Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

OFFICE PUBLIC D'AMÉNAGEMENT ET DE CONSTRUCTION DU RHÔNE

(Département du Rhône)

Exercices 2014 et suivants

Observations définitives
délibérées le 3 septembre 2021

SOMMAIRE

SYNTHESE 5
RECOMMANDATIONS 7
1- LA PRESENTATION DE L'OFFICE 10
2- LE PILOTAGE, LA STRATEGIE ET L'ORGANISATION 10
2.1- Le statut et les compétences de l'OPAC 10
2.2- Le territoire et les relations avec les collectivités territoriales 11
2.2.1- Le contexte socio-économique du territoire et le cadre d'intervention de l'office 11
2.2.2- Les relations avec les collectivités territoriales 13
2.3- La scission 15
2.3.1- Le cadre juridique 15
2.3.2- Les étapes préparatoires 16
2.3.3- Les effets de la scission pour l'OPAC 17
2.3.4- Le coût de la scission 20
2.4- La stratégie de regroupement élaborée par l'OPAC pour faire face aux nouvelles dispositions issues de la loi ELAN : de la fusion au projet de société anonyme de coordination (SAC) 21
2.5- L'organisation de l'office et le « projet d'entreprise » 22
3- LA GOUVERNANCE 23
3.1- Les instances de gouvernance 23
3.1.1- Le conseil d'administration 23
3.1.2- Les attributions du bureau 25
3.1.3- Les commissions 26
3.2- Les directeurs généraux successifs 26
3.2.1- Les compétences du directeur général 26
3.2.2- Les délégations de signature du directeur général 27
3.2.3- Les conditions de recrutement et de rémunération des directeurs généraux 28
4- LA STRATEGIE ET LA GESTION DU PATRIMOINE 29
4.1- Les caractéristiques du parc de logements 29
4.1.1- Taille, composition et localisation du parc : un parc diffus situé sur un territoire étendu 29
4.1.2- Caractéristiques techniques du parc 30
4.2- La stratégie patrimoniale et l'évolution du parc 32
4.2.1- La convention d'utilité sociale 32
4.2.2- Les objectifs issus des plans stratégiques de patrimoine 33
4.2.3- Les résultats et l'évolution du parc 34
4.3- Les interventions patrimoniales 38
4.4- La politique de cession 39
5- L'AMENAGEMENT 39
6- LA GESTION LOCATIVE 41
6.1- Les moyens affectés à la gestion locative et de proximité en diminution 41
6.2- L'évolution de la demande de logement social sur le territoire rhodanien 42
6.3- La gestion des attributions de logements 43
6.3.1- La commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL) 44
6.3.2- L'adéquation des attributions avec la demande 48
6.3.3- La mobilité 50
6.3.4- La vacance 50
6.4- Le recouvrement des créances locatives 51
6.4.1- Les procédures de recouvrement 51
6.4.2- Le niveau des impayés 52
6.5- Le service rendu aux locataires 53
6.5.1- La concertation avec les locataires 53

6.5.2- Les enquêtes de satisfaction 53
6.5.3- Les fonctions de gardiennage et de surveillance 54
7- LES RESSOURCES HUMAINES 55
7.1- L'organisation et le pilotage de la fonction ressources humaines 55
7.1.1- Le statut des personnels de l'OPAC et les dispositions applicables 55
7.1.2- L'organisation de la fonction ressources humaines 55
7.1.3- Les orientations stratégiques en matière de gestion des ressources humaines 56
7.1.4- Vers une gestion des emplois et des compétences 56
7.2- Les effectifs 57
7.3- La masse salariale et les rémunérations 58
7.3.1- Une masse salariale en baisse, un haut niveau de rémunération par rapport à la moyenne de la branche 58
7.3.2- Les rémunérations, salaires, primes et indemnités 59
7.3.3- Le dispositif d'intéressement collectif 61
7.4- Le temps de travail 61
7.4.1- Les dispositions applicables aux salariés de l'OPAC 61
7.4.2- La gestion du temps de travail des salariés de l'OPAC 62
7.4.3- Les heures supplémentaires 63
7.4.4- Les absences au travail et la prévention 64
8- LA COMMANDE PUBLIQUE 64
8.1- Les évolutions du cadre juridique 64
8.2- L'organisation de la commande publique 65
8.2.1- Le positionnement du service 65
8.2.2- Les procédures mises en place 65
8.2.3- Les montants financiers en jeu 66
8.2.4- Un renouvellement des instances internes 66
8.2.5- La dématérialisation de la passation des marchés publics 67
8.3- Un recensement des besoins et un pilotage des achats à améliorer 68
8.3.1- Une absence de recensement formalisé des besoins 68
8.3.2- Un pilotage à améliorer, un système d'information défaillant 68
8.3.3- Les délais de paiement 69
8.4- L'examen d'un échantillon de marchés 70
8.4.1- Une absence d'anomalie en matière de mise en concurrence et de passation des marchés formalisés 70
8.4.2- Des anomalies détectées en matière d'exécution 70
8.5- Le recours à la VEFA pour la construction du nouveau siège 71
8.5.1- L'évolution du cadre juridique 71
8.5.2- Le recours à la procédure concurrentielle avec négociation 72
8.5.3- Le coût de réalisation du siège 73
9- LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE 73
9.1- La qualité de l'information budgétaire 73
9.1.1- La présentation des comptes 73
9.1.2- Le débat d'orientations budgétaires 73
9.1.3- La présentation et l'adoption du budget 74
9.1.4- La communication sur le suivi de l'exécution financière et les décisions budgétaires modificatives 74
9.2- La gestion comptable et la fiabilité des comptes 76
9.2.1- La certification des comptes 76
9.2.2- Les états financiers réglementaires 76
9.2.3- Les conséquences comptables de la scission 77
9.2.4- Observations relatives aux éléments de l'actif 78
9.2.5- Observations relatives aux éléments du passif 79
10- LA SITUATION FINANCIERE 82
10.1- Analyse du compte de résultat 83
10.1.1- Le résultat de l'exercice : un résultat croissant depuis 2017 83

10.1.2- Les produits : une progression du chiffre d'affaires et des produits exceptionnels....83
10.1.3- Les charges : une nette maîtrise des charges d'exploitation depuis 2017, des frais de fonctionnement supérieurs à la moyenne....86
10.1.4- La formation de l'autofinancement : un haut niveau « d'autofinancement HLM » 88
10.2- Analyse bilancielle 89
10.2.1- La structure du bilan 89
10.2.2- Les modalités de financement des investissements 91
10.2.3- Un fonds de roulement croissant, un niveau de trésorerie confortable 91
10.2.4- Le potentiel financier 92
10.2.5- L'encours de dette : un endettement croissant mais soutenable 93
11- ANNEXES....95
11.1- ANNEXE 1 : Article 38 de l'ordonnance du 19 décembre 2014, texte applicable à la scission de l'OPAC 95
11.2- ANNEXE 2 : Répartition du parc de logements de l'OPAC par rapport à l'ensemble du parc social et par intercommunalité au 31 décembre 2019 96
11.3- ANNEXE 3 : Territoire d'implantation de l'OPAC du Rhône 97
11.4- ANNEXE 4 : Évolution de la demande de logement social dans le département du Rhône (hors métropole de Lyon) depuis 2016....98
11.5- ANNEXE 5 : Niveau de ressources des demandeurs de logement (demandes en cours hors mutation) par rapport aux plafonds de ressources au 31 décembre 2019 99
11.6- ANNEXE 6 : Répartition par EPCI en pourcentage des demandes de logements sociaux et des nouveaux baux signés par l'OPAC du Rhône en 2018 et 2019....99
11.7- ANNEXE 7 : Vacance des logements de l'office au 31 décembre de l'année 100
11.8- ANNEXE 8 : Montants des éléments d'actif et de passif transférés au nouvel OPH 100
11.9- ANNEXE 9 : Place des agences de proximité dans l'organigramme et effectifs au 1er janvier 2019....101

SYNTHESE

L'OPAC du Rhône est un office public de l'habitat, opérateur historique du logement social dans le département du Rhône. Il construit et gère des logements locatifs sociaux mais aussi des foyers et résidences spécialisées et a développé une offre d'accession sociale à la propriété tout en poursuivant son activité d'aménageur. En 2020, il gère 12 000 logements, emploie 250 salariés et dégage un chiffre d'affaires de 65 M€.

En 2016, à la suite de la création de la métropole de Lyon et d'un nouvel office métropolitain, l'OPAC du Rhône a transféré l'ensemble de son patrimoine situé sur le territoire métropolitain à Lyon Métropole Habitat et intervient désormais exclusivement sur le nouveau territoire du département du Rhône (hors métropole), dont il est le premier bailleur, détenant 51 % des logements sociaux de ce territoire. Cette scission, qui a pu être réalisée dans les délais fixés par la loi, a totalement modifié le périmètre et l'organisation de l'office, mais a constitué un coût net élevé à la charge de l'OPAC, estimé à 12 M€.

Au cours de la période de contrôle, l'OPAC a dû faire face aux conséquences importantes de cette scission, aux nouvelles dispositions financières issues de la loi de finances pour 2018 avec notamment la mise en œuvre de la réduction du loyer de solidarité et à l'obligation de regroupement des offices de moins de 12 000 logements issue de la loi du 23 novembre 2018 pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite « loi ELAN ». Sur ce dernier point, l'OPAC s'est engagé en 2021 dans un projet de regroupement avec Loire Habitat dans le cadre d'une société de coordination, qui a pour finalité de mutualiser certains achats et marchés, de mettre en place des outils de gestion du patrimoine et de construire un cadre commun en termes de stratégie patrimoniale.

Face à ce contexte financier et institutionnel incertain, l'OPAC a mis en œuvre une stratégie de baisse des coûts et un nouveau « projet d'entreprise », qui ont eu pour effet d'améliorer très nettement la situation financière de l'OPAC.

Depuis 2017, les résultats financiers de l'OPAC ont nettement progressé sous l'effet conjugué de la progression des loyers, induite par la construction de nouveaux logements, et de la diminution des charges, au premier rang desquelles la masse salariale. En conséquence, l'OPAC a dégagé un autofinancement croissant et dispose de confortables marges de manœuvre pour investir sur son patrimoine. Au vu de la solidité du bilan, de la progression des fonds propres et de l'abondance de la trésorerie, l'OPAC a disposé d'un niveau d'autofinancement et de réserves qui auraient pu lui permettre de financer un volume d'investissements annuels plus important, et ce malgré les impacts précités des dispositions issues de la loi de finances de 2018.

Si la gestion comptable et la situation financière de l'OPAC apparaissent très satisfaisantes, la gestion de cet office demeure perfectible en matière de gestion des ressources humaines. Dans ce domaine, l'OPAC gagnerait à améliorer la transparence des primes et indemnités attribuées et à ouvrir des négociations sur le sujet du temps de travail, dont la durée annuelle est inférieure à la durée légale, les accords d'entreprise en vigueur étant très anciens. En outre, le fonctionnement des services de l'OPAC a par ailleurs été fortement dégradé par la mise en place d'un nouveau système d'information, défaillant et mal maitrisé, qui a eu notamment pour effet un allongement des délais de paiement aux fournisseurs et une hausse des impayés de loyers en 2019.

À la suite de la scission, l'OPAC a dû développer une nouvelle stratégie patrimoniale sur le territoire rhodanien, où il dispose d'un parc de 12 000 logements, situé notamment dans l'agglomération de Villefranche-sur-Saône (22 % du parc). Moins d'un quart des logements sont situés en quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Sur son territoire, l'OPAC est confronté à une demande de logement social croissante et très hétérogène. Dans les intercommunalités proches de la métropole lyonnaise, la demande de logement est forte et croissante, alors que sur les territoires de l'ouest, plus ruraux, la demande est atone et le patrimoine de l'OPAC sur ce territoire présente un taux de vacance plus élevé et un important besoin de réhabilitation.

Depuis 2016, tout en adaptant ses objectifs au contexte financier, l'OPAC a développé son parc de logements (1 217 logements familiaux produits entre 2016 et 2020) mais peine en fin de période à mettre en service des logements dans les zones tendues dans la couronne métropolitaine, compte tenu du coût et de la rareté du foncier et de la concurrence d'autres opérateurs. En effet, l'OPAC doit faire face à une concurrence accrue des entreprises sociales de l'habitat, actives sur le territoire du département du Rhône et qui ne sont pas soumises aux mêmes contraintes territoriales.

S'il n'a pas respecté l'ensemble des objectifs des plans stratégiques de patrimoine, l'OPAC s'est néanmoins astreint à produire des logements destinés aux ménages les plus défavorisés et à favoriser la mixité sociale dans le montage des opérations. Il est par ailleurs engagé dans la réhabilitation du quartier de Belleroche à Villefranche-sur-Saône, financé par l'ANRU, ce projet présentant un niveau d'avancement satisfaisant. Par ailleurs, l'état du parc de logements, dont 1 600 logements datant des années 70 et 80 restent à réhabiliter, nécessite la mise en place d'une politique volontariste de réhabilitation énergétique au vu des diagnostics de performance réalisés. Sur ce point, l'OPAC entend mettre en place un nouveau plan de rénovation énergétique de ses logements, en y allouant une partie de ses fonds propres. Enfin, un effort de maintenance peut encore être produit, l'effort consenti depuis 2016 restant inférieur à la moyenne du secteur.

En matière de gestion locative, la gestion des attributions de logements ne présente pas d'anomalies majeures. Toutefois, des améliorations doivent être réalisées avec l'examen de trois candidats pour l'attribution d'un logement, le réexamen tous les trois ans de la situation des locataires dans les zones tendues et la convocation de tous les membres pour les séances de la commission d'attribution des logements. S'agissant du recouvrement des loyers, l'OPAC peut aussi améliorer ses performances, les créances des locataires ayant augmenté au cours de la période sous revue.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Conclure avec le département du Rhône, collectivité de rattachement, un contrat d'objectifs et de moyens.

Recommandation n° 2 : Dresser le bilan de la nouvelle organisation de proximité.

Recommandation n° 3 : Se doter de procédures formalisées en matière d'attribution de logement.

Recommandation n° 4 : S'assurer d'un examen par la commission d'attribution de trois demandes pour un même logement à attribuer.

Recommandation n° 5 : Réexaminer de manière triennale la situation des locataires dans les zones tendues.

Recommandation n° 6 : Mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Recommandation n° 7: Améliorer la transparence dans l'attribution des primes et des indemnités versées aux salariés.

Recommandation n° 8: Procéder à un recensement exhaustif des besoins prévisionnels annuels des achats, afin de s'assurer du respect des procédures de publicité et de mise en concurrence.

Recommandation n° 9 : Améliorer les délais de paiement.

Recommandation n° 10 : Adopter une décision budgétaire modificative en cas de bouleversement de l'économie générale du budget.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de l'office public d'aménagement et de construction (OPAC) du Rhône pour les exercices 2014 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 24 juillet 2020, adressée à M. Michel MICOULAZ, directeur général par intérim de l'OPAC du 1er septembre 2014 au 11 janvier 2015 et directeur général du 1er janvier 2016 jusqu'au 16 octobre 2020, date de son départ en retraite. Ses prédécesseurs ont également été informés : M. Bertrand PRADE (directeur général en fonction du 12 janvier 2015 au 31 décembre 2015) par courrier du 24 juillet 2020 et M. Philippe DERUMIGNY (directeur général en fonction du 1er janvier 2014 au 31 août 2014) par courrier du 26 octobre 2020.

Les présidents successifs de l'établissement public, M. Paul DELORME (président de janvier 2014 à avril 2015) et M. Christophe GUILLOTEAU, actuel président, ont été informés par courriers des 26 octobre 2020 et 24 juillet 2020.

En application de l'article L.241-8 du code des juridictions financières et par courrier en date du 4 novembre 2020, M. Philippe DERUMIGNY, ancien directeur général, a demandé la désignation d'un représentant pendant la durée de l'instruction en la personne de M. DELAGRANGE, directeur juridique et financier de Lyon Métropole Habitat. Par une décision n° 104D/2020 du 5 novembre 2020, la présidente de la chambre régionale des comptes a désigné M. DELAGRANGE pour représenter M. DERUMIGNY.

Un entretien de début de contrôle a eu lieu le 1er septembre 2020 avec M. Michel MICOULAZ en présence de M. Xavier INGLEBERT, directeur général adjoint depuis le 20 juillet 2020, devenu directeur général le 17 octobre 2020 suite au départ en retraite de M. MICOULAZ.
M. Xavier INGLEBERT a reçu un courrier l'informant de la procédure en cours le 26 octobre 2020.

Par ailleurs, un entretien de début de contrôle s'est également tenu avec le président, M. GUILLOTEAU, le 25 septembre 2020.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- la stratégie de l'OPAC et le contexte institutionnel et socio-économique ;
- le pilotage, la gouvernance et les relations avec les collectivités territoriales ;
- la gestion interne (achats, ressources humaines, systèmes d'information) ;
- la gestion patrimoniale et locative ;
- la situation et la stratégie financière.

À l'issue de l'instruction, l'entretien prévu par l'article L. 243 1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 15 mars 2021 avec MM. MICOULAZ, PRADE et DELAGRANGE, directeur juridique et financier de Lyon Métropole Habitat en qualité de représentant de M. DERUMIGNY, le 16 mars 2021 avec M. INGLEBERT, le 17 mars avec M. DELORME et le 18 mars avec M. GUILLOTEAU.

Lors de sa séance du 14 avril 2021, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 21 mai 2021 à :

- M. Xavier INGLEBERT, directeur général de l'OPAC du Rhône ;
- M. Christophe GUILLOTEAU, président de l'OPAC du Rhône ;
- M. Michel MICOULAZ, directeur général par intérim de l'OPAC du 1er septembre 2014 au 11 janvier 2015 et directeur général du 1er janvier 2016 jusqu'au 16 octobre 2020 ;
- M. Bertrand PRADE, directeur général en fonction du 12 janvier 2015 au 31 décembre 2015.

Une lettre de clôture a été adressée le 21 mai 2021 à M. Paul DELORME, président de l'OPAC du Rhône de janvier 2014 à avril 2015 et M. Philippe DERUMIGNY, directeur général en fonction du 1er janvier 2014 au 31 août 2014.

Un extrait a été envoyé le 21 mai 2021 à M. Christophe GUILLOTEAU, président du conseil départemental du Rhône.

Une communication administrative a été envoyée à M. Pascal MAILHOS, préfet du Rhône, le 27 mai 2021.

Le directeur, M. INGLEBERT, a répondu par lettre du 20 juillet 2021, enregistrée le 21 juillet 2021 à la chambre. M. MICOULAZ et PRADE, anciens directeurs généraux, n'ont pas adressé de réponse. M. MICOULAZ a informé la chambre qu'il s'associait aux réponses formulées par le directeur en fonction.

M. GUILLOTEAU, président du conseil départemental du Rhône a répondu, pour la collectivité départementale, par lettre du 20 juillet 2021.

Aucun destinataire n'a demandé d'audition.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 3 septembre 2021, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- LA PRESENTATION DE L'OFFICE

Créé en avril 1920 sous le statut d'office départemental, l'office est devenu office public d'aménagement et de construction (OPAC) le 4 février 1976, puis office public de l'habitat (OPH) le 1er février 2007. Malgré ce changement de statut, l'office a décidé de conserver sa précédente dénomination d'OPAC. La collectivité de rattachement est le département du Rhône.

Opérateur historique du logement social sur le territoire rhodanien, cet OPH est administré par un conseil d'administration de 27 membres, présidé depuis mai 2015 par M. Christophe GUILLOTEAU, président du conseil départemental du Rhône. Le directeur général est M. Xavier INGLEBERT, qui a succédé à M. Michel MICOULAZ en octobre 2020.

À la suite de la création de la métropole lyonnaise, la dimension, l'organisation, et la gouvernance de l'OPAC du Rhône ont été totalement revues.

Conformément à l'ordonnance du 19 septembre 2014, l'OPAC du Rhône s'est scindé en deux OPH, le 1er janvier 2016 :

- l'OPAC du Rhône poursuit l'exercice de ses missions sur le territoire du département du Rhône (hors métropole) et gérait à cette date 11 259 logements ;
- un nouvel office, Lyon métropole habitat, est créé pour gérer les 27 000 logements de l'OPAC situés sur le territoire de la métropole de Lyon.

À partir de 2016, l'OPAC a mis en œuvre une nouvelle stratégie en termes de développement et a réformé son organisation de proximité. Alors que depuis 2016, l'OPAC intervient sur un territoire péri-urbain et rural où la demande de logement social est croissante et hétérogène, l'office a poursuivi le développement de son offre et a livré 1 217 logements entre 2016 et 2020.

Par ailleurs, l'office construit et gère des logements sociaux collectifs mais aussi individuels ainsi que des résidences spécialisées (près de 1 500 foyers « équivalent logement ») et intervient dans des opérations d'aménagement.

S'agissant de l'accession à la propriété des locataires, ménages à revenus modestes, il a développé les cessions de patrimoine et la construction de logements neufs dans le cadre du dispositif de location accession. En matière de renouvellement urbain, il est engagé dans deux projets importants : une opération de renouvellement urbain à Brignais dans le quartier des Pérouses et une opération considérée comme prioritaire par l'agence nationale pour le renouvellement urbain (ANRU) dans le quartier de Belleroche à Villefranche-sur-Saône.

Enfin, l'office gère aujourd'hui environ 12 000 logements, emploie 250 salariés et a dégagé, en 2019 un chiffre d'affaires de 65 M€.

2- LE PILOTAGE, LA STRATEGIE ET L'ORGANISATION

2.1- Le statut et les compétences de l'OPAC

L'OPAC est un office public de l'habitat, établissement public à caractère industriel et commercial, régi par le code de la construction et de l'habitation (CCH).

Un office public de l'habitat, en tant qu'établissement public soumis au principe de spécialité, ne peut intervenir que dans le cadre des compétences qui lui ont été attribuées.

Celles-ci sont limitativement énumérées aux articles L. 421-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation. À titre principal, les offices construisent et réhabilitent des logements locatifs destinés aux personnes à revenus modestes dont ils assurent la location, la gestion et l'entretien.

En ce qui concerne l'OPAC du Rhône, le règlement intérieur du conseil d'administration de décembre 2016 précise les compétences de l'office, qui s'inscrivent dans le cadre légal :

- des compétences que l'on peut qualifier de principales et correspondant à son objet social figurant à l'article L. 411-1 du CCH, soit :
  - construire, améliorer et gérer des logements locatifs pour des personnes de ressources modestes ou défavorisées ;
  - construire ou acquérir des logements pour les vendre sous condition de prix de vente ;
  - avec ces opérations, réaliser toute construction nécessaire à la vie économique et sociale des ensembles d'habitations ;

- d'autres compétences qui traduisent la diversification de l'action d'un organisme HLM, et notamment :
  - la réalisation d'interventions foncières et d'opérations d'aménagement ;
  - l'exercice des fonctions d' administrateur de biens ou de syndic de copropriété ;
  - la réalisation d'opérations d'hébergement temporaire données en location à des gestionnaires agréés ;
  - la gestion d'immeubles appartenant à des organismes sans but lucratif ;
  - la prise à bail de logements vacants ;
  - la souscription de parts de sociétés d'HLM (SA HLM et coopératives d'HLM), de SEM, de SA de coordination, de SACICAP, de SCI ou de sociétés pouvant réaliser des opérations d'aménagement ou la conclusion de conventions de projet urbain partenarial, de sociétés d'habitat participatif, de sociétés ou d'organismes à caractère mutualiste ou coopératif susceptibles de faciliter la réalisation de son objet social ;
  - la réalisation de prestations de services en matière de conseil-assistance, entretien des constructions publiques, réalisation d'hébergement de loisirs, de logements pour la police, la gendarmerie, les services incendie, les services pénitenciers.

L'OPAC du Rhône exerce des missions classiques de construction et de gestion de logements locatifs sociaux mais gère aussi des opérations d'aménagement et mène une stratégie en matière d'accession à la propriété au bénéfice des ménages éligibles.

2.2- Le territoire et les relations avec les collectivités territoriales

2.2.1- Le contexte socio-économique du territoire et le cadre d'intervention de l'office

Cadre d'intervention de l'OPAC, le département du Rhône (hors métropole de Lyon) constitue, au 1er janvier 2015, un nouveau département avec 208 communes[1] sur un territoire de 2 715 km² qui comptait en 2015, 429 000 habitants et 460 632 habitants au 1er janvier 2021[2]. Alors que le département du Rhône présente une croissance démographique soutenue liée à la périurbanisation, la majorité des habitants est regroupée autour de l'agglomération lyonnaise et le long de la vallée de la Saône.

[1] Actualisation au 1er janvier 2020 après création de communes nouvelles.
[2] Source : INSEE recensement de la population.

Sur la période récente 2012-2017[3], la dynamique démographique s'est concentrée sur l'agglomération de Villefranche-sur-Saône et sur le territoire de la communauté de communes Beaujolais Pierres Dorées.

L'ouest du département présente une densité de population moins importante et est constitué d'espaces ruraux, à vocation principalement agricole.

Le département du Rhône se caractérise aussi par la mobilité de sa population : échanges avec la métropole de Lyon, accueil de nouveaux résidents, déplacements quotidiens pour le travail.

Comme au niveau national, la composition familiale des ménages rhodaniens a évolué avec un phénomène de décohabitation, une baisse de la taille des ménages et un vieillissement de la population (les plus de 65 ans représentant 24 % de la population en 2017, d'après les données du département). Le département du Rhône présente des caractéristiques socioprofessionnelles, qui se distinguent des tendances nationales avec plus de cadres (15 % contre 12 %) et de professions intermédiaires (27 % contre 24 %), moins d'employés (25 % contre 29 %) et d'ouvriers (22 % contre 26 %). Conséquence d'un niveau de qualification plus élevé, le chômage touche seulement 5,4 % de la population (contre 8,4 % dans la métropole, selon les données 2018) et les revenus des habitants étaient en moyenne plus élevés que dans la métropole. Cependant, une analyse de l'INSEE[4] réalisée lors de la création de la métropole de Lyon, mettait en évidence de fortes disparités territoriales en termes de revenus sur le territoire rhodanien. Des poches de précarité existent notamment à Villefranche-sur-Saône et Tarare, où plus du quart de la population vit avec un bas revenu (1 000 € par mois) et où le chômage est plus élevé que la moyenne départementale. Une part importante de la population connaît également des situations de précarité à Belleville et Amplepuis. Au total, ce sont 11 % des ménages du département qui vivent avec un bas revenu et les écarts de revenus[5] restent importants sur ce territoire, équivalents à ceux de la métropole et plus importants qu'au niveau national.

En termes de logement, les résidences principales sont, pour près de 70 %, des maisons individuelles. De manière constante, les ménages rhodaniens ont été confrontés à une hausse des prix de l'immobilier qui ont augmenté en moyenne de 12,6 % de 2010 à 2019, avec un marché de l'immobilier plus tendu sur certains territoires.

10 % des ménages rhodaniens sont locataires dans le parc HLM et la demande de logement social sur le territoire départemental (hors métropole) présente une croissance constante de près de 15 % depuis 2016 et s'établit à 7 840 demandes en 2019. Dans le département (hors métropole), le parc de logements locatifs sociaux est constitué de 22 941 logements en 2019 et près d'un tiers des logements sociaux est concentré sur l'agglomération caladoise.

L'OPAC apparaît comme le premier bailleur du territoire départemental (hors métropole), détenant 51 % du parc de logements locatifs sociaux. Le parc de logements de l'OPAC du Rhône concentre la moitié de ses logements sur le territoire de trois intercommunalités, celles de Villefranche Beaujolais Saône (22 %), de l'Ouest Rhodanien (13 %) et de Saône-Beaujolais (11 %) (*cf. annexe n°2 : part du parc de logements de l'OPAC par rapport à l'ensemble du parc social et répartition par intercommunalité au 31/12/2019*).

En synthèse, l'OPAC doit développer une stratégie dans un territoire contrasté et en forte croissance démographique et faire face à une demande de logement social en nette hausse, notamment dans les territoires proches de la métropole lyonnaise.

[3] Source : département du Rhône, 2021.
[4] Source : INSEE note d'analyse, le département du Nouveau Rhône, 2014, 2016.
[5] Les 10% des ménages les plus riches disposent d'un revenu de 4,6 fois plus élevé que les 10 % les plus pauvres.

2.2.2- Les relations avec les collectivités territoriales

2.2.2.1- Le département du Rhône, collectivité de rattachement de l'OPAC

À l'échelle départementale, la politique du logement est avant tout une politique partenariale, partagée ou mise en œuvre par de nombreux acteurs, au premier rang desquels l'État et les intercommunalités.

Le département élabore ainsi avec l'État, les communes et leurs groupements, le plan départemental de l'habitat (PDH). Introduit par l'article 68 de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, le PDH est destiné à assurer la cohérence entre les politiques menées dans les territoires couverts par des plans locaux de l'habitat (PLH) et celles menées dans le reste du département. Élaboré pour une durée de six ans, le PDH contribue à lutter contre les déséquilibres et les inégalités territoriales et assure la cohérence entre politique de l'habitat et politique sociale. Outre sa dimension fédératrice, le plan départemental doit comporter un diagnostic sur le fonctionnement du marché du logement et définit les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat dans le département.
Or, le département du Rhône, collectivité de rattachement de l'office, n'a pas adopté de plan départemental de l'habitat (PDH), se privant ainsi d'une stratégie territoriale formalisée et partagée en terme d'habitat.

Par ailleurs, le département copilote avec l'État l'élaboration et la mise en œuvre du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD). Ce document de planification est prévu à l'article 2 de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Il comporte les mesures destinées à permettre aux personnes précaires d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir. Lors du présent contrôle, le département et l'État disposait d'un PDALHPD pour la période 2017-2020.

En outre, le département détient aussi une compétence dans le domaine de l'habitat et du logement avec la gestion du fonds de solidarité pour le logement (FSL). À l'origine géré par l'État, le FSL est, depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, piloté par les départements. Le FSL accorde des aides financières (remboursables ou non) aux personnes qui rencontrent des difficultés pour payer leurs charges locatives ou d'emprunts, leurs factures d'eau ou d'énergie et propose des mesures d'accompagnement social lié au logement.

Enfin, le département peut exercer une compétence déléguée en matière d'attribution des aides à la pierre, disposition figurant à l'article L. 301-5-2 du CCH, consistant à déléguer par périodes renouvelables de six ans la compétence de l'État en matière d'attribution aux bénéficiaires des aides au logement prévues à l'article L. 301-3 du CCH.

S'agissant des relations entre l'OPAC du Rhône, premier bailleur social du département, et le département, celles-ci n'ont pas été formalisées, aucune convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens n'ayant été signée. Le pilotage de l'office s'exerce donc exclusivement au travers de son conseil d'administration.

Sur la base d'une stratégie départementale en termes de logement et d'habitat, la chambre invite l'office à négocier avec le département un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, intégrant des objectifs opérationnels en terme de patrimoine et de gestion locative.

Sur ce point, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur général de l'OPAC a indiqué, qu'à la suite des élections départementales, le conseil d'administration

sera renouvelé et un contrat d'objectifs et de moyens serait mis en place avant la fin de l'année 2021.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le département a par ailleurs indiqué avoir engagé, en 2021, l'élaboration d'une nouvelle stratégie de développement territorial. Une première phase d'études s'est déroulée en 2021 et vise à poser un diagnostic et identifier les besoins des EPCI et des communes. Dans le cadre de la réflexion sur la stratégie de développement départementale, l'exécutif départemental entend mettre en place des actions sur le sujet de la maîtrise du foncier et de l'habitat. A cette occasion, le président du conseil départemental a indiqué à la chambre que la préfiguration d'une stratégie habitat à l'échelle départementale permettra de se doter d'un plan départemental de l'habitat et d'identifier l'opportunité pour le département de devenir délégataire des aides à la pierre.

Si au cours de la période sous revue, le département du Rhône n'a pas mis en œuvre l'ensemble des outils stratégiques à sa disposition, il soutient financièrement l'action de l'OPAC de manière significative. De 2016 à 2020, le département a ainsi versé 33 M€[6] de subventions d'investissement afin de financer de nouvelles opérations de logements locatifs sociaux et 0,9 M€ pour financer des démolitions. Il convient d'ajouter à cet effort financier direct la caution départementale apportée aux organismes de logement social, qui pour l'OPAC représente une dette garantie par le département d'un montant de 368 M€, au 31 décembre 2019.

2.2.2.2- Les intercommunalités sont dotées d'un plan local de l'habitat

Le programme local de l'habitat (PLH) est le principal dispositif en matière de politique du logement au niveau local. Il s'agit d'un document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques. L'élaboration d'un PLH est obligatoire[7] notamment pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants. Les objectifs du PLH consistent en l'observation, la définition et la programmation des investissements et des actions en matière de politique du logement à l'échelle du territoire afin de répondre aux besoins en logements et en hébergement, de favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et d'améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées, en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Le PLH est établi pour une période de 6 ans et doit être compatible avec les grandes orientations définies par le schéma de cohérence territoriale (SCOT). De la même manière, les plans locaux d'urbanisme (PLU), au niveau communal, doivent être compatibles avec les dispositions du PLH. Les objectifs du PLH doivent être explicitement retranscrits dans le PLU. Les intercommunalités, compétentes en matière d'urbanisme, peuvent également élaborer un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), couvrant la politique de l'habitat (PLUiH).

Toutes les intercommunalités du département du Rhône possèdent un plan local de l'habitat exécutoire ou un PLUiH en cours d'élaboration, sur lesquels l'OPAC peut s'appuyer pour identifier les besoins en termes de logement et les dispositifs de financement prévus au niveau intercommunal (subvention d'investissement, garantie d'emprunt).

---

6 Ces 33M€ se décomposent en subventions restant à recouvrer au vu des programmations passées pour 25,392 M€, de subventions au titre des programmations 2016 à 2020 pour 7,5 M€ (soit 1,5 M€ par an) et de près de 0,9 M€ de subventions au titre des démolitions.

7 Article L. 302-1 et suivants du code de la construction et de l'habitat.

2.2.2.3- Les communes du Rhône et l'objectif de mixité sociale

L'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 impose aux communes de taille importante de disposer de plus de 25 % de logements sociaux. La loi SRU a été amendée par la loi du 18 janvier 2013 et la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017.

Les communes de plus de 3 500 habitants, situées dans les agglomérations et les EPCI de plus de 50 000 habitants et comprenant au moins une commune de 15 000 habitants, doivent disposer d'un parc de résidences principales comptant au moins 25 % de logements locatifs sociaux (LLS). Le taux peut être maintenu à 20 % lorsque le parc de logements existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire notamment au regard des demandes (seule la commune de Condrieu est concernée par le maintien du taux à 20 %). Les communes de plus de 3 500 habitants et disposant d'un parc de résidences principales comptant moins de 20 ou 25 % de LLS sont dites déficitaires. Dans le cadre du dispositif SRU, ces communes sont soumises à un inventaire annuel du parc de LLS, appelé inventaire SRU, à un prélèvement annuel proportionnel au déficit de LLS, appelé prélèvement SRU et à des objectifs triennaux de rattrapage du déficit de LLS.

Dans le cadre de la résorption de ce déficit, les communes peuvent contractualiser avec l'État par le biais de contrats de mixité sociale, pouvant faire intervenir d'autres acteurs ou partenaires tels que les établissements publics de coopération intercommunale, les établissements publics fonciers locaux (EPFL), les établissement publics fonciers d'État (EPFE), les bailleurs sociaux concernés ou encore l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), voire le conseil départemental.

Au 1er janvier 2016, 17 communes de plus de 3 500 habitants du département du Rhône situées sur neuf intercommunalités différentes ont été considérées comme déficitaires à savoir les communes de : Anse, Brignais, Brindas, Chaponnay, Chaponost, Chazay-d'Azergues, Communay, Condrieu, Genas, Grézieu-la-Varenne, Lentilly, Limas, Millery, Saint-Symphorien-d'Ozon, Ternay et Vaugneray. Ces communes se sont vues assigner des objectifs triennaux de résorption de leur déficit en logements sociaux à hauteur de 33 % pour la période 2017-2019, 50 % pour la période 2020-2022 et 100 % entre 2023 et 2025.

Quatre contrats de mixité sociale ont été signés avec l'État pour les communes de Ternay en janvier 2017, de Chazay-d'Azergues en septembre 2018, de Limas en septembre 2018 et de Genas en avril 2019. L'OPAC du Rhône fait partie des signataires et a intégré dans ses priorités, présentées dans le cadre de son plan de développement de 2017, la production de logement sociaux sur ces territoires.

2.3- La scission

2.3.1- Le cadre juridique

L'article 38 de l'ordonnance du 19 décembre 2014 (présenté en annexe n° 1) portant diverses mesures relatives à la création de la métropole de Lyon, codifié à l'article L.421-6-1 du CCH, a prévu la création d'un nouvel office public de l'habitat, dénommé depuis lors « Lyon Métropole Habitat » (LMH) amené à exercer, à compter du 1er janvier 2016, en lieu et place de l'OPH dénommé « OPAC du Rhône », l'activité antérieurement exercée par ce dernier dans le périmètre géographique de la métropole.

Ainsi, le décret n° 2015-273 du 11 mars 2015 a porté création de l'office public de l'habitat de la métropole de Lyon.

L'article L. 421-6-1 II du CCH a précisé les modalités de transferts des éléments d'actif et de passif ainsi que celles relatives au personnel.

Une partie de l'actif et du passif de l'OPAC devait être transférée au 1er janvier 2016, à titre gratuit, de plein droit, en pleine propriété, au nouvel office LMH. Ce transfert a concerné les éléments d'actif et de passif, dans l'état où ils se trouvaient, afférents aux ensembles immobiliers et à leurs annexes, aux logements et à leurs accessoires, aux foyers logements, aux locaux commerciaux, aux dépendances de ces immeubles et aux réserves foncières, situés dans le périmètre de la métropole, sous réserve que les biens correspondants ne soient pas affectés au fonctionnement des services supports de l'OPAC.

L'avis favorable du conseil général du Rhône a été émis, à l'unanimité et sans débat, par une délibération du 31 janvier 2015.

Conformément aux dispositions de l'ordonnance, le transfert de ces biens a été prononcé par arrêté préfectoral du 31 décembre 2015, au vu d'un procès-verbal du 24 décembre 2015 établi contradictoirement entre les deux offices publics de l'habitat.

La partition des autres éléments d'actif et de passif non inclus dans le transfert automatique et des biens affectés à des services supports a donné lieu à l'établissement d'un protocole d'accord signé le 29 octobre 2015 entre les deux offices précisant les modalités de cette partition. Ce protocole conclu avant le délai du 31 octobre 2015 a été approuvé par le représentant de l'État dans la région par un arrêté du 24 novembre 2015.

Dans les limites prévues dans ces transferts, Lyon Métropole Habitat a été substitué de plein droit à l'OPAC du Rhône dans l'ensemble de ses droits et obligations, dans l'ensemble des actes et délibérations pris par les organes de l'OPAC, dans les procédures en cours, y compris contentieuses ainsi que dans les contrats, dont les contrats de prêt et les garanties d'emprunt.

Les éléments d'actifs et de passif concernés par le protocole d'accord recouvrent tout le périmètre de l'OPAC : les bureaux administratifs, dont le siège de l'OPAC, rue Duguesclin à Lyon, un immeuble rue de Créqui à Lyon, comprenant des emplacements de stationnement, des locaux dont l'OPAC était propriétaire (avec notamment les locaux de 13 agences) ou locataire, les agencements de ces locaux, les points contacts et les locaux des agents de résidence, le matériel et le mobilier, le matériel et les logiciels informatiques, les parts sociales détenues dans le capital de la SA Gabriel Rosset, la SAMDIV[8] et la SERL[9], le projet de construction de la caserne Raby située sur le territoire de la ville de Bron, les mandats détenus par l'OPAC, le personnel et les passifs sociaux, l'intéressement, le partage de la trésorerie et des lignes de trésorerie, les autres actifs et passifs de toute nature figurant au bilan de l'OPAC au 31 décembre 2015.

La chambre constate que, malgré le contexte très contraint pour la mise en œuvre de la scission, les opérations de partition se sont réalisées dans les délais impartis.

2.3.2- Les étapes préparatoires

Dès janvier 2015, l'OPAC, avec les deux collectivités territoriales de rattachement, a mené des études et des travaux afin de mettre en œuvre cette scission.

Ainsi, en janvier 2015, un comité stratégique a été mis en place dans le cadre d'un projet intitulé « Horizon 2 OPH » afin de suivre les opérations liées au projet de transformation de l'OPAC en deux OPH et, plus particulièrement, de traiter des aspects comptables, fiscaux et

[8] Société d'aménagement du district de Villefranche.
[9] Société d'équipement du Rhône et de Lyon.

financiers liés à la répartition de l'actif et du passif hors du périmètre du transfert de plein droit, et à élaborer le protocole d'accord entre les deux conseils d'administration.

Ce comité était composé des présidents des collectivités de rattachement ou leurs représentants, le directeur général de la collectivité de rattachement ou son représentant, les membres du comité de pilotage du projet de scission, d'un cabinet d'avocat, les deux commissaires aux comptes de l'OPAC du Rhône et un expert-comptable nommé par l'OPH de la métropole.

Dans le cadre des échanges sur la clé de répartition des éléments d'actif et de passif, l'OPAC du Rhône a proposé d'appliquer, pour tous les éléments restant à répartir (frais de structure principalement), une clé unique, correspondant au poids de la masse salariale et du chiffre d'affaire, soit 33 % pour l'OPAC et 67 % pour l'OPH de la métropole de Lyon.

À l'issue d'échanges entre les exécutifs des collectivités de rattachement, une clé de répartition a été définitivement fixée par les collectivités de rattachement, à 30 % pour l'OPAC du Rhône et 70 % pour Lyon Métropole Habitat.

La direction de l'office et les organisations syndicales représentatives ont conclu un accord de méthode signé le 31 mars 2015, qui a fixé le cadre dans lequel se sont déroulées les négociations et les procédures tout au long de l'année 2015. Un dispositif de mobilité des collaborateurs a été mis en place. Les représentants des salariés ont été consultés tout au long du processus de scission et les directions générales ont porté une attention particulière à la gestion des ressources humaines.

Suite aux élections départementales de mars 2015, le conseil départemental du Rhône a fait le choix de conserver un conseil d'administration à 27 membres, et a désigné ses représentants, au nombre de 17 sur un total de 27, au conseil d'administration de l'OPAC par une délibération d'avril 2015. Le 18 mai 2015, M. GUILLOTEAU a été élu président du conseil d'administration de l'office.

Les conseils d'administration des deux OPH ont anticipé les nominations des deux directeurs généraux en désignant M. PRADE, directeur général de LMH à compter du 18 juin 2015, celui-ci cumulant cette fonction avec celle de directeur général de l'OPAC du Rhône jusqu'à la séparation des deux offices, au 1er janvier 2016. L'OPAC a annoncé que M. MICOULAZ prendrait la direction générale de l'OPAC du Rhône une fois la scission intervenue, après présentation de sa candidature au conseil d'administration à l'automne. La nomination officielle a eu lieu en conseil d'administration le 17 décembre 2015.

2.3.3- Les effets de la scission pour l'OPAC

Au 31 décembre 2015, le parc locatif de l'OPAC du Rhône était composé de 37 348 logements en résidences tous publics et de 6 835 logements en résidences spécialisées (résidences pour étudiants, pour personnes âgées ou handicapées, résidences sociales…), soit un total de 44 183 logements[10]. Au 1er janvier 2016, le transfert vers LMH a concerné 31 703 logements (26 272 logements tous publics et 5 431 logements spécialisés), seuls 12 480 logements restant à l'OPAC du Rhône, avec 11 076 logements locatifs sociaux et 1 404 logements dans des foyers et résidences spécialisées soit trois fois et demi moins de logements qu'auparavant.

L'office a mis en place un dispositif de mobilité des collaborateurs en 2015, dont le nombre est passé de 965 salariés à fin 2015 à 288 (270 en CDI et 18 en CDD) en 2016[11].

[10] Source : état financier 2015.
[11] Source : rapport de gestion 2015 et 2016.

Ainsi, à la suite de la création de Lyon Métropole Habitat, si l'OPAC a conservé la personnalité juridique, la modification de son assise financière, du nombre de logements, de son périmètre d'intervention et du nombre d'agents ont fait de lui un office aux dimensions nouvelles qui a dû revoir son organisation et ses pratiques en adoptant un « projet d'entreprise » mis en œuvre au 1er janvier 2019 et adapter sa stratégie patrimoniale. Outre les transferts opérés dont les aspects comptables seront traités par ailleurs, cette scission a conduit l'office à partager son siège social et à s'interroger sur une nouvelle implantation. En parallèle, il a dû faire évoluer ses outils et plus particulièrement son système d'information.

2.3.3.1- Le partage puis le changement de siège social

À compter du 1er janvier 2016, les locaux du siège de l'OPAC, situés principalement rue Duguesclin à Lyon, ont été placés sous le régime de l'indivision avec une clef de répartition de 30 % des surfaces pour l'OPAC et 70 % pour LMH. Une convention de gestion a été signée entre les deux parties pour fixer les droits et obligations de chacune des parties dans cette indivision.

Le 22 novembre 2019, le bureau de l'OPAC a décidé d'approuver la cession des droits indivis de l'OPAC portant sur l'ensemble de son siège au profit de LMH au prix de 8 M€. Cette cession est intervenue au cours de l'année 2020.
La scission a conduit l'office à s'interroger sur la localisation de son siège dès 2015.

Une présentation de deux hypothèses de localisation du futur siège, sur les communes de Tarare et de Brignais, au conseil d'administration du 18 juin 2015 précise que « *la volonté du département consiste à positionner les locaux sur le territoire départemental* » tout en prenant en compte la mobilité des salariés. À la demande d'un administrateur en séance, par ailleurs maire de Lozanne, le conseil d'administration a demandé à ce que soit également étudiée la prospection d'implantation du siège sur cette dernière

Le 6 juillet 2015, une étude a présenté les avantages et inconvénients des trois localisations, prenant en compte les dessertes en transports en commun et par voie autoroutière, l'importance des équipements publics et des services, la présence d'un foncier identifié et la localisation par rapport au secteur géographique de Lyon Part-Dieu.

Le conseil d'administration a choisi la commune de Brignais pour y établir son siège, principalement pour des raisons d'accessibilité et de mobilité des salariés en raison de sa localisation par rapport au secteur de Lyon Part-Dieu, permettant une implantation du nouveau siège dans un rayon de 20 km par rapport au précédent.

Ce choix appelle deux observations :

Sur les communes d'implantation étudiées, la chambre relève que l'office n'a pas procédé à un appel à projet auprès des communes du département. Le conseil d'administration compte dans ses membres, la conseillère générale du canton de Tarare, le maire de Lozanne, le conseiller général du canton de Brignais et président de l'office, et un adjoint au maire de Brignais. Si le président de l'Office n'a pas pris part au vote, ce n'est pas le cas des trois autres administrateurs.

Aucun chiffrage n'a été opéré et communiqué sur le coût du foncier, alors même que la commune de Lozanne proposait un terrain à l'euro symbolique. Le critère qui semble avoir été prépondérant a été la localisation par rapport au secteur géographique de Lyon Part-Dieu, qui permettait d'éviter des modifications des contrats de travail et des possibles indemnisations des salariés en cas de mobilité, indemnisations potentielles qui n'ont pas été évaluées au moment du choix.

Ce choix, dès juillet 2015, a permis aux salariés de se projeter sur l'implantation du futur siège et ensuite de se positionner dans le cadre du projet de scission.

Le transfert du nouveau siège social de l'OPAC du Rhône à Brignais a été opéré le 1er mars 2020.

2.3.3.2- Une évolution du système d'information

Dès 2015, la scission de l'office a induit une réflexion sur le système d'information en place, fondé, pour plus de la moitié des applications, sur des développements internes à l'office concernant 92 applications, avec la nécessité de le dupliquer pour le nouvel OPH, et de rendre les deux systèmes d'information étanches.

Ce déploiement s'est fait en plusieurs étapes : la commande des nouveaux matériels, l'évolution du paramétrage avec la création de la nouvelle société, la scission des données pour que le nouvel OPH ne récupère que les données liées à son patrimoine immobilier et la réalisation de tests. L'étape de bascule des dix applications cœur de métier a été opérée début janvier 2016 afin de rendre l'environnement informatique de chaque OPH indépendant et étanche. Les processus de paie et de quittancement des deux OPH ont pu être effectués sans problème majeur.

Par le biais de conventions[12], l'ensemble des collaborateurs de la direction des systèmes d'informations (DSI) - 7 collaborateurs OPAC du Rhône et 13 à Lyon Métropole Habitat - ont continué à travailler ensemble pour une durée de quatre ans, soit jusqu'au 31 décembre 2019, pour permettre à chacun des OPH de déterminer et mettre en place son propre système d'information.

À l'automne 2016, le comité de direction de l'OPAC a pris la décision de remplacer le système d'information existant et de se diriger vers une solution de gestion informatique intégrée. L'office a choisi d'adhérer à l'automne 2017[13] au groupement d'intérêt économique ACG Synergies, créé en 1971 par des bailleurs sociaux pour répondre aux besoins spécifiques en matière de logement social. Sa forme juridique permet aux adhérents de mutualiser et d'optimiser une partie de leur activité avec la mise en place d'un progiciel de gestion intégrée dénommé Aravis qui couvre plusieurs domaines de l'office : la gestion immobilière, la gestion comptable et financière dont la gestion des marchés, mais aussi la gestion relation client, la gestion et l'entretien du patrimoine et la gestion des opérations d'investissement. Le coût de cette solution informatique sur dix ans pour l'OPAC a été estimé à 4,1 M€ (dont prestations d'installation, mise en œuvre, redevance, maintenance).

Cependant, la mise en place de cet outil a induit de nombreuses difficultés constatées au cours de l'instruction : dans la reprise des données concernant particulièrement les 770 marchés d'investissement mais également, en matière de gestion locative, avec une reprise très importante de données par les services entraînant de nombreuses complexités en interne, que ce soit en terme d'impayés ou de nombre de dossiers présentés en commission d'attribution (cf. partie gestion locative). Deux ans après ces changements, si les fonctions de base du système d'information sont maîtrisées par le personnel, la chambre a pu constater une hausse des impayés et des délais de paiement en 2019 (cf. partie commande publique), et une insuffisante maîtrise par les personnels de toutes les potentialités de l'outil en ce qui concerne notamment l'extraction et le traitement des données du système informatique, ce qui peut nuire au pilotage des activités par l'office.

[12] Conventions de mise à disposition du personnel croisée et convention de gestion commune des systèmes d'information.
[13] Délibération du conseil d'administration du 26 octobre 2017.

La chambre suggère à l'office de déployer de nouvelles formations à l'outil informatique en ciblant les besoins en terme d'expertises.

Dans sa réponse, le directeur général a précisé qu'il partageait le diagnostic posé par la chambre et qu'il entendait mettre en place un certain nombres d'actions visant une meilleure appropriation du système d'informations par les services.

2.3.4- Le coût de la scission

Sur la base des éléments produits par l'office, il a été possible d'estimer à 20,1 M€ les dépenses engendrées par la scission pour l'OPAC. Ces dépenses ne tiennent pas compte des coûts induits pour LMH.

Tableau 1 : Les dépenses engendrées par la scission

	Total en € HT
Immobilisations incorporelles	788 042
Immobilisations corporelles	17 082 385
dont pour le siège de Brignais et pour l'antenne locale	15 656 000
Travaux et mobiliers	1 110
Télécom	2 746
Affranchissement et navette	11 353
Locaux	5 240
Fournitures de bureaux et reprographie	4 571
Honoraires prestations intellectuelles	1 977 138
Relations publiques	107 699
Annonces, appels d'offres	5 231
Prestations informatiques	76 433
Total	**20 061 948**

Source : d'après les éléments transmis par l'OPAC

L'office a saisi la commission de réorganisation de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)[14] en décembre 2016 afin d'obtenir une aide dans le cadre des transferts liées à la scission nécessitant un redimensionnement des outils et des pratiques ainsi qu'une adaptation au nouvel environnement. De nombreux chantiers ont été mis en œuvre par l'office et plus particulièrement le « projet d'entreprise », le remplacement du système d'information et les études relatives à la création du nouveau siège.

Une convention a été signée avec la CGLLS en mars 2017, dans laquelle celle-ci s'engage à participer au financement des différents chantiers nés de la scission dans une enveloppe maximale de 1,49 M€, sur justificatifs et à hauteur de 50 % maximum du coût prévisionnel de ces chantiers, estimé à 2,98 M€. La CGLLS a, pour le moment, versé 552 166 € à l'OPAC, dont 326 000 € en 2017, 183 400 € en 2018 et 43 004 € en 2019.

Par ailleurs, l'OPAC a perçu les recettes issues de la cession des droits indivis relatif à son ancien siège lyonnais pour un montant de 7 350 910 €.

Déduction faite des recettes liées à la cession des droits indivis de l'ancien siège social de 7,3 M€ et des aides versées par la CGLLS à hauteur de 552 166 €, le coût de cette scission pour l'OPAC peut être estimé à 12,16 M€.

[14] Établissement public national à caractère administratif qui gère un fonds de garantie de prêts au logement social, dont des concours financiers destinés à accompagner les réorganisations, les fusions et les regroupements des organismes d'habitations à loyer modéré (articles L. 452-1 à L. 452-7 du code de la construction et de l'habitat).

Dans sa réponse, le directeur a souligné que la construction du nouveau siège entrainait des économies en termes de charges[15].

2.4- La stratégie de regroupement élaborée par l'OPAC pour faire face aux nouvelles dispositions issues de la loi ELAN : de la fusion au projet de société anonyme de coordination (SAC)

Alors que l'OPAC venait de modifier son organisation à la suite de la scission, il a dû intégrer dans sa stratégie les dispositions issues de la loi ELAN. En effet, l'article 81 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) prévoit que les organismes d'habitat à loyer modéré gérant moins de 12 000 logements devront se regrouper avant le 1er janvier 2021.

Or, au 31 décembre 2018, l'OPAC gérait 11 608 logements familiaux et était donc, deux ans après la scission, contraint de s'engager dans une stratégie de regroupement avec un autre office.

L'OPAC du Rhône a engagé des échanges, dès le début de l'année 2018, avec Advivo, OPH de l'agglomération de Vienne doté de 6 072 logements, pour apprécier l'opportunité de se rapprocher par le biais d'une fusion absorption d'Advivo par l'OPAC. Après la constitution d'un groupement de commandes pour réaliser des études préalables à cette fusion, les négociations entre les deux bailleurs n'ont pas abouti, compte tenu de différences en termes de gouvernance et d'organisation de la gestion de proximité.

À la suite de l'arrivée du nouveau directeur général et alors que l'OPAC disposait d'un parc de 11 869 logements au 31 décembre 2019, l'OPAC s'est engagé dans un projet de création d'une société anonyme de coordination avec Loire Habitat, office départemental de la Loire.

La société anonyme de coordination (SAC), modalité de regroupement, alternative à la fusion, créée par la loi Élan

La société anonyme de coordination (SAC) est créée par la loi Élan du 23 novembre 2018 pour regrouper des organismes de logement social. Elle permet ainsi à des organismes de s'associer afin notamment de respecter la condition de taille de 12 000 logements à atteindre au 1er janvier 2021, tout en conservant leur personnalité morale et leurs prérogatives. Cette société [16] a pour objet social principal de coordonner et d'assurer, pour le compte du collectif de ses associés, le contrôle de l'activité de ceux-ci dans le but d'améliorer l'efficacité de leur activité. À ce titre, elle est représentée dans les organes délibérants de ses associés, sans voix délibérative. La SAC est chargée d'élaborer le cadre stratégique patrimonial du groupe mais également son cadre stratégique d'utilité sociale. Elle aura aussi pour mission d'assurer le contrôle de gestion de ses associés, d'élaborer une combinaison des comptes annuels de ces derniers et de porter à la connaissance de l'organe délibérant les documents individuels de situation de ses associés. L'objectif est aussi de définir une politique technique des associés, mais également une politique d'achat des biens et services, hors investissements immobiliers, nécessaires à l'exercice par les associés de leurs activités.
La SAC, qui n'engage pas les associés dans un dispositif de solidarité financière, peut à cet effet organiser la mise à disposition des ressources disponibles, par voie, notamment, de prêts et d'avances et, plus généralement, par la conclusion de toute convention visant à accroître la capacité d'investissement des associés.

Au 31 décembre 2020, l'OPAC atteint le seuil de 12 000 logements et respecte les dispositions de la loi ELAN mais poursuit sa stratégie de regroupement. Lors de la séance du conseil d'administration du 17 décembre 2020, une réflexion a été lancée sur une association à part égale entre l'OPAC du Rhône et Loire Habitat, sous la forme d'une société de coordination.
Ainsi, début janvier 2021, M. Georges ZIEGLER et M. Christophe GUILLOTEAU, présidents des conseils d'administration de Loire Habitat et de l'OPAC du Rhône ont lancé une démarche

[15] Les charges des bâtiments de l'Office (ensemble Duguesclin (ancien siège de l'OPAC) + Oullins + agence Rhône-Sud) s'élevaient à 514 590 € en 2019. Celles de Brignais (le siège et agence) sont de 584 485 € en 2020, dont les intérêts d'emprunts d'un montant de 301 840 €.
[16] Article L. 423-1-2 du CCH.

pour associer à part égale les deux organismes dans la "SAC des deux fleuves" avec une mise en place souhaitée pour le 1er janvier 2022.

Loire Habitat est un office public de l'habitat rattaché au département de la Loire. Au 31 décembre 2019, Loire Habitat comptait un patrimoine équivalent à celui de l'OPAC du Rhône, avec 11 567 logements familiaux et 1 052 logements en foyers et résidences. Outre une logique patrimoniale, les deux offices partagent une continuité territoriale et des activités communes, dont la réalisation et la gestion de foyers logements ainsi que des opérations d'aménagement de centre-bourgs. En revanche, la situation financière de Loire Habitat est moins favorable que celle de l'OPAC et les caractéristiques du marché et de la demande de logement sur ces territoires sont très différentes.

Lors de sa séance du 6 mai 2021, le conseil d'administration a autorisé la création de la société de coordination et la prise de participation de l'OPAC (24 000€ pour un capital total de 48 000 €), autorisé le directeur général à entamer toutes les démarches visant à la constitution de ladite société, désigner trois membres du conseil d'administration à siéger au conseil de surveillance de la SAC et donné son accord pour que le directeur et le siège de la société soient ceux de l'OPAC du Rhône.

D'après les termes de cette délibération, cette société constituera une structure souple dotée de trois salariés, mis à disposition par les deux offices (pour 1/3 de leurs temps de travail). La SAC nouvellement créée a pour finalité de mutualiser certains achats et marchés, de partager des outils de gestion du patrimoine et de construire un cadre commun en termes de stratégie patrimoniale, deux axes étant identifiés autour des résidences seniors, et de l'accession sociale à la propriété.

2.5- L'organisation de l'office et le « projet d'entreprise »

À la suite de la scission, la direction générale s'est engagée dans la mise en œuvre d'une nouvelle organisation.

De 2014 à fin 2015, l'office comptait 16 agences de proximité qui, en 2014, regroupaient 727 salariés dont 358 agents de résidences sur un total de 1 012 salariés. Onze agences étaient situées sur le territoire de la métropole de Lyon[17] et cinq[18] sur le territoire du département du Rhône, situées sur les communes de Thizy, l'Arbresle, Villefranche, Brignais et Belleville.

À la suite de la mise en œuvre des actions du « projet d'entreprise » à compter du 1er janvier 2019 dont un des objectifs était de positionner chaque locataire à moins d'une demi-heure d'un lieu de rencontre de l'OPAC, le réseau de proximité s'est organisé autour de trois agences et a été complété, à compter de mars 2019, par treize points d'accueil de proximité tenues dans onze « maisons du Rhône » et deux « maisons de services publics ».

Ainsi, au 31 décembre 2019, l'OPAC gère un patrimoine de 11 869 logements tous publics sur 54 communes dont la gestion est répartie sur les trois agences de la manière suivante : 4 447 logements pour l'agence Rhône Sud située à Brignais, 4 783 logements pour l'agence Beaujolais Val-de-Saône située à Villefranche et 2 639 pour l'agence Ouest situé à Tarare. Le « projet d'entreprise » a par ailleurs amené à spécialiser certains collaborateurs et à centraliser, au plan technique l'ensemble des interventions de maintenance.

[17] À Bron, Caluire, Fontaines-sur-Saône, Oullins, Lyon Rive droite situé dans le 9ème arrondissement de Lyon, Lyon Rive gauche situé dans le 7ème arrondissement de Lyon, Saint-Fons, Vaulx-en-Velin, Vénissieux, Villeurbanne et Givors.

[18] À l'Arbresle, Belleville, Thizy les Bourgs et à Villefranche-sur-Saône.

Ce « projet d'entreprise » a induit une diminution des effectifs dédiés à la gestion de proximité. Si le bilan financier de cette nouvelle organisation est positif compte tenu de la baisse des frais de personnel constatée (cf. partie ressources humaines et situation financière), il apparaît nécessaire de dresser un bilan qualitatif de cette nouvelle organisation notamment en termes d'efficacité des services techniques et en matière de satisfaction des locataires.

Dans sa réponse, le directeur général en fonction a indiqué qu'il envisageait d'évaluer l'organisation de proximité de l'office en 2022, avant de mettre en place un nouveau projet d'entreprise en 2023.

3- LA GOUVERNANCE

3.1- Les instances de gouvernance

3.1.1- Le conseil d'administration

3.1.1.1- La composition du conseil sur la période

Les articles L. 421-8, L. 421-9 et R. 421-4 à R. 421-7 du code de la construction et de l'habitation (CCH) fixent les règles de composition du conseil d'administration des OPH.

Les OPH de plus de 2 000 logements sont administrés par un conseil d'administration (CA), comptant 23 ou 27 membres (article R. 421-4 du code de la construction et de l'habitation - CCH) désignés par la collectivité de rattachement, des institutions œuvrant dans le logement social, des syndicats et des représentants élus des locataires. C'est l'organe délibérant de la collectivité de rattachement qui choisit la composition en fonction de la répartition géographique du patrimoine ou de l'importance de son parc. La répartition des membres ayant voix délibérative au conseil d'administration est fixée à l'article R. 421-5 du CCH.

Enfin, aux termes de l'article R. 421-8 V du CCH, « *si un membre vient à cesser ses fonctions au conseil d'administration avant l'expiration de la durée normale de son mandat (…), il est procédé immédiatement à son remplacement, pour la durée du mandat restant à courir* ».

Le conseil d'administration de l'OPAC du Rhône compte 27 membres sur toute la période de contrôle et la réduction du territoire d'intervention n'a eu aucun impact sur cette instance de gouvernance. À la suite des élections départementales du 29 mars 2015, le département du Rhône a désigné 15 membres du conseil d'administration par délibération du 24 avril 2015 dont six conseillers généraux, neuf personnalités (cinq personnalités « élues » et quatre personnalités « qualifiées »), cinq représentants désignés par les institutions dont ils sont issus (caisse d'allocations familiales, union départementale des associations familiales, organismes collecteurs 1 %, et deux représentants de syndicats), cinq représentants élus des locataires, et deux représentants d'association. La composition du conseil d'administration est régulière au regard des dispositions du CCH, y compris en matière de parité[19].

L'assiduité des administrateurs est assez satisfaisante avec 74 % de présence sur la période 2014 à 2019. Il convient tout de même de noter la moindre assiduité d'une personnalité qualifiée qui n'a plus été présente depuis octobre 2018.

[19] Dispositions de l'article 52 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

De plus, depuis 2016, le nombre d'administrateurs désignés au conseil d'administration a varié de 23 à 26 selon les séances. Cette différence entre le nombre total d'administrateurs fixé à 27 et les personnes réellement désignées appelle les remarques suivantes.

À la suite de la scission au 1er janvier 2016, les représentants des locataires au sein du conseil d'administration de l'OPAC, qui ont perdu la qualité de locataire du fait du transfert de leur logement dans le parc de l'OPH de la métropole de Lyon, ne pouvaient plus siéger en son sein, en application de l'article R. 421-7 6° du CCH. Ainsi, de février 2016 à octobre 2018, le conseil d'administration n'a comporté que trois administrateurs représentant les locataires au lieu des cinq prévus réglementairement, en raison de l'épuisement des listes. Cette situation a induit une moindre représentation des locataires au sein de l'instance pendant plus de deux ans.

Suite aux élections des représentants des locataires du 27 novembre 2018, les cinq sièges ont à nouveau été pourvus à compter de décembre 2018.

Un des deux membres représentant les associations, dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, a démissionné de ses fonctions d'administrateur en juin 2016, sans que le département, qui est la collectivité de rattachement, ne procède à une nouvelle désignation, en contradiction avec les dispositions de l'article R.421-8 V du CCH. Cette situation a perduré jusqu'en 2020 soit plus de trois ans, alors même que le département a désigné une nouvelle personnalité qualifiée en avril 2019.

La chambre rappelle que les dispositions de l'article L. 421-13 du CCH, permettent, si besoin, de faire déclarer démissionnaires par le préfet des membres absents sans motifs reconnus légitimes.

La chambre invite l'office et le département du Rhône à procéder dès que possible au renouvellement des administrateurs, aux fins de garantir la bonne représentation des locataires et associations.

3.1.1.2- Son organisation et son rôle

L'article R.421-17 du CCH prévoit que le président du conseil d'administration fixe l'ordre du jour, soumet à ce dernier, à l'occasion de l'examen du budget, un rapport sur la politique de l'office pendant l'exercice en voie d'achèvement et pour l'exercice à venir, propose la nomination du directeur général et signe son contrat de travail, propose le cas échéant la cessation des fonctions du directeur général, représente l'office auprès des pouvoirs publics, des collectivités territoriales et des EPCI compétents en matière d'habitat et représente en justice l'office pour les contentieux dans lesquels les administrateurs ou le directeur général sont mis en cause à titre personnel dans le cadre de leurs fonctions.

Le président du conseil d'administration est élu[20] par cette même instance parmi les représentants désignés par la collectivité territoriale de rattachement, à la majorité absolue des membres ayant voix délibérative. Le 28 mai 2015, M. Christophe GUILLOTEAU, président du département du Rhône, a été élu président de l'OPAC du Rhône, succédant à M. Paul DELORME, président depuis mai 2011.

Sur la période 2014-2019, le conseil d'administration s'est réuni entre quatre et huit fois par an, respectant ainsi l'obligation de se réunir au moins trois fois par an. Les rapports et délibérations soumises au vote du conseil d'administration sont détaillés et documentés, permettant ainsi un bon niveau d'information des administrateurs.

[20] Articles L. 421-11 et R. 421-11 du CCH.

Les rapports soumis au conseil d'administration sont presque systématiquement adoptés à l'unanimité et l'information apportée au conseil d'administration sur les projets stratégiques n'a induit que peu de débats ou de prises de parole des administrateurs, à l'exception de deux d'entre eux, représentants des syndicats. Il en est ainsi par exemple des présentations relatives au « projet d'entreprise » en avril 2017 et janvier 2018, mais aussi des différents plans stratégiques de patrimoine.

Le contenu du règlement intérieur du conseil d'administration n'est pas précisément défini par les textes, il permet de fixer les règles d'organisation, de fonctionnement et de décision dans le respect de la réglementation. Par délibération du 15 décembre 2016, le règlement intérieur du conseil d'administration a été approuvé et mis à jour en conformité avec la législation en vigueur, remplaçant le précédent règlement adopté en juin 1978, qui était obsolète. Par ailleurs, il contient une annexe intitulée « charte de l'administrateur », reprenant notamment les règles déontologiques à respecter par les administrateurs.

La chambre relève que le règlement intérieur consiste en un simple rappel de la législation et de la réglementation en vigueur sur de nombreux points, notamment en ce qui concerne le bureau et en matière de déontologie, sans se donner de règles de fonctionnement interne.

Il n'a pas fixé de règles de fonctionnement du bureau en ce qui concerne un éventuel quorum, les modalités d'adoption des décisions, des délais de convocations et de transmission des documents de l'ordre du jour. Ainsi, certains rapports peuvent-ils être remis en séance aux membres du bureau[21]. De même, il n'a pas mis en place, par exemple, de règles internes en terme de déontologie et d'éthique, et notamment des règles de déport au moment des débats et au moment du vote, opposables aux administrateurs intéressés.

S'agissant du fonctionnement du conseil d'administration, la chambre invite l'office à adopter un règlement intérieur du conseil d'administration à chaque renouvellement de cette instance, et à se doter de règles internes en termes de fonctionnement du bureau ainsi qu'en matière de déontologie.

Dans sa réponse, le directeur en fonction a indiqué qu'un nouveau règlement intérieur intégrant les observations de la chambre serait adopté à la suite du renouvellement du conseil d'administration, qui doit avoir lieu en septembre 2021.

3.1.2- Les attributions du bureau

Les dispositions des articles L. 421-8 et R. 421-12 du CCH prévoient que le conseil d'administration élit un bureau comprenant le président du conseil d'administration, président de droit, et six membres élus au scrutin majoritaire, dont un représentant des locataires. Le conseil d'administration peut donner délégation de compétence au bureau dans les matières énumérées à l'article R. 421-16 du CCH. Enfin, le bureau doit également rendre compte de son activité au conseil d'administration.

Le bureau de l'OPAC du Rhône a été renouvelé par délibération du conseil d'administration du 18 mai 2015, qui a désigné également un vice-président, M. Daniel VALERO. Le bureau s'est réuni entre six et sept fois par an depuis 2014.

Ainsi le bureau de l'OPAC du Rhône, agissant par délégation du conseil d'administration en date du 9 janvier 2015 et 1er juin 2015, dispose de larges attributions et peut :

- décider des programmes de réservation foncière, d'aménagement, de construction et de réhabilitation ;

[21] Cas des rapports n° 11 et 12 du bureau en date du 19 février 2020 concernant une convention de mise à disposition précaire sur le site du siège à Brignais et la sortie de biens mobiliers de l'inventaire d'actifs.

- décider des actes de disposition ;
- autoriser les emprunts et décider des orientations générales en matière de placement de fonds appartenant à l'office, des opérations utiles à la gestion de la dette et des opérations de trésorerie ;
- autoriser les souscriptions, acquisitions ou cessions de parts sociales ou d'actions de sociétés civiles immobilières d'accession sociale, de sociétés d'habitations à loyer modéré, de sociétés d'économie mixte d'aménagement, de construction et de gestion de logements sociaux, de sociétés anonymes de coordination d'organismes d'habitations à loyer modéré, de sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété, de sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété ;
- autoriser les transactions ;
- approuver le montant de la part variable annuelle de la rémunération attribuée au directeur général ;
- autoriser, selon le cas, le président ou le directeur général à ester en justice.

Cette répartition des rôles des organes dirigeants que sont le conseil d'administration et le bureau est conforme aux dispositions du code de la construction et de l'habitation.

Cependant, la chambre relève que les comptes rendus des décisions du bureau, appelés « rapports d'activité du bureau » n'ont été présentés au conseil d'administration qu'à compter de décembre 2016, avec une présentation groupée de toutes les décisions prises par le bureau sur l'année 2016. Depuis 2017, cette présentation se fait de manière régulière, mais elle n'a fait l'objet d'aucun débat ou demandes de précisions de la part des administrateurs.

3.1.3- Les commissions

Le conseil d'administration a procédé à la création de trois commissions : la commission d'appel d'offres (CAO), la commission d'attribution des logements (CAL) et une commission d'accession sociale. Leur composition et leurs compétences ont évolué en fonction des modifications réglementaires. La création de ces trois commissions est mentionnée au règlement intérieur adopté par le conseil d'administration en décembre 2016.

3.2- Les directeurs généraux successifs

3.2.1- Les compétences du directeur général

Aux termes de l'article R. 421-18 CCH, le directeur général passe tous actes et contrats au nom de l'office et le représente dans tous les actes de la vie civile. Il représente l'office en justice, sauf dans les cas prévus au cinquième alinéa de l'article R. 421-17. Le directeur général peut recevoir des délégations du conseil. Il rend compte de son action en la matière, à la plus prochaine réunion du conseil. Le directeur général dispose de pouvoirs étendus et a autorité sur les services, recrute, nomme et, le cas échéant, licencie le personnel. Il préside le comité d'entreprise.

Sur la période, quatre directeurs généraux se sont succédés :

- M. Philippe DERUMIGNY jusqu'au 31 août 2014, M. Michel MICOULAZ a été nommé directeur général par intérim lors de la réunion du conseil d'administration du 28 août 2014 pour six mois ;
- M. Bertrand PRADE nommé lors de la séance du CA du 9 janvier 2015 pour une prise de fonction au 12 janvier 2015, est ensuite devenu directeur général de Lyon Métropole Habitat à compter du 1er janvier 2016 ;
- M. Michel MICOULAZ nommé à compter 1er janvier 2016, suite au conseil d'administration du 17 décembre 2015 jusqu'au 16 octobre 2020, date de son départ en retraite ;

- M. Xavier INGLEBERT, nommé à partir du 17 octobre 2020 lors du conseil d'administration du 17 septembre 2020.

Chaque année, au mois de juin, un rapport de gestion a été présenté par le directeur général en fonction au conseil d'administration.

À chaque changement de directeur général[22], le conseil d'administration a délibéré pour autoriser le directeur général par délégation à signer des conventions et actes divers dans le cadre des opérations d'aménagement et des acquisitions ponctuelles ; pour autoriser la signature concernant le fonctionnement des comptes bancaires ; et pour ester en justice en cas d'urgence et lorsqu'il s'agit d'une action en recouvrement d'une créance.

De plus, le directeur général a reçu une délégation pour souscrire les emprunts et réaliser les opérations utiles à leur gestion, dans des limites précisément définies par le conseil d'administration du 25 juin 2019.

Ces délégations n'appellent pas d'observation.

3.2.2- Les délégations de signature du directeur général

Aux termes de l'article R. 421-18 CCH, « *le directeur général peut déléguer sa signature avec l'accord du conseil d'administration aux membres du personnel de l'office exerçant les fonctions de directeur ou de chef de service. (…)* ». La délégation de signature des actes des collectivités et de leurs établissements publics doit correspondre à des exigences de précision suffisantes, imposées de manière constante par la jurisprudence. Les délégations ne peuvent être que partielles et doivent viser expressément et limitativement les matières déléguées.

Par plusieurs délibérations des 28 juin 2014, 9 janvier 2015, 17 décembre 2015, 23 juin 2016, 13 décembre 2018 et 20 décembre 2019, le directeur général a été autorisé par le conseil d'administration à organiser des délégations de signature au bénéfice des directeurs et des chefs de services.

Les deux premières délibérations sont générales et ne mentionnent pas les niveaux de responsabilités ni la qualité des personnes recevant une délégation de signature. En revanche, celles adoptées depuis 2018 comportent un tableau récapitulatif des délégations données indiquant les nom, prénom, la fonction, le service ou la direction concernée. Les décisions de délégations prises par le directeur général sur la base de ces délibérations sont précises, les actes pouvant être signés ainsi que le(s) domaines concerné(s) sont listés et limités. Elles n'appellent pas d'observation.

En revanche, la chambre a relevé des décisions prises par des personnes ne disposant pas de délégation. Ainsi, le responsable de la relation clientèle et sociale de l'agence Rhône Sud a-t-il signé un bail, le 10 décembre 2019 alors même qu'il ne disposait d'aucune délégation pour le faire. Or, si les trois directeurs d'agence peuvent signer tous actes, courriers ou documents liés à l'activité de l'agence, il n'est pas fait mention de la signature des baux.

Dès lors, la chambre invite l'office à veiller au respect des délégations de signature, notamment en matière de signature de baux.

[22] Conseils d'administration des 28 août 2014, 9 janvier 2015, 1er juin 2015, 17 décembre 2015 et du 17 septembre 2020.

3.2.3- Les conditions de recrutement et de rémunération des directeurs généraux

Les conditions de recrutement et de rémunération ont fait l'objet d'un contrôle par la chambre.

S'agissant du recrutement des directeurs généraux, la procédure de recrutement de M. MICOULAZ n'appelle pas d'observations.

Concernant le recrutement de M. INGLEBERT, il est administrateur général du ministère de l'intérieur et membre du corps préfectoral, et a exercé à Lyon, en qualité de préfet, secrétaire général et délégué à l'égalité des chances de février 2015 à octobre 2017. Au titre de ces fonctions, il exerçait donc le contrôle de légalité sur les actes de l'OPAC du Rhône.

A la suite de son départ, il a été placé en position de disponibilité et est devenu secrétaire général du groupe de promotion immobilière ALILA, qui a collaboré avec l'OPAC du Rhône sur plusieurs projets entre 2017 et 2019. S'agissant des règles d'incompatibilités régissant le corps préfectoral définies par le décret n° 2004-715 du 20 juillet 2004, ce recrutement est régulier et le détachement a été autorisé par le ministère de l'intérieur, en date du 16 juillet 2020 pour exercer les fonctions de directeur général adjoint, puis de directeur général pour une durée de cinq ans.

S'agissant de la rémunération des directeurs généraux, la rémunération annuelle brute des directeurs généraux d'OPH est composée, aux termes de l'article R. 421-20 du CCH, d'une part forfaitaire déterminée dans la limite d'un plafond modulé selon le nombre de logements de l'organisme, et d'une part variable qui ne peut excéder 15 % de la part forfaitaire déterminée annuellement par le conseil d'administration en fonction des résultats atteints au regard des objectifs définis préalablement. Le contrat mentionne les critères pris en compte pour déterminer la part variable et les modalités de son versement.

Les rémunérations des quatre directeurs généraux successifs ont été arrêtées par le conseil d'administration. Elles appellent les observations suivantes :

Pour ce qui concerne la part forfaitaire, pour l'ensemble des directeurs généraux et sur l'ensemble de la période, la part forfaitaire a été fixée au plafond maximum de la réglementation.

Lors de la signature du contrat de M. MICOULAZ, nommé le 17 décembre 2015, en tant que directeur général, celui-ci a bénéficié d'une part forfaitaire indexée sur le nombre de logements de l'office au 31 décembre 2014, soit 41 121 logements. En effet, l'article R. 421-20 du CCH prévoit que le nombre de logements gérés par l'office est apprécié au 31 décembre de l'exercice précédent, pour déterminer la part forfaitaire. L'attribution de cette part forfaitaire sur la base d'un nombre de logements quatre fois supérieur au nombre de logements gérés à partir du 1er janvier 2016 était donc régulière, même si le conseil d'administration aurait pu faire le choix de ne pas attribuer le plafond maximal de part forfaitaire. Par avenant au contrat de travail en 2017, la part forfaitaire attribuée à M MICOULAZ a, par la suite, été réduite. L'ensemble de ces dispositions contractuelles sont donc conformes à la réglementation.

Concernant la part variable des rémunérations des directeurs, le bureau agissant par délégation du conseil d'administration a délibéré, chaque année, sur le montant de la part variable du directeur général, attribuant le taux maximal de 15 % à l'exception de l'année 2019 pour laquelle ce taux a été abaissé à 10 % en raison de la non-réalisation des objectifs en matière d'impayés.

La chambre constate que les recrutements et les rémunérations des directeurs généraux en fonction respectent la réglementation.

4- LA STRATEGIE ET LA GESTION DU PATRIMOINE

4.1- Les caractéristiques du parc de logements

4.1.1- Taille, composition et localisation du parc : un parc diffus situé sur un territoire étendu

Le parc de logement de l'OPAC du Rhône a fortement évolué sur la période. Au 31 décembre 2015, l'OPAC était propriétaire de 44 183 logements, dont 37 348 logements familiaux.

À la suite de la scission liée à la création de la métropole de Lyon et conformément à l'article L. 421-6-1 du CCH modifié par l'ordonnance n° 2014-1543 du 19 décembre 2014, l'ensemble des biens immobiliers, les logements, les foyers et résidences, les locaux commerciaux et les réserves foncières, situés sur le territoire de la métropole nouvellement créée ont été transférés au nouvel OPH métropolitain : Lyon Métropole Habitat. Ces biens sont « *transférés de plein droit en pleine propriété, le 1er janvier 2016, dans l'état où ils se trouvent* ». À ce titre, 31 703 logements (logements tous publics et spécialisés) ont été transférés au 1er janvier 2016.

En 2015, ont par ailleurs été cédés à d'autres bailleurs les logements (944 logements), qui se situaient en dehors du département, notamment en Isère.

Au total, au 1er janvier 2016, le patrimoine de l'OPAC du Rhône est composé de 11 076 logements familiaux et 1 404 logements en résidences spécialisées soit un total de 12 480 logements.

Au 31 décembre[23]2019, l'OPAC du Rhône dispose d'un parc composé de 11 869 logements familiaux, répartis sur 54 communes du département du Rhône, membres de 12 établissements intercommunaux. La commune de Villefranche-sur-Saône est la première commune d'implantation et 2 198 logements familiaux de l'OPAC sont situés sur son territoire. Huit autres communes regroupent plus de 300 logements de l'OPAC : Belleville (850 logements), Brignais (821 logements), L'Arbresle (430 logements), Anse (399 logements), Tarare (346 logements), Thizy-les-Bourgs (334 logements), et Amplepuis (332 logements).

Ce parc de logements se situe sur un territoire très étendu et se répartit dans 631 résidences. Par conséquent, il se caractérise aussi par une faible concentration des logements familiaux collectifs et les ensembles immobiliers sont en moyenne de petite taille. Dans la dizaine de communes regroupant la moitié des logements, la taille moyenne est de 35 logements par résidence. Le parc se répartit sur le territoire de douze intercommunalités, au premier rang desquelles la communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône, qui regroupe près de 22 % des logements.

[23] Les données relatives au patrimoine sont issues du répertoire du parc locatif social au 1er janvier 2019 que les organismes sont tenus de renseigner en vertu de l'article R. 411-3 du CCH. Ces données sont transmises annuellement par l'organisme aux services de l'État.

Tableau 2 : La répartition du parc de logements par intercommunalité au 31 décembre 2019

au 31/12/2019	Nombre de logements	en % du total
CA Villefranche Beaujolais Saône	2 598	21,9%
CA de l'Ouest Rhodanien	1 602	13,5%
CC Saône-Beaujolais	1 383	11,7%
CC de la Vallée du Garon	1 146	9,7%
CC du Pays de l'Arbresle	1 111	9,4%
CC des Monts du Lyonnais	1 037	8,7%
CC Beaujolais Pierres Dorées	802	6,8%
CA Vienne Condrieu	596	5%
CC des Vallons du Lyonnais	561	4,7%
CC du Pays Mornantais	359	3,0%
CC de l'Est Lyonnais	338	2,8%
CC du Pays de l'Ozon	336	2,8%
Total des logements familiaux	**11 869**	

Source : D'après les éléments transmis par l'OPAC du Rhône

Les logements ne sont principalement pas situés en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), même si l'OPAC est propriétaire de 2 820 logements (24 % du parc) situés dans quatre QPV : le quartier « Les Pérouses » à Brignais, les quartiers «Beligny » et « Belleroche»[24] à Villefranche sur Saône et le quartier « Aiguerande » à Belleville. Par ailleurs, le parc de logements de l'OPAC se distingue par une part importante de logements individuels (1 621), qui représente près de 14 % du parc, contre une moyenne régionale de 8 %. L'OPAC est par ailleurs propriétaire de 1 455 équivalents logements en foyer ou résidence spécialisée à destination des personnes âgées, handicapées et jeunes travailleurs, de 97 locaux commerciaux et de 5 007 garages et places de parking.

4.1.2- Caractéristiques techniques du parc

4.1.2.1- Ancienneté du parc

Le patrimoine de l'OPAC est un patrimoine diffus, dont l'ancienneté moyenne des logements familiaux est de 32 ans. D'après les éléments de diagnostics techniques de l'OPAC[25], si 83 % du parc construit avant 1980 a déjà fait l'objet d'une réhabilitation, il reste 1 600 logements construits dans les années 70 et 80, qui nécessitent d'être réhabilités.

4.1.2.2- Performances énergétiques

Compte tenu de l'impact du bâtiment sur la consommation d'énergie et l'émission de gaz à effet de serre, la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV) fixe un objectif pour le secteur de « *disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes bâtiment basse consommation, à l'horizon 2050, en menant une politique de rénovation thermique des logements concernant majoritairement les ménages aux revenus modestes* ». Pour atteindre cet objectif, les OPH doivent établir un diagnostic de leur parc ainsi qu'une stratégie énergétique, dont l'état d'avancement doit être présenté au conseil d'administration.

[24] L'opération de renouvellement urbain du quartier Belleroche concerne aussi les communes de Gleizé et Limas.
[25] Données issues du plan stratégique de patrimoine PSP présenté le 24 octobre 2019.

Ce diagnostic de performance énergétique (DPE) donne un aperçu de la performance énergétique d'un logement par une estimation de sa consommation énergétique et de son taux d'émission de gaz à effet de serre. Le DPE doit être réalisé dans tous les logements d'habitation, excepté ceux destinés à être occupés moins de quatre mois par an. Pour mesurer la performance énergétique d'un logement, le professionnel utilise deux étiquettes : une étiquette « énergie » indiquant la consommation énergétique annuelle du logement sur une échelle allant de A (consommation faible, inférieure à 51 kW/m²) à G (consommation importante, supérieure à 450 kW/m²), et une étiquette « effet de serre » indiquant l'impact annuel de cette consommation énergétique sur les émissions de gaz à effet de serre sur une échelle allant de A (émission faible, inférieure à 6 kg d'équivalent carbone/m²) à G (émission importante, supérieure à 80 kg d'équivalent carbone/m²).

Tableau 3 : La performance énergétique du parc au 31 décembre 2018

En % du nombre de logement	Consommation énergétique du parc	Émission de gaz à effet de serre
A	2,10%	2,10%
B	10,80%	5,90%
C	36,80%	11,60%
D	28,70%	18,60%
E	18,70%	20,60%
F	2,70%	25,50%
G	0,40%	15,70%
Nombre de logements	11 790	11 790

Source : DIS 2019

Les diagnostics de performance énergétique des logements de l'OPAC appellent plusieurs observations.

Tout d'abord, l'ensemble des logements a fait l'objet d'un classement et d'un diagnostic, ce qui n'est pas le cas dans tous les offices[26]. Ces éléments ont par ailleurs été présentés au conseil d'administration dans le cadre de la présentation des plans stratégiques de patrimoine (PSP) successifs. Les diagnostics montrent qu'environ un quart du parc de logements est considéré comme énergivore (E, F et G en consommation énergétique) et plus de la moitié du parc présente un niveau d'émissions de gaz à effet de serre élevé. Les PSP mettent en évidence 3 000 logements, qui nécessiteraient à moyen terme une réhabilitation énergétique.

Par ailleurs, la chambre constate que les diagnostics de l'OPAC, datant de 2008 pour 4 849 logements, peuvent être considérés comme anciens et nécessitent d'être mis à jour.

Dans sa réponse à la chambre, l'office a précisé que depuis 2019, avec la préfiguration de la réforme des DPE, l'OPAC du Rhône a effectivement ralenti le rythme de renouvellement afin de ne pas réaliser des DPE risquant d'être caduques dans quelques années, au regard des durées de validité fixées par l'arrêté du 31 mars 2021. La réforme des DPE étant effective au 1er juillet 2021, l'OPAC du Rhône devra envisager à partir de cette date une nouvelle campagne de réalisation en fonction des échéances réglementaires fixées.

Enfin, la chambre recommande à l'OPAC, qui dispose d'importantes marges de manœuvre financières, d'actualiser sa stratégie patrimoniale en matière énergétique au vu des nouveaux

[26] https://dreal.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/parc_social/2020/auvergne_rhone_alpes/dpe.html#un-parc-social-plus-r%C3%A9cent-quau-niveau-national : dans la région ARA, 85,5% des logements du parc locatif social ont fait l'objet d'un DPE.

dispositifs de financement prévus par le gouvernement[27] et la caisse des dépôts et consignations et de procéder à l'actualisation des diagnostics.

Sur ce sujet, la direction de l'OPAC entend proposer au conseil d'administration d'octobre 2021 une révision de l'actuel plan stratégique de patrimoine, intégrant un nouveau plan[28] de rénovation énergétique des logements, afin d'accélérer son rythme annuel de réhabilitation et de traiter au mieux les problématiques thermiques et environnementales de son patrimoine.
L'OPAC du Rhône s'engagerait, sur la période 2021-2026 à éradiquer l'ensemble des « passoires thermiques » de son patrimoine (DPE F et G), à réduire de 56% les logements classés en D et E, à réduire de 10% les émissions de gaz à effet de serre et à porter le taux de logements mobilisant des énergies renouvelables de15% à 25%. Ce programme devrait concerner 2 000 logements répartis sur 100 résidences, et mobiliserait 80 millions d'euros (dont 40 millions de fonds propres).

4.2- La stratégie patrimoniale et l'évolution du parc

4.2.1- La convention d'utilité sociale

L'OPAC du Rhône a été l'un des premiers bailleurs à signer une convention d'utilité sociale qui fixe des engagements et des objectifs pour chaque volet de sa politique.

En effet, la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 rendent obligatoire la signature par chaque bailleur social d'une convention d'utilité sociale (CUS). Il s'agit d'un contrat de six ans renouvelable, entre l'État et l'OPH. Le 26 juillet 2010, l'OPAC du Rhône a signé cette convention, qui comprenait des orientations en matière de politique sociale, de qualité de service et de politique patrimoniale pour la période 2011-2016. Les objectifs assignés à l'office dans cette convention concernaient le périmètre départemental et constituaient sa stratégie en matière patrimoniale et de gestion locative.

La chambre constate toutefois qu'aucune CUS n'a été signée depuis la scission au 1er janvier 2016, la politique patrimoniale de l'office, au cours de la période sous revue, ayant été élaborée en l'absence de ce dispositif pourtant obligatoire.

Un projet de CUS a toutefois été élaboré par l'OPAC au cours de l'année 2020 et présenté au conseil d'administration du 19 novembre 2020, après avoir recueilli les avis des intercommunalités concernées. Certains EPCI ont souhaité être signataires de cette convention. À la fin de l'instruction, les services de l'État, (direction départementale des territoires) n'avaient pas encore émis d'avis et cette convention n'était pas signée.

Celle-ci prévoit des objectifs de gestion qui sont les suivants :

- développer une offre nouvelle et diversifiée en cohérence avec les besoins des territoires ;
- promouvoir des opérations d'aménagement pour recomposer la ville sur elle-même en diversifiant les produits et les équipements pour répondre à l'attente des

[27] Le plan de relance présenté le 2 septembre 2020 par le gouvernement comprend 500 M€ de subventions pour la rénovation énergétique du parc social. Tous les organismes mentionnés à l'article D. 323-1 du code de la construction et de l'habitation (OHLM, SEM logement, organismes bénéficiant de l'agrément MOI, établissements sous tutelle des collectivités et gestionnaires de logement) peuvent bénéficier de l'aide, qui concerne les logements conventionnés à l'APL et fortement consommateurs d'énergie de classe E, F et G du diagnostic de performance énergétique. Tout le territoire est concerné. https://www.ecologie.gouv.fr/plan-relance-restructuration-rehabilitation-lourde-et-renovation-thermique-logements-locatifs.

[28] L'OPAC du Rhône s'engagerait, sur la période 2021-2026 à éradiquer l'ensemble des « passoires thermiques » de son patrimoine (DPE F et G), à réduire de 56% les logements classés en D et E, à réduire de 10% les émissions de gaz à effet de serre et à porter le taux de logements mobilisant des énergies renouvelables de15 % à 25 %. Ce programme devrait concerner 2 000 logements répartis sur 100 résidences, et mobiliserait 80 millions d'euros (dont 40 millions de fonds propres).

territoires ;
- assurer une gestion de qualité pour un très bon niveau de service rendu et une gestion des attributions assurant la mixité sociale ;
- renouveler le patrimoine obsolète en perte d'attractivité en reconstituant une offre de qualité bien insérée dans son environnement urbain ;
- améliorer le patrimoine et plus particulièrement la performance énergétique des bâtiments les plus énergivores.

À la lecture du projet de convention, la chambre constate la cohérence de ce projet de convention avec les objectifs des plans stratégiques de patrimoine présentés ci-après, auxquels viennent s'ajouter des objectifs en termes de gestion sociale, de qualité de service rendu aux locataires, et des engagements en faveur d'une concertation avec les locataires, et d'une politique sociale et environnementale. Pour chaque aspect, le projet de convention dresse par ailleurs un état des lieux de l'activité patrimoniale, sociale et de qualité de service, les orientations stratégiques, et un programme d'actions, assorti d'indicateurs à suivre durant la période de la convention.

En l'absence d'orientations contractualisées, de 2018 à 2020, la direction générale de l'OPAC s'est appuyée sur un plan de développement visant à définir des objectifs et un programme d'actions sur le développement de l'offre de logement. C'est sur ce fondement que l'OPAC a, en parallèle, élaboré son plan stratégique de patrimoine.

4.2.2- Les objectifs issus des plans stratégiques de patrimoine

L'élaboration d'un plan stratégique de patrimoine (PSP), est une obligation pour les bailleurs sociaux depuis la loi du 25 février 2009. L'article L. 411-9 du CCH dispose que « *les organismes d'habitations à loyer modéré élaborent un plan stratégique de patrimoine qui définit leur stratégie pour adapter leur offre de logements à la demande dans les différents secteurs géographiques où ils disposent d'un patrimoine, en tenant compte des orientations fixées par les programmes locaux de l'habitat. Le plan comprend une analyse du parc de logements existants selon sa qualité, son attractivité et son positionnement sur les marchés locaux de l'habitat. Il définit l'évolution à moyen et long termes des différentes composantes de ce parc, ainsi que les choix d'investissement et de gestion qui en résultent. Il présente les perspectives de développement du patrimoine de l'organisme* ».

La période de contrôle est marquée par l'élaboration de quatre plans stratégiques de patrimoine successifs.

S'il existait un plan avant la scission, depuis 2016, l'OPAC a tout d'abord élaboré un plan en 2017 dans le cadre de son nouveau périmètre d'action. En 2018, à la suite des nouvelles dispositions issues de la loi de finances pour 2018 (hausse du taux de TVA et mise en œuvre de la mesure de réduction des loyers de solidarité), l'OPAC a revu l'intégralité de sa stratégie financière et revu fortement à la baisse ses hypothèses de développement, de constructions, de réhabilitation et l'effort de maintenance, en vue de maintenir son niveau d'autofinancement et sa situation financière.

A la suite de mesures financières compensatoires favorables aux OPH prises au niveau national, le plan a été revu en 2019 afin de prendre en compte ces nouvelles marges de manœuvre financières et revoir les prévisions relatives au développement et à la réhabilitation du patrimoine. Il a été adopté le 24 octobre 2019 par le conseil d'administration.

Tout d'abord, la chambre constate que l'OPAC dispose d'une stratégie formalisée en matière de patrimoine et que ses plans stratégiques sont tous adossés à des prospectives financières à dix ans, qui identifient le montant d'investissement total et le niveau de fonds propres mobilisable sur la période.

Une analyse multicritères a permis de définir les orientations patrimoniales pour chaque résidence et leur consolidation par type d'action (réhabilitation, démolition, vente, amélioration, entretien, renouvellement urbain) et par territoire (communes et EPCI).
Dans le cadre du dernier plan stratégique approuvé, l'OPAC s'est fixé les orientations stratégiques suivantes pour la période 2019-2029, pour un montant total d'investissement de 562 M€ dont 180 M€ de fonds propres mobilisés sur dix ans :

- des travaux de maintenance et d'entretien prévisionnels évalués à 72 M€ sur la période, (remise en état des logements à la relocation, entretien et remplacement d'équipements de chauffage et d'eau chaude sanitaire, l'entretien des équipements de sécurité des biens et des personnes, travaux d'adaptation des logements aux besoins des personnes vieillissantes ou à mobilité réduite) ;
- des travaux de réhabilitation et d'investissement sur le patrimoine de 102 M€ sur les dix ans de la période au titre des logements familiaux ;
- la démolition sur la période d'un volume d'environ 900 logements ;
- la cession de 50 logements par an ;
- des constructions neuves à hauteur de 2 647 logements familiaux et 542 en résidences spécialisées sur la période 2019-2028, qui intègrent les engagements contractuels de l'OPAC liés au projet de renouvellement urbain en matière de reconstitution de l'offre résultant des démolitions programmées ;
- et la livraison de 30 logements en accession sociale par an.

Des objectifs qualitatifs étaient par ailleurs assignés : le rééquilibrage de l'offre, notamment vers les communes sous dotées en logements sociaux, l'adaptation à la demande locale (logements adaptés au public sénior et public jeune, équilibre PLUS — PLAI — PLS, qualité de l'insertion urbaine), l'amélioration des parcours résidentiels (vieillissement, accession), et la reconstitution de l 'offre démolie.

Afin de construire ce plan stratégique, l'OPAC, dont la collectivité de rattachement est le département, n'a pas pu s'appuyer sur le plan départemental pour l'habitat[29], car le conseil départemental n'a pas élaboré ce plan ni formalisé sa politique en matière de logement et d'habitat. Ce plan ne prend pas plus en compte les orientations des différents programmes locaux pour l'habitat des intercommunalités.

4.2.3- Les résultats et l'évolution du parc

L'OPAC a mis en œuvre cette stratégie d'évolution de son parc, avec pour objectif de créer sur la période 2017-2020 entre 157 logements par an (hypothèse basse du PSP 2017) et 280 logements par an (hypothèse retenue dans le cadre du PSP 2019).

4.2.3.1- Des objectifs de localisation

Au-delà des objectifs purement quantitatifs, qui ont évolué sur la période, l'OPAC a défini des priorités de localisation dans le cadre de son plan de développement. Il ne s'appuie pas sur les zonages issus de la réglementation, ni sur les objectifs des PLH des douze intercommunalités mais principalement sur l'indice de tension et le niveau de la demande ainsi que sur le marché immobilier, l'accessibilité aux transports et aux services publics, l'indice de tension étant très largement dépendant de la proximité avec la métropole lyonnaise. Enfin,

[29] Introduit par l'article 68 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, le plan départemental de l'habitat (PDH) vise à assurer la cohérence entre les politiques locales de l'habitat conduites sur les territoires couverts par des programmes locaux de l'habitat (PLH) et celles qui sont menées sur le reste du département. Élaboré pour une durée de six ans, il contribue à lutter contre les déséquilibres et les inégalités territoriales et assure la cohérence entre politique de l'habitat et politique sociale. Il est élaboré conjointement par l'État et le conseil départemental qui associent également les EPCI dotés ou ayant engagé un plan local de l'habitat.

l'OPAC prend aussi en compte le déficit de logements sociaux de certaines communes, au regard de leurs obligations issues de l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbain. Les objectifs énoncés dans le plan de développement sont de développer 60 % de l'offre nouvelle dans la première couronne de la métropole de Lyon et 25 % sur la vallée de la Saône. Par ailleurs, l'OPAC est contraint par ses engagements pris dans le cadre de la convention de renouvellement urbain du quartier de Belleroche à Villefranche-sur-Saône.

En outre, en termes de type de logement, le plan de développement fixe par ailleurs un objectif de 30 % de logements financés par un « PLAI » (prêt locatif aidé d'intégration), destinés aux ménages les moins favorisés.

4.2.3.2- Le processus de décision

La direction de la production est en charge du développement du parc et est composée de 12 personnes dont 9 cadres en charge du suivi des opérations, qu'elles soient réalisées en maîtrise d'ouvrage par l'OPAC ou dans le cadre de ventes en l'état futur d'achèvement avec un promoteur immobilier. Une personne a plus particulièrement en charge les projets de développement de résidences spécialisées. Chaque opération fait l'objet d'un passage au comité d'investissement réunissant le comité de direction et les directeurs techniques (production, aménagement, maintenance), pour en étudier l'opportunité et la faisabilité, avant passage au conseil d'administration.

4.2.3.3- Les résultats en termes de production

Tableau 4 : L'offre nouvelle par intercommunalité : les mises en services de 2016 à 2020 (en nombre de logements familiaux)

	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2016-2020
CC de la Vallée du Garon (CCVG)	18	47	122	13	49	249
CC de l'Est Lyonnais (CCEL)	2	0	9	8	4	23
CC des Vallons du Lyonnais	0	110	29		0	139
CC du Pays de l'Arbresle (CCPA)	40	60	2	16	0	118
CC du Pays de l'Ozon	0	43	0	21	4	68
CC du Pays Mormantais (COPAMO)	2	23	8	0	9	42
CA Villefranche Beaujolais Saône	32	30	0	50	0	112
CC Beaujolais Pierres Dorées	33	52	0	62	38	185
CC des Monts du Lyonnais	0	0	4	0	0	4
CA de l'Ouest Rhodanien	0	52	32	0	26	110
CA Vienne Condrieu	0	30	15	0	0	45
CC Saône Beaujolais	60		9	0	53	122
Total des mises en service	**187**	**447**	**230**	**170**	**183**	**1 217**

Source : OPAC, Direction de la production, rappels des objectifs du plan de développement élaboré en 2017 : 60% de la production dans les communes de la première couronne de la métropole lyonnaise (gris foncé), 25 % dans les communes de la vallée de la Saône (gris clair), 10% sur l'arc ouest rhodanien

Entre 2016 et 2020, l'OPAC est parvenu à produire 1 217 nouveaux logements, soit environ 243 logements par an, ce qui reste inférieur aux objectifs fixés dans le cadre du dernier plan stratégique de 2019 notamment en fin de période (170 logements neufs produits en 2019 et 183 en 2020 pour un objectif de 280 par an).

L'OPAC s'est fixé des objectifs de localisation pour développer son offre : 60 % dans la première couronne de la métropole lyonnaise, 25 % dans le Val de Saône, notamment. Le tableau ci-dessous montre qu'effectivement l'OPAC a concentré la construction de logements

neufs, entre 2016 et 2019, dans les communes situés dans la première couronne de la métropole lyonnaise à hauteur de 52,5 % et de 24 % dans les communes du Val de Saône.

En revanche, sur la fin de période, en 2019 et 2020, l'OPAC a rencontré des difficultés pour construire des logements neufs dans la première couronne de la métropole lyonnaise. Les logements neufs créés dans les intercommunalités proches de la métropole lyonnaise ne représentent que 34 % et 36 % du total des logements neufs mis en service en 2019 et 2020. En effet, l'OPAC est confronté, pour ce qui concerne la production de logement en zone tendue, à la concurrence des entreprises sociales pour l'habitat, à la rareté et au coût croissant du foncier dans la partie du département proche de la métropole lyonnaise.

Dans sa réponse, l'OPAC reconnait la difficulté croissante de construire en zone tendue proche de la métropole et relève la baisse constante de la programmation en zone tendue (« zone 2 »), qui est passée de 80 % à 50 % en quatre ans. Il a par ailleurs précisé que les mesures issues de la loi de finances pour 2018 (augmentation de la TVA et introduction de la réduction des loyers de solidarité) avaient aussi pesé sur la programmation 2018 et par conséquent sur les livraisons deux ans plus tard. En 2019, certaines opérations complexes en zone non tendue (3C) ont connu des reports de livraisons. Enfin, le directeur a tenu à rappeler que la crise sanitaire en 2020 a eu un impact sur les livraisons de cette année.

Entre 2016 et 2019, l'OPAC du Rhône a livré 1 034 logements, dont 63,8 % de PLUS, 25,2 % de PLAI et 11 % de PLS. Si le nombre de logements locatifs sociaux destinés aux ménages les moins favorisés (PLAI) est inférieur aux objectifs fixés, il reste supérieur à la moyenne des mises en service au niveau régional[30] et l'OPAC veille à la mixité du type de logements créés dans le montage de ses opérations.

S'agissant du mode de production des logements neufs, l'OPAC se distingue par l'importance[31] du recours à la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA). 88 % des logements neufs mis en service par l'OPAC entre 2016 et 2019 ont fait l'objet d'une acquisition en l'état futur d'achèvement. Ce mode de production a concerné l'ensemble des logements neufs en 2019. La difficulté d'accès au foncier dans les secteurs proches de la métropole de Lyon conjuguée à la présence de servitudes d'urbanisme imposant une quotité de logements sociaux dans les nouvelles opérations de certaines communes expliquent la croissance de ce type de production, qui par ailleurs accroît la dépendance de l'office vis-à-vis des promoteurs immobiliers et à terme une perte de compétence en termes de maîtrise d'ouvrage, même si pour ce qui concerne l'OPAC du Rhône, la construction des résidences spécialisées est toujours réalisée en maitrise d'ouvrage. Le prix de revient moyen constaté du logement atteint 150 000 € entre 2016 et 2019, et est en baisse depuis 2018 compte tenu des nouvelles dispositions relatives à la TVA de certaines opérations issues de la loi de finances pour 2019.

Le développement du parc de l'OPAC du Rhône a été légèrement inférieur aux moyennes régionales et départementales (les mises en service représentent 3 % du parc de logement du département du Rhône hors métropole en 2019[32]), même si le constat de la baisse de la production en 2019 est général.

En parallèle, les démolitions liées notamment à des engagements dans le cadre de projets de renouvellement urbain s'élèvent à un total de 139 logements démolis sur la période 2016-2019. En moyenne, l'OPAC a par ailleurs cédé près d'une cinquantaine de logements par an, ce qui est conforme à ses objectifs issus des PSP.

[30] Les logements financés par des « PLAI » représentent 22% des mises en service, de la région, en 2019.

[31] Si ce mode de production a fortement progressé depuis 2008, les acquisitions en VEFA représentent en moyenne 45% des logements neufs dans le parc régional de logements locatifs sociaux de la région Auvergne-Rhône-Alpes (44 % pour le département du Rhône et 59 % sur le territoire de la Métropole de Lyon).

[32] http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2019_rpls.pdf
DREAL, observations, statistiques*, Le parc locatif social en Auvergne-Rhône-Alpes au 1er janvier 2020.*

Tableau 5 : L'évolution du parc de logements

En nombre de logement	2016	2017	2018	2019
Logements familiaux au 31/12 N-1	11 076	11 259	11 608	11 790
Foyers en équivalent-logement	1 404	1 454	1 455	1 455
+ Logements mis en service	187	450	230	170
+Achats	60	32	0	0
-Démolitions	12	82	0	45
-Cessions	52	49	48	46
Autres mouvements sur logements	0	-2	0	0
+Foyers mis en service	50	1	0	36
Logements familiaux au 31/12	**11 259**	**11 608**	**11 790**	**11 869**
Foyers en équivalent-logement au 31/12	**1 454**	**1 455**	**1 455**	**1 476**

Source : DIS, absence de chiffres 2020 pour les démolitions et cessions OPAC : les nombres de démolitions et cessions en 2020 n'ont pas été transmis par l'OPAC.

4.2.3.4- Le projet de renouvellement urbain du quartier de Belleroche

L'OPAC du Rhône est concerné par dix conventions ANRU sur le PNRU 2005-2015 jusqu'au 31 décembre 2015, date de la scission et de la reprise des opérations par LMH.
S'agissant du renouvellement urbain, depuis la scission, l'OPAC est engagé dans le projet du quartier Belleroche situé sur les trois communes de Villefranche-sur-Saône, Gleizé et Limas et a signé en 2017 un protocole de préfiguration de la convention de renouvellement urbain. Ce quartier prioritaire au titre de la politique de la ville et éligible au nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) accueille plus de 5 200 habitants, logés dans 1 900 logements sociaux. Constitué de 98 % de logements sociaux, ce quartier regroupe un quart du parc de logement social de l'agglomération de Villefranche. L'OPAC du Rhône est l'un des principaux bailleurs de ce quartier.

Le projet prévoit un ensemble d'actions visant à améliorer l'habitat, à ouvrir le quartier sur son environnement, à réhabiliter les espaces publics et à construire un certain nombre d'équipements publics (réhabilitation d'école, maison de santé…). En matière de logement, l'objectif est de déconcentrer l'offre locative sociale et de rééquilibrer l'offre sur le territoire de l'agglomération.

L'OPAC est engagé dans ce projet à un double titre, en tant que bailleur, maitre d'ouvrage d'opérations de démolition, de résidentialisation et de réhabilitation, et en tant qu'aménageur, en charge de l'opération d'aménagement de la ZAC de Belleroche. La convention pluriannuelle du projet de renouvellement urbain du quartier Belleroche, signée et approuvée par le conseil d'administration le 19 novembre 2020, dont le coût total de la première phase est estimé à 120 M€ HT, prévoit des interventions sur l'habitat. À ce titre, l'OPAC est maitre d'ouvrage d'opérations de démolition, de réhabilitation et de reconstitution de l'offre. L'ensemble des engagements de l'OPAC sont inscrits au plan stratégique de patrimoine et représente un montant total sur la durée de la convention de 33 M€ HT de dépenses pour l'OPAC.

La chambre constate tout d'abord la cohérence entre la convention pluriannuelle (2019-2023) et le PSP de l'OPAC, qui intègre l'ensemble des engagements financiers dans ces différents PSP (démolitions et reconstitution de l'offre).

Sur le volet habitat de ce projet, l'OPAC a en charge la démolition de 356 logements et l'obligation de reconstituer l'offre de logements à hauteur de 75 %, soit 267 logements à construire (hors territoire QPV), dont la moitié doit par ailleurs être située sur les territoires des communes d'Arnas, de Limas et de Gleizé. Arnas et Limas sont en effet deux communes déficitaires en matière de logements sociaux et qui doivent participer à l'effort d'équilibrage de l'offre sur le territoire de l'agglomération.

S'agissant des démolitions, l'OPAC présente un niveau d'avancement satisfaisant avec un engagement de la démolition de 203 logements en 2020 de la résidence des Cygnes et le relogement des locataires est en cours pour la seconde résidence concernée. En matière de production et de reconstitution de l'offre, l'OPAC reste dépendant des promoteurs immobiliers pour produire des logements sur les communes concernées déficitaires et a indiqué au conseil d'administration du 19 novembre 2020, qu'il lui restait 134 logements à reconstituer.

Par ailleurs, l'OPAC intervient dans ce projet en tant qu'aménageur, conformément à l'article L.421-1-2° du CCH, et conduit l'opération d'aménagement en régie, dans le cadre d'une procédure de zone d'aménagement concertée (ZAC). Par délibération en date du 13 février 2020, le conseil d'administration a engagé la concertation réglementaire pour mettre en œuvre le projet de renouvellement urbain, préalablement à la création de ZAC. L'OPAC supporte ainsi les risques financiers et juridiques liés à cette opération. Le montant total des dépenses liées à cette opération est de 24 M€ HT, dont 1,8 M€ de rémunération pour l'OPAC, aménageur, et le montant total des recettes de cessions est estimé à 2,4 M€ HT. Le déficit de l'opération est couvert par des subventions ANRU et des participations des collectivités (communauté d'agglomération Villefranche Beaujolais Saône, ville de Villefranche-sur -Saône, département du Rhône).

Concernant cette opération, l'OPAC, qui bénéficiera d'une rémunération substantielle au titre de sa mission d'aménageur, devra veiller à la réalisation des cessions, qui conditionnent l'équilibre de cette opération.

4.3- Les interventions patrimoniales

Au total, l'OPAC a maintenu un effort d'investissement soutenu sur la période en vue de la production de logements neufs et supérieure à l'ensemble des offices de taille comparable.

Compte tenu du contexte financier, de 2016 à 2019, l'OPAC a réduit le rythme d'investissement ainsi que son budget de maintenance, qui est passé de 7,7 M€ en 2016 à 6,8 M€ en 2019.

En moyenne, sur la période, la maintenance du patrimoine (gros entretien et entretien courant) demeure conforme aux objectifs que l'OPAC s'est fixé dans le cadre de ses PSP (7,2 M€ par an) même si le niveau global de maintenance apparaît inférieur aux données de l'ensemble des offices. Le montant de la maintenance constaté en 2019 a atteint 512 € par logement alors que la médiane des OPH en 2019 était de 614 € par logement.

Par ailleurs, le suivi des interventions sur le patrimoine de l'office, s'il n'est pas intégré au nouveau système d'information, fait l'objet d'un suivi fin via des fiches de diagnostic par bâtiment et les interventions font l'objet d'une programmation chiffrée, identifiant les priorités.

Tableau 6 : Les interventions sur le patrimoine de 2016 à 2019

En milliers d'€	2016	2017	2018	2019	Données de l'OPAC en € par logement	médiane de la catégorie 2019 en € par logement
Constructions et terrains	58 888	48 687	41 233	33 272	2 493	1 405
Additions et remplacement de composants	6 108	6 778	7 214	7 595	569	591
Total investissement[33]	**64 996**	**55 465**	**48 447**	**40 867**	**3 062**	**2 051**
Gros entretien	6 266	6 825	5 734	4 613	346	377
Entretien courant	1 406	1 560	1 470	2 217	166	236
Total maintenance	**7 672**	**8 385**	**7 204**	**6 830**	**512**	**614**

Source : D'après les dossiers individuels de situation (DIS), données les plus récentes, années 2019, en attente des comptes 2020 de l'office

4.4- La politique de cession

Tout d'abord, l'OPAC a respecté l'obligation de délibérer chaque année sur sa politique de cession.

Conformément à l'article R. 421-14 du code de la construction et de l'habitation (CCH), le conseil d'administration a créé une commission d'accession sociale qui représente l'instance consultative en matière de vente de logements, que ce soit pour la vente HLM ou l'accession sociale. Cette commission réunit un administrateur, le directeur juridique et les trois directeurs des départements « aménagement et immobilier », « services aux clients » et « financier ». La commission examine les candidatures des acquéreurs et fait des propositions à l'assemblée délibérante qui statue.

De 2016 à 2019, 195 logements locatifs ont été vendus, soit une moyenne annuelle de 49, très proche de l'objectif de 50 cessions figurant au plan stratégique. Sur cet échantillon, les ventes aux locataires occupants représentent 16 % des cessions réalisées sur la période, tandis que celles au profit d'autres locataires de l'office représentent 21 %. Le prix moyen au logement s'établit à 102 547 € pour une surface habitable moyenne des logements vendus en 2019 de 72 m² soit un prix de vente moyen en euros par m² de surface habitable de 1 404 €/m².

Sur ce sujet, la chambre constate que l'OPAC a globalement respecté ses objectifs en matière de cessions de logements depuis 2016.

5- L'AMENAGEMENT

L'OPAC du Rhône est un opérateur historique de l'aménagement dans le département du Rhône.

Le statut d'OPAC, office public d'aménagement et de construction, issu de la loi du 16 juillet 1971, autorisait l'exercice de missions plus larges que celles exercées par les OPHLM. L'ordonnance du 1er février 2007 a organisé la transformation des OPAC en OPH et a maintenu la possibilité pour les OPH de « *(…) réaliser pour leur compte ou pour le compte de tiers, avec l'accord des collectivités ou communautés intéressées, toutes les interventions foncières, les actions ou opérations d'aménagement prévues par le code de l'urbanisme* ».

L'OPAC du Rhône a conservé cette compétence d'aménageur, comme l'y autorise l'article L.421-1-2° du CCH.

[33] Immobilisations.

Il a été l'opérateur de projets d'aménagement importants de la métropole lyonnaise et l'OPAC a poursuivi l'exercice de cette activité, après la scission.

Depuis la scission, en 2016, l'OPAC gère trois concessions publiques d'aménagement :

- la ZAC des Charmilles à Gleizé qui comprend la construction de 150 logements (petits collectifs et maisons individuelles), d'un équipement public de quartier et des espaces publics ;
- la ZAC des Verchères à Brindas qui comprend la construction de 220 logements, d'espaces commerciaux, d'un équipement public de quartier et l'aménagement d'espaces publics ;
- la ZAC du Brêt et Prés de Villard à Reyrieux (dans le département de l'Ain), qui comprend la construction de 540 logements, d'une école dans le cadre d'un projet d'aménagement d'un éco-quartier.

L'OPAC conduit par ailleurs des opérations d'aménagement privées, dans le cadre de permis d'aménager :

- l'Îlot Gare, à Brignais, qui comprend la construction de logements, d'aménagement des espaces publics dont la place de la gare de Brignais, d'espaces commerciaux et la construction du siège de l'office ;
- l'opération d'aménagement « Les Pérouses » à Brignais dans le cadre de l'opération de renouvellement urbain (ORU), qui comprend la construction de 82 logements locatifs sociaux par l'office au titre de la reconstitution de l'offre, la réhabilitation de 191 logements et la commercialisation de 179 logements en accession à la propriété privée et 20 en accession sociale, qui font suite aux démolitions de logements réalisées par l'office.

Cette activité annexe mobilise six personnes au sein des services de l'OPAC, dont quatre cadres et a par conséquent un impact sur les coûts de gestion de cet office.

Le suivi issu de la comptabilité analytique de l'office montre, tout d'abord, que de 2016 à 2019, les rémunérations perçues par l'OPAC en tant qu'aménageur couvrent les charges du service (frais de personnel) sur l'ensemble de la période. Ainsi, en 2019, les produits encaissés au titre de la conduite des opérations d'aménagement privées et des concessions publiques d'aménagement se sont élevées à 352 057 € et ont couvert les charges du service, s'élevant sur cet exercice à 217 000 €.

S'agissant des bilans financiers des opérations, les comptes rendus aux concessionnaires (CRAC) et les bilans financiers des opérations ont été analysés et montrent que si les résultats à la fin de l'année 2019 sont déficitaires, l'ensemble des opérations présentent un résultat positif à leur achèvement, hormis l'opération d'aménagement réalisée dans le cadre de l'opération de renouvellement urbain de Brignais.

Tableau 7 : Bilan financier des opérations

En €	Date du traité de concession	Date de fin de concession/ protocole	Budget en € HT de l'opération	Total recettes au 31/12/2019	Total dépenses au 31/12/2019	Résultat au 31/12/2019	Résultat à terminaison	Rémunération aménageur versée au 31/12/2019	Rémunération aménageur totale
Concession publique d'aménagement (CPA)									
ZAC Les charmilles - Gleizé	03-sept-13	05-janv-20	9 219 587	1 835 631	5 222 389	-3 386 758	0	295 585	311 703
ZAC des Verchères - Brindas	30-janv-14	2022	7 822 405	215 041	430 758	-215 717	0	249 333	300 000
ZAC du Brêt et Prés de Villard-Reyrieux (01)	20-juin-14	2026	15 948 430	0	3 437 888	-3 437 888	0	339 499	552 000
Opérations d'aménagement privées (permis d'aménager)									
Les Pérouses - Brignais	17-sept-15	2022	13 518 965	5 612 953	9 282 988	-3 670 035	1 717 989	675 200	950 989
Les érables - Brignais	04-juin-18	2022	4 340 562	0	98 829	-98 829	-2 239 562	35 624	132 724
Ilôt Gare - Brignais	02-août-18	2020	4 380 000	3 979 000	4 520 860	-541 860	736 560	132 668	212 668

Source : d'après les comptes rendus annuels aux concédants 2019 pour les concessions publiques d'aménagement et les bilans financiers des opérations d'aménagement au 31 décembre 2019

Si l'OPAC supporte ainsi des risques financiers et juridiques liés à ces opérations d'aménagement, son activité d'aménageur sur le territoire lui permet non seulement de maîtriser du foncier, ce qui est déterminant notamment dans les zones tendues pour la production de logements neufs, mais aussi d'apparaître pour les collectivités territoriales du territoire comme un opérateur de projets urbains et de tisser des relations à moyen terme avec certaines communes.

Enfin, dans le cadre du projet NPNRU du quartier Belleroche à Villefranche, après accord des collectivités territoriales et de l'État, l'OPAC est aménageur d'une ZAC en régie, pour laquelle le conseil d'administration a approuvé par délibération du 19 novembre 2020, le lancement de la concertation réglementaire (cf. partie patrimoine).

6- LA GESTION LOCATIVE

6.1- Les moyens affectés à la gestion locative et de proximité en diminution

En 2019, la part des effectifs affectée à la gestion locative, à la gestion de proximité et à la commercialisation ont représenté 61 % des effectifs de l'office[34].

Le service « gestion locative » et les trois agences de proximité appartiennent au département « service aux clients » (cf. annexe n° 9), ce qui permet de concentrer au sein d'une même direction l'ensemble du parcours du locataire et la gestion du bail, de l'accueil jusqu'au recouvrement, y compris les recours contentieux.

Cette nouvelle organisation a permis à l'office de diminuer la masse salariale affectée à ces fonctions, et de regrouper au sein d'un service centralisé l'ensemble des interventions programmées sur le patrimoine. La présence de l'office sur le territoire a été étendue par la mise en place de permanences dans les Maisons du Rhône et les Maisons de services publics.

[34] Selon le dossier individuel de situation (DIS) 2019.

Deux ans après la mise en place du nouveau système d'information, si les fonctions de base de l'outil sont maîtrisées par le personnel, la chambre a pu constater un manque de formalisation des procédures internes en matière de gestion locative ainsi qu'une insuffisante maîtrise par les personnels de toutes les potentialités de l'outil déployé en ce qui concerne notamment l'extraction et le traitement des données, ce qui peut nuire au pilotage stratégique de son activité.

La chambre recommande à l'office de procéder à une évaluation de l'organisation mise en place au 1er janvier 2019, de structurer et formaliser les procédures internes et de déployer de nouvelles formations à l'outil informatique déployé.

6.2- L'évolution de la demande de logement social sur le territoire rhodanien

Pour obtenir un logement social, le demandeur doit compléter le formulaire unique au plan national Cerfa n° 14069*03, cette démarche pouvant s'effectuer en ligne par le biais du système national d'enregistrement (SNE), dans une des agences de l'office, auprès d'un guichet d'institution réservataire (préfecture ou Action Logement notamment) ou dans une mairie. L'ensemble des données présentées en matière de logement proviennent du SNE.

Le délai d'attente moyen des demandes de logement social n'est pas un indicateur suivi par l'office, qui pourtant dispose des bases de données du SNE en la matière. Une extraction transmise à la chambre par l'office relève un délai moyen de 259 jours[35] (soit 8,5 mois) en 2018, ce délai incluant l'ensemble des étapes de gestion du dossier.

L'importance de la demande de logement social et la tension sur le parc social sont appréciés au moyen de l'indicateur synthétique de pression défini à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH) qui rapporte le nombre de demandes hors mutations au nombre d'attributions annuelles de logements sociaux familiaux hors mutations. Cet indicateur de pression, se révèle nettement inférieur sur le territoire du Rhône à celui de la métropole lyonnaise et à la moyenne régionale, à l'exception notable du territoire de la communauté de communes de l'Est Lyonnais qui présente un indicateur de pression de 7,8.

Tableau 8 : Indicateur de pression de la demande au 31 décembre 2019 (ratio nombre de demandes par rapport au nombre d'emménagements annuels)

En nombre	Indicateur de pression brut
CA Vienne Condrieu	3,7
CA Villefranche Beaujolais Saône	2,8
CC de l'Est Lyonnais (CCEL)	7,8
CC de la Vallée du Garon (CCVG)	5,6
CC Beaujolais Pierres Dorées	2,2
CA de l'Ouest Rhodanien	2,2
CC du Pays de l'Ozon	2,3
CC Saône-Beaujolais	3,2
CC du Pays de l'Arbresle (CCPA)	2,3
CC des Vallons du Lyonnais (CCVL)	2,2
CC du Pays Mornantais (COPAMO)	4,4
CC des Monts du Lyonnais	1,4
Département du Rhône	3,07
Métropole de Lyon	7,3
Région Auvergne Rhône Alpes	3,6

Source : d'après le SNE, pression de la demande à fin 2019

[35] Délais ne reprenant pas six attributions présentant des anomalies.

Cependant, depuis 2016, la demande de logement social[36] a augmenté de presque 15 % sur le territoire du département du Rhône et de 21 % sur le territoire de la métropole de Lyon avec des situations contrastées selon les EPCI (cf. annexe n° 4).

La demande de logement a nettement progressé sur les territoires des communautés de communes du Beaujolais Pierres Dorées (+ 52 %), de celle de la vallée du Garon (+ 35 %), de l'Est Lyonnais (+ 47 %) et du Pays de l'Ozon (+ 47 %), situées en proximité immédiate de la métropole.

Les demandes de logements stagnent voire reculent pour certains territoires plus éloignés du territoire métropolitain comme ceux des intercommunalités de l'Ouest Rhodanien (- 12 %), de Vienne Condrieu (+ 2,5 %), de Villefranche Beaujolais Saône (+ 0,4 %) et du Pays de l'Arbresle (- 4 %).
En revanche, les demandes demeurent soutenues avec une évolution de plus de 10 % en quatre ans sur les intercommunalités des Monts du Lyonnais, des Vallons du Lyonnais, du Pays Mormantais et de Saône Beaujolais.

S'agissant des caractéristiques du type de logement demandé, 86 % des demandes de logements sur le département du Rhône ont concerné, en 2019, des T3 (32 %), des T2 (31 %) et des T4 (23 %).

Au 31 décembre 2019, 78 % des demandes de logement sur le périmètre géographique de l'OPAC sont éligibles à un logement PLUS (indépendamment de leur statut d'occupation) contre 82 % au niveau de la métropole lyonnaise et du département du Rhône, et 84 % au niveau national (cf. annexe n°5). Ces chiffres attestent d'un niveau de ressources des demandeurs supérieur à la moyenne constatée dans la métropole de Lyon et au niveau national.

Néanmoins, des disparités existent selon les EPCI, avec des demandeurs de logements présentant des ressources plus faibles pour cinq intercommunalités avec 80 % ou plus de ménages éligibles à un logement PLUS pour les intercommunalités de l'Ouest Rhodanien, des Monts du Lyonnais, de Villefranche Beaujolais Saône, des Vallons du Lyonnais et du Pays Mormantais.

Ainsi, l'OPAC concentre la moitié de ses logements sur le territoire de trois intercommunalités, celles de Villefranche Beaujolais Saône, de l'Ouest Rhodanien et de Saône-Beaujolais, avec une demande de logement moindre qui concerne des personnes à revenus plus modestes.

En revanche, le territoire des intercommunalités du Beaujolais Pierres Dorées, de la vallée du Garon, de l'Est Lyonnais et du Pays de l'Ozon, à proximité immédiate du territoire de la métropole fait face à une forte évolution de la demande de logement social pour des demandeurs présentant des revenus plus élevés.

6.3- La gestion des attributions de logements

Le code de la construction et de l'habitat définit précisément les procédures d'attribution (articles L. 441 et suivants et R. 441 et suivants) qui doivent prendre en compte notamment la diversité de la demande constatée localement, favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers.

[36] Prise en compte de toutes les demandes y compris de mutations.

6.3.1- La commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL)

6.3.1.1- Sa composition et son fonctionnement

Tous les logements doivent être attribués par la commission d'attribution des logements.

La loi ELAN du 23 novembre 2018 a modifié la composition et la mission de la commission d'attribution des logements (CAL) ainsi que ses attributions. Les articles L. 441-2 et R. 441-9 du CCH prévoient désormais la création d'une commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL) chargée, dans les zones tendues, de réexaminer la situation des locataires tous les trois ans à compter de la date de signature du bail au regard de certains critères, dont en particulier l'existence d'une sur et sous-occupation, de l'adaptation du logement et du respect du plafond de ressources.

Dorénavant, la commission doit être composée de six membres élus du conseil d'administration et de leurs suppléants, dont un représentant des locataires, du préfet (ou son représentant), du président (ou son représentant) de l'EPCI compétent en matière de programme local de l'habitat (PLH), ainsi que du maire de la commune (ou son représentant) où sont situés les logements à attribuer. Elle doit également comporter des membres disposant d'une voix consultative.

L'OPAC du Rhône disposait d'une CAL, devenue CALEOL, centralisée. Sur la période, l'office a procédé régulièrement au renouvellement des administrateurs composant la commission, à la suite de l'élection des représentants des locataires ou d'une démission.

La CAL disposait d'un règlement intérieur, adopté par le conseil d'administration en juin 2010, mis à jour en février 2016 et en juin 2017 pour prendre en compte les changements d'organisation induit par la scission de l'OPAC et les évolutions législatives.
Le conseil d'administration de l'office a délibéré en avril 2019 sur le règlement intérieur de la CALEOL.

Sur l'ensemble de la période de contrôle, la commission s'est réunie à un rythme soutenu d'une fois par semaine au siège de l'office, avec 50 séances en 2019. Chaque année, la commission a présenté un compte-rendu détaillé de son activité au conseil d'administration, en conformité avec les dispositions de l'article R. 441-9 du CCH.

Cependant, la chambre a constaté, sur l'ensemble de l'année 2019, l'absence de participation à la commission des présidents d'EPCI, du préfet (ou de leurs représentants) et des représentants de réservataires non membres de droit[37] ainsi qu'une faible représentation des maires ou des représentants de centres communaux d'action sociale, leur présence n'étant constatée que lors de la commercialisation de nouveaux logements (soit pour 2019 lors de 9 séances sur 50).

Interrogés sur ce point, les services de l'office ont indiqué que les membres de la commission, autres que les administrateurs de l'office, n'étaient pas systématiquement convoqués.

Depuis 2017, le nombre de dossiers examinés par la commission est en baisse, passant de 2 120 à 1 580 en 2019, soit une diminution de 25 % et corrélativement un nombre de baux signés en baisse de 26 % sur la même période. Si le bilan annuel pour 2019 a relevé cette baisse du nombre de dossiers soumis à la commission, aucun élément permettant d'expliquer cette tendance n'a été apporté aux administrateurs.

[37] Action logement.

La baisse du nombre de logements nouveaux mis en location (447 en 2017, 230 en 2018, 170 en 2019) et un taux de rotation en diminution (voir infra) expliquent une partie de cette tendance.

En outre, en 2019, la mise en place du nouveau système d'information en début d'année a induit une reprise importante de données et a ralenti substantiellement le processus de passage en CALEOL.

Tableau 9 : Nombre de dossiers examinés par la commission d'attribution des logement et nombre de baux signés depuis 2016

	2016	2017	2018	2019
Nombre de dossiers examinés	1 765	2 120	1 890	1 580
Accords	1 611	1 974	1 782	1 466
dont accord dossier en rang 2 / rang 3 ou +	148	228	266	251
% d'accords par rapport au nombre de dossiers	91,3%	93,1%	94,3%	92,8%
Refus	136	146	108	114
% par rapport au nombre de dossiers	7,7%	6,9%	5,7%	7,2%
Nombre total de baux signés (premières demandes et mutations - hors baux associatifs)	1 311	1 503	1 329	1 112

Source : CRC selon les données fournies par l'office

La chambre constate le rythme régulier et soutenu du nombre de commissions qui permet des nouvelles attributions régulières et la production d'un bilan annuel détaillé de la commission.

La chambre a recommandé à l'office de publier sans délai le règlement intérieur de la CALEOL sur son site internet et d'adresser systématiquement une convocation à tous les membres de la CALEOL.
L'office a répondu positivement sur ces deux points ; Le règlement intérieur est maintenant publié sur son site internet et, depuis le 1er janvier 2021, les maires et les présidents d'EPCI sont systématiquement invités à participer aux CALEOL, information qui a été transmise au conseil d'administration du 17 décembre 2021.

6.3.1.2- Une politique d'attribution des logements ayant évolué par sa mise en œuvre à l'échelle intercommunale

D'après la réglementation, le conseil d'administration doit définir sa politique d'attribution des logements visant à la mise en œuvre du droit au logement, des orientations adoptées par la conférence intercommunale du logement et du contenu du plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs. Ces orientations sont rendues publiques, selon des modalités incluant leur mise en ligne.

Le conseil d'administration de l'OPAC n'a pas formellement délibéré sur les orientations applicables à l'attribution des logements conventionnés au sens de l'article R. 441-9 IV du CCH. En revanche, il a arrêté dans le règlement intérieur de la commission des critères d'attribution et rappelé le cadre légal de conventionnement, qui reprennent simplement les dispositions réglementaires sans plus de précision.

Ainsi, depuis la version de juin 2017, le règlement intérieur précise les critères retenus de la manière suivante : « *lors de l'étude d'une candidature à l'attribution d'un logement social sont pris en considération : le niveau des ressources du ménage, la composition familiale, les conditions actuelles du logement, le patrimoine, l'éloignement du lieu de travail et la mobilité géographique liée à l'emploi, la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs, l'activité professionnelle des membres du ménages lorsqu'ils exercent l'activité*

d'assistants maternels ou d'assistants familiaux agrées. Le niveau des ressources est calculé en application de la méthode dit du taux d'effort[38]».

Des critères d'attribution sont adoptés mais sans ordre de priorité, sans prise en compte du critère relatif à l'ancienneté de la demande de logement social et en l'absence d'un système interne de cotations des dossiers.

L'OPAC a dû mettre en œuvre les dispositions de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté qui a récemment modifié l'architecture des documents réglementaires de pilotage de la politique d'attributions à l'échelle intercommunale. Une conférence intercommunale du logement (CIL) est rendue obligatoire, qui élabore les orientations en matière d'attributions, formalisées dans un document-cadre[39]. Ces orientations sont déclinées dans une convention intercommunale d'attribution (CIA), document contractuel et opérationnel qui porte sur les engagements des principaux acteurs en matière d'attributions de logements sociaux.

Sur le territoire de l'office, six EPCI (Vienne Condrieu, CABVS, Saône Beaujolais, Ouest Rhodanien, Est Lyonnais, Vallée du Garon) sont concernés par la mise en œuvre d'une politique intercommunale des attributions. Ils ont mis en place une CIL et ont défini les orientations[40] concernant les attributions de logements sur leur territoire par le biais de conventions intercommunales d'attribution (CIA) valable trois ans.

Ces CIA définissent, entre autres, pour chaque bailleur un nombre d'attributions à consacrer : 25 % des attributions (bail signé, y compris les mutations) hors quartier prioritaire de la ville (QPV) au 1er quartile des demandeurs (c'est-à-dire les ménages les plus défavorisés) et au relogement de ménages dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain ; 50 % des attributions (suivies de baux signés ou non) aux ménages des trois autres quartiles en QPV.

L'OPAC a mis en place un suivi des deux objectifs, par intercommunalité concernée, dont les éléments sont communiqués dans le bilan annuel de la CALEOL. Ainsi, en 2019, en ce qui concerne l'objectif de 25 % des attributions hors QPV au 1er quartile des demandeurs et au relogement de ménages dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain, le résultat est de 20 % en moyenne sur les six EPCI. Ce résultat reste cependant supérieur au taux de réalisation de 15,50 % constaté au niveau national selon une étude spécifique réalisée par l'ANCOLS[41].

En revanche, il apparait que l'objectif de 50 % des attributions aux ménages des trois autres quartiles en QPV a été dépassé pour les six EPCI en 2019.

La chambre constate que l'OPAC s'est adapté aux dispositions d'attribution visant la mixité sociale à l'échelle de ces six intercommunalités.

La chambre invite l'office à adopter des orientations stratégiques en matière d'occupation de son parc, en lien notamment avec les conventions intercommunales d'attribution ainsi que des critères de priorité des demandes de logement, afin de se doter de règles internes lui permettant de piloter la gestion des attributions de logements dans le respect de la réglementation et des accords passés en la matière.

En réponse à la chambre, le directeur en fonction s'est engagé à formaliser les orientations d'attribution en 2022.

[38] Le calcul du taux d'effort = loyer plus charges moins aides au logement sur ressources mensuelles.
[39] Ces orientations sont soumises à l'approbation du préfet et du président de l'EPCI.
[40] Entre septembre 2018 et le courant de l'année 2020.
[41] Les attributions de logements sociaux en dehors d'un quartier prioritaire aux ménages demandeurs les plus modestes : bilan entre 2017 et 2019.

6.3.1.3- L'organisation des services instructeurs et la gestion des attributions

En ce qui concerne les attributions, les tâches se répartissent entre les trois agences de proximité et le service central « demandes et attributions » composé de trois personnes. Les agences réceptionnent les dédites des logements et assurent la remise en état du logement avant commercialisation.

Une fois prêts à la (re)location, les agences commercialisent les logements (dédites et neufs) et instruisent les dossiers. Les chargés de commercialisation introduisent les informations relatives aux ménages dans l'outil informatique, constituent le dossier unique et présentent chacun leurs dossiers lors de la CALEOL, sous forme de conférence téléphonique.

En cas de fragilité identifiée pour un ménage, une évaluation sociale peut être réalisée (environ 150 diagnostics par an soit entre 8 et 10 % des dossiers présentés), qui sera présentée à la commission.

Interrogé sur l'existence de procédures internes en matière d'instruction des demandes et des attributions, l'office a indiqué ne pas disposer de note interne sur le sujet. En l'absence de procédure formalisée, les instructions se basent sur les préconisations de l'Union sociale pour l'habitat et la règlementation inscrite dans le code de la construction et de l'habitat pour analyser la solvabilité des ménages en vue d'attributions pérennes.

Des pratiques seraient par ailleurs partagées par les administrateurs et les chargés de commercialisation, qui se fondent sur les règles partenariales du renouvellement urbain et sur le travail inter-bailleurs conduit par ABC HLM en 2019. Ainsi, un taux d'effort de 30 % maximal est visé et le reste à vivre par jour par personne est systématiquement examiné, avec un minimum de 10 € considéré comme nécessaire pour que le ménage puisse se maintenir dans le logement.

Afin d'analyser les demandes en instance, de favoriser l'égalité des chances des demandeurs et d'accroître la transparence du dispositif d'attribution, la chambre recommande à l'office de se doter de procédures formalisées précisant les critères d'attribution (taux d'effort, composition familiale, reste à vivre, quartiles prioritaires, mutations économiques, ancienneté de la demande etc.) ainsi que des ordres de priorité, et que ces procédures soient assimilées et maîtrisées par les collaborateurs concernés mais aussi par les membres de la CALEOL.

Dans sa réponse, le directeur en fonction a précisé que la formalisation de l'ensemble du processus en matière d'attribution de logement (préparation et tenue de la CALEOL, traitement des dossiers suite aux décisions de la commission) est en cours de rédaction, pour une mise en œuvre en décembre 2021.

6.3.1.4- L'analyse des attributions de l'exercice 2019

La lecture des procès-verbaux des séances de la commission sur 2019 appellent plusieurs observations.

Les procès-verbaux mentionnent des administrateurs titulaires, des administrateurs suppléants et d'autres participants. Ainsi, une directrice d'un centre communal d'action social et un maire apparaissent dans les administrateurs suppléants alors que la première a simplement une voix consultative tandis que le second dispose d'une voix délibérative, prépondérante en cas d'égalité des voix.

Par ailleurs, la lecture des procès-verbaux a permis d'observer un temps moyen d'examen de deux minutes par attribution dans un très grand nombre de séances. Cette observation permet

de conclure que la commission, dans sa formation officielle, constitue souvent une simple chambre d'enregistrement.

Dans sa réponse, le directeur général a précisé que la qualité de préparation des dossiers permet à la commission de se prononcer rapidement et efficacement.

Il apparait qu'au cours de l'année 2019, la commission n'a examiné qu'une demande et non pas trois demandes pour un même logement à attribuer dans une majorité des logements proposés, y compris dans les zones tendues, en méconnaissance des dispositions réglementaires.

En effet, l'article R. 441-3 du CCH prévoit que « *sauf en cas d'insuffisance du nombre des candidats, les commissions d'attribution (…) examinent au moins trois demandes pour un même logement à attribuer. Il est fait exception à cette obligation quand elles examinent les candidatures de personnes désignées par le préfet en application du septième alinéa du II de l'article L. 441-2-3 ou les candidatures présentées pour l'attribution de logements ayant bénéficié de la subvention mentionnée à l'article D. 331-25-1* ».

Enfin, dans les zones tendues, la CALEOL n'a procédé à aucun réexamen triennal de la situation des locataires en 2019. En effet, depuis le 1er janvier 2019, l'article L. 442-5-2 du CCH prévoit qu'un examen triennal des conditions d'occupation des logements doit s'appliquer, dans les zones tendues, aux baux en cours pour les locataires se trouvant en situation de sur-occupation ou sous-occupation, dans un logement adapté quitté par l'occupant handicapé, ou dépassant le plafond de ressource à compter de la date de signature du bail. Interrogés, les services de l'office ont indiqué que cet examen triennal devrait être mis en œuvre à compter de 2021.

La chambre recommande de s'assurer d'un examen par la CALEOL de trois demandes pour un même logement à attribuer et de réexaminer de manière triennale la situation des locataires dans les zones tendues.

Dans sa réponse, le directeur en fonction a indiqué avoir donné des instructions aux services pour s'assurer d'un examen par la CALEOL de trois candidatures de façon systématique sauf en cas de déficit de candidatures. Concernant le réexamen de manière triennale de la situation des locataires dans les zones tendues, l'office a mis en place une procédure détaillée.

6.3.2- L'adéquation des attributions avec la demande

Aux termes de l'article L. 442-5 du CCH, les bailleurs sociaux doivent conduire une enquête sur l'occupation du parc social (OPS) tous les deux ans qui doit permettre à l'office de mieux qualifier l'offre, d'orienter les attributions, d'élaborer les conventions d'utilité sociale (CUS) et d'identifier les ménages en situation de précarité énergétique.

La dernière enquête menée par l'OPAC a été conduite en 2020 (données 2019) et les données sont reprises dans le projet de CUS. Sur 11 115 logements occupés, 9 599 ménages ont répondu soit 86 % des ménages logés, ce qui est un taux de réponse satisfaisant.

De cette enquête, il ressort que l'office loge majoritairement des familles (59 %) dont 25 % de familles monoparentales. Les personnes isolées représentent 39 % des locataires. La population du parc vieillit avec seulement 5 % des locataires qui ont moins de 30 ans. En revanche, 40 % ont plus de 60 ans.

En ce qui concerne les ménages occupant un logement dont l'accès est soumis à un plafond d'un montant inférieur ou égal au plafond PLUS de référence (9 350 ménages de concernés), 91 % des ménages ont des revenus qui sont inférieurs ou égaux au plafond, 9 % des ménages

ont des revenus supérieurs. 36 % des ménages logés (soit 3 428 ménages) ont majoritairement des ressources en dessous de 40 % des plafonds PLUS (environ 695 €/mois).

En 2019, l'office a procédé à l'attribution de 1 112 logements dont 945 attributions réalisées avec des nouveaux locataires soit 85 % des attributions (contre 81 % en 2018).

Le profil type du nouveau locataire accueilli par l'office en 2019 a concerné une personne de sexe féminin (56 %), une personne isolée (53 %), de moins de 40 ans (51 %), sans logement (25 %) et dont les ressources sont inférieures à 1 829 € mensuel (68 %).

Ainsi, les attributions de logements opérées en 2019 ont concerné un nombre croissant de personnes isolées, de personnes à revenus modestes et de locataires plus jeunes que les locataires en place, ce qui permet de rajeunir la population du parc de logements.

52 % des locataires bénéficient de l'APL au 31 décembre 2019, contre 49,7 % au 31 décembre 2018[42], ce qui situe l'OPAC dans les mêmes proportions que l'ensemble des bailleurs sociaux du département[43].

Cependant, des disparités importantes sont constatées entre les différents EPCI, les intercommunalités de Villefranche Beaujolais Saône, de Saône Beaujolais et de l'Ouest Rhodanien se distinguant avec une plus forte proportion de locataires bénéficiaires de l'APL[44] (supérieur à 50 %). En revanche, sur l'Est lyonnais, cette proportion est moindre (inférieur à 40 %).

Alors que la demande de petits logements (chambre/T1/T2) représente 42 % de la demande active en 2019, ils ne représentent que 29 % des attributions par l'office en 2019. Concernant les T3 et T4, ils ont représenté plus de trois attributions sur cinq en 2019, soit 65 %, alors que la demande active a été de 55 % pour ce type de logement[45].

La chambre constate que la demande s'oriente vers de plus petits logements compte tenu de l'augmentation de l'âge des locataires et du nombre croissant de personnes isolées, demande à laquelle l'office ne peut répondre que partiellement du fait des caractéristiques de son patrimoine.

Enfin, malgré l'entrée en vigueur au 1er janvier 2018[46] des dispositions relatives à la perte du droit au maintien dans les lieux en cas de dépassement des plafonds de ressources, les services de l'OPAC ont indiqué que l'office ne pratiquait pas la résiliation de baux dans ce cadre.

Compte tenu de la pression existante sur une partie du territoire de l'office, la chambre invite l'OPAC à réfléchir à la mise en œuvre des dispositions relatives à la perte du droit au maintien dans les lieux en cas de dépassement des plafonds de ressources. Le directeur général a précisé que cette question sera abordée par l'office dans le cadre de l'examen de l'occupation des logements.

[42] Source DIS 2018 et 2019.
[43] Insee, les conditions de logement en France, Edition 2017.
[44] Enquête OPS 2018.
[45] Source : SNE au 31 décembre 2019 (avec prise en compte de toutes les demandes y compris mutations) et bilan annuel de la CAL devenue CALEOL.
[46] Article 82 II de la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

6.3.3- La mobilité

Le taux de rotation est la part du nombre de sortants sur le nombre de logements que compte le parc de l'office. Pour l'OPAC, ce taux est en baisse depuis 2016, passant de 11,4 % à 9,3 % en 2019. Au plan national, la médiane des OPH s'établissait à 10 % en 2019. En 2019, 15 % de la mobilité s'explique par des mutations internes.

Tableau 10 : Taux de mobilité

	2016	2017	2018	2019
Nombre de logement au 31/12	11 259	11 608	11 790	11 869
Nombre de départ	1 289	1 252	1 274	1 101
dont mutation	251	274	254	167
Part des mutation	19,47%	21,88%	19,94%	15,17%
Taux de rotation (%)	11,4%	10,8%	10,8%	9,28%
Taux de rotation hors mutation (%)	9,22%	8,43%	8,65%	7,87%

Source : d'après les bilans annuels de la commission d'attribution des logements

Fin 2019, le taux de rotation en baisse constaté à l'OPAC est inférieur à la moyenne nationale (10 %), dans le département du Rhône (10,6 %), mais reste supérieur au taux de la métropole de Lyon (6,9 %)[47].

La chambre constate que la baisse du taux de rotation conduit notamment à une diminution du nombre de logements à attribuer.

6.3.4- La vacance

La vacance locative constitue un indicateur de gestion qui se traduit par une perte de recettes en terme de loyers et de charges non récupérées.

Une distinction s'opère entre trois types de vacances : la vacance frictionnelle (entre deux locations, incompressible du fait des délais d'attribution), la vacance technique (imputable à la réalisation de travaux ou parce que le logement est promis à la démolition) et la vacance commerciale affectant les logements ne trouvant pas preneurs.

Au 31 décembre 2019, l'OPAC comptait 745 logements vacants dont 595 depuis plus de trois mois, contre 706 fin 2018 (cf. annexe n° 7). Le taux de logements vacants de 6,3 % de l'office est supérieur à la médiane des OPH qui était de 4,6 % ainsi qu'au taux de vacance de 2,8 % observé à la même date dans le département du Rhône[48].

Ce niveau de vacance s'explique par l'importance des logements prévus à la démolition qui représentent la moitié des logements vacants. Plus de la moitié des démolitions prévues concerne l'opération de renouvellement urbain de Villefranche Belleroche avec une prévision de 203 logements de la barre des Cygnes à démolir, pour lesquels les relogements se sont achevés au 30 juin 2019. Le niveau élevé de vacance technique devrait perdurer, en raison du protocole habitat signé avec la communauté d'agglomération de l'Ouest Rhodanien en juillet 2019, prévoyant pour l'OPAC la démolition de plus de 230 logements.

En revanche, la vacance commerciale a baissé à 264 logements en 2019 (contre 315 en 2018, 340 en 2017 et 319 en 2016) ce qui représentait 2,3 % du parc immobilier. Cette vacance concerne principalement des logements situés en quartiers prioritaires de la politique de la

[47] Publication DREAL, le parc locatif social en Auvergne Rhône-Alpes au 1er janvier 2020.
[48] Publication DREAL, le parc locatif social en Auvergne Rhône-Alpes au 1er janvier 2020.

ville ainsi que le territoire détendu de l'ouest du département, où la demande de logements est moindre et où un travail d'adaptation des logements et de commercialisation est nécessaire.

Au 31 décembre 2019, le coût de la vacance est en baisse par rapport à 2018 et correspond à 6,5 % des loyers soit un montant de 3,8 M€, alors que la médiane des OPH s'établit à 5,5 % en 2019.

La chambre constate l'importance de la vacance technique et le travail opéré en matière de vacance commerciale pour la contenir.

6.4- Le recouvrement des créances locatives

Appliquant la comptabilité commerciale, l'OPH assure lui-même le recouvrement de ses créances.

6.4.1- Les procédures de recouvrement

La part des locataires à jour de paiement a évolué de manière favorable sur la période passant de 78 % en 2014 pour se stabiliser à 85 % depuis 2016.

Sur la période et à la suite d'actions de communication, une part importante des locataires a opté pour le prélèvement automatique avec un taux de 75 % fin 2019 contre 65 % en 2014[49], ce qui permet une fiabilisation du paiement du loyer courant.

Pour les locataires de logements en difficulté de paiement, l'office a organisé, sur la base de procédures formalisées et mises à jour, le recouvrement des loyers en deux phases, privilégiant le recouvrement des impayés et le maintien dans les lieux pour les locataires.

La première phase consiste en une gestion personnalisée de l'impayé mise en œuvre par les agences de proximité, qui interviennent auprès des locataires dès la constatation de la dette. Ces interventions permettent de vérifier la mise en place des aides au logement et de mobiliser, le cas échéant, les partenaires de l'action sociale. Des échéanciers peuvent être conclus en fonction des ressources du foyer et les garanties éventuelles (type Loca-pass devenue Visale[50]) mises en jeu.

Au-delà d'un seuil de difficultés, les dossiers des locataires sont transférés sous la responsabilité du service contentieux locatif, qui appartient également au département « service au client ». Ce service mène les procédures nécessaires. Sur la période de contrôle, les expulsions d'occupants de logements ont été peu nombreuses (entre 4 et 19 par an).

En 2020, en raison de la crise sanitaire, le système de relance des impayés a été revu pour être plus efficace en procédant par messages téléphoniques ou par courriel plutôt que par courrier et en rappelant aux locataires la possibilité de payer par virement bancaire ou en adhérant au prélèvement automatique. Par ailleurs, les chargés de clientèle ont appelé les débiteurs pour les conseiller et définir avec eux la réponse adaptée. Les conseillères sociales et les chargées de contentieux sont intervenues en appui pour traiter les situations plus complexes.

---

[49] Source : rapports annuels de gestion de l'office.

[50] Dispositifs, créés par Action Logement, qui propose une alternative à la caution de la personne physique. Le dispositif se porte garant pour le locataire auprès du propriétaire et qui assure le paiement du loyer et des charges locatives au bailleur en cas de défaillance de paiement.

6.4.2- Le niveau des impayés

En 2019, les impayés totaux[51] ont représenté 4,24 M€ contre 3,28 M€ en 2018, ce qui a représenté 6,2 % des loyers et des charges contre 4,9 % en 2018. Ce taux bien qu'en augmentation reste en dessous de la moyenne des OPH de 8,5 %[52].

Au bilan les créances des locataires considérées comme douteuses se sont élevées à 2,72 M€ en 2019, dont les trois-quarts concernent des locataires partis. De 2017 à 2019, ces créances ont augmenté de 27 %, la dette des locataires en place ayant presque doublé.

Tableau 11 : Créances pour loyers impayés des locataires douteux comptabilisées au bilan

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evol. 2017-2019
Créances des locataires partis douteux	5 468 368	6 917 079	1 905 846	1 724 475	1 703 631	2 075 672	20 %
Créances des locataires présents dont la dette est supérieure à un an de loyers et charges	935 586	1 010 201	205 884	251 019	321 346	481 553	92 %
Autres locataires douteux	330 762	301 539	164 038	158 605	158 605	158 605	0 %
Total	**6 734 715**	**8 228 818**	**2 275 768**	**2 134 099**	**2 183 582**	**2 715 829**	**27 %**
Taux de dépréciation	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

Source : CRC d'après les états financiers de l'office

Ni les états financiers ni leur présentation au conseil d'administration de septembre 2020 n'ont apporté de précisions sur les raisons de cette augmentation.

Le déploiement de l'outil informatique début 2019 n'a pas permis de procéder immédiatement à la relance des impayés. Des développements complémentaires de l'outil informatique ont amélioré un peu la situation sur le premier semestre 2019. L'appropriation de l'outil, le développement d'extractions et de divers outils internes de suivi de la dette ont permis, malgré la crise du Covid, de reprendre une gestion plus dynamique et pilotée de l'impayé.

La provision pour dépréciation des créances de l'actif circulant, qui intègre principalement la provision pour dépréciation des créances locatives s'est élevée à 3,47 M€ en 2019 et a logiquement augmenté depuis 2017 (2,65 M€ soit +31 %). Au 31 décembre 2019, la proportion de cette provision est de 39 %[53] par rapport à la dette locataire exigible.

L'OPAC du Rhône a enregistré des pertes sur créances irrécouvrables à hauteur de 644 466 € en 2019 (soit 1,1 % des loyers annuels contre 1,8 % en 2017), en diminution de 38 % depuis 2017.

Au vu de l'augmentation très importante des impayés en 2019 et de la crise sanitaire en 2020, la chambre invite l'office à analyser de manière précise les causes de l'augmentation des créances douteuses, d'en informer le conseil d'administration, et de poursuivre les actions en matière de prévention des impayés.

Le directeur en fonction a précisé que l'office a mis en place un plan d'actions depuis avril 2020 ainsi qu'un suivi mensuel des dettes des locataires, avec des premiers résultats positifs dès la fin de l'exercice 2020. Il s'est par ailleurs engagé à tenir informé le conseil d'administration des évolutions des créances pour impayés.

[51] Déduction faire au numérateur seulement du montant des loyers et charges à terme échu de décembre.
[52] Source DIS 2019.
[53] Au 31 décembre 2019, la dette exigible des locataires est de 8,85 M€ (montant inclus décembre, APL déduite) dont 2,71 M€ de créances locataires considérées comme douteuses et 759 K€ de créances locataires non douteuses faisant l'objet d'une provision liée à la sinistralité statistique de l'office – source : états financiers 2019.

6.5- Le service rendu aux locataires

6.5.1- La concertation avec les locataires

L'office doit respecter un certain nombre de dispositions législatives[54] en matière de concertation avec ses locataires.

Les plans de concertation locative sont des conventions, passées entre les associations de locataires et les bailleurs sociaux, qui définissent les modalités et moyens de la concertation entre locataires et les bailleurs de logements sociaux. Ils ont été rendus obligatoires par la loi SRU de 2000. Le plan détermine en particulier les modalités de fonctionnement du conseil de de concertation locative, pour une durée de trois ans en général.

Le premier plan de concertation locative (PCL) de l'OPAC a été signé en 2002. Il a fait l'objet d'un accord de révision en avril 2008 et de 14 avenants jusqu'à l'adoption d'un nouveau plan signé en juin 2020. Ce nouveau plan fixe des principes et objectifs partagés en matière de concertation, ainsi qu'un cadre de fonctionnement, que les parties s'engagent à respecter, pour renforcer et développer la concertation, tant dans le cadre des instances du conseil de concertation locative, qu'au niveau local entre les équipes de proximité, les associations représentantes des locataires, les amicales et les représentants des locataires élus aux dernières élections et les locataires. Ce plan d'une durée de quatre ans prendra fin le 31 décembre 2022, sauf décision contraire des parties.

Par ailleurs, un conseil de concertation locative de patrimoine (CCLP) a été mis en place par l'OPAC depuis janvier 2002. Il s'est réuni entre trois et quatre fois par an entre 2018 et 2020. Il a été consulté et a participé à l'élaboration du nouveau plan de concertation locative ainsi qu'à l'enquête de satisfaction.

6.5.2- Les enquêtes de satisfaction

L'office a réalisé tous les quatre ans, en 2014 et 2018, une enquête de satisfaction, par le biais de deux prestataires externes.

En 2014, une enquête téléphonique[55] a été menée et s'est appuyée sur un échantillon de locataires afin de déterminer leur niveau de satisfaction concernant leur logement, leur résidence mais aussi la qualité des services apportés par leur bailleur. Cette enquête a conduit à 9 924 appels téléphoniques argumentés, a recueilli un taux de participation de 71 % et une satisfaction globale de 80,9 %.

Les appréciations les plus favorables se sont portées sur les relations avec les agents de résidence, la réponse aux appels téléphoniques, la qualité de l'accueil en agence et la satisfaction de l'information reçue. La bonne qualité des relations de voisinage et les équipements collectifs (ascenseurs, systèmes d'accès aux immeubles) ont été également soulignés par les locataires sondés. En revanche, des améliorations étaient attendues des locataires sur les charges, le chauffage et les interventions techniques notamment en terme de délais et de qualité d'intervention.

En 2018, l'enquête téléphonique a fait l'objet de 1 610 contacts argumentés avec un taux de participation de 75 % et une satisfaction globale de 81,2 %.

[54] Loi du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, modifié par la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbain) du 13 décembre 2000.
[55] Basée sur un questionnaire en 90 items.

Les raisons de l'insatisfaction ont porté principalement sur la gestion des équipements d'un logement (type chauffage, robinetterie ou revêtement de sols), des problématiques liées à l'accès des immeubles et la gestion des parties communes, et le traitement des demandes du locataire.

Un retour de ces enquêtes a été présenté en conseil d'administration[56] et en conseil de concertation locative mais aucun plan d'actions n'a été mis en place alors même que certaines problématiques peuvent interroger sur une détérioration possible de certains éléments du logement tels que le chauffage et la robinetterie, dont l'état pourrait justifier la programmation de travaux dans le plan pluriannuel d'entretien.

Dans sa réponse, le directeur général a indiqué que l'office travaille notamment à la mise en place d'un contrat de robinetterie, dont les éléments de démarches et de calendrier ont été présentés début 2021 au conseil de concertation locative. Il n'a en revanche apporté aucun élément de réponses relatif au chauffage.

6.5.3- Les fonctions de gardiennage et de surveillance

En vertu des articles L. et R. 271-1 du code de la sécurité intérieure, les bailleurs sociaux sont tenus d'affecter aux fonctions de gardiennage ou de surveillance dans les ensembles d'immobilier locatif situés dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) au moins une personne équivalent temps plein par tranche de cent logements sur l'ensemble de l'année.

Au 31 décembre 2019, l'office est présent sur cinq QPV avec un total de 2 820 logements familiaux (soit près de 24 % des logements de l'office.

À la lecture du tableau présentant les ratios de gardiennage par quartiers prioritaires, la chambre constate que l'OPAC ne remplit pas son obligation en la matière sur les quartiers de Belleroche et de Beligny.

Tableau 12 : Ratios de gardiennage en QPV réglementaires et effectifs

Quartiers	Nombre de logements en QPV	Nombre d'employés d'immeubles (EI)	Nombre règlementaire (EI)
Belleroche à Villefranche-sur-Saône et à Gleizé	1061	8	10,61
Beligny à Villefranche-sur-Saône	693	6	6,93
Le Garet à Villefranche-sur-Saône	94	1	0,94
Les Pérouses à Brignais	310	4	3,1
Aiguerande à Belleville-en-Beaujolais	662	7	6,62
Total	**2 820**	**26**	**28,2**

Source : CRC d'après les éléments transmis par l'Office pour 2020

La chambre invite l'office à respecter son obligation d'affecter au moins une personne équivalent temps plein par tranche de 100 logements, sur l'ensemble de l'année, pour les quartiers de Belleroche et de Beligny.

Dans sa réponse, le directeur a indiqué que les écarts relevés étaient en partie liés à des difficultés de recrutement. L'office devra veiller à mettre en place des actions pour respecter la réglementation.

[56] Conseils d'administration des 30 octobre 2014 et 10 avril 2019.

7- LES RESSOURCES HUMAINES

7.1- L'organisation et le pilotage de la fonction ressources humaines

7.1.1- Le statut des personnels de l'OPAC et les dispositions applicables

Si le personnel des EPIC est en principe soumis aux dispositions du code du travail, l'ordonnance du 1er février 2007 a maintenu la continuité des statuts du personnel en place.

Le personnel des OPAC était composé de deux catégories d'agents : ceux relevant de la fonction publique territoriale, qui avaient refusé d'opter pour le régime de droit privé lors de la transformation en OPAC et le personnel recruté directement selon le régime du code du travail. L'ordonnance de 2007 a eu pour objectif de préserver les droits des fonctionnaires tout en leur ouvrant la possibilité d'opter pour le régime de droit privé.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que le personnel des OPH peut être composé de trois catégories différentes : les salariés de droit privé, les agents titulaires et les agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

L'OPAC du Rhône emploie la totalité des personnels sous contrat de droit privé, hormis deux personnes[57], alors que la dualité de statut caractérise la majeure partie des offices. Ainsi, sur les 243 OPH employant au niveau national 46 490 personnes au 31 décembre 2018, si la grande majorité des salariés (77 %) est employée en CDI de droit privé, une part significative ayant conservé le statut de la fonction publique territoriale (19 % des effectifs).

Les personnels de l'OPAC du Rhône sont soumis aux dispositions du code du travail, aux dispositions issues de l'ordonnance de 2007, au décret du 8 juin 2011 portant dispositions relatives aux personnels des offices publics de l'habitat et aux accords collectifs de la branche conclus au niveau national entre la fédération nationale des OPH et les représentants des organisations syndicales représentatives. La dernière convention collective nationale du personnel des offices publics de l'habitat date du 6 avril 2017.

7.1.2- L'organisation de la fonction ressources humaines

Tout d'abord, en 2015 et 2016, la DRH a été fortement mobilisée par la mise en œuvre de la scission et le plan de mobilité des collaborateurs.

A la suite de la scission et de la diminution des effectifs, l'organisation a été resserrée autour de trois services (quatre existaient avant la scission) : rémunération et avantages sociaux, développement des ressources humaines, et environnement de travail.

Un règlement intérieur adopté en 2002 régissait les règles de sécurité et d'hygiène, les procédures disciplinaires, les horaires. Après la scission, celui-ci n'a pas été revu. Un nouveau règlement intérieur a été adopté le 23 décembre 2019 et repris l'ensemble des dispositions relatives à la sécurité, l'hygiène, la procédure disciplinaire et l'organisation du travail, en intégrant notamment les dispositions issues de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite "Sapin 2".

[57] Un agent en détachement du conseil départemental du Rhône depuis 1992, et l'actuel directeur général, agent du ministère de l'Intérieur en détachement.

7.1.3- Les orientations stratégiques en matière de gestion des ressources humaines

Les orientations stratégiques en matière de ressources humaines sont organisées autour de la mise en œuvre du « projet d'entreprise », de la maitrise de la masse salariale et des effectifs et de l'amélioration du dialogue social.

Après avoir géré la scission, qui a consisté à créer deux nouvelles organisations, la direction des ressources humaines a accompagné la mise en place d'un nouvel organigramme à la suite du déploiement du « projet d'entreprise » impliquant la restructuration de certaines activités et de nombreuses mobilités de salariés. Des filières métiers ont été structurées et des projets de service ont été mis en place sur la base des nouvelles orientations stratégiques.

7.1.4- Vers une gestion des emplois et des compétences

En termes de gestion des ressources humaines, l'OPAC dispose d'un certain nombre d'outils afin d'améliorer la gestion des emplois et des compétences.

Tout d'abord, il existe une procédure de recrutement formalisée et des fiches de postes.

Un dispositif d'entretien annuel d'évaluation existe permettant d'identifier des objectifs opérationnels pour chaque salarié et de faire le point sur les besoins de formation et la qualité de vie au travail.

Par ailleurs, l'OPAC est doté d'un plan de formation. Il prend en compte les orientations stratégiques issues du « projet d'entreprise », les besoins des différents métiers identifiés par les responsables de service, et les demandes formulées par le personnel au cours des entretiens annuels. Il a fait l'objet d'une présentation au comité social d'entreprise.

Dans sa réponse à la chambre, le directeur général a souhaité préciser que ce plan de formation et de développement de compétences avait été développé à partir de 2020 et les dotations budgétaires allouées à cette fin ont cru de 25 %. Ce plan vise à répondre à la fois aux besoins de formations obligatoires, à l'adaptation des compétences des salariés mais aussi au développement de l'employabilité des collaborateurs de l'OPAC du Rhône.

S'agissant de la gestion des emplois et des compétences, la convention collective nationale du personnel des offices publics de l'habitat du 6 avril 2017 définit la notion de gestion des emplois, des parcours et des compétences[58] et précise « *qu'elle constitue une nécessité pour tous les offices publics de l'habitat, qu'ils soient ou non tenus à l'obligation de négocier sa mise en place* ». À ce sujet, le développement de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences n'a pas encore fait l'objet d'une réflexion globale au sein de l'OPAC.

La chambre recommande à l'OPAC, qui dispose désormais d'une organisation stable mais souffre d'un turnover important, de mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Celle-ci pourrait lui être par ailleurs utile afin d'identifier les complémentarités avec l'office départemental de la Loire, avec qui l'OPAC entend créer une

[58] Définition : « *La GEPP constitue ainsi une démarche globale qui a pour objet :*
– *d'anticiper les évolutions prévisibles des emplois, des métiers, des compétences et des qualifications, imposées par l'économie et donc prises en compte dans les stratégies des offices publics de l'habitat ;*
– *d'identifier et de recenser les compétences et les qualifications des salariés, ainsi que leurs aspirations professionnelles ;*
– *d'évaluer les écarts, constatés ou prévisibles, entre ces évolutions et ces compétences et qualifications ;*
– *d'élaborer les plans d'actions et mobiliser les moyens appropriés, en tenant compte de la structure des effectifs pour réduire ces écarts* ». Source : Convention collective nationale du personnel des offices publics de l'habitat du 6 avril 2017.

société anonyme de concertation (SAC). Dans sa réponse à la chambre, le directeur général s'est engagé à mettre en œuvre cette recommandation.

Après la mise en place de la SAC en 2022, une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences pourrait être mise en place en 2023.

7.2- Les effectifs

L'effectif de l'OPAC du Rhône est de 250 personnes au 31 décembre 2019 (242,11 équivalents temps plein, ETP), alors qu'il s'établissait à 1 018 personnes en 2014. La scission a eu pour effet de diviser par quatre les effectifs de l'office, compte tenu de la réduction du périmètre de son activité et des transferts de patrimoine et de personnels à Lyon Métropole Habitat.

En 2019, l'effectif est constitué de 227 salariés en contrat à durée indéterminée (CDI), de 22 en contrat à durée déterminée (CDD) et d'un agent en détachement.

L'effectif en CDI se décompose en trois catégories[59] : les personnels d'exécution (catégorie I), les personnels de maîtrise (catégorie II), et les personnels d'encadrement (catégorie III et IV). Avant la scission, les effectifs ont diminué entre 2014 et 2015, principalement du fait de départs non immédiatement remplacés (47 départs), au regard du transfert d'une partie de l'activité de l'OPAC du Rhône vers Lyon Métropole Habitat.

Depuis 2016, l'effectif a par ailleurs diminué de 14 %.

Tableau 13 : Évolution des effectifs

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2016-2019
Effectifs physiques	1 018	974	290	281	266	250	**-13,79%**
Effectifs en équivalent temps plein	978,64	943,02	281,7	272,39	259,07	242,11	**-14,05%**

Source : D'après les éléments transmis par l'OPAC du Rhône

Au vu des comparaisons avec la branche[60], il ressort que le ratio du nombre d'ETP pour 1 000 logements de l'OPAC est de 21,1 ETP contre une moyenne de la branche de 19 ETP pour 1 000 logements, soit un niveau, qui demeure, malgré la baisse des effectifs, supérieur à la moyenne nationale. Le ratio du personnel administratif, technique et social (en ETP rapporté à 1 000 logements) est de 15,4 ETP, supérieur à celui de la branche, qui est de 9,8. Ces éléments de comparaison permettent d'expliquer le haut niveau des coûts de gestion de l'OPAC comparé à la moyenne nationale. Ceux-ci s'expliquent aussi par la scission, qui a contraint l'OPAC du Rhône à conserver l'ensemble de ses services fonctionnels et donc des charges de structure. D'après l'OPAC, ces ratios sont aussi plus élevés au vu des activités diversifiées gérées par l'OPAC (aménagement, résidences spécialisées), et l'office a mis en place un pilotage de ses effectifs en les rapportant aux loyers encaissés.

[59] Définition des catégories et des niveaux prévus à la convention collective nationale du personnel des offices publics de l'habitat du 6 avril 2017
Les emplois des personnels des offices publics de l'habitat sont classés selon quatre catégories :
– catégorie I : employés et ouvriers ;
– catégorie II : techniciens, agents de maîtrise et assimilés ;
– catégorie III : cadres ;
– catégorie IV : cadres de direction.
Chacune des catégories est divisée en deux niveaux.

[60] Edition 2019, rapport de branche, statistiques emploi et formation des OPH, fédération des offices publics de l'habitat et dossier individuel de situation de l'OPAC du Rhône.

En outre, l'OPAC du Rhône présente une répartition par catégorie assez nettement différente de la moyenne nationale, avec une part plus importante du personnel d'encadrement. Le personnel d'encadrement représente 35 % des effectifs (contre une moyenne de 18 % dans les OPH), le personnel d'exécution représentant 27 % des effectifs contre 44 % dans la moyenne de la branche.

Enfin, le taux de rotation apparaît, en fin de période de contrôle, comme relativement élevé. Il est de 8,20 % contre une moyenne de la branche de 2,6 % en 2018. Il s'explique par le déménagement du siège de Lyon à Brignais (hors métropole de Lyon) mais surtout par 25 départs à la retraite en trois ans et par la volonté de la direction générale de diminuer les effectifs.

Tableau 14 : Les entrée et sorties des personnels en CDI

	2016	2017	2018	Taux de renouvellement	Médiane 2018 de la branche
Nombre d'entrées dans l'année	30	11	8		
Nombre de sorties dans l'année	24	22	31	**8,20%**	**2,60%**

*Source : Dossier individuel de situation 2019 ; mode de calcul du taux de renouvellement ou taux de rotation : (entrées +départs de l'année) /(2*effectifs de l'année)*

7.3- La masse salariale et les rémunérations

7.3.1- Une masse salariale en baisse, un haut niveau de rémunération par rapport à la moyenne de la branche

En 2015, la masse salariale totale était de 44,4 M€, en légère diminution par rapport à 2014 sous l'effet du non remplacement de certains départs (47) avant la scission, même si en 2015, a été décidée une revalorisation annuelle collective et individuelle des salaires et une augmentation du poste formation, avec notamment la mise en œuvre des formations d'accompagnement au changement.

En 2016, le transfert de 680 personnes vers Lyon Métropole Habitat a expliqué la forte diminution de la masse salariale totale.

À partir de 2016, la masse salariale hors impôt a diminué et est passée de 12,6 M€ à 11 M€ en 2019, soit une diminution de 12 % depuis la scission. Cette baisse de la masse salariale s'explique par une baisse continue des effectifs depuis 2016, conséquence du « projet d'entreprise » et de la stratégie de baisse des effectifs visant à diminuer les coûts de gestion de l'OPAC. En outre, les charges sociales ont diminué plus vite que les rémunérations sur la période de contrôle, du fait de l'impact de plusieurs mesures gouvernementales (baisse des cotisations patronales à l'assurance maladie, à la branche famille...), de la renégociation des marchés de l'OPAC relatifs à la prévoyance et à la protection de la santé et de la baisse du taux de cotisation relatif aux accidents du travail.

Rapportée au nombre de logements, la masse salariale brute de 2018 de l'OPAC demeure élevée avec 967 € par logement contre une moyenne de 823 € par logement pour les bailleurs gérant entre 10 000 et 15 000 logements.

Ceci s'explique par la part importante de l'encadrement dans les effectifs de l'OPAC (cf. supra) et des frais de personnel par emploi plus élevés que la moyenne (48 900 € par ETP).

Tableau 15 : La masse salariale

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2016-2019
Salaires et traitements	28 093 514	28 305 044	8 842 370	8 551 321	8 235 777	7 864 925	-11,05%
charges sociales	13 351 403	12 889 363	3 748 737	4 002 408	3 642 562	3 150 515	-15,96%
Sous-total	41 444 917	41 194 407	12 591 107	12 553 729	11 878 339	11 015 440	-12,51%
Impôts sur salaires	3 194 307	3 222 307	880 511	1 041 629	961 968	838 403	-4,78%
Total masse salariale brute	44 639 225	44 416 714	13 471 618	13 595 358	12 840 307	11 853 843	-12,01%
Évolution annuelle		*-0,50%*	*-69,67%*	*0,92%*	*-5,55%*	*-7,68%*	

Source : CRC d'après les états financiers de l'OPAC du Rhône.

7.3.2- Les rémunérations, salaires, primes et indemnités

S'agissant des rémunérations, l'article L. 421-24 du code de la construction et de l'habitation, issu de l'ordonnance n° 2007-137 du 1er février 2007 prévoit que « *des accords collectifs portant notamment sur la classification des postes et sur les barèmes de rémunérations de base des personnels employés au sein des offices publics de l'habitat, hormis ceux qui relèvent de la fonction publique territoriale, sont conclus au niveau national entre les représentants de la Fédération nationale des offices publics de l'habitat et les représentants des organisations syndicales représentatives, (…)* ».

L'OPAC du Rhône qui emploie uniquement des personnels de droit privé est donc tenu de respecter les dispositions issues du code du travail, des conventions collectives de la branche, prévus à l'article L.421-24 du CCH, et notamment les grilles de rémunération de la branche et de prendre en compte les revalorisations du barème des rémunérations de base.

L'OPAC verse à ses salariés des salaires composés, d'une part, d'un salaire mensuel brut de base garanti pour chacune des quatre catégories, prévus par les accords collectifs de branche et, d'autre part, des primes et indemnités, auxquelles peuvent venir s'ajouter des avantages en nature.

Les primes en vigueur à l'OPAC, prévues pour partie par l'accord collectif de l'établissement en date du 3 avril 1996 et ses avenants du 18 juin 1996[61],du 25 février 2010[62], et du 12 mars 2012[63] sont le 13ème mois, la prime d'ancienneté, la prime de médaille du travail, l'indemnité d'entretien des vêtements de travail, l'indemnité d'occupation du logement de fonction, la prime de secteur spécifique (pour les personnels exerçant leur activité en quartier politique de la ville).

D'autres primes peuvent être versées : une prime variable liée à l'activité « vente », la prime liée au remplacement temporaire d'un salarié absent, la prime de valorisation de la performance liée à l'entretien d'évaluation, des primes exceptionnelles versées en fonction de certains projets (création des deux offices, déménagement, projet SI etc..), la prime mariage ou naissance, la prime de pouvoir d'achat, l'indemnité de fin de carrière.

L'existence de cet ensemble de primes et indemnités appelle plusieurs observations.

Tout d'abord, l'ensemble de ces primes et indemnités sont le résultat de différents accords, parfois anciens, qui se sont juxtaposés au fil du temps et l'OPAC n'a pas profité de la scission,

[61] Instaure la prime de médaille.
[62] Instaure l'indemnité d'entretien des vêtements de travail et l'indemnité d'occupation du logement de fonction.
[63] Instaure la prime de secteur spécifique et amende les modalités de versement de la prime d'ancienneté.

ni du nouveau projet d'établissement ou des nouvelles dispositions de la loi de 2016, pour mettre à plat l'ensemble de ces éléments.

D'autre part, d'après les éléments transmis au cours de l'instruction[64], certaines primes et indemnités n'auraient pas fait l'objet d'un accord collectif d'entreprise. En effet, l'OPAC ne dispose pas d'un registre des décisions en matière de primes et certaines ne figurent pas dans les accords transmis à la chambre, au cours de l'instruction. Tel est le cas des primes de mariage, de naissance, de fin de carrière, de remplacement, de la prime de vente, qui a fait l'objet d'une simple information du comité d'entreprise ou des primes exceptionnelles liées à des projets, qui font l'objet d'une décision du directeur.

Or, si les dispositions du code du travail (articles L. 3221-1 à L. 3221-10) sont larges - dans la mesure où elles prévoient que le versement des primes et des gratifications est obligatoire dès lors qu'il est prévu par le contrat de travail, l'accord collectif, l'usage et/ou engagement unilatéral de l'employeur - la règlementation applicable aux OPH conditionne largement ce versement aux dispositions des accords collectifs d'entreprise.

L'article 6 du décret du 27 octobre 2008 relatif à la classification des postes et aux barèmes de rémunération de base des personnels employés par les offices publics de l'habitat et ne relevant pas de la fonction publique territoriale dispose qu'« *à la rémunération de base garantie peuvent s'ajouter des primes et avantages en nature dont le montant est fixé par le directeur général, dans les limites prévues par l'accord collectif d'entreprise si un tel accord existe […]* ».

Cette mention est d'ailleurs reprise dans la convention collective nationale du personnel des OPH, qui précise également que « *les rémunérations complémentaires, qui s'ajoutent à la rémunération de base garantie […] sont négociées au niveau de chaque Office Public de l'Habitat* ».

Les dispositions de la convention collective nationale s'imposent aux employeurs, en application de l'article L. 2261-15 du code du travail.

En conséquence, la chambre rappelle que l'OPAC doit disposer, en toute bonne gestion, d'accords d'entreprise identifiant expressément l'ensemble des primes et autres rémunérations complémentaires susceptibles d'être attribuées aux agents de l'office.

La chambre invite l'office à revoir l'application des rémunérations complémentaires, éventuellement dans le cadre des négociations annuelles existantes, afin que les accords collectifs de l'OPAC intègrent l'ensemble des rémunérations complémentaires perçues par les salariés.

Enfin, s'agissant de l'évolution des rémunérations, conformément à la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi et à l'article L.2242-1 du code du travail, l'OPAC procède à une négociation annuelle (NAO) sur les rémunérations. En fonction de l'inflation et de l'évolution du salaire minimum, ces NAO prévoient une revalorisation collective des rémunérations de base par catégorie et une enveloppe d'augmentations individuelles sous forme d'augmentation du salaire de base ou de primes exceptionnelles. Pour ces augmentations individuelles, une enveloppe financière est déterminée, répartie par direction et service et, après l'entretien d'évaluation annuel, le responsable « manager » décide du montant attribué à chaque salarié après validation de la direction générale.

Sur ce sujet, la chambre constate une absence de transparence dans les critères de répartition des enveloppes par direction, qui ne sont pas communiqués aux représentants du personnel. Les critères de performance individuelle par filière métier ne sont pas plus définis.

[64] Question du questionnaire 1 et 2 (question 40) demande des fondements juridiques des primes attribuées.

La chambre recommande à l'office d'améliorer la traçabilité et la conservation de ses décisions en matière de primes et indemnités et à assurer la transparence dans l'attribution des augmentations individuelles.

Enfin, la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi prévoit une négociation obligatoire sur la rémunération et certains sujets dont le « *suivi des mesures visant à supprimer les écarts de rémunération et déroulement de carrières entre les femmes et les hommes* ». Dans le cadre des accords collectifs de négociation annuelle, si l'OPAC fait état, en 2019 d'un salaire médian pour les femmes de 1 981€ pour les femmes et 2 368 € pour les hommes, soit un écart de près de 20 %, il n'a mis en place aucune action sur ce sujet, au cours de la période sous revue.

Dans sa réponse, l'OPAC a informé la chambre de la refonte du dispositif d'attribution annuelle de la prime variable en 2021 et de l'engagement de négociations sociales afin de revoir l'accord collectif de l'établissement.

7.3.3- Le dispositif d'intéressement collectif

A ces primes, s'ajoute un dispositif d'intéressement collectif.

En effet, l'article 26 du décret du 8 juin 2011 portant dispositions relatives aux personnels des offices publics de l'habitat prévoit que « *(…) les salariés (…) peuvent bénéficier d'un intéressement en vertu d'un accord collectif conclu au sein de l'office public de l'habitat en application des articles L. 3311-1 et suivants du code du travail* ».

L'intéressement peut donc être établi en vertu d'un accord collectif conclu au sein de l'OPH pour le personnel salarié, conformément au code du travail.

Par ailleurs, le 19 juin 2013, un accord national cadre en faveur du développement de l'intéressement dans les offices publics de l'habitat mis en place par la fédération des OPH a été signé par six organisations syndicales.

Il précise, de manière non exhaustive, le choix possible des dispositifs qui demeurent propres à chaque office et notamment, la détermination des critères, les modalités de répartition et de calcul de l'intéressement retenues parmi les choix proposés ou la liste indicative figurant en annexe de l'accord.

L'OPAC a conclu un accord collectif en date du 4 juin 2019, qui fait suite à trois accords collectifs d'entreprise en date du 15 juin 2010, du 30 mai 2013 et du 22 juin 2016.

Celui-ci prévoit un intéressement d'un montant égal à un pourcentage de la masse salariale, à partir d'un taux d'autofinancement net HLM et respecte les dispositions réglementaires applicables en la matière.

Enfin, l'OPAC finance des tickets restaurants pour l'ensemble de ses salariés, ainsi qu'un dispositif collectif et obligatoire de mutuelle pris en charge à hauteur de 70 % (1,7M€ par an) et un dispositif de prévoyance pris intégralement en charge par l'OPAC (0,7 M€ par an).

7.4- Le temps de travail

7.4.1- Les dispositions applicables aux salariés de l'OPAC

L'article L. 3121-27 du code du travail modifié par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 prévoit que « *la durée légale de travail effectif des salariés à temps complet est fixée à trente-cinq heures par semaine* ».

La loi du 8 août 2016 précitée poursuit le mouvement engagé par le législateur avec la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail donnant primauté aux conventions et accords d'entreprise sur les dispositions conventionnelles de branche afin de favoriser les négociations au plus proche des besoins des entreprises. Ainsi, les conventions et accords collectifs de branche en matière de durée du travail ne s'appliqueront, sous réserve des quelques exceptions prévues par le législateur, qu'à défaut de dispositions conventionnelles négociées au niveau de l'entreprise.

Le chapitre IV sur le temps de travail de la convention collective nationale du personnel des offices publics de l'habitat du 6 avril 2017 stipule que « *hormis les dispositions reconnues d'ordre public par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, les règles en matière de durée de travail sont négociées dans le cadre des conventions et accords collectifs de branche ou d'entreprise. (…) Les parties signataires de la présente convention collective rappellent l'obligation des offices publics de l'habitat de négocier, en principe annuellement, sur le temps de travail en application de l'article L. 2242-5 du code du travail. En l'absence de dispositions conventionnelles de branche et d'entreprise, ce sont les dispositions supplétives prévues par le code du travail qui s'appliqueront* ».

Les dispositions du temps de travail des agents de l'OPAC sont donc soumises aux dispositions issues du code du travail, dont la durée légale du travail, et à celles de l'accord d'entreprise. L'accord d'entreprise ne peut déroger aux dispositions du code du travail.

7.4.2- La gestion du temps de travail des salariés de l'OPAC

En l'espèce, il n'existe pas d'accord d'entreprise récent relatif au temps de travail.

L'accord applicable date du 30 juin 1999 et prévoit un temps de travail annuel de 1 516 heures, inférieur à la durée légale, qui s'établit comme suit :

Tableau 16 : Le temps de travail

	Administratifs et personnels d'immeuble
Nombre de semaines dans l'année	52,14
Nombre de semaines de congés payés	6
Nombre en moyenne de jours fériés chômés par an (9 jours)	1,8
Nombre de semaines ouvrées	44,34
Temps de travail par semaine (en heures)	34,2
Temps de travail par an en heures	**1 516,43**

Source : OPAC du Rhône, accord du 30 juin 1999, article 2

Le nouveau règlement intérieur traite des horaires mais renvoie à un document de gestion interne, qui se fonde sur les éléments issus de l'accord de 1999.

La chambre constate donc que la gestion du temps de travail à l'OPAC se fonde sur un accord d'entreprise datant de 1999, et que le temps de travail des salariés de l'OPAC s'établit à 1 516 heures par an, inférieur à la durée légale.
Elle relève que pour l'OPAC, cet écart entre la durée légale et le temps de travail des personnels de l'office représente l'équivalent d'environ 13 équivalents temps plein sur une année.

Il convient, par ailleurs, de rappeler que le temps de travail applicable à l'office demeure conforme au droit du travail. En vertu du principe dit « de faveur », une convention ou un accord peut comporter des stipulations plus favorables aux salariés que les dispositions légales en vigueur, ainsi qu'en dispose l'article L. 2251-1 du code du travail. Il s'agit d'un

principe fondamental du droit du travail (Conseil Constitutionnel 25 juillet 1989) et d'un principe général du droit (Conseil d'État, 8 juillet 1994, n° 105471[65]).

En revanche, la convention collective nationale du personnel des offices publics de l'habitat du 6 avril 2017 dispose que « *les parties signataires de la présente convention collective rappellent l'obligation des offices publics de l'habitat de négocier, en principe annuellement, sur le temps de travail en application de l'article L. 2242-5 du code du travail. En l'absence de dispositions conventionnelles de branche et d'entreprise, ce sont les dispositions supplétives prévues par le code du travail qui s'appliqueront* ».
De surcroît, s'agissant de la journée de solidarité, l'article L. 3133-11 du code du travail dispose que :
« *Un accord d'entreprise ou d'établissement ou, à défaut, une convention ou un accord de branche fixe les modalités d'accomplissement de la journée de solidarité.*
Cet accord peut prévoir :
1° Soit le travail d'un jour férié précédemment chômé autre que le 1er mai ;
2° Soit le travail d'un jour de repos accordé au titre de l'accord collectif conclu en application de l'article L. 3121-44 ;
3° Soit toute autre modalité permettant le travail de sept heures précédemment non travaillées en application de stipulations conventionnelles ou des modalités d'organisation des entreprises ».

C'est pourquoi, compte tenu de ces dispositions et du coût pour l'office de ce régime de temps de travail, la chambre invite l'OPAC à ouvrir des négociations sur ce sujet, ce que le directeur général en fonction s'est engagé à mettre en œuvre dès le second semestre 2021.

À l'occasion de ces négociations, la chambre invite l'office à prendre particulièrement en compte la question de la journée de solidarité.

7.4.3- Les heures supplémentaires

Tableau 17 : Le nombre d'heures supplémentaires

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Heures supplémentaires payées	ND	387,35	210,36	224,78	466,06	461,44
Heures supplémentaires récupérées	196,58	281,87	100,53	131,92	144,23	160,90
Total heures supplémentaires		**669,22**	**310,89**	**356,70**	**610,29**	**622,34**

Source : D'après les éléments transmis par l'OPAC du Rhône

Le nombre d'heures supplémentaires en 2019 a atteint 622 heures dont 461 heures payées, le reste étant récupéré. Depuis la scission, le nombre d'heures supplémentaires a fortement augmenté et presque doublé sur la période. En effet, l'OPAC a indiqué à la chambre que le projet d'entreprise de 2018 et le changement de système d'information de l'entreprise avaient nécessité une implication forte des salariés et induit un nombre d'heures supplémentaires plus important sur cette période.

L'article L. 3121-28 du code du travail, modifié par la loi n°2016-1088 du 8 août 2016, dispose que « *toute heure accomplie au-delà de la durée légale hebdomadaire ou de la durée considérée comme équivalente est une heure supplémentaire qui ouvre droit à une majoration salariale ou, le cas échéant, à un repos compensateur équivalent* ».

Or, l'accord sur le temps de travail de l'OPAC, en date du 30 juin 1999, prévoit dans son titre 2 (2.1.2.3) une appréciation annuelle des heures supplémentaires sur la base de 34h12 ce qui n'est pas conforme à la réglementation en vigueur issue du code du travail.

[65] CF Conclusions ministère public près la CRC ARA, RIOP VRH, 2020.

7.4.4- Les absences au travail et la prévention

Le nombre de jours d'absence rapporté à l'effectif a nettement progressé depuis la scission en 2016, comme le montre le tableau ci-dessous. Il est de 23 jours par salarié en équivalent temps plein en 2019. En effet, le nombre de jours total d'absences a augmenté alors que l'effectif de l'OPAC du Rhône baissait à la fin de la période de contrôle.

Tableau 18 : Les absences au travail

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Accident de trajet (en h.)	1 988,10	1 492,84	9,50	266,10	1 161,48	951,50
Accident du travail (en h.)	26 392,67	17 886,26	5 934,20	7 232,96	4 016,85	3 456,66
Congé de paternité (en h.)	1 104,35	1 045,06	159,45	199,27	152,00	89,50
Congé de maternité (en h.)	10 523,68	14 295,76	5 360,18	4 300,84	4 511,60	5 123,75
Longue maladie (en h.)	11 459,36	7 327,78	7 254,59	8 135,14	6 031,83	2 666,67
Maladie (en h.)	**88 838,82**	**94 693,17**	**20 119,89**	**23 249,37**	**26 232,62**	**27 119,48**
Maladie professionnelle (en h.)	3 563,75	4 721,78	0	1 141,17	313,23	0
Nombre total d'heures d'absence (tous motifs)	143 870,73	141 462,65	38 837,81	44 524,85	42 419,61	39 407,56
Nombre total de jours d'absences	20 552,96	20 208,95	5 548,26	6 360,69	6 059,94	5 629,65
Total effectif en ETP	978,64	943,02	281,70	272,39	259,07	242,11
Nombre de jours d'absence par ETP	21,00	21,43	19,70	23,35	23,39	23,25

Source : d'après les éléments transmis par l'OPAC

Si l'absentéisme a progressé au sein des services de l'OPAC, il demeure légèrement inférieur à la moyenne nationale des OPH, qui s'établit à 24 jours[66] par an et par personne (base 2018). L'OPAC a procédé à une analyse des causes de l'absentéisme et a mis en place le document unique d'évaluation des risques professionnels. Ce document est très complet et comprend une cartographie des risques et des fiches d'analyse de risques par unité, listant les mesures de prévention à mettre en place. Il a été présenté au comité d'entreprise le 12 décembre 2017 et fait l'objet d'une présentation annuelle pour ce qui concerne le suivi du plan d'actions.

8- LA COMMANDE PUBLIQUE

8.1- Les évolutions du cadre juridique

En application de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011, les marchés conclus par les organismes de logements sociaux étaient soumis, jusqu'au 30 mars 2016 à l'ordonnance du 6 juin 2005[67] relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, sauf décision formelle de leur conseil d'administration.

Du 1er avril 2016 au 31 mars 2019, l'office a été soumis à l'ordonnance du 23 juillet 2015 et au décret du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics. L'article 2 du décret du 25 mars 2016 classe les offices publics de l'habitat dans la catégorie des « autres acheteurs », avec des dispositions différenciées en matière d'avis d'appel public à la concurrence (articles 33 et 34), de dématérialisation des procédures et des échanges par voie électronique (articles 39, 41,

[66] Source : Edition 2019, rapport de branche, statistiques emploi et formation des OPH, fédération des offices publics de l'habitat et dossier individuel de situation de l'OPAC du Rhône.

[67] Et au décret du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance précitée.

49), des documents justificatifs (article 53), des règles de désignation des membres des jurys de concours (article 89), des marchés de maîtrise d'œuvre (article 90) et des règles de publication de l'avis d'attribution (article 104).

En application de l'article 4 de l'ordonnance du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique, l'article L. 421-26 du CCH dispose que les offices publics de l'habitat sont désormais soumis au code de la commande publique depuis le 1er avril 2019.

8.2- L'organisation de la commande publique

8.2.1- Le positionnement du service

Depuis 2016, le service des marchés dépend de la direction juridique, alors qu'auparavant il était rattaché à une direction opérationnelle, la direction de l'immobilier. Il est composé depuis cette date de cinq personnes : une responsable, deux experts marchés, un gestionnaire administratif et une assistante.

Depuis 2019, le service des marchés doit être impérativement saisi pour coordonner la procédure de mise en concurrence, dès lors que le besoin est supérieur à 25 000 € HT[68] et il prend en charge la passation de l'ensemble des marchés formalisés. Par ailleurs, il assure l'exécution administrative des marchés (avenants, mise en demeure…).
La saisine des marchés et leur engagement comptable, quel que soit leur montant, dans le logiciel financier est toujours assuré par le service des marchés, ce qui permet un contrôle du respect des règles internes. Il en est de même des actes pris en matière d'exécution des marchés, les avenants par exemple.

L'office dispose d'une cartographie des achats succincte à destination des services pour ce qui concerne uniquement certaines prestations (diagnostics, contrôle technique, prestations de géomètre…).

8.2.2- Les procédures mises en place

L'OPAC dispose de procédures en matière d'achats, et notamment d'un règlement intérieur de la commande publique et des achats, que l'OPAC a su faire évoluer au gré des évolutions réglementaires.

Cette procédure est destinée à l'ensemble des salariés de l'office. Elle reprend les règles générales de l'achat public avec un rappel des différents seuils de publicité et de consultation selon le type de marchés, la définition de procédures internes pour les procédures adaptées et pour les procédures formalisées. Ce règlement intérieur définit l'organisation en fonction de seuils et précise le rôle de chaque acteur à toutes les étapes du processus d'achat.

Dès 2016, l'office a mis en place un premier seuil de mise en concurrence à 4 000 € HT. Ainsi, entre 4 000 € et 25 000 € HT, le règlement indique une consultation de trois entreprises minimum. Depuis avril 2019, le service des marchés prend en charge les procédures formalisées et doit être impérativement saisi pour coordonner la procédure de mise en concurrence, dès lors que le besoin est supérieur à 25 000 € HT.
Même si le seuil en dessous duquel un marché public peut être passé sans publicité, sans mise en concurrence et sans contrat écrit a évolué sur la période, passant de 25 000 € HT[69] à 40 000 € HT[70], l'office a maintenu le seuil de 25 000 € inchangé en matière de mise en concurrence.

[68] Depuis le guide interne adopté en avril 2019, ce montant était de 90 000 € pour les guides internes adoptés en juin 2016 et juin 2017.
[69] Décret n° 2015-1163 du 17 septembre 2015.
[70] Décret n° 2019-1344 du 12 décembre 2019.

La chambre constate la mise en place de procédures en matière d'achats ainsi que leur mise à jour régulière.

8.2.3- Les montants financiers en jeu

De 2014 à 2019, l'OPAC a engagé plus de 900 procédures de mises en concurrence qui ont représenté un montant de 387 M€.

Tableau 19 : Volume des marchés attribués

en M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totaux 2014-2019
Montants marchés de travaux attribués M€ HT	75,21	42,15	43,16	54,72	21,03	7,23	243,49
Montants marchés fournitures attribués M€ HT	1,11	5,23	0	1,42	1,06	1,84	10,66
Montants marchés services attribués M€ HT	4,66	8,24	17,23	26,70	6,31	9,46	72,59
Montants des achats hors procédures de mise en concurrence M€ HT	24,12	27,01	2,81	2,61	2,17	1,76	60,48
Montants totaux HT	**105,11**	**82,62**	**63,20**	**85,44**	**30,58**	**20,29**	**387,22**

Source : d'après les éléments transmis par l'OPAC

À la suite de la scission, le volume des marchés attribués a fortement chuté, notamment en 2018 et 2019. Cette diminution s'explique par ailleurs par la diminution du nombre de logements construits mais également par la mise en place d'accords-cadres, notamment en matière de travaux d'entretien, dont les mises en concurrence ne se renouvèlent que tous les quatre ans.

Cette diminution du volume des marchés a permis au service des marchés de prendre en charge, à compter de 2019, l'ensemble des marchés à procédure adaptée de 25 000 € HT à 90 000 € HT.

8.2.4- Un renouvellement des instances internes

8.2.4.1- La commission d'appel d'offres

Sur la période examinée, des évolutions juridiques successives sont venues modifier les règles de composition de la commission d'appel d'offres (CAO) désormais codifiées à l'article R. 433-2 du CCH. L'office s'y est conformé à trois reprises en 2016, 2017 et 2019. Le conseil d'administration a été amené à se prononcer sur le renouvellement de la commission d'appel d'offres, sur son règlement intérieur et sur le guide interne de la commande publique et des achats.

Une nouvelle désignation des membres de la CAO de l'office s'est opérée en avril 2019. Elle est composée d'un président, le directeur général (le directeur du département de l'aménagement immobilier pouvant le remplacer), de trois membres titulaires et de trois membres suppléants, tous administrateurs de l'office.

Entre 2014 et 2019, la CAO a tenu entre 15 et 34 réunions par an. Chaque année, depuis 2014, un compte-rendu d'activité de la CAO et du pouvoir adjudicateur a bien été présenté au conseil d'administration. Ce document retrace l'activité sous forme de bilan des marchés attribués en terme de nombre de consultations menées et leur impact financier selon les domaines d'interventions[71] et le type de marchés passés[72]. Cependant, les éléments sur l'exécution des marchés et des contrats soumis à l'avis de la commission n'ont jamais été

[71] Résidences tous publics (construction neuve ou acquisition-amélioration), résidences spécialisées (construction neuve ou réhabilitation), réhabilitation et entretien de l'offre locative existante.
[72] Marchés de fournitures, de services ou de travaux.

joints au compte-rendu présenté au conseil d'administration, ce qui est contraire aux dispositions des différentes versions du règlement intérieur de la CAO depuis 2016 (article 15) et de l'article R. 433-6 du CCH.

La chambre invite l'office à compléter le rapport annuel transmis au conseil d'administration avec les éléments d'exécution des marchés et contrats soumis à l'avis de la commission. Dans sa réponse, le directeur général s'est engagé à intégrer ces éléments dès le rapport annuel de l'exercice 2021.

8.2.4.2- Le représentant du pouvoir adjudicateur

Conformément à l'article R. 433-2 du CCH, le directeur général de l'office prend les décisions relatives aux marchés de l'office au vu, le cas échéant, de l'avis de la commission d'appel d'offres. En effet, contrairement à la CAO des collectivités territoriales, les CAO des OPH sont compétentes pour émettre un simple avis sur la recevabilité et, le cas échéant, sur la sélection des candidatures ainsi que sur le choix de l'attributaire du marché public. La décision finale de choix de l'attributaire revient au directeur général de l'office.

De même, le directeur général est compétent pour toutes les autres procédures n'entrant pas dans le périmètre de la CAO à savoir les marchés relatifs aux services sociaux et autres services spécifiques, les marchés négociés sans publicité ni mise en concurrence, les marchés subséquents des accords-cadres et les marchés de représentation juridique même s'ils sont supérieurs aux seuils européens ainsi que les marchés à procédures adaptées.

Enfin, le directeur général a attribué de larges délégations pour la signature des marchés à procédure adaptée jusqu'à 90 000 € HT jusqu'en octobre 2018 et jusqu'à 25 000 € HT après cette date.

Tableau 20 : Attribution des marchés publics

Nombre de marchés attribués	**2017**	**2018**	**2019**
Après avis de la commission d'appel d'offres	17	70	40
Par décision du représentant du pouvoir adjudicateur (RPA= directeur général ou son représentant)	41	118	86
Par des personnes ayant reçu délégation du RPA (marchés à procédures adaptées(<90 000 € HT jusqu' au guide d'avril 2019 et ensuite < à 25 000 € HT)	418	525	308

Source : D'après les procès-verbaux du conseil d'administration de l'office

Ainsi, il apparait qu'une très large majorité des marchés sont attribués en dehors de l'avis de la commission d'appel d'offres.

8.2.5- La dématérialisation de la passation des marchés publics

Depuis le 1er octobre 2018, la dématérialisation des procédures de passation est obligatoire permettant notamment le dépôt de candidatures et des offres sur une plateforme de dématérialisation, appelée « profil acheteur ». L'acheteur public doit rendre accessible sous un format ouvert et librement réutilisable les données essentielles du marché[73]. Ces données portent sur la procédure de passation du marché, le contenu du contrat, l'exécution du marché et sur sa modification s'il y a lieu.

L'office a mis en œuvre ces dispositions dans les délais impartis. Il a recouru à une plateforme de dématérialisation.

[73] Codifié aux articles L. 2196-2 et R. 2196-1 du code de la commande publique.

La chambre constate la mise en place de la dématérialisation mais rappelle à l'office que la publication des données essentielles concerne également les modifications des marchés, notamment les avenants (R. 2196-1 du code de la commande publique), ce qui n'est pas encore mis en œuvre.

8.3- Un recensement des besoins et un pilotage des achats à améliorer

8.3.1- Une absence de recensement formalisé des besoins

La régularité et la performance des procédures d'achats sont directement conditionnées par une phase d'analyse des besoins, et de computation des montants au regard des seuils règlementaires définis par type d'achat.

En matière de fournitures et de services, une nomenclature interne a été élaborée, un numéro pour chaque famille étant attribué aux fournitures et services considérés comme homogènes en raison de leurs caractéristiques propres. Cependant, l'office n'a pas pu transmettre d'extraction sur la base de cette nomenclature, la nomenclature existante n'étant pas paramétrée dans l'outil informatique mis en place en janvier 2019. Il n'existe ainsi pas de recensement formalisé au sein de l'office sur l'ensemble de la période sous revue.

La chambre recommande à l'office de procéder à un recensement par famille et à une évaluation précise des besoins annuels de manière formalisée, préalable indispensable à l'organisation de procédures de mise en concurrence adaptées.

Dans sa réponse, le directeur en fonction s'est engagé à solliciter l'éditeur de la solution informatique utilisée par l'office afin de faire évoluer l'outil pour permettre une évaluation et un recensement des besoins annuels. Il précise, par ailleurs, que la mise en place de la SAC va nécessiter un travail de fond concernant la mutualisation des marchés, avec notamment l'identification de l'ensemble des achats, chantier qui devrait être lancé en 2023.

Nonobstant la question des outils, le chambre invite l'office à formaliser sans attendre un recensement de ses besoins.

8.3.2- Un pilotage à améliorer, un système d'information défaillant

De 2014 à 2018, le suivi financier des marchés a été réalisé au moyen de trois solutions informatiques différentes selon le type de domaine concerné, pour l'investissement, le fonctionnement et l'exploitation ainsi que pour l'aménagement. Un logiciel permettait d'assurer une traçabilité des mises en concurrences opérées par les services.

Début 2019, ces solutions ont été abandonnées à la suite de la mise en place de l'outil Aravis qui permet un suivi financier des marchés.

La solution déployée au sein de l'OPAC a porté sur une version web, qui n'avait pas été encore installée dans d'autres organismes, version qui a été à l'origine de nombreuses difficultés alors même que le personnel ne maîtrisait pas encore le nouvel environnement informatique.

Ainsi, la reprise des données des marchés d'investissement existants a été rendu difficile, tant en interne à l'office que du côté du prestataire. Plus de 770 marchés d'investissement devaient être repris dans le nouvel applicatif. Au vu des dysfonctionnements constatés, un plan d'action a été mis en place en juillet 2019, qui a permis un retour progressif à un mode de fonctionnement normal à la fin de l'année 2019.

À compter de 2020, la solution a fonctionné, même si des modifications ont été nécessaires. Une mise à jour de l'ensemble des procédures a dû être opérée. Cependant, si une

programmation des mises en concurrence est possible au moyen du logiciel financier, elle ne permet pas d'obtenir une extraction globale et précise de l'ensemble des achats effectués après mise en concurrence.

Afin de pallier l'absence de document unique de synthèse, le service des marchés a mis en place un tableau de recensement depuis 2019, complété manuellement par le service, dans l'optique d'obtenir à terme un tableau de bord interne permettant une vision exhaustive de mises en concurrence réalisées par l'office.

La chambre constate que l'office ne dispose pas à ce jour d'une connaissance exhaustive des procédures organisées sur la période mais qu'il s'est récemment doté d'un outil interne pour atteindre cet objectif.

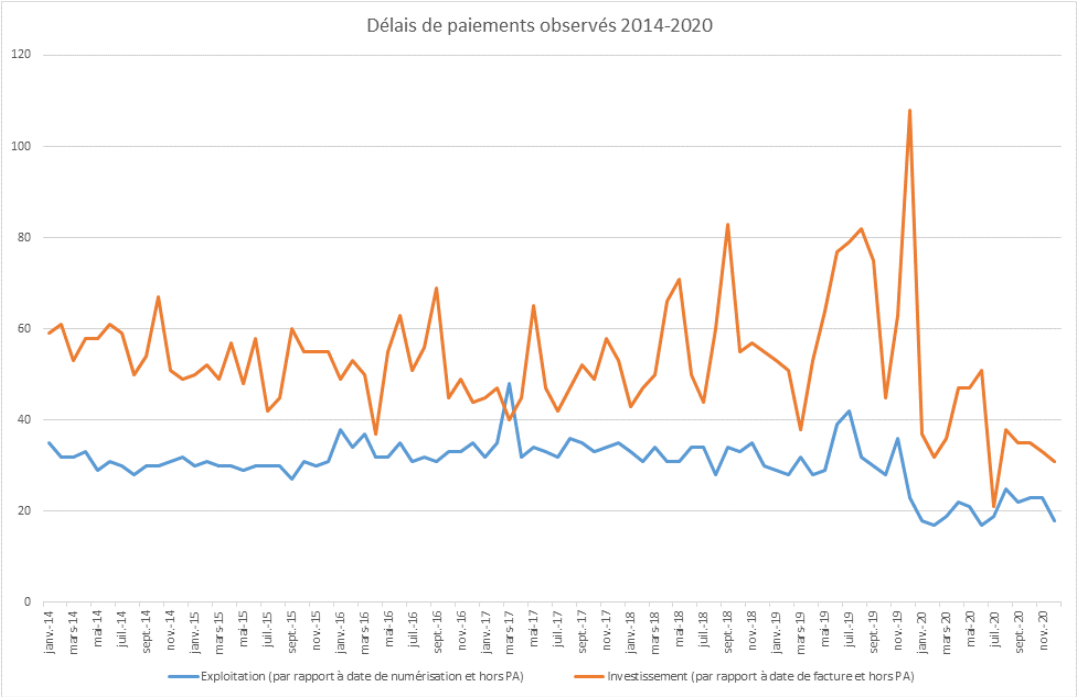
8.3.3- Les délais de paiement

Le délai de paiement opposable aux OPH est le même que celui applicable aux collectivités locales, en vertu de l'article L. 2192-10 du code de la commande publique. Il ne doit pas excéder 30 jours. En cas de non-respect, des sanctions sont prévues à l'article L. 2192-15 du même code.

L'observatoire des délais de paiement constate un délai moyen de paiement des OPH de 26,5 jours en 2019.

Selon les données communiquées par l'OPAC, les délais de paiement ont présenté une certaine stabilité en matière de dépenses d'exploitation avec une dégradation courant 2019 suivi d'une nette amélioration à compter de janvier 2020. En revanche, en matière de dépenses d'investissement, les délais de paiement ont connu une évolution erratique, bien au-dessus des 30 jours sur toute la période de contrôle et particulièrement marquée en 2019. Une amélioration des délais de paiement est constatée en investissement au cours de l'année 2020.

Graphique 1 : Délais de paiement observés de 2014 à novembre 2020 (hors factures payées par prélèvement automatique)



Source : d'après les données transmises par l'OPAC

Les services de l'office ont expliqué les délais importants en matière d'investissement par la validation complémentaire de la maîtrise d'œuvre dont les délais ne seraient pas maîtrisés.

Or, la chambre a pu constater l'existence de durées précises[74] laissées aux maîtres d'œuvres dans les marchés les liant à l'office et de pénalités en cas de retard dans le suivi financier des marchés de travaux.

Enfin, la dégradation constatée en 2019 serait liée au rodage des processus de traitement des achats, de la saisine du marché au règlement, sur le nouvel outil informatique avec un retour à la normale à l'automne 2019.

La chambre recommande à l'office de veiller à respecter les délais de paiement, en appliquant strictement les délais prévus dans les marchés de maîtrise d'œuvre et en mettant en application, le cas échéant, les pénalités prévues à cet effet.

Dans sa réponse, le directeur a indiqué avoir intégré le suivi des délais de règlement fournisseur dans de nouveaux tableaux de bord mensuels.

8.4- L'examen d'un échantillon de marchés

En raison de la période de crise sanitaire, le contrôle sur place des marchés a été limité et s'est opéré à partir des dossiers dématérialisés. La chambre a procédé au contrôle d'un échantillon de dossiers de marchés d'un montant total de 36 M€ HT.

8.4.1- Une absence d'anomalie en matière de mise en concurrence et de passation des marchés formalisés

Le contrôle de la passation des marchés a porté sur l'adéquation de la procédure mise en œuvre, la publicité, les délais de réception des offres, la qualité des critères de sélection et du rapport d'analyse, la présence et le contenu du rapport de présentation. Ce contrôle a permis de constater la bonne tenue des dossiers de marchés et la mise en œuvre de la dématérialisation des dossiers. L'examen de la passation des marchés figurant dans l'échantillon retenu n'appelle pas d'observation.

Par ailleurs, une analyse du grand livre fournisseur a été réalisée sur l'exercice 2019. Les services de l'office ont été interrogés sur les mises en concurrence opérées pour certains fournisseurs. Les éléments transmis ont permis d'attester de la mise en place de mises en concurrence.

8.4.2- Des anomalies détectées en matière d'exécution

8.4.2.1- Des marchés signés, après un début d'exécution du marché

Un groupement de commandes a été conclu associant l'OPAC et Lyon Métropole Habitat pour la mise en place d'une plateforme de service dédiée à la gestion des contacts clientèle (téléphonie, fax et internet).

En avril 2016, le conseil d'administration de l'OPAC a autorisé l'adhésion à ce groupement de commandes. Sa convention constitutive désigne Lyon Métropole Habitat comme mandataire, coordonnateur du groupement. Aux termes de l'article 7 de la convention, « *les membres du groupement ne sont solidairement responsables que des opérations de passation du contrat*

[74] Marché de maîtrise d'œuvre pour la construction d'un foyer Adapei pour adultes handicapés – délai de sept jours à compter de la réception de la demande de paiement pour la vérification des demandes d'acomptes des entrepreneurs et transmission au maître de l'ouvrage des propositions de paiement – pénalité de 1/5000éme du montant hors TVA (article 6.1.2 CCAP).

qui sont menées conjointement. Après signature du contrat, chaque acheteur est responsable de l'exécution de la part qui lui incombe en vertu de la présente convention ».

Une procédure de consultation sur la base d'un accord-cadre a été lancée par le mandataire. Des marchés subséquents ont ensuite été conclus.

Un premier acte d'engagement a été signé avec l'entreprise retenue, avec un montant maximum des prestations à prix unitaire fixé à 798 000 € HT, pour des prestations allant du 1er février 2017 au 31 janvier 2019. Un second acte d'engagement a été signé avec le même montant maximum et pour des prestations allant du 1er février 2019 au 31 janvier 2021.

Pour ces deux marchés subséquents, la décision du pouvoir adjudicateur du groupement est intervenue postérieurement à la date de début des prestations prévue au contrat, le 7 février 2017 et le 10 avril 2019.

Malgré une signature du marché subséquent en avril 2019, la société prestataire a continué d'assurer les prestations prévues au marché pour les mois de janvier, février, mars et avril 2019, l'office ayant émis les bons de commandes, le 19 avril 2019 soit postérieurement à la réalisation des prestations.

La liste des commandes effectuées sur ce marché a montré que les bons de commandes ont systématiquement été émis postérieurement à la réalisation des prestations et que les commandes ont été supérieures au montant maximum des prestations prévues au marché de 202 128 €. Ainsi, un dépassement du montant maximum des prestations prévues au marché de 17 500 € a été constaté au 31 décembre 2020 alors qu'il restait encore un mois d'exécution du marché.

La chambre invite l'office à plus de rigueur dans le contrôle de l'exécution des marchés à bons de commandes.

8.4.2.2- Des avenants contestables, passés après le terme du marché

En 2009, l'office a lancé un appel d'offres ouvert pour la passation d'un marché de services de location, entretien et relevé des compteurs d'eau froide et d'eau chaude en télé-relève pour diverses résidences et décomposé en 6 lots géographiques.

Ce marché a été notifié le 24 février 2009 pour une durée de dix ans, à compter de la notification soit jusqu'au 24 février 2019. Un avenant a prolongé la date d'achèvement du marché au 30 juin 2019 pour les lots 3 à 6 du marché, pour un coût total de 12 230 € HT. Or, la signature de ces avenants a été opérée après le terme du marché initial entre le 29 avril et le 21 mai 2019 par les quatre entreprises titulaires et le 9 juillet 2019 par le directeur général. La conclusion tardive de ces avenants intervenus après l'expiration du marché initial a donc entrainé une fragilité juridique de ces contrats.

La chambre invite l'office à renforcer le suivi et l'exécution des marchés afin d'anticiper les mises en concurrence.

8.5- Le recours à la VEFA pour la construction du nouveau siège

8.5.1- L'évolution du cadre juridique

Aux termes de l'article 1601-3 du Code civil, la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) est « *le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de l'avancement des travaux. L'acquéreur est tenu*

de payer le prix au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Le vendeur conserve les pouvoirs de maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux ». Ce texte est repris par l'article L.216-3 du CCH.

L'article 4 de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction (CCH, art. L. 433-2) a autorisé les offices publics de l'habitat à recourir à la VEFA pour la réalisation de logements foyers ou de résidences hôtelières à vocation sociale, pour acquérir des bâtiments auprès d'autres organismes du même type, ou pour se procurer des logements inclus dans un programme de construction à condition que celui-ci ait été établi par un tiers et que les demandes de permis de construire aient déjà été déposées.

Avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, les VEFA conclues par des personnes publiques étaient considérées comme des contrats de vente de droit privé sauf si elles comportaient des clauses exorbitantes du droit commun[75].

L'ordonnance du 23 juillet 2015, le décret de 2016 et désormais le code de la commande publique (CCP) ont modifié la définition interne du marché public de travaux. Ainsi, l'article L. 1111-2 du CCP prévoit « *qu'un marché de travaux a pour objet : 1° Soit l'exécution, soit la conception et l'exécution de travaux dont la liste figure dans un avis annexé au présent code ; 2° Soit la réalisation, soit la conception et la réalisation, par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux exigences fixées par l'acheteur qui exerce une influence déterminante sur sa nature ou sa conception. Un ouvrage est le résultat d'un ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil destiné à remplir par lui-même une fonction économique ou technique* ».

Depuis l'ordonnance de 2015, lorsque la personne publique détermine elle-même les exigences auxquelles l'ouvrage doit répondre ou exerce une influence déterminante sur sa nature ou sa conception, la VEFA conclue par une personne publique entre dans le champ d'application du code de la commande publique et constitue en principe un contrat administratif par détermination de la loi ; il en va toutefois différemment lorsque la VEFA doit être regardée comme une acquisition immobilière : elle relève alors du régime particulier des « autres marchés » du livre V de la deuxième partie du code.

8.5.2- Le recours à la procédure concurrentielle avec négociation

Dans le cadre du projet intitulé « Ilot de la gare » à Brignais, l'office a lancé une consultation restreinte d'opérateurs immobiliers concernant une cession immobilière avec charges pour la réalisation d'un programme de bureaux, logements, commerces et stationnements de 11 000 m² de surfaces de plancher, incluant la réalisation de son nouveau siège et de son agence de proximité Rhône Sud. Cette consultation s'est opérée sous la forme d'une procédure concurrentielle avec négociation le 19 novembre 2016 en application de l'article 71 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016.

Il s'agit d'une procédure par laquelle un pouvoir adjudicateur négocie les conditions du marché public avec un ou plusieurs opérateurs économiques autorisés à participer aux négociations. Les documents de la consultation doivent indiquer les exigences minimales que doivent respecter les offres. Elle peut être mise en œuvre dans certaines hypothèses limitativement énumérées à l'article 25-II du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics et notamment lorsque le marché public comporte des prestations de conception. Le pouvoir adjudicateur doit pouvoir justifier que les conditions de recours à ces procédures, qui doivent

[75] CE, 8 févr. 1991, n° 57679, Région Midi Pyrénées c/ Syndicat de l'architecture de la Haute Garonne : JurisData n° 1991-040060 ; JCP G 1991, II, 21738 - CAA Bordeaux, 19 mars 2002, n° 97BX01384, Communauté urbaine de Bordeaux.

s'interpréter strictement, sont remplies. À défaut, le marché est entaché d'une nullité que le juge est tenu de soulever d'office.

Le recours à cette procédure a été motivé, dans le rapport de présentation, par le fait que le marché public comporte des prestations de conception d'ouvrage dont les caractéristiques sont d'une nature telle que les spécifications du marché ne peuvent être établies préalablement avec une précision suffisante pour permettre le recours à la procédure d'appel d'offres.

Les modalités de cette mise en concurrence ainsi que son déroulement de la mise en concurrence n'appellent pas d'observation.

8.5.3- Le coût de réalisation du siège

Après la mise au point du marché, le marché a été attribué, le 3 juillet 2017, à un groupement représenté par deux promoteurs immobiliers, ADIM Lyon (mandataire du groupement) pour la construction du siège et de l'antenne locale de l'OPAC, pour un montant de 11,78 M€ HT (soit 14,14 M€ TTC).

Après obtention des permis de construire et calcul définitif des surfaces à réaliser, l'OPAC a signé le contrat de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) en août 2018 pour une somme de 13,98 M€ TTC.

À la suite notamment de l'abandon du projet de fusion avec Advivo, des travaux complémentaires modifiant la consistance des travaux à réaliser et induisant un rallongement des délais ont fait l'objet d'un protocole d'accord additionnel au contrat de VEFA signé en décembre 2019.
Au final, les travaux de réalisation du siège (qui occupe 88 % de l'immeuble) et de l'antenne locale de l'OPAC ont coûté 14,56 M€ TTC dont 0,58 M€ de travaux supplémentaires. Les autres postes de dépenses[76] liées à ce projet ont représenté une somme de 1,1 M€ portant le coût de réalisation du nouveau siège et de l'antenne à la somme de 15,66 M€.

9- LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

9.1- La qualité de l'information budgétaire

9.1.1- La présentation des comptes

La comptabilité des offices publics de l'habitat relève soit des règles applicables aux entreprises de commerce, soit de celles de la comptabilité publique, conformément aux dispositions de l'article L. 421-17 du CCH [77]. Depuis 1992, la comptabilité de l'OPAC du Rhône est régie par les règles de la comptabilité commerciale. Le contrôle de la fiabilité des comptes a été opéré à partir des états financiers réglementaires établis par l'office sur la période.

9.1.2- Le débat d'orientations budgétaires

Le débat d'orientations budgétaires s'est tenu dans le délai de deux mois prévu à l'article R. 423-6 du CCH sur la période contrôlée, à l'exception de l'exercice 2017 pour lequel un dépassement de trois mois a été constaté, en raison de l'attente de la publication au journal

[76] Dont notamment les postes de dépenses de mobilier pour 404 359 €, €, honoraires pour 144 135 €, agencements pour 108 000 €, déménagement pour 45 000 €.
[77] A compter du 1er janvier 2021, tous les OPH seront soumis aux règles applicables aux entreprises de commerce en matière de gestion financière et comptable (article 88 de la loi dite ELAN).

officiel de la loi de finances 2018, compte tenu de ses impacts importants sur les loyers et le taux de TVA applicable.

Les orientations budgétaires présentées chaque année au conseil d'administration de l'OPAC contiennent des informations relatives au contexte économique et aux évolutions réglementaires dans le domaine du logement social. Par ailleurs, sont exposés les éléments de la stratégie financière pluriannuelle avec une projection à cinq ans de la structure de l'autofinancement. À compter de l'exercice 2017, cette projection s'est enrichie d'un prévisionnel à dix ans, reposant sur le programme d'investissement et les stratégies en matière de développement, de réhabilitation et de travaux d'investissement sur le patrimoine, les démolitions et le plan de ventes.

Les éléments présentés fournissent une information satisfaisante aux administrateurs.

9.1.3- La présentation et l'adoption du budget

Le budget a été voté par le conseil d'administration, chaque année en décembre, sauf en 2017 où il a été adopté le 29 mars 2018, soit avant le 31 mars de l'exercice, conformément aux dispositions de l'article L. 421-21 CCH.

Ainsi, sur l'ensemble de la période, chaque année, le conseil d'administration a approuvé un budget, comprenant le compte de résultat et le tableau de financement prévisionnels ainsi que l'évolution des effectifs complété par le tableau de passage du résultat prévisionnel à la CAF prévisionnelle, du tableau d'estimation pluriannuelle du fonds de roulement disponible, de l'état récapitulatif pluriannuel des emprunts et du tableau de suivi des stocks de production. La présentation de ces éléments est conforme aux dispositions de l'arrêté du 21 janvier 2009 fixant le budget des OPH soumis aux règles de la comptabilité de commerce.

La chambre relève toutefois que sur la période, l'office a exercé plusieurs activités pour le compte de tiers[78], en l'absence de présentation d'états prévisionnels annexes, constitués d'un compte de résultat prévisionnel en équilibre et, le cas échéant, d'un tableau de financement prévisionnel contrairement aux dispositions de l'article R. 423-7 du CCH.

Dans sa réponse, l'OPAC s'est engagé à identifier les opérations pour le compte de tiers dans un état prévisionnel budgétaire annexe dès 2022.

9.1.4- La communication sur le suivi de l'exécution financière et les décisions budgétaires modificatives

L'article R. 423-25 du CCH prévoit qu'un suivi régulier de l'exécution budgétaire soit assuré et qu'un état comparatif de l'exécution des recettes et des dépenses par rapport aux prévisions doit être présenté au moins une fois par an au conseil d'administration.

Ce même article précise que « *lorsque l'état comparatif fait apparaître un bouleversement de l'économie générale du budget, une décision modificative rétablissant l'équilibre est présentée dans un délai d'un mois au conseil d'administration. L'économie générale du budget est regardée comme bouleversée lorsque notamment l'une au moins des conditions suivantes est remplie : (…)*
b) La prévision actualisée du prélèvement sur le fonds de roulement excède le fonds de roulement disponible défini dans les instructions mentionnées au premier alinéa de l'article

[78] Par exemple les zones d'aménagement concertées de Gleizé (ZAC Les Charmilles), de Reyrieux (ZAC du Bret) et de Brindas (ZAC des Verchères).

R. 423-7 ou est supérieure à la dernière prévision approuvée par le conseil d'administration, à hauteur d'un pourcentage défini par le même arrêté que celui mentionné au a. »

L'économie générale du budget est considérée comme bouleversée[79] lorsque :

- la prévision actualisée de la capacité d'autofinancement (CAF) est inférieure de 10 % ou supérieure à 20 % à la dernière prévision approuvée par le conseil d'administration ;
- ou la prévision actualisée du prélèvement sur le fonds de roulement est supérieure de 10 % à la dernière prévision approuvée par le conseil d'administration.

Les rapports sur le suivi de l'exécution budgétaire ont été présentés tardivement au conseil d'administration, en décembre, pour les exercices de 2014 à 2017, lors de la même séance que l'adoption du budget pour l'année suivante. Depuis 2018, cette présentation a lieu en octobre ce qui semble plus cohérent pour permettre aux administrateurs d'adopter, le cas échéant, une décision budgétaire modificative rétablissant l'équilibre[80].

Les rapports sur le suivi de l'exécution budgétaire des exercices 2014 à 2019 font apparaitre la prévision actualisée de la capacité d'autofinancement (CAF). En revanche, contrairement aux dispositions de l'article R. 423-25 du CCH, aucune comparaison n'est effectuée avec la prévision initiale du fonds de roulement disponible.

De surcroît, la comparaison de la capacité d'autofinancement en 2018 figurant au budget avec celle mentionnée dans le rapport de suivi de l'exécution budgétaire 2018 révèle une hausse de 24 %, soit un « bouleversement de l'économie générale du budget », sans qu'une décision modificative n'ait été adoptée au cours de l'exercice.

Tableau 21 : Évolution de la capacité d'autofinancement (selon le plan comptable général)

En €	**2017**	**2018**	**2019**
Budget voté	16 824 338	17 222 476	18 954 067
Suivi de l'exécution (atterrissage)	18 224 680	21 372 131	22 118 746
% d'écart entre voté et suivi d'exécution	**8,32%**	**24,09%**	**16,70%**
Réalisé (état réglementaire)	20 364 064	25 262 384	27 015 938
% d'écart entre voté et réalisé	21%	46,68%	42,53%

Source : CRC d'après les budgets et les états réglementaires de l'OPAC

La chambre constate, par ailleurs, des écarts importants entre prévisions budgétaires et réalisations, la situation financière de l'office apparaissant plus favorable dans les comptes définitifs de l'office que celle présentée aux administrateurs lors du vote du budget.

C'est pourquoi elle recommande à l'office d'enrichir le rapport sur le suivi de l'exécution budgétaire en intégrant le prélèvement sur fonds de roulement et d'informer le conseil d'administration du suivi de l'exécution avant la fin de l'exercice, tout en veillant à adopter une décision modificative en cas de bouleversement de l'économie générale du budget.

Dans sa réponse à la chambre, le directeur général de l'office s'est engagé à enrichir, dès octobre 2021, le rapport sur le suivi de l'exécution budgétaire en intégrant le prélèvement sur fonds de roulement et à veiller à adopter une décision modificative en cas de bouleversement de l 'économie générale du budget.

[79] Arrêtés du 19 décembre 2008, puis du 23 décembre 2015 relatif à la détermination des pourcentages intervenant dans l'appréciation d'un bouleversement de l'économie générale du budget des OPH soumis aux règles de la comptabilité commerciale.

[80] Article R. 423-25 du CCH.

9.2- La gestion comptable et la fiabilité des comptes

9.2.1- La certification des comptes

En application des articles L. 823-1 du code de commerce et des articles R. 423-27 et R. 423-28 du CCH, les comptes de l'OPAC ont été certifiés sans réserve par un commissaire aux comptes sur l'ensemble de la période. Une nouvelle mise en concurrence de la mission de commissariat aux comptes a été opérée en 2015. L'office a confié un nouveau mandat de six ans, à compter du 1er janvier 2016, à deux cabinets, en qualité de commissaire aux comptes titulaire et suppléant.

9.2.2- Les états financiers réglementaires

Les comptes sont arrêtés au 31 décembre. Le compte financier de l'office doit ensuite être approuvé par le conseil d'administration avant le 30 juin de l'exercice suivant.

Le compte financier des OPH est constitué d'un bilan, d'un compte de résultat et des documents annexes déterminés par les instructions réglementaires (article R. 423-30 du CCH). Pour les offices soumis aux règles de la comptabilité de commerce, l'annexe V – Informations complémentaires (tableaux 1 à 22) des états réglementaires constitue, avec la présentation des méthodes retenues des états financiers, la partie annexe des comptes annuels définie par le plan comptable général. Elle forme avec le bilan et le compte de résultat un tout indissociable dont l'objectif est de donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'organisme.

Le décret n° 2014-1151 du 7 octobre 2014 a instauré un nouveau cadre financier et comptable pour les organismes d'habitations à loyer modéré, qui harmonise notamment les règles applicables entre les organismes à comptabilité publique et à comptabilité privée.
Les règles du plan comptable général ont été spécifiquement adaptées à l'activité de bailleur social par un règlement de l'autorité des normes comptables (ANC) n° 2015-04 du 4 juin 2015, dont les dispositions s'appliquent depuis le 1er janvier 2016. Par arrêté du 7 octobre 2015, l'instruction comptable applicable aux organismes d'HLM à comptabilité privée a été homologuée et est devenue applicable en novembre 2015.

Un certain nombre de changements de méthodes comptables sont donc intervenus le 1er janvier 2016, parmi lesquels :

- la suppression de la règle d'équilibre entre les amortissements techniques (relatifs aux biens) et les amortissements financiers (relatifs aux subventions) au profit d'un dispositif de suivi de l'autofinancement net, introduit par les article R. 423-9 et R. 423-70 du CCH[81] ;
- les modalités de constitution de la provision pour gros entretien ;
- les modalités de constitution de la provision pour dépréciation des créances douteuses.

Enfin, un office public de l'habitat a l'obligation d'adresser ses comptes annuels au ministre chargé du logement et au préfet du département de leur siège (article L. 484-1 CCH).

Les états financiers de l'OPAC et leurs annexes sont complétés pour tous les exercices de la période examinée. Le compte financier de l'office a été approuvé chaque année en juin par le conseil d'administration.

[81] Avant 2016, l'O
PAC procédait déjà à l'amortissement par composant.

La mise en œuvre de ces nouvelles dispositions comptables est intervenue à la même date que la transformation de l'OPAC du Rhône avec la création au 1er janvier 2016 du nouvel office public de l'habitat de la Métropole de Lyon, ce qui a induit d'importantes opérations de transfert au niveau comptable.

La chambre constate que l'OPAC du Rhône a mis en œuvre dès l'exercice 2016 les nouvelles dispositions comptables, notamment en matière de provisionnement[82], ce qui a eu un impact favorable sur les capitaux propres évalué à hauteur de 616 492 €.

En effet, au 31 décembre 2015 en dehors de la part transférée à LMH, la provision pour gros entretien a diminué de 1,9 M€ à 0,96 M€ en raison des nouvelles modalités de calcul de cette provision qui ne concerne plus que les dépenses d'entretien faisant l'objet de programmes pluriannuels d'entretien, immeuble par immeuble[83]. De même, la dépréciation des créances locataires a été augmentée de 0,34 M€ pour tenir compte du changement de méthode comptable[84].

Par ailleurs, l'article L.411-2 du CCH introduite par la loi du 27 janvier 2017 dite loi Égalité et Citoyenneté, applicable au 1er janvier 2018, a précisé que « *les organismes tiennent une comptabilité interne permettant de distinguer le résultat des activités relevant du service d'intérêt économique général et celui des autres activités* ». Pour les OPH, deux nouveaux états ont été ajoutés à l'annexe XI « Tableaux de ventilation des charges et des produits » du compte financier. L'office a complété ces deux états dès l'exercice 2018 permettant de distinguer le résultat des activités relevant du service d'intérêt économique général et celui des autres activités.

La chambre relève que l'OPAC a adapté sa gestion comptable aux nouvelles dispositions réglementaires.

9.2.3- Les conséquences comptables de la scission

Sur la base du protocole de partition de l'actif et du passif signé le 29 octobre 2015 entre les deux OPH, le transfert des actifs et des passifs vers LMH a été provisionné au compte 687 « dotations pour dépréciation et autres provisions exceptionnelles » à hauteur de 254,2 M€ au 31 décembre 2015, soit la différence entre le montant total de l'actif transféré de 1,58 Mds€ et celui du passif transféré d'un montant de 1,33 Mds€ (cf. annexe n°8).

Les écritures comptables de transfert se sont opérées sur l'exercice 2016 et n'appellent pas d'observation. Ainsi, l'OPAC a transféré vers Lyon Métropole Habitat une partie de ses actifs à hauteur de 1,58 Mds€ et du passif à hauteur de 1,33 Mds€, soit une différence de 251,4 M€ qui a fait l'objet d'une reprise sur provisions au compte 787.

La réalisation des transferts a induit un gain sur l'exercice 2016 de 2,80 M€ à l'office, essentiellement imputable au transfert des titres de la SA Gabriel Rosset, puisque la compensation de trésorerie liée à la vente des titres de participation détenus par l'office a eu lieu en 2016, à hauteur de 2,40 M€.

[82] Nouvelles modalités de constitution de la provision pour gros entretien et de la provision pour dépréciation des créances douteuses – articles 121-3 et 122-4 du règlement ANC n° 2015-04 relatif aux comptes annuels des organismes de logement social.

[83] Article 122-4 du règlement de l'Autorité des normes comptables (ANC) n° 2015-04 relatif aux comptes annuels des organismes de logement social.

[84] Avec notamment la prise en compte de taux de dépréciation pour les créances douteuses sur locataires présents de montants inférieurs à un an de quittancement devra être établi, non plus forfaitairement, mais statistiquement (voire individuellement) afin de refléter la probabilité de non-recouvrement de ces créances. Celle-ci s'appuyant sur l'analyse historique des recouvrements et donc du sort des impayés des exercices précédents.

En 2012, l'OPAC du Rhône avait été autorisé par le département à acquérir l'intégralité des actions détenues par le foyer « Notre Dame des sans abri » et par d'autres personnes physiques ou associations, afin que le département du Rhône, les représentants des locataires et l'OPAC soient les seuls actionnaires de la société anonyme d'HLM Gabriel Rosset. En 2014, l'OPAC détenait des titres à hauteur de 99,92 % du capital, soit 2,37 M€ sur un montant total de 2,4 M€. Le protocole de partition des éléments d'actifs et de passifs a prévu le transfert dans leur intégralité des actions détenues par l'OPAC à LMH, avec un effet au 1er janvier 2016, en contrepartie d'un ajustement de trésorerie de 2,37 M€, qui a été enregistré en produits exceptionnels dans les comptes de l'OPAC en 2016. La même année, l'OPAC a acquis soixante logements appartenant à la SA Gabriel Rosset et situés sur le département du Rhône[85] pour un prix global de 1,93 M€.

Si les transferts ont été opérés au niveau comptable principalement sur l'exercice 2016, la gestion des conséquences induites par ces transferts s'est poursuivie sur les exercices suivants et continue à ce jour, de manière résiduelle.

La scission a induit un travail conséquent des services en matière de gestion des flux locataires, certains locataires, peu nombreux, continuant à payer l'OPAC en lieu et place de LMH, de transferts des marchés, de refacturation de charges concernant l'ancien siège de l'OPAC et le système d'information, de gestion de TVA, de problèmes liées aux avis de taxe foncière, dont certains sont toujours adressés à l'OPAC du Rhône.

9.2.4- Observations relatives aux éléments de l'actif

9.2.4.1- L'état de l'actif

L'annexe VII « État de développement de l'actif » des états financiers regroupe dix-sept fiches qui constituent un inventaire des comptes d'immobilisations. Aux termes de l'instruction comptable, « *leurs totaux doivent être conformes aux soldes des postes concernés du bilan* ». Pour l'exercice 2019, les fiches relatives à l'actif de l'office sont conformes au bilan.

Sur l'ensemble de la période, l'annexe réglementaire du compte financier relative au « récapitulatif des immobilisations » (annexe VII) n'est pas renseignée concernant les comptes « autres ensembles immobiliers » malgré l'existence dans le patrimoine de foyers et de résidences spécialisées.

La chambre invite l'office à compléter les informations relatives aux foyers et résidences spécialisées dans l'annexe réglementaire dédiée.

Le directeur général s'est engagé à intégrer ces informations dans les comptes annuels de l'exercice 2021.

9.2.4.2- L'amortissement de l'actif immobilisé

La méthode des amortissements linéaires est appliquée par l'office depuis une délibération du conseil d'administration de juin 2006, conformément à l'avis n° 2004-11 du 23 juin 2004 de l'ancien Conseil national de la comptabilité (CNC).

L'article 214-9 du règlement n° 2014-03 du 5 juin 2014 de l'autorité des normes comptables (ANC) prévoit que, si, dès l'origine, un ou plusieurs éléments d'un actif ont chacun des utilisations différentes, chaque élément est comptabilisé séparément et un plan d'amortissement propre à chacun de ces éléments est retenu. Les amortissements doivent être calculés en fonction des durées d'utilisation attribuées à chaque composant.

[85] À Brignais, Lentilly, Pusignan, Sainte-Consorce et Villefranche-sur-Saône.

L'office a choisi une décomposition de ses immobilisations corporelles sur la base de neuf composants, dès 2006. Les durées retenues par l'office sont conformes à la fourchette haute des prescriptions de l'instruction comptable qui lui est applicable.

Cependant, la chambre constate que les amortissements en matière de bâtiments administratifs ne sont pas subdivisés par composants. Or, l'instruction[86] prévoit, pour les bâtiments administratifs, une validation par le conseil d'administration sur le choix, l'importance relative et la fréquence de renouvellement des composants retenus ainsi qu'une ventilation appropriée à l'immeuble considéré.

Le directeur général a indiqué, dans sa réponse, qu'une délibération concernant les bâtiments administratifs sera proposée au vote du conseil d'administration de l'office en 2021.

9.2.4.3- La détention de titres de participation

Aux termes de l'instruction comptable, le compte 271 concernant les titres immobilisés retrace les actions détenues dans d'autres organismes d'HLM selon la réglementation en vigueur.

Au 31 décembre 2019, les états réglementaires font apparaître que l'OPAC détient des titres immobilisés de la société d'aménagement du district de Villefranche (SAMDIV)[87] pour un montant total de 18 598,78 € (1 220 titres d'une valeur unitaire de 15,24 €,valeur initiale), dont la valeur du marché a été estimée à 7,81 €. Une provision pour dépréciation d'actifs a été constituée à hauteur de 100 % de la valeur des titres dès 2014.
Le conseil d'administration de l'OPAC a autorisé, en décembre 2015, la cession des actions à la communauté d'agglomération de Villefranche Beaujolais Saône après la transformation de cette société anonyme d'économie mixte en société publique locale. La transformation de cette société s'est opérée au 1er janvier 2019 et depuis, seules les collectivités territoriales[88] limitativement énumérées dans les statuts peuvent détenir des parts sociales. Juridiquement, l'office ne peut plus détenir ces titres. Cette vente est intervenue le 22 juin 2018 mais n'a pas été actée comptablement par l'office.

De même, les états réglementaires au 31 décembre 2019 font apparaître une détention par l'OPAC de 177 actions de la société d'équipement et d'aménagement du Rhône (SERL), société d'économie mixte.

La chambre invite l'office à procéder aux régularisations nécessaires.

9.2.5- Observations relatives aux éléments du passif

9.2.5.1- L'état de la dette et les remboursement partiels d'emprunts

Les états financiers fournissent un état des emprunts et autres dettes financières (tableaux 1 et 2 de l'annexe VIII), qui correspondent aux données du bilan et n'appellent pas d'observations.

En revanche, lors des cessions de patrimoine, le remboursement partiel d'emprunts liés aux logements vendus n'a pas été systématiquement mis en œuvre. Deux facteurs explicatifs ont

[86] Commentaires des comptes instruction comptable issue de l'arrêté u 7 octobre 2015 - compte 21315 Bâtiments administratifs.
[87] Société dont la situation financière difficile a été évoquée dans un rapport de la chambre du 23 septembre 2010 de la Communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône.
[88] À savoir la communauté d'agglomération de Villefrance Beaujolais Saône, les communes d'Arnas, de Balcé, de Cogny, de Dénicé, de Gleizé, de Jassans-Riottier, de Lacenas, du Perréon, de Limas, de Rivolet, de Saint-Cyr6LE Chatoux, de Saint-Etienne-des-Oullières, de Saint-Julien, de Salles-Arbuissonnas-en-Beaujolais, de Vaux-en-Beaujolais et de Villefranche-sur-Saône.

été avancés par les services de l'OPAC : un temps d'instruction des demandes de remboursements partiels relativement long de la part de la Caisse des dépôts et consignation -banque des territoires et des clauses contractuelles de remboursement anticipé défavorables à l'office avec notamment le paiement d'indemnités de sortie élevées.

9.2.5.2- Les provisions

Les provisions, destinées à couvrir des risques et des charges, représentent une charge future et fortement probable à court ou moyen terme. Le montant de la provision n'est pas certain, mais estimable et estimé. Les provisions apparaissent au passif de son bilan comptable[89].

L'évolution des provisions sur la période est marquée par la comptabilisation, en provision pour autres charges, de l'écart entre l'actif et le passif transféré au nouvel office public de l'habitat, Lyon Métropole habitat.

Tableau 22 : Provisions constituées pour risques, pour gros entretien et pour charges

Type de provision – en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Provisions pour risques	14 292 350	11 816 225	3 864 202	2 491 003	2 079 866	3 164 573
Provisions pour gros entretien	9 554 635	8 847 756	819 979	1 305 604	1 088 999	827 029
Autres provisions pour charges	9 337 828	274 549 031	4 955 274	4 483 746	4 346 588	2 982 885
Total provisions	**33 184 813**	**295 213 012**	**9 639 454**	**8 280 353**	**7 515 453**	**6 974 487**

Source : CRC, selon les états financiers

9.2.5.2.1- Les provisions pour gros entretien

Aux termes de l'instruction comptable des organismes d'habitat à loyer modéré[90], « *les dépenses doivent être identifiées dans un programme pluriannuel, immeuble par immeuble. Ce programme peut être une composante du PSP, mais doit comporter trois éléments : l'identification de l'immobilisation objet des travaux d'entretien ; le positionnement dans le temps des travaux d'entretien ; l'estimation de leur montant.*
La provision doit être constituée par immeuble ».

Depuis 2016, la provision pour gros entretien est fluctuante : de 820 000 € en 2016, elle a fortement augmenté en 2017 pour s'établir à 1,3 M€, puis diminué à 1,08 M€ en 2018 pour s'établir à 827 000 € en 2019.

Cette provision est établie d'après un plan pluriannuel prévisionnel portant sur des dépenses d'entretien prévisionnel pour deux années, depuis l'exercice 2013. Ce plan décrit, résidence par résidence, la nature des travaux et leurs coûts prévisionnels. Il est actualisé chaque année.

9.2.5.2.2- Les provisions pour risques

Le contenu de l'annexe des états financiers, fixé par le plan comptable général, est constitué notamment des principes et méthodes d'évaluation des postes de l'actif et des postes du passif dont font partie les provisions.

Trois types de provisions pour risques ont été constitués par l'office : des provisions pour litiges, des provisions en matière de chômage et en matière d'opération d'aménagement.

L'annexe pour l'année 2019 mentionne des provisions pour litiges à hauteur de 571 000 €, qui constatent une estimation actualisée des risques financiers que l'OPAC du Rhône peut être

[89] Articles 322-1 et 322-2 du règlement n° 2014-03 du 5 juin 2014 de l'ANC.
[9090] Chapitre XIV.

amené à payer au titre de dommages construction et de litiges locatifs pour lesquels une procédure judiciaire est en cours, et pour des risques et litiges liés aux charges salariales.

La chambre constate qu'il n'est pas fait mention des méthodes retenues pour le calcul des provisions pour litiges.

Par ailleurs, l'OPAC, qui a opté pour être son propre assureur en matière de chômage, a comptabilisé jusqu'à l'exercice 2019 la provision associée en charge à payer pour dette sociale, sans utiliser les comptes de dotations et de reprises de provision. Au cours de l'exercice 2019, l'office a procédé à l'annulation de la dette sociale chômage en produit exceptionnel pour la comptabiliser en provisions pour risques à hauteur de 916 000 €, conformément aux préconisations réitérées du commissaire aux comptes.

La chambre invite l'office à mentionner les méthodes retenues pour le calcul des provisions pour litiges dans l'annexe aux états financiers.
Dans sa réponse, le directeur général s'est engagé à préciser la méthode d'évaluation des risques pour litiges dans les états financiers 2021.

9.2.5.3- L'enregistrement des subventions d'investissement et les subventions du département

Les instructions comptables applicables aux organismes d'habitation précisent que les subventions d'investissement sont enregistrées au compte 131. Ainsi, ce compte est crédité, dès la notification de la décision accordant la subvention, du montant de la participation prévue par le débit du compte de tiers intéressé (compte 441 s'il s'agit d'une subvention d'une collectivité publique). Ce n'est qu'en l'absence de notification préalable de la subvention que le compte 131 peut être crédité lors de l'encaissement de la subvention.

Les subventions d'investissement imputées au compte 131 doivent ensuite faire l'objet d'une reprise annuelle pour être transférées au compte de résultat. Cette reprise s'effectue pour les constructions selon le rythme d'amortissement de chacun des composants de l'immobilisation, si la subvention a été ventilée, ou selon le rythme d'amortissement du composant « structure », si la subvention n'a pas été ventilée.

Concernant l'OPAC, les comptes « subventions d'investissement inscrites au compte de résultat »[91] et « quote-part des subventions d'investissement virée au résultat de l'exercice »[92] sont respectivement débités et crédités tout au long de la période. L'annexe des états financiers a précisé, depuis 2014, que l'office comptabilise les subventions lors de la réception de la notification de la collectivité territoriale et non plus lors des demandes de fonds.

Cependant, si l'annexe des états financiers pour 2019 a rappelé cette méthode de comptabilisation, elle a précisé que « *par exception, pour certaines subventions faisant l'objet d'incertitudes quant à leur obtention, l'amortissement n'est pratiqué qu'à partir de la date de réception des fonds* ». Ainsi dans les comptes de l'OPAC, les subventions du département du Rhône ont été comptabilisées différemment, ce changement de méthode ayant été avalisé par le commissaire aux comptes.

[91] Compte 139 - Subventions d'investissement inscrites au compte de résultat.
[92] Compte 777- Quote-part des subventions d'investissement virée au résultat de l'exercice.

Tableau 23 : Volume des subventions d'investissement et de la quote-part de subventions virées au résultat

En milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Subventions d'investissement (passif)	393 210	392 234	106 913	106 818	108 773	108 223
Quote-part de subventions d'investissement virées au résultat (c/777)	9 302	12 669	2 645	2 984	2 926	3 702
dont part des subventions du département	*3 863*	*4 509*	*1 463*	*1 816*	*1 788*	*2 523*

Source : CRC d'après les états financiers de l'OPAC

Interrogé sur ce point, l'OPAC a expliqué que certaines subventions devant être versées par le département, dans le cadre de deux conventions triennales signées en janvier 2009 pour les exercices 2009 à 2011 et en juillet 2012 pour les exercices 2012 à 2014, n'avaient pas été versées. La « dette » du département, à l'issue de la scission, envers l'OPAC s'élevait à 25,92 M€ début 2016.

Deux versements du département se sont opérés en 2016 pour un montant total de 4 380 800 €. Un avenant intitulé « avenant commun aux conventions triennales offre nouvelle 2009-2011 et 2012-2014 » a fixé les sommes dues par le département du Rhône à la somme de 21 011 500 €, dont 3 447 500 € au titre de la convention 2009-2011 et 17 564 000 € au titre de la convention 2012-2014. Cet avenant prévoyait des versements échelonnés du département, sous réserve de la production des justificatifs nécessaire par l'OPAC, jusqu'en 2023. Un second avenant, signé en 2019, a permis au Département de solder plus rapidement le montant restant dû de 13 110 500 € correspondant à la convention 2012-2014. Cette somme a entièrement été versée à l'OPAC sur l'exercice 2019[93] soldant ainsi les sommes dues par le Département sur la base des deux conventions de 2009 et 2012.

Ces versements de 2016 à 2019 ont conduit à augmenter la part des subventions du département dans la quote-part de subventions d'investissement virées au résultat.

La chambre constate que l'office a prudemment adapté le mode de calcul des reprises de subvention concernant certaines subventions du département du fait des incertitudes liées à leur encaissement, ces règles de prudence ne pouvant perdurer eu égard au versement du solde par le département du Rhône en 2019.

10- LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse de la situation financière s'est fondée sur les états financiers de l'OPAC du Rhône ainsi que sur les dossiers individuels de situations (DIS) édités par la fédération des OPH de 2014 à 2019, qui permettent de disposer de données de comparaison.

L'analyse a plus particulièrement porté sur la deuxième partie de la période sous revue, c'est-à-dire sur la période 2017-2019, après la scission.

[93] Versement de 3 M€ le 18 octobre, de 3,5 M€ le 1er novembre et de 6,51 M€ le 16 décembre 2019.

10.1- Analyse du compte de résultat

10.1.1- Le résultat de l'exercice : un résultat croissant depuis 2017

Tableau 24 : L'évolution du résultat de l'exercice

En €	2017	2018	2019	Évol. 2017-2019	Évol. moyenne annuelle 2017-2019
Produits d'exploitation	79 363 999	80 764 970	77 295 740	-2 068 259	-2,61%
Charges d'exploitation	69 028 121	67 273 901	64 511 067	-4 517 054	-6,54%
Résultat d'exploitation	10 335 878	13 491 069	12 784 673	2 448 795	23,69%
Produits financiers	1 480 751	1 481 577	1 414 387	-66 364	-4,48%
Charges financières	7 985 219	8 394 260	8 282 536	297 317	3,72%
Résultat financier	-6 504 468	-6 912 683	-6 868 149	-363 682	5,59%
Produits exceptionnels	11 998 077	11 837 917	14 182 499	2 184 422	18,21%
Charges exceptionnelles	5 108 441	4 027 862	4 946 410	-162 031	-3,17%
Résultat exceptionnel	6 889 636	7 810 055	9 236 089	2 346 453	34,06%
Résultat de l'exercice	10 721 046	14 388 441	15 152 613	4 431 567	41,34%
Participation des salariés et impôt sur les bénéfices	435 611	401 720	411 270	-24 341	-5,59%
Résultat net	10 285 435	13 986 721	14 741 343	4 455 908	43,32%

Source : CRC d'après les états financiers réglementaires de l'office

Avant la scission, le résultat net de l'exercice s'est élevé en 2014 à 19,7 M€, ce qui représentait un montant de 442 € par logement ; à la fin de l'exercice 2019, le résultat net s'élève à 14,7 M€, soit 1 105 € par logement. Depuis 2017, le résultat net de l'exercice a fortement augmenté (+ 4,4 M€), principalement sous l'effet de la progression du résultat d'exploitation. Cette croissance du résultat net s'explique, par ailleurs, par une hausse significative du résultat exceptionnel, passant de 6,9 M€ en 2017 à 9,2 M€ en 2019.

10.1.2- Les produits : une progression du chiffre d'affaires et des produits exceptionnels

Tableau 25 : Évolution des produits

En €	2017	2018	2019	Évol. 2017-2019
Loyers	57 366 250	57 116 220	58 297 378	1,62%
dont loyers des logements conventionnés	*46 996 451*	*46 553 711*	*46 932 786*	-0,14%
dont loyers des résidences et foyers	*6 283 460*	*6 358 113*	*6 595 358*	4,96%
Récupération des charges locatives	10 096 013	10 282 969	10 581 308	4,81%
Produit des ventes	2 694 301	4 858 055	6 054 680	124,72%
Prestations de services et produits des activités annexes	617 586	550 154	343 947	-44,31%
Sous-total produits des activités	**70 774 150**	**72 807 397**	**75 277 314**	**6,36%**
Production stockée	2 167 915	2 021 960	-2 092 833	-196,54%
Production immobilisée	1 204 078	1 397 277	1 074 537	-10,76%
Reprises amortissements et provisions	4 174 687	3 430 109	2 255 431	-45,97%
Autres produits d'exploitation	1 043 169	1 108 227	781 290	-25,10%
Total produits d'exploitation	**79 363 999**	**80 764 970**	**77 295 740**	**-2,61%**
Total produits financiers	**1 480 751**	**1 481 577**	**1 414 387**	**-4,48%**
Produits de cessions d'actifs	4 858 238	5 583 406	6 165 605	26,91%
Subventions d'invest. Virées au résultat de l'exercice	2 984 144	2 925 700	3 702 366	24,07%
Reprises sur dépréciations et provisions	1 746 831	1 057 732	1 318 290	-24,53%
Autres produits exceptionnels	2 408 864	2 271 078	2 996 239	24,38%
Total Produits exceptionnels	**11 998 077**	**11 837 917**	**14 182 499**	**18,21%**
Total des produits	**92 842 827**	**94 084 463**	**92 892 626**	**0,05%**

Source : CRC d'après les états financiers réglementaires de l'office

Les produits s'élevaient en 2014 à 329 M€ en 2014 ; à la suite de la scission, en 2017, les produits se sont élevés à 92,9 M€.

Comme le montre le tableau ci-dessus, les produits issus de l'activité ont nettement augmenté de + 6 % passant de 70,8 M€ en 2017 à 75,3 M€ en 2019.

Constitués à 77 % des loyers, ceux-ci ont maintenu leur progression depuis la scission compte tenu du développement de l'offre de logements[94] (cf. partie patrimoine). Cette progression des loyers, qui sont passés de 57,4 M€ en 2017 à 58,3 M€ en 2019, est principalement liée à la mise en service de nouveaux logements, malgré l'impact de la réduction du loyer de solidarité (2,1 M€ en 2019 ; 1,9 M€ en 2018), disposition issue de la loi de finances pour 2018.

Les loyers issus des foyers et résidences sociales ou spécialisées, qui ne sont pas concernés par le dispositif de RLS et représentent 11 % du total des loyers, ont aussi nettement progressé sur la période et en 2019, ils représentent 6,6 M€ de produits contre 6,3 M€ en 2017, compte tenu notamment de la livraison d'une résidence spécialisée.

Les produits issus des prestations de services et activités annexes sont essentiellement constitués de ressources provenant de son activité d'aménageur et notamment de la rémunération de l'OPAC (118 000 € en 2019) en tant qu'aménageur sur les six opérations d'aménagement qu'il pilote.

Les ressources issues de ventes ont progressé sur la période 2017-2019, de 2,7 M€ en 2017 à 6 M€ en 2019 et proviennent des activités annexes à l'activité principale de gestion locative. Ces produits sont issus de la vente de terrains aménagés dans le cadre des opérations d'aménagement gérés par l'OPAC et de la vente de logements, constituées par les levées d'options enregistrées dans le cadre de l'activité de « prêt social location accession » (PSLA[95]).

Au total, le chiffre d'affaires de l'office, constitué des loyers des logements familiaux, des redevances des foyers, des ventes et des produits des activités annexes, a connu une croissance régulière, passant de 60,4 M€ en 2017 à 64,7 M€ en 2019, soit une évolution de 7,1 %.

[94] 1 034 mises en services entre 2016 et 2019 (hors 2020).
[95] Le prêt social location accession est un prêt conventionné consenti pour financer la construction ou l'acquisition de logements neufs qui feront l'objet d'un contrat de location-accession.

Tableau 26 : Évolution du chiffre d'affaires (hors récupération de charges) entre 2017et 2019

En milliers d'€	2017	2018	2019
Ventes de terrains aménagés	2 253	4 416	4 435
Ventes d'immeubles bâtis	441	442	1 619
Total des ventes	**2 694**	**4 858**	**6 054**
Loyers résidences tous publics	47 851	47 330	48 109
Loyers résidences spécialisées	6 283	6 358	6 595
Garages, commerces	3 086	3 260	3 291
Surloyers	146	168	302
Prestations de services	168	126	119
Autres produits de location divers	185	254	190
Total loyers et prestations	**57 719**	**57 496**	**58 606**
Chiffre d'affaires	**60 413**	**62 354**	**64 660**

Source : CRC sur la base des états financiers de l'OPAC. Le chiffre d'affaires présenté ne comprend pas la récupération de charges locatives.

La récupération des charges locatives a parallèlement augmenté passant de 10,1 M€ en 2017 à 10,6 M€ en 2019.

Les produits d'exploitation totaux permettent d'identifier le poids des ressources de l'ensemble des activités de l'office, dont en particulier la production stockée, qui est importante pour les actions de promotion immobilière, et la production immobilisée.

La production stockée et les ventes, rapportées au coût de l'activité aménagement et accession, ont présenté sur la période une marge en baisse, qui est passée de 0,65 M€ en 2017, à 0,91 M€ en 2018 et à - 0,2 M€ en 2019.

Les produits financiers se sont élevés à 1,4 M€ en 2019, sont globalement stables sur la période 2017-2019, et sont constitués des produits de placement. Leur niveau élevé par rapport à la médiane des offices (106 € par logement en 2019, contre 22 € par logement pour la médiane des OPH[96]) s'explique par le niveau très confortable de la trésorerie de l'office, 63 M€ de trésorerie nette, correspondant à 11 mois de quittancement.

Les produits exceptionnels, ont fortement progressé sur la période, passant de 12 M€ en 2017 à 14,2 M€ en 2019. Conjuguée à la baisse des charges exceptionnelles, cette hausse a contribué à la hausse du résultat de l'exercice. Leur part dans le total des produits a aussi progressé et s'élève à 15 % en fin de période.
Tout d'abord, les cessions d'éléments d'actifs se sont nettement accrues pour atteindre 6,2 M€ en 2019. La politique de cession de l'OPAC explique cette évolution avec une cinquantaine de logements cédés par an (cf. partie patrimoine), qui représente en 2019, une plus-value de l'ordre de 3,4 M€.

Par ailleurs, les subventions d'investissement virées au résultat ont également augmenté pour atteindre 3,7 M€ en 2019, ce qui s'explique par la reprise des subventions d'investissement du département du Rhône dans les résultats de l'office.

Les produits exceptionnels comprennent en outre les dégrèvements de taxes foncières obtenus en contrepartie de travaux engagés en matière d'accessibilité et d'économies d'énergie (0,6 M€ en 2019).

[96] Données du DIS 2019 pour la médiane des OPH.

Enfin, le montant du poste reprise sur provision s'explique pour partie par la reprise de dépréciations sur des immobilisations démolies.

10.1.3- Les charges : une nette maîtrise des charges d'exploitation depuis 2017, des frais de fonctionnement supérieurs à la moyenne

Tableau 27 : Évolution des charges

en €	2017	2018	2019	Évol. 2017-2019 en %
Achats et services extérieurs	29 632 516	28 315 955	25 659 388	-13,41%
dont récupérables s/ locataires	*8 521 823*	*8 773 403*	*9 204 894*	8,02%
Charges de personnel	12 553 729	11 878 339	11 015 440	-12,25%
dont récupérables s/ locataires	*1 529 993*	*1 403 381*	*1 204 880*	-21,25%
Impôts et taxes	5 869 848	6 029 876	5 977 108	1,83%
dont récupérables s/ locataires	*1 058 164*	*1 102 666*	*1 081 871*	2,24%
Autres charges de gestion courante	1 225 252	846 245	668 384	-45,45%
dont perte sur créances irrécouvrables	*1 040 150*	*748 894*	*644 466*	-38,04%
Dotations aux amortissements et provisions	19 746 776	20 203 486	21 190 749	7,31%
Total charges d'exploitation	**69 028 121**	**67 273 901**	**64 511 067**	**-6,54%**
dont récupérables s/ locataires	11 109 980	11 279 450	11 491 645	3,44%
Total Charges financières	**7 985 219**	**8 394 260**	**8 282 536**	**3,72%**
Total Charges exceptionnelles	**5 108 441**	**4 027 862**	**4 946 410**	**-3,17%**
dont valeur comptable des actifs cédés	2 561 498	2 639 347	2 445 117	-4,54%
dont dotations aux dépréciations	680 418	317 088	1 288 217	89,33%
Participation des salariés et impôt sur les bénéfices	435 611	401 720	411 270	-5,59%
Total charges	**82 557 392**	**80 097 743**	**78 151 283**	**-5,34%**

Source : CRC d'après les états financiers réglementaires de l'office

Les charges s'élevaient en 2014 à 309 M€ en 2014 ; à la suite de la scission, en 2017, les charges se sont élevées à 82,6 M€ et ont progressivement diminué jusqu'à atteindre un montant de 78,2 M€ à la fin de l'exercice 2019, conséquence de la stratégie de maîtrise des coûts décidée par la direction générale de l'office.

La diminution des charges provient de la baisse des charges d'exploitation (64,5 M€ en 2019, contre 69 M€ en 2017).

En premier lieu, les charges de personnel, 11 M€ en 2019, ont nettement diminué de près d'1,5 M€ sur les trois derniers exercices (cf. partie ressources humaines), conséquence directe de la stratégie de baisse des effectifs et des coûts issus du « projet d'entreprise » mis en œuvre en 2019. Hors régie, les frais de personnel de l'OPAC sont passés de 11,7 M€ en 2017 à 10,3 M€ en 2019. Alors que ces frais représentaient 20,4 % des loyers perçus en 2017, ils ne représentent plus que 17,8 % du total des loyers en 2019.

Les achats de matières, fournitures et prestations de services ont également nettement diminué au cours de cette période passant de 29,6 M€ à 25,7 M€. Hors achats liés à la production de stocks immobiliers (3,3 M€), les achats (4,2 M€) ont baissé ainsi que les achats de services (17,5 M€ en 2019 contre 18,7 M€).

Divers frais de fonctionnement présentent une baisse et illustrent la stratégie de maîtrise des coûts développée par l'OPAC à la suite de la scission : les primes d'assurance ont diminué, le montant ainsi que le recours au personnel extérieur et les honoraires (1,68 M€ en 2019 contre 2 M€ en 2017). Des économies ont pu être dégagées sur les contrats de prestations et charges

de fonctionnement liées à la maintenance, l'entretien et le gros entretien, qui sont passées de 7,5 M€ en 2017 à 6,6 M€ en 2019, cette évolution étant liée à des renégociations de contrats mais aussi à une baisse de la maintenance du patrimoine. Les frais de maintenance par logement sont, à partir de 2018, inférieurs à ceux constatés dans l'ensemble des OPH (512 € de charges de maintenance par logement contre une médiane des OPH de 614 € par logement[97]).

En revanche, le poste de charges relatif aux impôts et taxes a augmenté entre 2017 et 2019 et représente près de 10 % des charges d'exploitation de l'office. Il est essentiellement constitué de la taxe foncière payée par l'OPAC en tant que propriétaire d'un parc de logements, de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, charge récupérable auprès des locataires et de la taxe sur les salaires.

Le montant des taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) acquittées par l'OPAC est passé de 3,6 M€ en 2017 à 3,9 M€ en 2019, compte tenu de l'évolution des valeurs locatives issues des lois de finances et des taux ainsi que de la fin de certaines exonérations. En effet, conformément aux dispositions issues l'article 1384 A du code général des impôts (CGI), les constructions neuves de logements sociaux peuvent bénéficier, sous conditions, d'une exonération de TFPB de longue durée. L'OPAC a par ailleurs bénéficié, dans les conditions prévues à l'article 1391 E du CGI, de dégrèvements de TFPB au titre des travaux d'économies d'énergies, d'un montant de 0,6 M€ en 2019. Au total, la charge de TFPB supportée par l'office apparaît nettement inférieure à la valeur médiane des autres organismes, et représente en 2019, 291 € par logement contre 481 € par logement, valeur médiane constatée sur l'ensemble des OPH. Ce bas niveau de TFPB, est imputable à la moindre pression fiscale portant sur ce territoire et au renouvellement du parc.

Au total, les données de comparaison publiées par la fédération des OPH, montrent que les frais de fonctionnement[98] de l'OPAC ont nettement diminué et représentent, en 2019, un montant de 1 222 € par logement alors que les frais de fonctionnement rapportés au nombre de logements atteignaient 1 452 € après la scission en 2016. Cette baisse des frais de fonctionnement depuis 2016 rapproche l'OPAC de la moyenne des OPH, qui présentent des frais de fonctionnement correspondant à 1 082 € par logement en 2019.

Les dotations aux amortissements et aux provisions ont progressé pour atteindre 21,2 M€ en 2019 et sont principalement constituées des dotations aux amortissements sur les résidences, qui ont augmenté compte tenu de la croissance du parc de logements, ainsi que des dotations de provisions pour gros entretien.

Enfin, malgré une provision en hausse et des risques identifiés sur ce poste, les pertes pour créances irrécouvrables constatées, qui révèlent le coût des impayés de loyers pour l'OPAC, sont en baisse mais pèsent sur le résultat d'exploitation et se sont élevées à un montant total de 2,4 M€ sur la période 2017-2019 (0,6 M€ en 2019). Compte tenu de la hausse des impayés en 2019, les pertes pour créances irrécouvrables pourraient progresser au cours des prochains exercices.

Au total, les charges d'exploitation, en baisse, illustrent la stratégie de maitrise de coûts mise en œuvre depuis la scission par la direction générale de l'office.

De 2017 à 2019, compte tenu du développement de l'offre locative et de la souscription de nouveaux emprunts pour financer les nouvelles résidences, les charges financières ont progressé (+0,3 M€) pour atteindre 8,3 M€ en 2019.

[97] Données du DIS 2019.

[98] La notion de frais de fonctionnement retenue par la FOPH comprend les frais de personnel, non récupérables ainsi que les autres charges et frais de gestion (achats, prestation de service, honoraires…) non récupérables.

Concernant les charges exceptionnelles (4,9 M€ en 2019), elles sont relativement stables sur la période et comprennent notamment la comptabilisation des valeurs comptables des actifs cédés.

10.1.4- La formation de l'autofinancement : un haut niveau « d'autofinancement HLM »

Tableau 28 : La capacité d'autofinancement et autofinancement net HLM

En €	2017	2018	2019	Évol. en 2017-2019
Résultat de l'exercice	**10 285 435**	**13 986 721**	**14 741 343**	**43,3%**
+ Dotations aux amortissements et aux dépréciations (c/68)	21 281 031	21 633 264	23 271 170	**9,4%**
- Reprises sur amortissements, aux dépréciations et provisions(c/78)	-5 921 518	-4 487 841	-3 573 721	**-39,6%**
+ Valeurs comptables des éléments d'actifs cédés, démolis, remplacés, mis au rebut (c/675)	2 561 498	2 639 347	2 445 117	**-4,5%**
- Produits des cessions d'éléments d'actifs (c/775)	-4 858 238	-5 583 406	-6 165 605	**26,9%**
- Quote-part des subventions d'investissement virée au résultat de l'exercice (c/777)	-2 984 144	-2 925 700	-3 702 366	**24,1%**
Capacité d'autofinancement (PCG)	**20 364 064**	**25 262 384**	**27 015 938**	**32,7%**
Autofinancement courant HLM	**7 563 776**	**10 178 020**	**10 906 074**	**44,2%**
Autofinancement net HLM	**7 670 503**	**10 975 952**	**12 277 967**	**60,1%**

Source : CRC d'après les états financiers réglementaires de l'office

Le résultat

Depuis la scission, le résultat de l'exercice a fortement augmenté de + 43 % et a atteint un montant de 14,7 M€ en 2019. Il représente 25 % du montant total des loyers et rapporté au nombre de logement, il atteint 1 105 € par logement, ce qui correspond à un niveau élevé par rapport à la valeur médiane constatée sur l'ensemble des OPH, qui est de 444 € par logement en 2019. Ce haut niveau de résultat est la conséquence de plusieurs tendances qui se dégagent des comptes de ces trois exercices.

Tout d'abord, l'effet conjugué de la croissance des loyers, résultat du développement de l'offre, et de la maitrise des charges d'exploitation, conséquence de la mise en œuvre du « projet d'entreprise », a entrainé un redressement de la marge brute liée à l'activité de gestion locative et une hausse de l'excédent brut d'exploitation[99]. Celui-ci a atteint 9,2 M€ en 2019. Par ailleurs, la croissance du résultat exceptionnel (+ 2,3 M€) résultant, notamment, des plus-values relatives aux cessions de patrimoine, a fortement contribué à la croissance du résultat de l'exercice.

Le résultat financier, qui s'est élevé à - 6,9 M€ en 2019 alors qu'il était de - 6,5 M€ en 2017, pèse de manière croissante sur le résultat de l'exercice.

La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF[100]) correspond à l'ensemble des ressources financières, générées par les activités, disponibles pour financer les investissements. Celle-ci constitue la principale source de fonds propres utilisés par l'office pour financer ses opérations d'investissement.

[99] Spécificité du secteur, l'excédent brut d'exploitation, calculé pour les OPH, et présenté dans les états réglementaires des OPH comprend les charges financières liées aux emprunts des opérations de construction.

[100] Son calcul, à partir du résultat net, vise à neutraliser les opérations d'ordre telles que les dotations et reprises sur amortissements et provisions, qui n'ont pas d'impact sur la trésorerie, puisqu'elles ne donnent lieu à aucun décaissement ni encaissement.

De 2017 à 2019, les marges de manœuvres de l'OPAC ont nettement augmenté et l'office a accru de manière significative sa capacité d'autofinancement et donc sa capacité à investir sur son patrimoine. La CAF est passée de 20,4 M€ en 2017 à 27 M€ en 2019, ce qui correspond à une augmentation de 33 %.

L'autofinancement net HLM

L'article R. 423-1-4 du CCH définit un ratio d'autofinancement spécifique aux organismes de logement social : « l'autofinancement net HLM ». Celui-ci correspond à la capacité d'autofinancement, nette des remboursements du capital des emprunts liés à l'activité locative, à l'exception des remboursements anticipés.

Pour l'OPAC du Rhône, cet autofinancement net HLM s'est élevé à 7,7 M€ en 2017 et a augmenté, en raison de l'amélioration des résultats et ce, malgré la croissance des annuités de la dette, pour atteindre 12,3 M€ en 2019, soit une hausse de + 60 % sur les trois dernières années. L'autofinancement net a progressé plus vite que la CAF, en raison d'une progression des remboursements en capital des emprunts inférieure à celle de la CAF.

Cet autofinancement représente, en 2019, 21,1 % des loyers et 920 € par logement, soit près du double de l'autofinancement net rapporté au nombre de logement du secteur (valeur médiane des OPH en 2019 : 447 € par logement).

Le ratio d'autofinancement net, rapporté au total des produits d'activité et financiers, défini à l'article R. 423-9 du CCH, atteint, en 2019, 18,6 % contre une valeur médiane du secteur de 11,2 %.

En conclusion, la stratégie de maitrise des charges conjuguée à la poursuite du plan de développement a porté ses fruits et l'OPAC dispose, en 2019, d'un niveau d'autofinancement très supérieur aux valeurs médianes du secteur et de marges de manœuvre importantes pour mettre en œuvre sa politique d'investissement.

Dans sa réponse à la chambre, l'OPAC a tenu à préciser que cet autofinancement sera mis au service d'un nouveau plan d'investissement à partir de l'exercice 2021. Le débat d'orientations budgétaires 2021 et un nouveau plan stratégique de patrimoine, qui sera soumis en octobre 2021 à l'approbation du conseil d'administration, viseront à revoir les modalités de financement de l'investissement. Cette nouvelle stratégie repose sur un usage de l'autofinancement dédié à une croissance prévisionnelle du parc de 260 logements par an, et sur une nouvelle politique volontariste de rénovation énergétique des logements.

10.2- Analyse bilancielle

10.2.1- La structure du bilan

La scission de l'OPAC en deux entités en 2016 s'est traduite par le transfert de l'actif et du passif à l'OPH métropolitain. Alors que le bilan de l'OPAC s'élevait en 2014 à 2 311 M€, il s'établit au 31 décembre 2019 à 797,5 M€ comme suit :

Tableau 29 : Bilan financier au 31 décembre 2019

Actif		Passif	
Actif immobilisé	**654 029 340**	**280 489 395**	**Capitaux propres**
Immobilisations incorporelles	3 767 351	87 528 969	Dotations et réserves
Immobilisations corporelles	603 937 970	69 996 579	Report à nouveau
Immobilisations corporelles en cours	44 309 134	14 741 343	Résultat de l'exercice
Immobilisations financières	2 014 885	108 222 504	Subventions d'investissement
Actifs circulants	**143 512 691**	**517 052 637**	**Passif circulant**
Stocks et en-cours	15 413 730	6 974 487	Provisions
Fournisseurs débiteurs	480 237	458 296 971	Dettes financières
Créances d'exploitation	26 496 750	32 029 931	Crédits et lignes de trésorerie
Créances diverses	1 672 790	2 015 984	Locataires, acquéreurs, emprunteurs, loc.-acq., et org. payeurs d'APL
Disponibilités	96 729 693	8 308 662	Dettes d'exploitation
Charges constatées d'avance	110 308	2 552 831	Dettes diverses
Charges à répartir sur plusieurs exercices	2 609 183	6 873 771	Produits constatées d'avance
Total actif	**797 542 031**	**797 542 032**	**Total passif**

Source : CRC d'après les états financiers réglementaires de l'office pour l'exercice 2019

L'actif

L'actif immobilisé net s'élevait à 654 M€ en 2019 et a progressé de 8 % depuis 2017, conséquence du développement du nombre de logements et foyers détenus par l'office et de la réhabilitation des logements figurant dans le patrimoine de l'office.

L'actif circulant, d'une valeur de 125 M€, est en retrait sur la période 2017-2019 (- 5%).

La baisse des créances d'exploitation (- 88,3 %) s'explique par la diminution des subventions à recevoir en provenance des collectivités publiques (département).

La hausse des disponibilités et des placements s'explique par la croissance de la trésorerie depuis 2017.

Le passif

Le montant des capitaux propres a augmenté de 12 % sur la période, pour atteindre 280,5 M€ en 2019. Ils représentent 35 % du passif de l'office. Les résultats, continuellement bénéficiaires sur la période, sont à l'origine de cette augmentation. Les capitaux propres comprennent également des subventions d'investissement (108,2 M€) dont le montant net a peu évolué (+ 1 % de 2017 à 2019), réduisant leur part dans les capitaux propres de l'office (de 44 % en 2017 à 39 % en 2019).

Les dettes financières constituent 57 % du passif de l'OPH. Elles ont augmenté de 8 % entre 2017 et 2019, compte tenu de la stratégie d'endettement de l'OPAC. Sur cette période, la progression des dettes financières demeure inférieure à celle des capitaux propres.

10.2.2- Les modalités de financement des investissements

Tableau 30 : Le financement des dépenses d'investissement

En €	2017	2018	2019	Montants cumulés 2017-2019
CAF brute PCG	20 364	25 262	27 016	72 642
CAF disponible	19 510	24 150	26 224	69 884
- remboursements du capital de la dette	16 623	21 006	15 340	52 969
+Produits de cessions d'éléments d'actif immobilisé	4 955	5 583	6 166	16 704
= Financement propre disponible (a)	7 842	8 727	17 050	33 619
+ Subventions d'investissement	3 080	4 785	3 152	11 017
+ Nouveaux emprunts	56 510	33 622	36 215	126 347
- Dépenses d'investissements	**55 268**	**48 616**	**41 066**	**144 950**
- Variation nette des dépôts et cautionnement reçus	-21	-9	164	134
-Dotations nettes des reprises sur dépréciation d'actif circulant (stocks, créances douteuses et VMP)	-278	78	733	533
Variation du Fonds de Roulement Net Global	**12 463**	**-1 551**	**14 454**	**25 366**

Source : CRC d'après les états financiers réglementaires.

Comme le montre l'évolution de l'actif immobilisé depuis 2017, l'office a produit un effort d'investissement important d'un montant de 145 M€ de 2017 à 2019. Ces investissements (cf. interventions patrimoniales) se répartissent entre les additions et remplacements de composants pour 21 M€, et les constructions neuves et acquisitions du foncier, pour 124 M€. Si l'effort d'investissement consenti pour le remplacement de composants est proche de ce qui se pratique en moyenne par les autres OPH, le développement du parc de l'OPAC apparaît très supérieur à la moyenne nationale.

Pour financer cet important effort d'investissement, l'office a contracté de nouveaux emprunts à hauteur de 126,3 M€, auxquels viennent s'ajouter 11 M€ de subventions, représentant seulement 7 % des investissements. Les cessions de patrimoine ont contribué de manière croissante au financement de l'investissement et constituent un apport financier de 16,7 M€. Compte tenu de la progression de l'autofinancement et d'un recours important à l'emprunt, le fonds de roulement s'est accru de plus de 25 M€ sur les trois derniers exercices.

La stratégie d'investissement de l'OPAC du Rhône apparaît donc soutenable, malgré le faible niveau de subventionnement dont il dispose. La capacité d'autofinancement disponible reste bien supérieure aux remboursements du capital des emprunts et permet de dégager un haut niveau de financement disponible pour les investissements et de générer une hausse du fonds de roulement et de la trésorerie.

10.2.3- Un fonds de roulement croissant, un niveau de trésorerie confortable

Tableau 31 : Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.

En Milliers d'euros	2017	2018	2019	Médiane OPH 2019
Fonds de roulement (1)	45 351	48589	68 333	
En € par logement	*3 472*	*3 669*	*5 121*	*2 063*
- Besoin en fonds de roulement (2)	-1 210	+8 170	+4 956	
Trésorerie (1)-(2)	**46 561**	**40 419**	**63 377**	
En € par logement	*3 564*	*3 052*	*4 769*	*2 702*

Source : CRC d'après les états financiers réglementaires et le DIS 2019

Le fonds de roulement
Le fonds de roulement mesure les ressources durables dont dispose l'office pour financer son cycle d'exploitation. Il est calculé par la différence entre ressources permanentes (capitaux propres, provisions et dettes à long terme) et emplois permanents (actifs immobilisés). Il s'élève à 68,3 M€ en 2019.

Entre 2017 et 2019, le fonds de roulement a fortement augmenté de +50% (+ 39,6 M€), la hausse des immobilisations (+ 85,7 M€) ayant été plus que compensée par celle des capitaux propres (+ 40 M€) et de l'encours de dette (+ 73, 4M€). Quant aux provisions, elles ont diminué sur la période de -2,6 M€.

Ce haut niveau de fonds de roulement (68,3 M€), représentant l'équivalent d'une ressource de 5 121 € par logement, contre une valeur médiane pour les OPH en 2019 de 2 031 €, atteste de la solidité de la structure financière de l'OPAC.

Le besoin en fonds de roulement
Le besoin en fonds de roulement (BFR) est constitué par la différence entre l'actif circulant et les dettes à court terme. Lorsqu'il est positif, il mobilise de la trésorerie tandis que lorsqu'il est négatif, il constitue une ressource. Il s'élève à 5 M€ en 2019 et a cru depuis la scission.

Le BFR de gestion est principalement constitué, en emplois, de subventions à recevoir (16 M€ en 2019) et de créances sur les locataires (5,4 M€ en 2019). En ressources, il est avant tout constitué des dettes sur fournisseurs (4 M€).

L'OPAC se distingue par le poids des stocks (15 M€ en 2019) dans son actif circulant, lié à son activité de promotion immobilière et d'aménageur, ce qui entraine un besoin en fonds de roulement positif.

La trésorerie
La trésorerie[101], qui est dégagée en retranchant du fonds de roulement le besoin en fonds de roulement, atteint 63,4 M€ en 2019.

L'OPAC dispose donc d'une trésorerie très abondante, qui représente sept mois de dépenses et 4 749 € par logement (contre 2 702 € par logement pour la valeur médiane des OPH en 2019).

10.2.4- Le potentiel financier

La notion de potentiel financier, dans le secteur du logement social, correspond à l'écart entre les ressources de long terme et les emplois de long terme, après financement de son patrimoine locatif. Il se déduit du fonds de roulement en retranchant les provisions pour risques et charges et les dépôts de garantie des locataires. Cet indicateur constitue un indicateur de l'autonomie financière de l'office.
Celui-ci atteint 57,6 M€ en 2019 et suit la même tendance que le fonds de roulement, à savoir une nette croissance notamment en 2019.

Exprimé en euros par logement, le potentiel financier de l'office (4 382 € par logement en 2019), est nettement supérieur à la valeur médiane constatée en 2019, 1 542 € par logement.

[101] Il s'agit de la trésorerie active, nette des lignes de trésorerie.

10.2.5- L'encours de dette : un endettement croissant mais soutenable

Tableau 32 : L'endettement

En milliers d'€	2017	2018	2019	Evol. 2017-2019
CAF PCG	20 364	25 262	27 016	32,7%
Encours de dette (en milliers d'€)	415 191	427 806	448 681	8,1%
Annuités de la dette	19 677	21 479	22 203	12,8%
Dont intérêt	*7 837*	*8 305*	*8 257*	*5,4%*
Dont remboursement du capital	*11 840*	*13 174*	*13 946*	*17,8%*
Annuités en % des loyers	33,60%	37,40%	37,80%	12,5%
Annuités en € par logement	1 478	1 607	1 650	11,6%
Capacité de désendettement (en années)	20,4	16,9	16,6	

Source : CRC d'après les états financiers réglementaires et DIS 2019.

L'encours de dette[102] de l'OPAC s'élevait avant la scission à 1 248 M€. À la suite du transfert des éléments du passif relatifs à l'actif immobilisé à l'office métropolitain, l'encours représentait en 2016, un montant de 375 M€ qui a fortement augmenté depuis cette date. Au 31 décembre 2019, la dette de l'OPAC est de 448,7 M€, correspondant à un endettement net sur la période de + 74 M€ depuis la scission. Cette évolution importante est cohérente avec l'effort d'investissement soutenu réalisé par l'office depuis la scission.

En conséquence, l'OPAC a supporté une annuité de la dette croissante sur la période 2017-2019, passant de 19,7 M€ à 22,2 M€.

L'encours de dette est constitué, à hauteur de 80 % du total, d'emprunts à taux indexé sur le livret A, sur des durées longues de 40, voire 50 ans, contractés avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC), banque des territoires. 12 % de l'encours est indexé sur des taux variables et le reste de l'encours soit 7 % (31 M€) apparaît dans les états réglementaires comme des emprunts dit « structurés ».

Constitué presqu'exclusivement d'emprunts en euros indexés sur des indices classiques, l'encours de dette de l'OPAC ne présente pas de risque majeur.

Peu de refinancements ont été opérés par l'OPAC au cours de la période de contrôle, compte tenu des conditions de refinancements des prêts CDC. Un refinancement est intervenu en 2017 sur un ensemble d'emprunts, indexés sur le livret A, comprenant des marges de 1 à 1,5 %, d'un capital restant dû de 28 M€, en vue de refinancer ces contrats avec la CDC pour baisser les marges. Ce refinancement a permis de dégager un gain actuariel et n'appelle pas d'observations.

S'agissant de la gestion de dette, l'office dispose d'une stratégie de gestion de dette formalisée, qui mériterait d'être présentée au conseil d'administration. La stratégie de gestion de dette repose sur deux objectifs : garantir la rentabilité à long terme de chaque opération de construction (financement adapté à chaque type de produit) et maintenir un niveau d'annuités acceptables par rapport aux loyers à moyen terme, en veillant au profil du tableau d'amortissements prévisionnels.

[102] Dettes financières constatées au bilan hors dépôts, intérêts courus, intérêts compensateurs et hors ligne de trésorerie et refinancements de dette.

Enfin, la capacité de désendettement[103] permet d'apprécier la capacité de l'office à rembourser l'ensemble de sa dette en calculant le nombre d'années qu'il lui faudrait pour se désendetter, s'il consacrait l'intégralité de sa CAF à rembourser sa dette.

L'OPAC présente en 2019 une capacité de désendettement de 17 années, soit un niveau satisfaisant pour le secteur du logement social. Cet indicateur s'est par ailleurs amélioré depuis la scission.

Si l'OPAC s'est endetté depuis la scission, la dette de l'office ne présente ni risque majeur en termes de taux, ni risque en termes de soutenabilité à moyen terme.

Au vu de la solidité du bilan, de la progression des fonds propres et de l'abondance de la trésorerie, l'OPAC a disposé de marges de manœuvre financières, qui auraient pu lui permettre de financer un volume d'investissements annuels plus important, notamment pour améliorer l'entretien de son parc de logements et ce, malgré les impacts des dispositions issues de la loi de finances de 2018 et notamment de la RLS.

[103] Capacité de désendettement = encours de dette/CAF(PCG).

11- ANNEXES

11.1- ANNEXE 1 : Article 38 de l'ordonnance du 19 décembre 2014, texte applicable à la scission de l'OPAC

Contenu de l'article 38 de l'ordonnance n° 2014 1543 du 19 décembre 2014 portant diverses mesures relatives à la création de la Métropole de Lyon

Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

1° L'article L. 421-6-1 est ainsi rédigé :
« *Art. L. 421-6-1.-I.-Au plus tard le 1er mars 2015 et après délibération en ce sens du conseil de la métropole de Lyon, un décret pris dans les conditions prévues à l'article L. 421-7 crée un nouvel office public de l'habitat, dénommé " OPH de la métropole de Lyon ".*
Cet office public de l'habitat, rattaché à la métropole de Lyon, exerce, à compter du 1er janvier 2016, en lieu et place de l'office public de l'habitat dénommé " OPAC du Rhône ", l'activité antérieurement exercée par ce dernier dans le périmètre défini à l'article L. 3611-1 du code général des collectivités territoriales.
II.- Sont transférés à l'office public de l'habitat dénommé " OPH de la métropole de Lyon ", après avis du conseil général du Rhône, les éléments d'actif et de passif afférents aux ensembles immobiliers et à leurs annexes, aux logements et à leurs accessoires, aux foyers logement, aux locaux commerciaux, aux dépendances de ces immeubles et aux réserves foncières situés dans le périmètre défini à l'article L. 3611-1 du code général des collectivités territoriales, dès lors qu'ils appartiennent à l'office public de l'habitat dénommé " OPAC du Rhône " et que les biens correspondants ne sont pas affectés au fonctionnement de ses services supports. L'avis du conseil général du Rhône est réputé favorable s'il n'a pas été émis avant le 1er mars 2015.
Les biens immobiliers mentionnés à l'alinéa précédent sont transférés de plein droit en pleine propriété, le 1er janvier 2016, dans l'état où ils se trouvent.
Ces transferts de propriété sont réalisés à titre gratuit. Ils ne donnent lieu au paiement d'aucune indemnité ou taxe, ni d'aucun droit, salaire ou honoraire, et sont exemptés de la contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts. Ils ne donnent pas lieu à remboursement des aides financières consenties par l'État pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration des biens transférés.
« Le transfert de ces biens, qui ne donne pas lieu à l'établissement de diagnostics techniques, est prononcé par le représentant de l'État dans la région, au vu d'un procès-verbal établi contradictoirement entre les deux offices publics de l'habitat. Il est notifié par l'" OPH de la métropole de Lyon " au service de la publicité foncière du Rhône, ainsi qu'aux maires des communes concernées.
III.- La partition des éléments d'actif et de passif autres que ceux transférés en application du II du présent article et des biens affectés à des services supports donne lieu à l'établissement d'un protocole d'accord entre les deux offices publics de l'habitat précisant lesdites modalités de cette partition. Ce protocole est approuvé par le représentant de l'État dans la région.
À défaut de conclusion dudit protocole au plus tard le 31 octobre 2015, le représentant de l'État dans la région en fixe son contenu par arrêté, dans un délai de deux mois.
Les transferts de propriété de ces éléments d'actif et de passif ne donnent lieu au paiement d'aucune indemnité ou taxe, ni d'aucun droit, salaire ou honoraire et sont exemptés, le cas échéant, de la contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts.
En tant qu'ils portent sur des biens meubles, ces transferts ne sont pas subordonnés à l'établissement préalable de diagnostics ou contrôles techniques.
IV- L'office public de l'habitat dénommé " OPH de la métropole de Lyon " est substitué de plein droit à l'office public de l'habitat dénommé " OPAC du Rhône " dans les limites des transferts visés aux I, II et III ci-avant :
1° Dans l'ensemble de ses droits et obligations ;

2° Dans l'ensemble des actes et délibérations pris par les organes de l'office public de l'habitat dénommé " OPAC du Rhône " ;
3° Dans les procédures en cours de toutes natures, y compris contentieuses ;
4° Dans les contrats de toutes natures, y compris les contrats de prêt et le cas échéant de garantie d'emprunt. Lesdits contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur terme, sauf accord contraire des parties. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale par office public de l'habitat dénommé " l'OPH de la métropole de Lyon ". La substitution de personne morale aux contrats en cours n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation. Par dérogation aux dispositions de l'article L. 443-13, ni les créanciers ni les garants ne peuvent s'y opposer.
V.- La date et les modalités de transfert des personnels de l'office public de l'habitat dénommé " OPAC du Rhône " vers celui dénommé " OPH la métropole de Lyon " font l'objet d'une convention entre ces deux établissements, prise après avis du comité d'entreprise de l'office public de l'habitat dénommé " OPAC du Rhône ". Les transferts des salariés de l'office public de l'habitat dénommé " OPAC du Rhône " désignés par la convention à celui dénommé " OPH de la métropole de Lyon " sont régis par l'article L. 1224-1 du code du travail.
Les fonctionnaires affectés à l'office public de l'habitat dénommé " OPAC du Rhône ", désignés par la convention, sont de plein droit affectés à celui dénommé " OPH de la métropole de Lyon " dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs. Les dispositions de l'article L. 5111-7 du code général des collectivités territoriales sont applicables à l'exception de celles relatives à l'indemnité de mobilité. Les fonctionnaires détachés auprès de l'office public de l'habitat dénommé " OPAC du Rhône ", désignés par la convention, sont détachés auprès de celui dénommé " OPH de la métropole de Lyon ". Les fonctionnaires mis à disposition du président de l'office public de l'habitat dénommé " OPAC du Rhône ", désignés par la convention, sont mis à disposition du président de " l'OPH de la métropole de Lyon ".
Les agents non titulaires de droit public employés par l'office public de l'habitat dénommé " OPAC du Rhône ", désignés par la convention, sont transférés à celui dénommé " OPH de la métropole de Lyon ". Ils conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat. Les services antérieurement accomplis à l'office public de l'habitat dénommé " OPAC du Rhône " sont assimilés à des services accomplis à l'office dénommé " OPH de la métropole de Lyon ". » ;

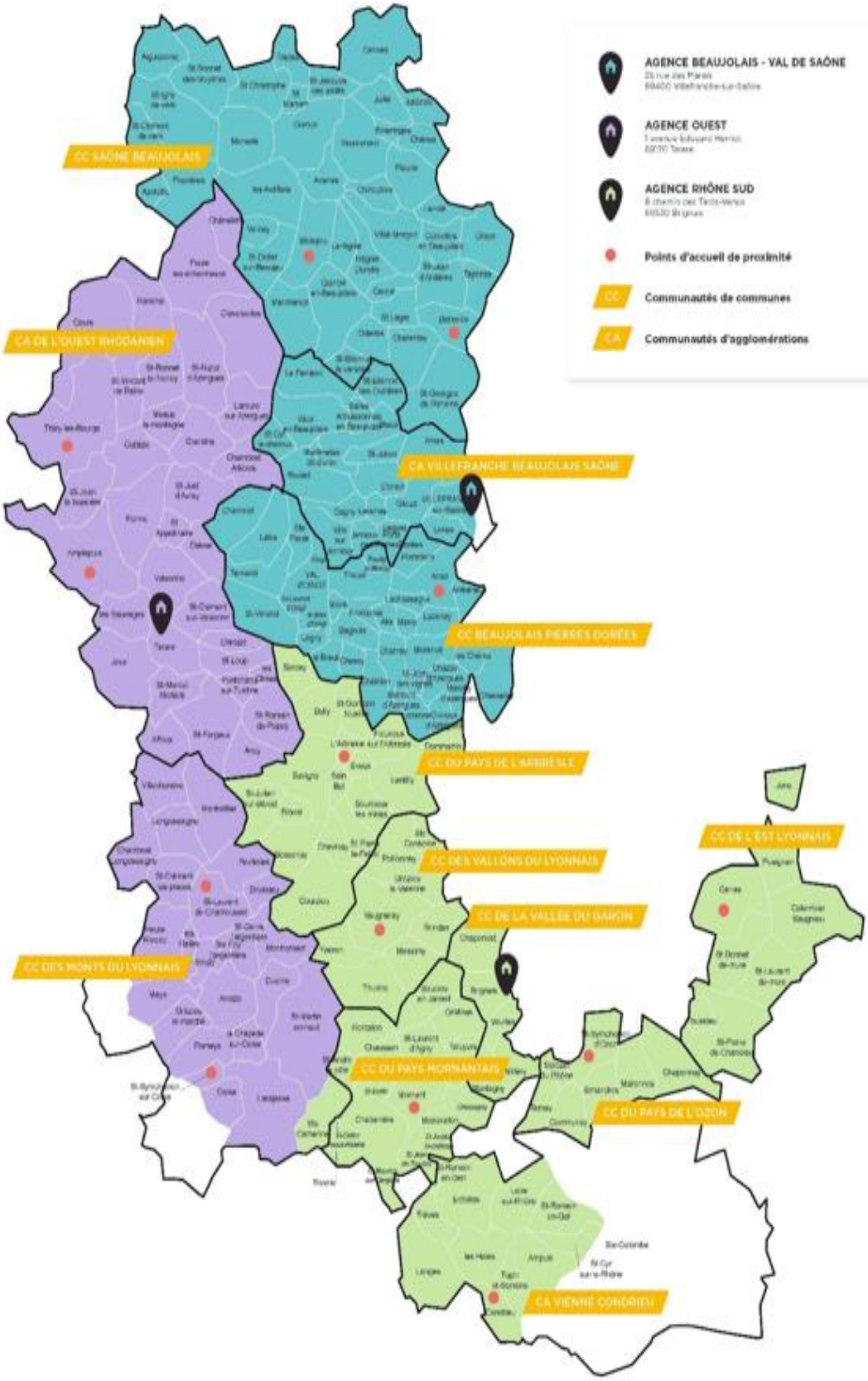
2° L'article L. 421-8-2 est abrogé.

11.2- ANNEXE 2 : Répartition du parc de logements de l'OPAC par rapport à l'ensemble du parc social et par intercommunalité au 31 décembre 2019

Tableau 33

EPCI	Ensemble du parc social	Parc de l'Opac	% des logements de l'Opac/l'ens. du parc
CA de l'Ouest Rhodanien	3 208	1 602	50%
CC Beaujolais Pierres Dorées	1 517	831	55%
CA Villefranche Beaujolais Saône	7 312	2 598	36%
CC des Monts du Lyonnais	1 231	1 052	85%
CC Saône-Beaujolais	2 102	1 340	64%
CA Vienne Condrieu	710	609	86%
CC de l'Est Lyonnais (CCEL)	999	342	34%
CC du Pays de l'Arbresle (CCPA)	1 681	1 127	67%
CC des Vallons du Lyonnais (CCVL)	1 061	542	51%
CC du Pays Mornantais (COPAMO)	652	343	53%
CC de la Vallée du Garon (CCVG)	1 702	1 126	66%
CC du Pays de l'Ozon	1 077	357	33%
Total département du Rhône	**23 252**	**11 869**	**51%**

11.3- ANNEXE 3 : Territoire d'implantation de l'OPAC du Rhône



11.4- ANNEXE 4 : Évolution de la demande de logement social dans le département du Rhône (hors métropole de Lyon) depuis 2016

Tableau 34

	2016	2017	2018	2019	Evol. 2016-2019
CA de l'Ouest Rhodanien	672	691	657	592	**-11,90%**
CA Vienne Condrieu (CC de la région de Condrieu et CA Viennaglo jusqu'au 31/12/2017)	319	314	283	327	**2,51%**
CA Villefranche Beaujolais Saône	1 951	1 909	1 825	1 959	**0,41%**
CC Beaujolais Pierres Dorées	431	452	575	655	**51,97%**
CC de la Vallée du Garon (CCVG)	618	739	754	832	**34,63%**
CC de l'Est Lyonnais (CCEL)	631	769	891	926	**46,75%**
CC des Monts du Lyonnais (dont le CC Chamousset en Lyonnais et la CC DES Hauts du Lyonnais jusqu'au 31/12/2016)	178	221	205	199	**11,80%**
CC des Vallons du Lyonnais	359	393	460	416	**15,88%**
CC du Pays de l'Arbresle (CCPA)	483	511	506	462	**-4,35%**
CC du Pays de l'Ozon	395	488	613	582	**47,34%**
CC du Pays Mormantais (COPAMO)	289	277	302	326	**12,80%**
CC Saône Beaujolais	497	582	594	564	**13,48%**
Autres	9	0	0	0	
Total département du Rhône	**6 832**	**7 346**	**7 665**	**7 840**	**14,75%**
Métropole	**58 693**	**65 736**	**68 096**	**71 003**	**20,97%**
Total Rhône au 31/12	**65 525**	**73 082**	**75 761**	**78 843**	**20,33%**

Source : CRC d'après les statistiques système national d'enregistrement de la demande au 31 décembre - prise en compte de toutes les demandes y compris mutation

11.5- ANNEXE 5 : Niveau de ressources des demandeurs de logement (demandes en cours hors mutation) par rapport aux plafonds de ressources au 31 décembre 2019

Tableau 35

	Total	Non saisie	=< PLAI	> PLAI et =< PLUS	> PLS	> PLUS et =<PLS	% demandes =< PLUS
CA de l'Ouest Rhodanien	385	54	243	77	3	8	83%
CA Vienne Condrieu	223	51	98	53	8	13	68%
CA Villefranche Beaujolais Saône	1055	142	657	198	23	35	81%
CC Beaujolais Pierres Dorées	435	56	195	136	11	37	76%
CC de la Vallée du Garon (CCVG)	463	56	239	119	15	34	77%
CC de l'Est Lyonnais (CCEL)	601	69	286	180	20	46	78%
CC des Monts du Lyonnais	142	15	85	34	3	5	84%
CC des Vallons du Lyonnais	305	24	153	93	9	26	81%
CC du Pays de l'Arbresle (CCPA)	301	46	142	78	13	22	73%
CC du Pays de l'Ozon	362	40	172	114	12	24	79%
CC du Pays Mormantais (COPAMO)	238	29	118	72	8	11	80%
CC Saône Beaujolais	347	62	182	81	8	14	76%
Total département du Rhône	**4 857**	**644**	**2 570**	**1 235**	**133**	**275**	***78%***
Métropole	**42 798**	**5 123**	**27 416**	**7 773**	**844**	**1 642**	**82%**
Total Rhône au 31/12	**47 655**	**5 767**	**29 986**	**9 008**	**977**	**1 917**	**82%**
Région Auvergne Rhône-Alpes	**120 059**	**11 886**	**73 150**	**26 358**	**2 938**	**5 727**	**83%**
France	**1 435 177**	**149 217**	**935 175**	**265 556**	**30 164**	**55 065**	**84%**

Source : CRC d'après les données du SNE – demandes hors mutation

11.6- ANNEXE 6 : Répartition par EPCI en pourcentage des demandes de logements sociaux et des nouveaux baux signés par l'OPAC du Rhône en 2018 et 2019

Tableau 36

	2018		2019	
	% de la demande de logements sociaux	Répartition des nouveaux baux signés par l'Opac	% de la demande de logements sociaux	Répartition des nouveaux baux signés par l'Opac
CA de l'Ouest Rhodanien (COR)	9%	16%	8%	12%
CA Vienne Condrieu	4%	5%	4%	5%
CA Villefranche Beaujolais Saône (CAVBS)	24%	15%	25%	18%
CC Beaujolais Pierres Dorées (CCBPD)	8%	4%	8%	11%
CC de la Vallée du Garon (CCVG)	10%	17%	11%	7%
CC de l'Est Lyonnais (CCEL)	12%	2%	12%	3%
CC des Monts du Lyonnais (CCMDL)	3%	9%	3%	10%
CC des Vallons du Lyonnais (CCVL)	6%	6%	5%	6%
CC du Pays de l'Arbresle (CCPA)	7%	10%	6%	11%
CC du Pays de l'Ozon (CCPO)	8%	2%	7%	5%
CC du Pays Mormantais (COPAMO)	4%	3%	4%	2%
CC Saône Beaujolais (CCSB)	8%	11%	7%	10%

Sources : CRC d'après le SNE et bilans annuels de la commission d'attribution

11.7- ANNEXE 7 : Vacance des logements de l'office au 31 décembre de l'année

Tableau 37

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Évol. 2016-2019*
Logements vacants au 31/12	1510	1578	623	643	706	745	*19,58%*
dont situés en QPV	372	439	279	217	325	330	*18,28%*
Part en QPV (%)	*24,64%*	*27,82%*	*44,78%*	*33,75%*	*46,03%*	*44,30%*	*-1,09%*
dont pour raisons techniques	933	976	314	301	391	481	*53,18%*
dont en prévision de démolition	473	515	224	215	297	375	*67,41%*
Part de logements en prévision de démolition	31%	33%	36%	33%	42%	50%	*40,00%*
Taux de logements vacants	***4%***	***4,20%***	***5,50%***	***5,50%***	**6,00%**	**6,30%**	*14,55%*
Vacants de plus de 3 mois	1028	1087	419	428	546	595	*42,00%*
Taux de vacance de plus de 3 mois	***2,70%***	***2,90%***	***3,70%***	**3,70%**	**4,60%**	**5,00%**	*35,14%*
Coût de la vacance (en millier d'euros)	*9407*	*8728*	*3160*	3345	4103	3784	*19,75%*
Coût de la vacance (en % des loyers)	*4,90%*	*4,50%*	*5,60%*	5,80%	7,20%	6,50%	*16,07%*

Source : CRC d'après les dossiers individuels de situation (DIS)

11.8- ANNEXE 8 : Montants des éléments d'actif et de passif transférés au nouvel OPH

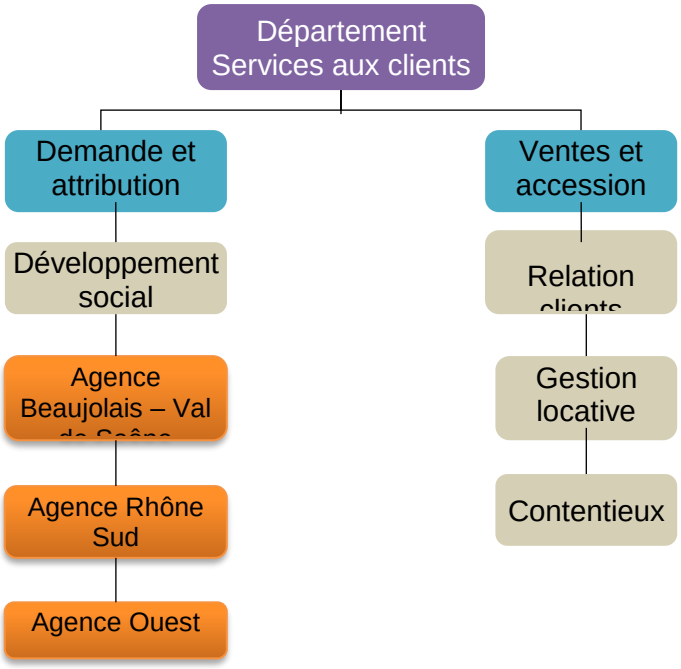
Tableau 38

En k€	**Montants transférés**
Actif	
Immobilisations	1 346 384
Stocks	50 410
Créances	131 826
Trésorerie	56 785
Total	**1 585 405**
Passif	
Subventions	286 859
Provisions pour risques et charges	26 823
Emprunts	931 158
Dettes	72 618
Trésorerie lignes de crédit aménagement	13 734
Total	**1 331 192**
Actif transféré - passif transféré	**254 213**

Source : états financiers 2015 de l'OPAC

11.9- ANNEXE 9 : Place des agences de proximité dans l'organigramme et effectifs au 1er janvier 2019

Organigramme 1 : Département services aux clients



Source : Organigramme 2019, transmis par l'office

Tableau 39 : Effectifs par fonctions et par agence en 2019

Fonctions	Nombre d'agents	Agence Beaujolais Val de Saône	Agence Ouest	Agence Rhône Sud
Nombre de logements gérés (au 31/12)		4783	2639	4447
Directeurs d'agence	3	1	1	1
Coordonnateur d'agence	3	1	1	1
Resp. relation clientèle et sociale	3	1	1	1
Chargés de commercialisation	11	4	4	3
Chargés de clientèle	8	3	2	3
Conseillers sociaux	5	2	1	2
Resp. patrimoine et proximité	3	1	1	1
Chargés de sites	14	5	4	5
Coordonnateurs de sites	6	2	2	2
Ouvrier de maintenance	5	2	2	1
Agents de résidence	67	31	14	22
Agents de maintenance	5	2	1	2
Total	**133**	**55**	**34**	**44**

Source : CRC d'après l'organigramme 2019 de l'office

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
https://www.ccomptes.fr

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr