne Habitat s'est fixé comme objectif d'atteindre le plafond réglementaire, en cohérence avec la situation détendue du marché local.

En outre, et conformément à l'article R. 441-1-1 du CCH qui permet de fixer par arrêté préfectoral des plafonds de ressources dérogatoires dans l'objectif notamment de favoriser la mixité sociale⁴⁰, les orientations prévoient d'attribuer des logements à des candidats dépassant de 130 % des plafonds de ressources « prêt locatif social » (PLS) à la condition que :

- les logements soient situés en QPV ;

³⁹ Article D. 331-12 du CCH : « II.-10 % au plus des logements des opérations ainsi financées par un même maître d'ouvrage peuvent être attribués à des personnes dont l'ensemble des ressources est supérieur de 20 % au plus au montant déterminé par l'arrêté précité ; pour les opérations comportant moins de 10 logements, le nombre de logements susceptible d'être attribués à ces personnes s'obtient en arrondissant à l'unité la plus proche le résultat de l'application du pourcentage de 10 % ».

⁴⁰ Pour faciliter les échanges de logements dans l'intérêt des personnes ou des familles, permettre l'installation d'activités nécessaires à la vie économique et sociale des ensembles d'habitations, ainsi que pour favoriser la mixité sociale, le préfet peut fixer localement et temporairement par arrêté, pour une durée qui ne dépasse pas six ans, des plafonds de ressources dérogatoires aux conditions de ressources mentionnées au 1° de l'article R. 441-1 pour les logements d'un même immeuble ou ensemble immobilier, remplissant l'une des conditions suivantes : soit comporter plus de 15 % en moyenne des logements locatifs sociaux vacants depuis plus de trois mois au 1^{er} janvier de la dernière année connue à la date de la signature de l'arrêté, soit être situé en quartier prioritaire de la politique de la ville, soit être occupé à plus de 65 % par des ménages bénéficiant de l'aide personnalisée au logement prévue au 1° de l'article L. 821-1.

- ou qu'il s'agisse d'un même immeuble ou ensemble d'immeubles occupés à plus de 65 % par des ménages bénéficiaires de l'APL et situés hors QPV ;
- ou que les logements soient situés dans un groupe présentant un taux de vacance de plus de trois mois égal ou supérieur à 10 % et situés en dehors des QPV.

Cet objectif est conforme aux dispositions de l'arrêté du préfet de l'Orne du 12 février 2020.

Conformément aux principes légaux, les orientations prévoient qu'il est tenu compte du patrimoine du ménage, de sa composition, du niveau de ressources, des conditions de logement actuelles des demandeurs, de l'éloignement des lieux de travail, de la mobilité géographique liée à l'emploi et de la proximité des équipements répondant à leurs besoins (adaptation du logement à la taille du ménage).

La CUS signée en 2022 contient aussi des engagements relatifs à l'attribution des logements. Outre le rappel des objectifs légaux, ils concernent la formalisation d'un partenariat avec le « service intégré d'accueil et d'orientation »⁴¹ pour améliorer l'accès au logement des publics fragilisés, le fait de favoriser le parcours résidentiel des locataires, c'est-à-dire permettre aux locataires de déménager dans un autre logement du parc mieux adapté à leurs besoins, et le recours préférentiel au logement collectif pour les ménages dont le relogement est prioritaire et urgent. Les indicateurs associés sont, outre le suivi des objectifs légaux, le nombre de mutations de locataires déjà logés dans le parc de l'organisme ou d'un autre organisme de logement social, vers le parc de l'organisme, parmi le nombre total des attributions, fixé à 25 % par an.

4.2 Les modalités de traitement des demandes

4.2.1 La typologie et l'ancienneté des demandes

Le nombre de demandes de logement social en cours dans le département de l'Orne augmente chaque année. Fin 2022, 7 144 demandes étaient en cours. Ce nombre est celui enregistré dans le fichier partagé départemental, et par conséquent, Orne Habitat n'est donc pas le seul bailleur social à traiter ces demandes.

Le profil des demandeurs évolue puisqu'ils comptent davantage de familles monoparentales et que les demandeurs sont de plus en plus défavorisés.

Les logements d'une ou deux pièces représentent 39 % des demandes en 2022, alors qu'ils ne représentent que 27 % du parc de logements d'Orne Habitat. À l'inverse, les logements de trois pièces et plus représentent 62 % des demandes mais 73 % du parc d'Orne Habitat. Ce constat illustre le caractère partiellement inadapté du parc du bailleur social en termes de taille des logements.

L'ancienneté du stock de demandes de logements est relativement faible. En 2022, 73 % des demandes avaient moins d'un an et 10 % avaient plus de deux ans.

À titre de comparaison, en 2021, pour un département limitrophe, le nombre de ménages inscrits depuis moins d'un an s'élevait à 56 % et pour les demandes de plus de deux ans⁴² à 25 %.

⁴¹ Service de l'État chargé de gérer l'hébergement et le logement des personnes en difficulté.

⁴² Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur l'office public de l'habitat du Calvados.

L'ancienneté moyenne des demandes est de 12 mois en 2022 dans l'Orne, pour un délai anormalement long fixé à 13 mois par le préfet de l'Orne⁴³. Elle était de 20 mois pour le Calvados en 2021.

4.2.2 Les commissions d'attribution des logements

En vertu de l'article L. 441-2 du CCH, les logements sont attribués par des commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements créées dans chaque organisme d'habitations à loyer modéré.

Les missions de cette commission sont l'attribution des logements et l'examen des conditions d'occupation et de l'adaptation du logement aux ressources du ménage, cette seconde mission n'étant assignée à la commission que dans les zones dites tendues, se traduisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande, en vertu de l'article L. 442-5-2 du CCH.

Le conseil d'administration a créé deux commissions d'attribution⁴⁴, ce que permet l'article R. 441-9. L'une a compétence pour les secteurs des agences d'Alençon, de L'Aigle et de Mortagne-au-Perche. La seconde est compétente pour les secteurs des agences d'Argentan et de Flers. Les commissions rendent effectivement compte de leur activité au conseil chaque année et le rythme des réunions n'appelle pas d'observation.

Un règlement intérieur des commissions a été adopté. Il prévoit notamment les conditions d'instruction et de présentation des dossiers, les règles de convocation, de quorum, les règles de fonctionnement, les motifs de radiation de la liste des demandeurs.

4.2.3 L'instruction de la demande

La recherche de candidats commence par anticipation dès la réception du congé d'un logement.

Orne Habitat effectue sur le logiciel qui collecte les demandes une présélection des candidats en fonction des critères du logement vacant. La sélection des candidats s'effectue ensuite sur les critères de la composition du ménage, des ressources financières, du caractère prioritaire de la demande, de la situation dans le logement actuel, et de l'ancienneté de la demande. Les services d'Orne Habitat procèdent à des prospections, allant jusqu'à 10 à 12 demandeurs par logement parfois, pour être sûrs qu'à chaque dossier de logement vacant examiné par la commission, des dossiers de demandes vont correspondre.

Les personnes sélectionnées sont contactées pour mise à jour du dossier et proposition de visite avant le passage en commission. Ne sont étudiés par la commission que les dossiers complets et pour lesquels l'intérêt pour le logement est confirmé.

Les commissions ont l'obligation d'examiner trois demandes pour un même logement sauf dans l'hypothèse où le nombre de candidats est insuffisant et sauf candidatures de personnes désignées par le préfet (article R. 441-3 du CCH). Orne Habitat ne trouve pas toujours trois candidats pour un logement, en raison de la situation peu tendue du marché.

⁴³ Délai fixé par le préfet, différent pour chaque département, dans le cadre du dispositif du droit opposable au logement. Le dépassement de ce délai est une condition pour en bénéficier.

⁴⁴ Dont la dernière composition a été arrêtée par délibération du 14 septembre 2021.

En cas d'acceptation du logement, le dossier est étudié en commission sous sept jours. Le demandeur est informé par téléphone du sens de la décision de la commission et un rendez-vous est pris pour la signature du bail. Un courrier de confirmation est adressé sous trois jours.

4.2.4 L'attribution des logements

Les commissions se réunissent toutes les semaines.

Le rapport entre les dossiers de demandes étudiés par les commissions et les logements à attribuer est de l'ordre de 1,5 à 1,8 sur toute la période, ce qui témoigne d'une faible tension sur le logement social.

Tableau n° 8 : Décisions des commissions

<i>Décisions des commissions</i>	2019	2020	2021	2022
<i>Demandes étudiées</i>	2 396	1 898	2 387	2 031
<i>Décisions d'attribution</i>	2 199	1 795	2 268	1 937
<i>Ratio attributions/demandes étudiées</i>	92 %	95 %	95 %	95 %
<i>dont décisions d'attribution en liste principale</i>	1 601	1 455	1 743	1 496
<i>Ratio attributions en liste principale/demandes étudiées</i>	67 %	77 %	73 %	74 %
<i>Non attribution</i>	197	103	120	94

Sources : bilans annuels d'activité des commissions et statistiques sur les attributions fournies par Orne Habitat

Ces données témoignent du taux élevé d'attribution des logements, y compris en liste principale. Sur la période, plus des deux tiers des demandes étudiées ont fait l'objet d'une décision d'attribution effective.

Le délai moyen d'attribution d'un logement est de l'ordre de six mois sur toute la période, soit un niveau faible, illustrant une fois de plus le caractère détendu du marché locatif dans l'Orne.

Le taux de refus, c'est-à-dire le pourcentage de demandeurs n'ayant pas donné une suite favorable à la décision d'attribution de la commission, baisse sur la période et s'établit à 10 % en 2021 et 2022.

Les motifs de refus sont connus par Orne Habitat. La majorité des refus fait suite à une absence de réponse du demandeur⁴⁵, ou à une renonciation sans motif particulier⁴⁶. Les autres motifs (caractéristiques du logement, motif personnel) sont marginaux. La faiblesse du taux de refus traduit la qualité de l'instruction des demandes préalable à la tenue des commissions.

⁴⁵ 86 cas en 2022.

⁴⁶ 31 cas en 2022.

4.3 L'atteinte des objectifs

L'obligation légale d'attribuer 25 % des logements aux publics prioritaires est largement atteinte sur la période contrôlée. En 2022, 38 % des logements attribués par Orne Habitat ont bénéficié aux publics prioritaires.

L'obligation de consacrer au moins 25 % des attributions annuelles, suivies de baux signés, de logements situés hors QPV aux ménages les plus pauvres n'est en revanche pas atteinte.

Tableau n° 9 : Atteinte de l'objectif de 25 % des attributions hors QPV aux demandes du 1^{er} quartile

	Orne Habitat				Total bailleurs de l'Orne			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
<i>CU Alençon</i>	20 %	23 %	27 %	22 %	15 %	18 %	20 %	18 %
<i>CC Argentan intercom</i>	17 %	8 %	13 %	15 %	15 %	8 %	11 %	11 %
<i>CA Flers agglo</i>	15 %	18 %	21 %	21 %	17 %	16 %	19 %	19 %
<i>CC Pays de l'Aigle</i>	16 %	13 %	20 %	10 %	17 %	16 %	13 %	11 %

Source : bilans annuels d'activité des commissions et statistiques sur les attributions par EPCI

Cet objectif n'est pas atteint pour l'ensemble des bailleurs du département. Ce résultat s'explique en partie par le faible nombre de logements situés hors QPV par rapport à la totalité des logements. Ainsi, 60 % des logements sont situés en QPV à L'Aigle. En outre, le nombre de demandes de logement du public du 1^{er} quartile ne représente que 19 % des demandes. Ce public est en concurrence avec les ménages prioritaires au regard de la loi, à qui les logements sont attribués en priorité. Enfin, la rotation des logements hors QPV est relativement plus faible que celle des logements en QPV, accentuant la difficulté à les attribuer.

L'objectif d'attribuer au moins 50 % des attributions de logements situés dans les QPV aux ménages les moins défavorisés est largement atteint sur toute la période, étant de 69 à 77 % en fonction des zones en 2022.

Les objectifs propres à Orne Habitat sont d'attribuer 10 % des logements financés par le PLUS, à des personnes dont les ressources sont comprises entre 100 et 120 % des plafonds. Orne Habitat estime ne pas être concerné sur la période de contrôle par cet objectif, dans la mesure où il ne s'appliquerait qu'aux ensembles immobiliers de construction de dix logements neufs.

Or, en 2021, 26 logements neufs ont été mis en service, dont 16 dans un même ensemble. En 2020, 25 logements neufs ont été mis en service dont 12 dans un même ensemble. En 2019, 33 logements neufs ont été mis en service dont 30 dans une même opération. Toutes ces opérations ont fait l'objet de financement par le PLUS. Orne Habitat devrait donc s'appliquer à suivre l'atteinte de cet objectif de mixité sociale dans ses attributions, et ce d'autant plus qu'il semble atteint, selon les données transmises en cours d'instruction, à la demande du rapporteur.

Les orientations prévoient également l'attribution de logements à des candidats dépassant de 130 % des plafonds de ressources « prêt locatif social » (PLS) (cf. point 4.1.3).

Dans ce cadre, 28 logements ont été attribués respectivement entre 2021 et 2023, dont 14 pour le critère de logement en QPV, 8 pour le critère d'immeuble occupé à plus de 65 % par des ménages bénéficiaires de l'APL et 6 en raison du taux de vacance.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La politique d'attribution des logements et la pratique correspondante mise en œuvre sont conformes à la réglementation. Les objectifs légaux d'accès au logement des publics prioritaires et de mixité sociale sont globalement atteints, sauf celui sur la part de personnes du 1^{er} quartile des ressources hors quartier prioritaires de la politique de la ville, comme pour les autres offices de la région. La faiblesse du délai moyen d'attente, de six mois, témoigne d'une faible tension sur le marché locatif social, qui permet à l'office de satisfaire un grand nombre de demandes.

5 LA GESTION LOCATIVE

5.1 La gestion des loyers et des impayés

Orne Habitat disposait en 2022 de 10 378 titulaires d'un bail, soit autant de locataires dont les loyers doivent être recouverts.

Conformément aux articles L. 442-1 et suivants du CCH, le conseil d'administration délibère chaque année sur le niveau des loyers. Après une période sans augmentation entre 2016 et 2018, les loyers ont été augmentés tous les ans de la variation de l'indice représentatif des loyers (IRL), soit le maximum légal⁴⁷.

En 2022, Orne Habitat a augmenté les loyers de 0,42 % sur la base de la variation annuelle de l'indice IRL, soit le maximum autorisé réglementairement.

Pour l'année 2023, les loyers ont été augmentés de 3,5 %⁴⁸, pour un IRL de 3,6 %. Orne Habitat a donc fait le choix de ne pas répercuter entièrement la hausse de l'indice.

En outre, les loyers des logements dont le DPE est de F ou G n'ont pas été augmentés. L'article 159 de la loi du 22 août 2021 dite « Climat et résilience » interdit toute augmentation de loyer pour ces logements à compter du 24 août 2022, mais uniquement pour le parc privé. Les bailleurs sociaux ne sont pas tenus de mettre en œuvre cette obligation.

⁴⁷ Soit 1,25 % en 2019, 1,53 % en 2020, 0,66 % en 2021 et 0,42 % en 2022.

⁴⁸ Délibération du 18 octobre 2022.

Le niveau moyen du loyer, plafonné en fonction du type de financement du logement, est de 5,40 € le mètre carré, pour un loyer plafond moyen de 5,71 €⁴⁹. Ce niveau bas est adapté aux locataires du parc, dont le niveau de revenu est faible. 66 % des demandeurs ont des ressources inférieures à 40 % des plafonds PLUS, soit inférieures à 782 € par mois.

Ce degré de paupérisation des locataires fait du paiement des loyers un enjeu spécifique.

Orne Habitat a mis en place une procédure d'accompagnement des locataires visant à prévenir les situations d'impayés. Ainsi, une visite est organisée dans les 45 jours de l'installation permettant de s'assurer de la mobilisation des droits de l'aide publique au logement (APL) et le cas échéant de solliciter un accompagnement social plus global du locataire. Un service de gestion sociale assure le suivi des publics les plus fragiles.

En cas d'impayés, des plans d'apurement sont proposés. En cas d'échec de ces démarches et de retard supérieurs à trois mois de loyers, et après lettre de relance et mise en demeure, une phase contentieuse est ouverte qui engage la procédure d'expulsion du locataire.

Les jugements d'expulsion ne donnent pas toujours lieu à expulsion, certains locataires partants d'eux-mêmes ou reprenant les paiements après parfois la signature d'un protocole. Une moyenne de 25 % des jugements sont suivis d'expulsions qui ont été de 13 en 2020, 29 en 2021 et 46 en 2022. Cette progression des expulsions s'explique par un effet de rattrapage des dossiers restés en suspens du fait de la crise sanitaire.

Les ratios des impayés placent Orne Habitat dans la médiane. Ainsi, fin 2022, 2,3 % des locataires sont en retard de paiement, dont 0,6 % de trois mois ou plus, pour des médianes de 2,1 % et 0,7 %. Le coût des impayés s'établit en 2022 à 0,67 M€, soit 1,5 % des loyers, pour une médiane de 1,4 %⁵⁰.

5.2 La mobilité des locataires et la vacance des logements

La mobilité des locataires et la vacance des logements sont deux phénomènes interdépendants. Les locataires seront d'autant plus mobiles que l'offre de logements est élevée et inversement les appartements seront d'autant plus fréquemment et longuement vacants que les locataires seront mobiles.

Orne Habitat distingue deux types de vacances, la vacance technique, rendue nécessaire par la réalisation de travaux ou une prévision de démolition, et la vacance commerciale, entre le départ d'un locataire et son remplacement par un nouveau.

Sur la période contrôlée, le taux de vacance totale est passé de 10,6 % en 2019 à 9,5 % en 2022. Le taux médian était de 4,7 % pour cette année. Le taux de logements vacants depuis plus de trois mois est de 7,9 % en 2022, pour une médiane de 3,2 %.

Parmi ces logements vacants, le taux de vacance pour raison commerciale était de 3,5 % en 2022, pour une médiane de 1,9 %. Ce taux était de 6,2 % en 2019.

⁴⁹ Source PSP 2024-2033 – le loyer plafond dépend du type de financement, PLUS ou PLAI, et de la zone d'habitation, en QPV ou non.

⁵⁰ Source DIS 2022.

Le parc géré par Orne Habitat souffre donc d'un niveau de vacance élevé, dont le coût est estimé à 4,9 M€ en 2022, correspondant pour la quasi-totalité à la perte des loyers des logements. La vacance a toutefois diminué notablement depuis 2019, notamment la vacance commerciale.

Ce niveau élevé de vacance découle, notamment, du caractère « détendu » du marché locatif ornaï, et de l'inadaptation relative de la taille des logements aux demandes.

Les travaux de construction et de réhabilitation des logements ont eu un effet à la baisse sur la vacance, en témoigne le taux de vacance des logements livrés entre 2014 et 2021, dont la médiane est de 0,19 %, et de celui des logements réhabilités sur la même période, de 1,11 %⁵¹.

À ce taux de vacance s'ajoute un taux de rotation des locataires lui aussi important, de 11,5 % en 2022, pour une médiane de 8,8 %. Les deux phénomènes sont interdépendants puisque la vacance élevée permet aux locataires de quitter leur logement plus facilement, et que les départs plus nombreux entretiennent la vacance des logements.

5.3 La qualité de service

5.3.1 Les engagements pris dans la CUS

Les engagements de la CUS sur le service rendu aux locataires sont fondés sur la volonté d'améliorer la gestion de proximité pour fidéliser les locataires, de commercialiser plus facilement les logements vacants et de valoriser la qualité des immeubles. Ils découlent des résultats de l'enquête sur l'occupation du parc social qui relève notamment la part importante de personnes vivant seules, de locataires avec de très faibles ressources, et le fait que peu de personnes âgées entrent dans le parc en raison de l'absence de produits adaptés à leurs besoins.

Plusieurs engagements, plus ou moins précis et mesurables, sont pris par l'office dans la CUS :

- obtention d'une certification délivrée par l'AFNOR « Qualibail » en 2022 ;
- renouvellement du label spécifique à l'accueil des personnes âgées, avec un objectif de 80 logements labellisés par an au moins ;
- « travail sur des projets de gestion de site et notamment sur les aspects parties communes et les abords extérieurs », avec identification d'un budget spécifique ;
- rendre accessible aux personnes en perte de mobilité plus de 29 % du parc d'ici à 2027 ;
- poursuite de l'accompagnement en faveur des publics fragiles.

Le seul indicateur associé à ces engagements est le ratio de logements accessibles aux personnes à mobilité réduite, progressif par année pour atteindre 29 % en 2027 (28,12 % en 2022, 28,44 % en 2023).

5.3.2 Les certifications et labels obtenus

Orne Habitat a obtenu en 2019 le label « Habitat Senior Services », délivré par l'AFNOR, qui certifie l'adaptation du parc immobilier au vieillissement de la population, label renouvelé en mai 2022. Ce renouvellement était un engagement de la CUS. Fin 2022, 343 logements, adaptés à des locataires âgés, disposent de ce label. L'office s'était fixé comme objectif d'obtenir le

⁵¹ Source PSP 2024-2030.

label pour 80 logements par an, ce qui a été fait puisque 85 logements ont été labellisés en moyenne annuelle entre 2020 et 2022.

L'office a en outre obtenu en juillet 2022 la certification « Qualibail », délivrée par l'AFNOR, qui valide le niveau de qualité de service vis-à-vis du locataire. Cette obtention était un engagement de la CUS.

Correspondant à un engagement du référentiel Qualibail, Orne Habitat a formalisé une procédure de traitement des réclamations écrites prévoyant l'information du locataire, la traçabilité de la solution apportée et l'évaluation, par le référent qualité, du taux de réponse sous 8 jours.

5.3.3 Les autres engagements sur le service aux locataires

Les « projets de gestion de site » font l'objet d'une expérimentation depuis 2021, qui consiste à élaborer un plan d'action global pour un site de 200 à 300 logements, en agissant sur tous les aspects du site, sur le fondement d'un diagnostic réalisé avec les locataires. Sept sites ont été retenus en 2021, et des actions ont été mises en œuvre, sur la base des propositions, comme enterrer les bacs de collecte de déchets, nettoyer les descentes de caves, installer des panneaux d'affichage, des espaces fleuris, ...

L'accompagnement des publics fragiles se traduit par l'intervention de conseillères en économie sociale et familiale, dix au total, qui rencontrent tout nouveau locataire dans les semaines qui suivent son entrée dans les lieux. Elles interviennent également en cas d'impayés, de défaut d'entretien de logement par les locataires (rôle éducatif et de relais auprès des partenaires) et dans le cadre des opérations de relogements (opérations de démolition, ou réhabilitation lourde nécessitant le relogement des locataires en place).

Des partenariats avec des associations sociales permettent d'expérimenter la mise en place d'une équipe mobile de prévention des expulsions locatives, sur les territoires de L'Aigle et d'Alençon, d'apporter de l'assistance à des jeunes en difficulté sociale ou des personnes handicapées d'accéder à un logement.

Enfin, le ratio des logements accessibles aux personnes à mobilité réduite était de 28,76 % en 2023, pour un indicateur de 28,66 % dans la CUS, soit un objectif quasiment atteint.

5.3.4 La gestion de proximité et la concertation avec les locataires

Orne Habitat dispose dans son ressort de cinq agences et trois points d'accueil. Chaque agence gère entre 1 200 et 3 000 logements. Elles disposent d'un budget propre pour l'entretien courant, le gros entretien, la remise en état des logements et les travaux pour l'accessibilité des personnes handicapées.

L'office a mis en place des services pour répondre aux demandes des locataires :

- une permanence téléphonique, chargée d'apporter une réponse rapide à toute demande ; en 2022, 118 478 appels ont été reçus ; le taux d'appels traités est estimé à 94 % ;
- une astreinte disponible 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24, couplée avec la permanence d'un cadre de l'office, qui a traité en 2022 1 080 appels dont 45 ont nécessité l'intervention du cadre de permanence.

Dans le cadre de la certification Qualibail, Orne Habitat s'engage à mesurer la satisfaction de ses locataires au moins une fois par an, par des enquêtes devant recouvrir le champ des

six engagements du label⁵². L'office a formalisé une procédure spécifique à ces enquêtes. Dans ce cadre, Orne Habitat suit la satisfaction des locataires entrant et sortant ainsi que ceux ayant effectué une demande d'intervention technique. Pour 2023, le niveau moyen de satisfaction des nouveaux locataires était de 90 %, celui des locataires sortant de 78 % et celui des locataires ayant effectué une demande d'intervention technique de 73 %, niveaux proches de ceux de l'année précédente. L'état des parties communes fait également l'objet d'une enquête biannuelle.

En outre, Orne Habitat effectue une enquête triennale de satisfaction, dans le cadre de ses engagements au sein de l'Union pour l'habitat social⁵³. Les résultats de celle de 2023 montrent que 90 % des répondants se sont déclarés très ou plutôt satisfaits de leur bailleur, en progression de cinq points par rapport à 2020. Ce taux est de 88 % pour l'échantillon régional⁵⁴ et de 84 % pour l'échantillon national⁵⁵.

Cette enquête comprend des indicateurs relatifs à la propreté des parties communes et des abords des résidences. Sur ces thématiques, les taux de satisfaction se sont nettement améliorés depuis la dernière enquête, et sont proches des moyennes régionale et nationale.

Ainsi, 71 % des personnes interrogées étaient satisfaites de la propreté des abords de la résidence, contre 61 % en 2020, pour des moyennes régionale et nationale de 73 et 69 %. Par ailleurs, 77 % étaient satisfaites de la propreté des parties communes, contre 61 % en 2020, pour des moyennes régionale et nationale de 79 et 70 %.

Dans le cadre de la certification Qualibail, Orne Habitat suit en outre des indicateurs sur la qualité de la gestion locative. Douze indicateurs font l'objet d'un suivi mensuel, dont le taux de réponses dans les délais suite à une réclamation, le taux de conformité à la grille de contrôle de nettoyage des parties communes.

Conformément à la réglementation, Orne Habitat dispose d'un « conseil de la concertation locative », composé de représentants du bailleur et des locataires, et consulté sur toutes mesures touchant aux conditions d'habitat et au cadre de vie des habitants des ensembles concernés. Il s'est réuni à quatre reprises en 2022 et trois en 2023.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion locative par Orne Habitat, et notamment le niveau de fixation des loyers, les mesures prises pour accompagner les locataires en difficulté financière, pour adapter les logements aux locataires âgés ou en situation de handicap, le traitement des demandes des locataires et le suivi de leur satisfaction, témoignent de la volonté de l'office de fournir un service adapté aux besoins des locataires.

⁵² Orienter le demandeur à chaque étape ; faciliter l'emménagement et agir pour le confort et la sécurité du locataire ; assurer le bon déroulement de la location ; traiter les demandes d'intervention technique ; informer le locataire et évaluer les interventions effectuées chez lui et dans sa résidence ; accompagner le locataire dans son parcours résidentiel.

⁵³ Organisation représentative des organismes HLM.

⁵⁴ Soit 24 organismes dont les résultats des enquêtes sont centralisés par l'Union pour l'habitat social en Normandie.

⁵⁵ Soit 60 organismes dont les résultats des enquêtes sont centralisés par l'organisation nationale.

6 LA SITUATION FINANCIÈRE

6.1 Le cadre financier

6.1.1 L'organisation et le pilotage de la fonction financière

L'organisation des finances se structure autour d'un service composé de sept personnes. En termes de circuit de la dépense, Orne Habitat sépare les fonctions de la réception des commandes, de la facturation et du paiement. Différents contrôles jalonnent le processus (suivi sur un logiciel permettant le rapprochement des commandes et des paiements, contrôle des factures sur la base des bons de commande, existence de plusieurs niveaux de contrôle de la facturation, etc.), qui donnent un niveau de garantie suffisant de la fiabilité des opérations.

Orne Habitat a procédé en 2016 à un recensement des risques, mis à jour en 2018 et en 2022. Les 216 risques identifiés sont classés par processus, ainsi qu'en fonction de leur probabilité de survenue et de leur gravité. Ils concernent tous les aspects de la gestion de l'office.

Ce recensement qui n'appelle pas d'observation n'est pas associé à un plan d'action solide permettant de sécuriser les risques identifiés comme les plus significatifs.

Si un plan d'action a été ébauché, il ne comporte néanmoins que onze « actions » pour certains risques, qui ressemble plus à un rappel sommaire de l'existant qu'un plan d'action précis. Ainsi, en matière de commande publique, un risque de « non-respect des règles de mise en concurrence » a été identifié et classé comme « peu probable mais majeur ». Aucune action corrective n'y est associée. Or, ce risque aurait pu donner lieu à une réflexion interne et une définition d'un dispositif de réduction du risque.

Le commissaire aux comptes réalise chaque année un audit des comptes annuels. Tous les ans, les procédures internes et les écritures comptables relatives à la dépréciation des actifs immobiliers, au provisionnement des créances des locataires, pour gros entretien, aux autres provisions pour charges et aux régularisations de charges récupérables sur les locataires sont examinées. En outre, le commissaire aux comptes procède tous les ans à une revue des procédures de contrôle interne. Ces revues ont pour objet d'identifier les risques associés à des processus et de tester la solidité des contrôles mis en place. Elles ont concerné les processus d'attribution des marchés, le circuit de la dépense, de la commande au paiement, la gestion des loyers et les systèmes d'information.

La revue réalisée par le commissaire aux comptes en 2019 n'a pas fait apparaître de risque significatif sur les finances.

Recommandation n° 3. (performance) : Formaliser un plan d'action complétant la carte des risques.

6.1.2 La comptabilisation et l'amortissement des immobilisations

La détention d'un parc immobilier a une incidence significative sur les comptes financiers de l'établissement. Le coût de son amortissement représente une part importante des charges d'exploitation. Les méthodes de comptabilisation des immobilisations et de leur valeur représentent donc un enjeu pour la qualité de la gestion comptable.

Les immobilisations corporelles sont évaluées à leur coût d'acquisition, après déduction des rabais, remises et escomptes de règlement ou à leur coût de production. Leur valeur brute est de 647 M€⁵⁶ fin 2022.

Orne Habitat pratique l'amortissement linéaire qui n'appelle pas d'observation.

Les durées d'amortissement par composant⁵⁷ sont plutôt courtes par rapport aux normes. Les immobilisations de structure sont ainsi amorties sur une durée de 42 ans, pour un minimum de 40 ans et un maximum de 60 ans. Cette politique traduit un effort financier apporté au renouvellement des immobilisations.

6.1.3 La couverture des risques de gestion immobilière et locative

Des dépréciations sont comptabilisées sur la valeur des immobilisations. Leur montant est déterminé par différence entre la valeur actuelle, définie comme la plus élevée des deux valeurs entre la valeur vénale et la valeur d'utilité et la valeur nette comptable de ces immobilisations.

Orne Habitat comptabilise des provisions pour risques et charges, de 5,4 M€ fin 2022, et des provisions pour dépréciations de créances sur les locataires, pour 4,1 M€ fin 2022. Leur méthode d'estimation est conforme à la réglementation.

La provision pour dépréciation des créances représente 91 % des créances locatives exigibles fin 2022. Ces créances locatives exigibles sont de l'ordre de 8,6 % des loyers et charges pour une médiane de 8 %, soit un ratio qui ne révèle pas un niveau d'impayés anormal.

Les contrôles du commissaire aux comptes n'ont pas révélé d'anomalie sur ces différents types de provisions.

6.1.4 La comptabilisation des certificats d'économie d'énergie

Les certificats d'économie d'énergie (CEE) sont des dispositifs incitatifs aux économies d'énergie. Les travaux de rénovation énergétique donnent droit à des CEE, qui sont ensuite achetés par les fournisseurs d'énergie. Orne Habitat, comme les autres offices publics de l'habitat, obtient des CEE au titre de ses travaux de rénovation énergétique et les vend aux fournisseurs d'énergie.

Orne Habitat traite comptablement les produits de la vente des CEE comme des subventions d'investissement, dès lors qu'ils financent un investissement. Il comptabilise les produits de cession de CEE en produits constatés d'avance, et les transfère au résultat d'exploitation au même rythme que l'amortissement de l'actif qu'ils financent.

Ce mode de comptabilisation, pour vertueux qu'il soit, n'est pas conforme au règlement comptable ANC 2015-04 applicable aux offices publics de l'habitat et à l'avis de la commission des études comptables de la compagnie nationale des commissaires aux comptes du 1^{er} juillet 2021⁵⁸.

Ces textes indiquent que les CEE doivent être comptabilisés soit comme des produits de cession et enregistrés en totalité l'année de leur obtention, soit comme des subventions d'investissement, et enregistrés au compte 13 puis repris au compte de résultat au même rythme

⁵⁶ Pour une valeur nette, après amortissement, de 353 M€.

⁵⁷ 42 ans pour la structure, 20 ans pour les aménagements extérieurs, 12 ans pour les aménagements intérieurs ...

⁵⁸ L'ACTU comptable et financière à ne pas manquer (12/21) < Comptable - Éditions Francis Lefebvre (efl.fr).

que l'immobilisation. Or, Orne Habitat applique une méthode intermédiaire puisque les produits ne sont transférés progressivement au compte de résultat, mais ne sont pas pour autant inscrits au bilan.

La méthode de comptabilisation comme une subvention d'investissement présente l'avantage de permettre la prise en compte des CEE au passif du bilan, ce que ne permet pas la méthode de l'OPH ; les produits constatés d'avance n'étant pas inscrits au bilan.

La différence de comptabilisation est en revanche sans incidence sur le résultat comptable. Le montant des CEE inscrits en produits constatés d'avance qui devrait être inscrits au compte 13 est de 3,85 M€ fin 2022.

En réponse aux observations provisoires, le directeur général s'est engagé à modifier la méthode de comptabilisation des CEE, ce dont la chambre prend note.

Recommandation n° 4. (régularité) : Comptabiliser le produit des certificats d'économie d'énergie comme une subvention d'investissement transférable – règlement comptable ANC 2015-04 applicable aux offices publics de l'habitat et avis de la commission des études comptables du 1^{er} juillet 2021.

6.2 L'évolution de la situation financière

6.2.1 La formation du résultat d'exploitation

L'office tire la quasi-totalité de ses produits d'exploitation de l'activité de gestion locative. Les loyers représentent 75 % de ses ressources d'exploitation et ont progressé de 9 % sur la période contrôlée.

Tableau n° 10 : La formation du résultat d'exploitation

<i>Formation du résultat d'exploitation (en €)</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution
<i>Produits des activités (chiffre d'affaires)</i>	49 972 013	49 199 169	51 400 015	52 510 999	54 289 123	8,6 %
<i>dont loyers</i>	40 678 943	40 588 269	41 917 847	42 759 509	44 422 246	9,2 %
<i>dont récupération des charges locatives</i>	9 266 281	8 590 645	9 434 936	9 621 927	9 675 898	4,4 %
<i>dont prestations de service</i>	26 789	20 255	47 232	102 637	190 979	612,9 %
<i>Production stockée (ou déstockage)</i>	- 375 056	- 237 897	- 153 882	0	215 860	- 157,6 %
<i>Subventions d'exploitation</i>	44 558	91 857	166 096	102 751	- 1 768	- 104,0 %
<i>Reprise sur amort., dépréc., et prov</i>	2 155 282	2 480 138	2 412 590	2 567 347	3 291 969	52,7 %
<i>Autres produits de gestion courante</i>	912 356	1 565 603	1 651 879	1 901 308	1 900 684	108,3 %
<i>Total produits d'exploitation</i>	52 709 153	53 098 870	55 476 698	57 082 405	59 695 868	13,3 %
<i>Charges de gestion</i>	3 649 948	3 258 125	3 731 524	4 154 106	3 812 805	4,5 %
<i>Services extérieurs</i>	14 814 307	14 998 374	16 075 779	16 105 390	16 010 741	8,1 %
<i>dont sous-traitance</i>	5 830 517	5 764 307	6 337 522	6 086 806	6 646 622	14,0 %
<i>dont entretien / maintenance</i>	6 166 147	6 144 427	6 535 872	6 813 484	9 364 119	51,9 %
<i>Impôts et taxes</i>	8 153 542	8 385 280	8 729 967	9 054 074	9 744 814	19,5 %

<i>Formation du résultat d'exploitation (en €)</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution
<i>dont taxe foncière</i>	6 106 135	6 266 812	6 480 987	6 698 700	7 228 946	18,4 %
<i>Masse salariale</i>	6 870 973	6 889 424	7 727 886	7 802 113	7 903 493	15,0 %
<i>Autres charges de gestion courante</i>	635 870	557 192	645 253	762 723	731 953	15,1 %
<i>dont perte sur créances irrécouvrables</i>	514 835	432 402	488 436	583 505	583 505	13,3 %
<i>Dotations aux amortissements et provisions</i>	18 186 140	19 267 111	20 075 640	21 285 770	22 062 299	21,3 %
Total charges d'exploitation	52 310 780	53 355 506	56 986 049	59 164 176	60 266 105	15,2 %
Résultat d'exploitation	398 373	- 256 636	- 1 509 351	- 2 081 771	- 570 237	- 243,1 %

Source : comptes annuels

Les autres produits d'exploitation sont pour l'essentiel les versements dans le cadre du dispositif de mutualisation des offices publics de l'habitat, et le produit des CEE.

Les charges d'exploitation progressent plus rapidement que les produits, de 8 M€ entre 2019 et 2023, contre 7 M€ pour les produits.

Cette forte progression découle en grande partie de celle des dotations aux amortissements et aux provisions, qui augmentent de 3,9 M€ sur la période, et constituent plus du tiers des charges d'exploitation sur la période. Leur croissance provient principalement de celle des amortissements des logements.

En 2022, les frais de fonctionnement⁵⁹ étaient de 888 € par logement pour une médiane de 1 083 €. Les frais de personnel étaient de 707 € par logement pour une médiane de 865 €⁶⁰.

Malgré cette gestion économe, le poids des amortissements a pour conséquence la dégradation continue du résultat d'exploitation.

6.2.2 Le résultat net et la capacité d'autofinancement

Grâce aux opérations exceptionnelles, le résultat comptable est, sur toute la période, largement excédentaire mais il ne représente toutefois fin 2022 qu'un montant de 98 € par logement, pour une médiane de 482 €⁶¹. En outre, les produits exceptionnels étant fluctuants voire précaires, le solde excédentaire du résultat comptable est fragile.

Tableau n° 11 : Le résultat et l'autofinancement

<i>Résultat et autofinancement (en €)</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
<i>Résultat comptable</i>	1 080 820	1 438 670	2 039 715	1 182 751	1 105 351	2,3 %
<i>Autofinancement</i>	5 485 774	6 574 388	6 713 094	6 727 198	7 235 807	31,9 %
Ratio d'autofinancement	13,5	16,2	15,8	15,5	15,8	

⁵⁹ Correspondant aux frais de personnel et aux frais de gestion, c'est-à-dire frais liés à l'exploitation courante et non récupérables auprès des locataires.

⁶⁰ Source DIS.

⁶¹ Source DIS.

<i>Résultat et autofinancement (en €)</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
Ratio médian	11,2	13,5	12,5	11,3		

Source : comptes annuels et DIS

En matière d'autofinancement⁶², le ratio d'autofinancement⁶³ est sur la période de l'ordre de 15 à 16 % des produits d'activités et financiers et supérieur à la médiane chaque année.

La situation d'un ratio d'autofinancement supérieur à la médiane alors que le résultat comptable y est très inférieur provient du niveau élevé des dotations aux amortissements d'Orne Habitat, qui diminuent le résultat comptable mais n'ont pas d'incidence sur l'autofinancement.

6.2.3 Le financement des investissements

Les investissements sur le patrimoine augmentent de 15,8 M€ en 2019 à 21,7 M€ en 2022. Ils sont tous les ans, sauf en 2020 grâce aux acquisitions, inférieurs à la médiane.

Tableau n° 12 : Les dépenses d'investissement sur le patrimoine immobilier

<i>Dépenses d'investissement sur le parc immobilier (en milliers d'euros)</i>	2019	2020	2021	2022
Sur le patrimoine existant	9 743	17 315	15 576	16 024
<i>Dont réhabilitations</i>	8 182	14 295	11 834	13 480
<i>Dont entretien immobilisé</i>	1 561	3 020	3 742	2 544
<i>En euros par logement</i>	819	1 435	1 292	1 326
<i>Médiane</i>	591	564	839	779
Sur le nouveau patrimoine	6 042	12 266	4 562	5 668
<i>Dont constructions</i>	6 042	4 556	4 212	4 861
<i>Dont acquisitions</i>	0	7 710	350	807
<i>En euros par logement</i>	508	1 016	378	464
<i>Médiane</i>	1 405	1 788	1 350	1 368
Total général	15 785	29 581	20 138	21 692
En euros par logement	1 326	2 451	1 670	1 791
Médiane	2 051	1 788	2 168	2 097

Source : comptes annuels, rapports du directeur général et DIS

⁶² L'autofinancement est défini à l'article R. 423-1-4 du CCH comme la capacité d'autofinancement du plan comptable général, de laquelle sont retranchés les remboursements d'emprunt liés à l'activité locative, à l'exception des remboursements anticipés.

⁶³ L'article R. 423-9 du CCH définit le ratio d'autofinancement comme l'autofinancement rapporté à la somme des produits d'activité et financiers minorée des charges récupérées. Ce ratio est associé à un dispositif d'alerte, déclenché s'il passe en-dessous de 3 % en moyenne les trois dernières années.

Les dépenses de constructions et d'acquisitions sont inférieures à la médiane, 464 € par logement en 2022 pour une médiane de 1 358 €. Quant au patrimoine existant, réhabilitations et entretien immobilisé, les dépenses sont supérieures à la médiane, de 1 326 € par logement en 2022 contre une médiane à 779 €. Ce constat est la traduction financière de la stratégie immobilière de l'office qui met la priorité sur les réhabilitations plus que sur les constructions, et de l'effort porté sur l'entretien du patrimoine.

Le coût de revient moyen 2022 d'une opération de construction est estimé par Orne Habitat à 146 158 € par logement et celui d'une opération de réhabilitation à 37 864 €⁶⁴. Ces estimations sont calculées sur la base du coût global des opérations et du nombre de logements concernés par les opérations, qu'ils soient au stade d'étude ou de travaux. Comparé aux coûts moyens, estimés à 156 000 € par logement pour les constructions⁶⁵, le coût des travaux réalisés par Orne Habitat est dans la moyenne.

Les investissements sont financés par l'emprunt, à hauteur de 65 % en moyenne sur la période, par les fonds propres – autofinancement et prélèvement sur le fonds de roulement – à hauteur de 27 %, et par les subventions, à hauteur de 8 %.

Cette structure de financement est classique pour le financement du logement social. Le plan de financement d'un logement social comprend typiquement 70 à 85 % d'emprunts, 5 à 20 % de fonds propres et 5 à 10 % de subventions⁶⁶. Pour Orne Habitat, la part des fonds propres est légèrement plus élevée, et donc en conséquence celle des emprunts plus faibles, que la moyenne observée.

6.2.4 L'emprunt

Orne Habitat a emprunté un volume d'emprunt de 60 M€ entre 2019 et 2022. Le volume des emprunts était adapté au besoin de financement de 58 M€ sur la même période. Les emprunts indexés sur le livret A constituent 66 % du portefeuille des emprunts, le reste, étant des emprunts à taux fixe pour 27 % et à taux variable pour 7 %. Aucun emprunt structuré n'est détenu. Aucune opération de réaménagement de la dette financière n'a été réalisée.

Orne Habitat est plutôt moins endetté que la moyenne, les annuités représentant en 2022 1 136 € par logement pour une médiane de 1 403 €.

6.2.5 Le fonds de roulement et le potentiel financier

Le fonds de roulement qui représente les réserves de l'établissement est de 12,3 M€ fin 2022, soit 75 jours de charges d'exploitation. Il évolue peu sur la période, l'office ayant globalement emprunté la somme correspondant au besoin de financement.

⁶⁴ Source : tableau de bord « production » 2022.

⁶⁵ Source : Banque des Territoires, Étude sur les coûts de construction des logements sociaux, octobre 2021. Aucune donnée n'a pu être trouvée pour les réhabilitations.

⁶⁶ Source : Sénat, rapport d'information, Les sources du financement du logement social, septembre 2019.

Tableau n° 13 : Le fonds de roulement

	2019	2020	2021	2022
<i>Fonds de roulement au 31/12 en M€</i>	13,9	8,7	9,6	12,3
<i>En euros par logement</i>	1 170	719	800	1 015
<i>Médiane</i>	2 031	2 361	2 554	2 836

Source : comptes annuels et DIS

Il est tous les ans très inférieur à la médiane. En toute rigueur, le fonds de roulement devrait toutefois être retraité du montant du produit des CEE inscrit en compte d'avance, qui devrait être inscrit au compte des subventions d'investissement et abonder le passif. Le fonds de roulement devrait ainsi être fin 2022 de 16,15 M€ soit 1 336 € par logement. La différence avec la médiane reste importante.

Le même constat peut être fait pour le potentiel financier, un ratio financier spécifique aux bailleurs sociaux, qui s'obtient en retranchant du fonds de roulement les provisions pour risques et charges et les dépôts de garantie des locataires, qui n'ont pas vocation à financer les investissements. Il constitue le reliquat de fonds propres potentiellement affectables au financement des immobilisations. Ce ratio permet d'apprécier la capacité de l'organisme à financer ses investissements. Celui de l'office, de 326 € par logement en 2022, est également très inférieur à la médiane, de 2 045, même retraité du produit des CEE.

Malgré un autofinancement confortable, Orne Habitat dispose d'un faible niveau de réserves de financement de ses opérations d'investissement, comparé à la moyenne des organismes de gestion du logement social. Les opérations d'investissement étant financées essentiellement par emprunt, et dans une moindre mesure, par l'autofinancement, ce constat n'indique pas néanmoins une difficulté à financer les futurs investissements.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de l'office se caractérise par un autofinancement supérieur à la médiane, grâce notamment à un niveau de frais de gestion et une masse salariale maîtrisés. Son endettement est en outre relativement peu élevé. Sa capacité de financement des futurs investissements ne soulève en conséquence pas d'inquiétude.

7 LA COMMANDE PUBLIQUE

En vertu de l'article L. 421-26 du CCH, les marchés des offices publics de l'habitat sont soumis aux règles de la commande publique.

7.1 L'organisation de la commande publique

7.1.1 La répartition des compétences

Le service chargé de la passation des marchés est intégré à la direction juridique et financière. Il est composé de deux agents qui gèrent la passation des marchés, sous l'autorité du responsable du service juridique, lui-même rattaché au directeur juridique et financier.

La responsabilité de la passation des procédures de marché est partagée entre les services dits acheteurs et le service des marchés. Les marchés dont le besoin est estimé inférieur au seuil de mise en concurrence, de 40 000 € depuis le 1^{er} janvier 2020, sont passés par les services acheteurs, le service des marchés s'occupant de la publication des éventuels avis de publicité. Au-delà de ce seuil, le service acheteur définit ses besoins, et le service des marchés organise la procédure de passation. Le service acheteur intervient en outre pour l'analyse des offres, avant le cas échéant l'intervention de la commission d'appel d'offres ou de la commission des marchés.

Les marchés supérieurs à 5 000 € sont signés par le directeur général ou son adjoint.

7.1.2 Les éléments structurant la politique des achats

Orne habitat a adopté un règlement interne d'achat, mis à jour le 21 octobre 2022. Il définit les procédures à suivre en fonction du montant estimé du marché. Il y est précisé que les marchés inférieurs au seuil de mise en concurrence et supérieurs à 5 000 € doivent faire l'objet d'une consultation d'au moins deux entreprises.

Les procédures prévues pour les marchés inférieurs aux seuils des procédures formalisés, dits « marchés à procédure adaptée », n'appellent pas d'observation, hormis les délais minimums de publicité, de 7 jours ou 15 jours si une visite est prévue, qui paraissent trop courts.

Orne Habitat satisfaisait à l'obligation d'offrir un accès dématérialisé libre, direct et complet aux données essentielles des marchés dont la valeur est supérieure à 40 000 €.

L'office n'a pas de nomenclature des achats.

Les commandes inférieures à 40 000 € sont passées directement par les services acheteurs. Si un marché a été signé, le service acheteur engage une commande dans ce cadre. Sinon, il engage directement la dépense, au besoin en sollicitant deux devis, conformément aux procédures de l'office.

L'absence de nomenclature des achats est une zone de risques significative, dès lors que les achats inférieurs au seuil de mise en concurrence, n'étant pas rattachés à une nomenclature, ne peuvent être recensés et additionnés.

7.1.3 Le suivi des marchés

Pendant la période sous revue, le total des marchés signés s'est élevé à 121,56 M€.

Tableau n° 14 : Montants des marchés TTC (montant maximum à la passation)

<i>Année</i>	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Montant des marchés</i>	56 432 385 €	14 611 347 €	28 892 052 €	21 627 097 €	121 562 881 €

Source : Orne Habitat, liste des marchés conclus entre 2019 et 2022

Sur les 605 marchés passés entre 2019 et 2022, 54 % sont des marchés de travaux et 46 % des marchés de fournitures et services. Pour 528 marchés sur 605, il s'agit de marchés inférieurs au seuil des procédures formalisées.

Les marchés font l'objet d'un suivi dès lors qu'une procédure de passation est engagée, c'est-à-dire pour les marchés supérieurs à 40 000 €.

Les marchés d'un montant inférieur à ce seuil ne font pas l'objet d'un recensement, et donc encore moins d'un suivi. Il n'est donc pas possible de faire le lien entre les dépenses et les procédures de mise en concurrence mises en œuvre.

Les contrôles réalisés en 2019 et 2022 par le commissaire aux comptes sur le processus des achats ont souligné le risque posé par l'absence de suivi des dépenses inférieures au seuil de mise en concurrence.

Le rapport de 2019 mentionne que « ces marchés n'étant pas traçables par le service des marchés publics, il y a un risque que des commandes passent en dessous des seuils de publication obligatoire ».

Le rapport de 2022 souligne le même risque et « le peu de visibilité quant au respect par les directions et services des règles de passation des marchés et des enjeux financiers globaux (notamment taux de couverture des achats par les marchés publics) ».

L'absence d'une nomenclature des achats et de suivi des marchés inférieurs au seuil de procédure compliquent la définition des besoins et la computation des seuils de mise en concurrence en fonction d'achats homogènes.

Le risque est réel que des achats unitaires inférieurs au seuil de mise en concurrence, et qui concernent une même catégorie de commande, représentent au total un montant supérieur à ce seuil et auraient donc nécessité la passation d'une procédure de mise en concurrence.

Recommandation n° 5. (performance) : Élaborer une nomenclature des achats.

7.2 Les achats hors procédure

Plusieurs prestations récurrentes, d'un montant annuel supérieur au seuil de mise en concurrence de 40 000 €, relatives à l'achat de titres-restaurants, au conseil juridique, à la fourniture de carburants, font l'objet de contrats signés sans mise en concurrence par l'office, au motif que la prestation ne s'y prêterait pas ou qu'une ancienne mise en concurrence, effectuée parfois il y a une dizaine d'années, avait alors permis de sélectionner le prestataire le plus adapté.

Ce constat illustre les risques inhérents à l'absence de suivi des dépenses relatives à une prestation homogène et d'un montant unitaire inférieur au seuil de mise en concurrence, mais qui l'atteignent quand elles sont additionnées.

En outre, l'office n'effectuait pas, jusqu'en 2024, de mise en concurrence pour les prestations d'entretien récurrentes en électricité, plomberie et menuiserie, alors que les prestations représentaient sur une année, pour une même prestation homogène, une somme supérieure au seuil de mise en concurrence, par fournisseur.

Recommandation n° 6. (régularité) : Mettre en concurrence les commandes supérieures au seuil (Code de la commande publique).

7.3 L'analyse d'un échantillon de marchés

La chambre a sélectionné un échantillon de quatre marchés dont la passation a fait l'objet d'un contrôle approfondi.

Les marchés contrôlés sont un marché de conception-réalisation pour des travaux de réhabilitation, un marché d'entretien d'espaces verts et deux marchés de réfection électrique passés avec le même prestataire récurrent, de façon à vérifier la remise en concurrence.

Les procédures suivies n'appellent pas d'observation, excepté sur le délai trop court laissé aux entreprises pour candidater, et l'absence de précision sur les critères d'attribution, pour deux procédures passées en 2020 et 2022.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'organisation de la commande publique souffre de l'absence de nomenclature des achats, qui aboutit à la segmentation d'achats qui, en vertu du code de la commande publique, devraient être globalisés pour faire l'objet d'une mise en concurrence. En outre, plusieurs commandes d'un montant unitaire supérieur au seuil de mise en concurrence ont été passés de gré à gré, sans mise en concurrence. Ces irrégularités doivent être corrigées sans délai par l'office.

8 LES RESSOURCES HUMAINES

Orne Habitat étant un établissement public industriel et commercial, les salariés de l'office sont soumis au code du travail et à la convention collective nationale du 6 avril 2017 pour le personnel des offices publics de l'habitat et des sociétés de coordination. Les fonctionnaires recrutés avant la transformation des offices HLM en offices publics de l'habitat peuvent conserver leur statut de fonctionnaire.

La direction des ressources humaines est composée de quatre personnes dont la directrice. La direction assure la gestion des 166 agents (162,36 ETP⁶⁷) répartis entre deux statuts, contrats de droit privé et fonctionnaires, dont 125 agents, soit les trois quarts de l'effectif disposent de contrats de droit privé, et 41 fonctionnaires. L'office accueille aussi un contrat aidé.

8.1 L'évolution des effectifs

Les effectifs sont relativement stables sur la période, de 163 à 167 entre 2019 et 2022.

Le ratio du personnel par logement est inférieur au ratio de la médiane nationale. En 2022, ce ratio était de 13,6 ETP pour 1 000 logements à Orne Habitat contre 17,3 pour la médiane. En 2019, ces ratios étaient de 14,7 équivalents temps plein (ETP) à Orne Habitat, contre 18,8 au niveau de la médiane nationale. Cet écart repose sur les personnels dits de proximité, qui sont de 5,7 ETP pour 1 000 logements pour la médiane et de 0,3 ETP pour Orne Habitat, l'office ayant fait le choix d'externaliser les activités de proximité.

Conformément à la loi, les nouveaux recrutements se font sur la base d'un contrat à durée indéterminée (CDI) de droit privé. En 2019, les personnels qui avaient le statut de fonctionnaires représentaient 37 % de l'effectif contre 25 % en 2022. À titre de comparaison, pour l'ensemble des offices publics de l'habitat, la part d'employés ayant conservé le statut de fonctionnaires est de 12,8 %.

8.2 La masse salariale

Tableau n° 15 : Évolution de la masse salariale

	2019	2020	2021	2022	Évolution
Total frais de personnel	7 517 000 €	7 556 000 €	8 450 000 €	8 547 000 €	14 %

Source : DIS 2022

L'année 2021 a été marquée par une augmentation importante (12 %) de la masse salariale, en raison de recrutements et augmentations salariales.

Cette hausse de la masse salariale se traduit par l'évolution du ratio du coût de personnel rapporté au nombre de logement qui est passé de 632 € en 2019 à 707 € en 2022. Cependant ce ratio reste très inférieur à celui de la médiane, qui est de 865 €.

En 2022, la rémunération⁶⁸ médiane à Orne Habitat est de 28 933 €. Ce montant est légèrement inférieur à la rémunération médiane de l'ensemble des offices publics de l'habitat, de 30 614 €. La masse salariale est maîtrisée.

⁶⁷ ETP : équivalent temps plein sur une année.

⁶⁸ En brut annuel.

8.3 L'absentéisme et la prime d'assiduité

La chambre a examiné plusieurs aspects de la gestion des ressources humaines, dont les heures supplémentaires, les ruptures conventionnelles, les licenciements et l'absentéisme. Seule la prime d'assiduité créée pour lutter contre l'absentéisme appelle des observations.

Afin de résorber l'absentéisme, Orne Habitat a institué en 2021 une prime d'assiduité. Cette prime, d'un montant de 100 € par trimestre, est destinée aux employés dont la rémunération brute mensuelle est inférieure ou égale à 2 500 €, n'ayant aucune absence, à l'exclusion des accidents du travail, absences pour maladie professionnelle imputable au service et maternité. Il s'agit de la transformation d'une prime versée depuis l'année 2012, successivement nommée « prime allégements Fillon » puis « prime exceptionnelle ».

Les fondements juridique internes de cette prime sont un accord collectif d'entreprise du 13 janvier 2021, entre le directeur général et les organisations syndicales, pour les salariés de droit privé, et une délibération du conseil d'administration du 21 avril 2021 étendant le bénéfice de cette prime aux fonctionnaires.

Cette prime d'assiduité concerne 115 salariés dont 34 fonctionnaires en 2022, pour un montant total de 31 600 €, la part versée aux fonctionnaires représentant 10 100 €.

Toutefois, son extension aux agents fonctionnaires ne repose sur aucune base légale et réglementaire. En vertu du principe de parité entre les fonctions publiques⁶⁹, les fonctionnaires territoriaux ne peuvent bénéficier d'une prime ou indemnité qui n'aurait pas été instituée pour les fonctionnaires d'État.

Le directeur général s'est engagé en réponse aux observations provisoires à revoir avec les instances représentatives du personnel les modalités d'attribution de cette prime, ce dont la chambre prend note.

Recommandation n° 7. (régularité) : Supprimer la prime d'assiduité versée aux fonctionnaires – article L. 714-4 du code général de la fonction publique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'évolution des effectifs et celle de la masse salariale sont maîtrisés. L'office est soumis au code du travail et recrute ses salariés en CDI de droit privé, mais détient une part significative d'agents ayant conservé leur statut de fonctionnaire lors de la transformation des offices publics d'aménagement et de construction et des offices HLM en offices publics de l'habitat. Cette spécificité a amené l'office à attribuer aux fonctionnaires une prime d'assiduité, sans fondement légal.

⁶⁹ Article L. 714-4 du code général de la fonction publique.

ANNEXE

Glossaire

<i>Sigle</i>	Désignation
<i>AFNOR</i>	Association française de normalisation
<i>APL</i>	Aides personnalisées au logement
<i>CA</i>	Communauté d'agglomération
<i>CC</i>	Communauté de communes
<i>CCH</i>	Code de la construction et de l'habitation
<i>CDI</i>	Contrat à durée indéterminée
<i>CEE</i>	Certificat d'économie d'énergie
<i>CIA</i>	Convention Intercommunale d'Attribution
<i>CIL</i>	Conférence Intercommunale du Logement
<i>CJF</i>	Code des juridictions financières
<i>CU</i>	Communauté urbaine
<i>CUS</i>	Convention d'utilité sociale
<i>DALO</i>	Droit au logement opposable
<i>DIS</i>	Dossier individuel de situation
<i>DPE</i>	Diagnostic de performance énergétique
<i>EHPAD</i>	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
<i>ELAN</i>	Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
<i>EPCI</i>	Établissement public de coopération intercommunale
<i>ETP</i>	Équivalent temps plein
<i>FOPH</i>	Fédération nationale des offices publics de l'habitat
<i>HLM</i>	Habitation à loyer modéré
<i>IRL</i>	Indice de référence des loyers
<i>OPH</i>	Office public de l'habitat
<i>PLAI</i>	Prêt locatif aidé d'intégration
<i>PLS</i>	Prêt locatif social
<i>PLUS</i>	Prêt locatif à usage social
<i>PSP</i>	Plan stratégique de patrimoine

<i>Sigle</i>	Désignation
<i>QPV</i>	Quartier prioritaire de la politique de la ville
<i>SAC</i>	Société anonyme de coordination