



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

OFFICE PUBLIC DE L'HABITAT EST MÉTROPOLE HABITAT (Métropole de Lyon)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 6 juillet 2022.

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes a procédé dans le cadre de son programme de travail au contrôle des comptes et de la gestion de l'office public de l'habitat Est métropole Habitat (EMH) pour les exercices 2015 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 2 juillet 2021, adressée à Mme Céline Reynaud, directrice générale de l'établissement public depuis le 1^{er} juillet 2019. Son prédécesseur sur la période contrôlée, M. Cédric Van Styvendael, en tant qu'ancien directeur général de l'office, a également été informé à la même date.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ◆ la gouvernance de l'office ;
- ◆ l'activité de bailleur social comprenant les gestions patrimoniale et locative ;
- ◆ la gestion interne comprenant l'achat et la commande publique, ainsi que la gestion des ressources humaines ;
- ◆ la gestion budgétaire et comptable ;
- ◆ la situation financière.

Les observations sur les liens entre EMH et le groupement d'intérêt économique (GIE) La Ville Autrement dont il est membre (voir § 1.1.5 et 1.2.3.4 du présent rapport) peuvent être utilement complétées par la lecture du rapport que la chambre a consacré à la gouvernance du GIE.

L'entretien préalable aux observations provisoires s'est tenu en application de l'article L. 243-1 al. 1 du code des juridictions financières, le 10 décembre 2021, avec Mme Reynaud et M. Van Styvendael.

Le rapport d'observations provisoires, délibéré le 7 janvier 2022, a été transmis en date du 22 février, à :

- Mme Céline Reynaud, Directrice Générale en fonctions ;
- M. Cédric Van Styvendael, ancien Directeur Général pour ce qui concerne sa gestion jusqu'au 30 juin 2019.

Des extraits ont aussi été envoyés à la même date aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 6 juillet 2022, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATIONS.....	5
1 LA PRÉSENTATION DE L'OFFICE ET SA GOUVERNANCE	6
1.1 Les éléments de présentation et de contexte	6
1.1.1 Le parc de logement social national et le statut des OPH.....	6
1.1.2 La présentation d'EMH	6
1.1.3 Le contexte métropolitain	8
1.1.4 Le contexte socio-économique	8
1.1.5 L'appartenance au groupement d'intérêt économique « La Ville Autrement »	9
1.1.6 Vers la création d'une société de coordination pour les trois offices métropolitains	10
1.2 La gouvernance	11
1.2.1 Le conseil d'administration	11
1.2.2 Le bureau	11
1.2.3 Le directeur général	12
2 LE PATRIMOINE	16
2.1 L'organisation et le système d'information relatif à la gestion patrimoniale	16
2.1.1 Une réorganisation en cours	16
2.1.2 Un système d'information qui présente des lacunes.....	16
2.2 Les engagements conventionnels structurants	17
2.2.1 Le contrat de plan avec la métropole de Lyon.....	17
2.2.2 La conclusion tardive de la convention d'utilité sociale expliquée par les éléments de contexte.....	20
2.2.3 Le nouveau programme national de renouvellement urbain : un enjeu important dans le programme de réhabilitations de l'office.....	21
2.2.4 Le plan climat air énergie territorial : un premier bilan d'étape de l'action d'EMH.....	21
2.3 Le plan stratégique du patrimoine actualisé en 2020.....	22
2.4 L'examen d'opérations de développement	22
2.5 Les dépenses de maintenance et de travaux sur le patrimoine existant	22
2.6 La politique de cession du patrimoine	23
2.6.1 Les conditions de vente	23
2.6.2 Un volume de ventes en retrait par rapport aux objectifs	23
2.7 L'état du patrimoine locatif	24
2.7.1 La notion de service rendu.....	24
2.7.2 L'empreinte énergétique du parc : un niveau de consommation énergétique globalement satisfaisant.....	24
3 LA GESTION LOCATIVE	25
3.1 Les documents de référence au plan métropolitain.....	25
3.2 L'accès au logement social et les conditions de maintien	26
3.2.1 Les conditions d'accès au logement social et les objectifs fixés à EMH.....	26
3.2.2 Le supplément de loyer de solidarité	27
3.3 Le profil des locataires de EMH	28
3.4 Les attributions de logements	28
3.4.1 Les flux annuels.....	29
3.4.2 L'adéquation de la typologie des logements à la demande.....	30
3.4.3 Le rôle de la CALEOL et la procédure d'attribution des logements	30
3.4.4 La vacance locative : une vacance contenue.....	35
3.4.5 L'évolution générale des loyers de l'office	35
3.4.6 La gestion des impayés : une situation fragilisée en fin de période.....	35
3.5 La gestion de proximité	37

3.5.1	Les fonctions de surveillance et de gardiennage.....	37
3.5.2	La gestion sociale et urbaine de proximité	37
3.5.3	La concertation avec les locataires	37
3.5.4	Les enquêtes de satisfaction.....	38
4	LA COMMANDE PUBLIQUE ET LA FONCTION ACHAT	40
4.1	L'organisation et le respect des principes de la commande publique.....	40
4.1.1	L'organisation administrative et les procédures	40
4.1.2	Les délais et les supports de publicité.....	41
4.1.3	L'examen de dossiers de marchés	41
5	LA GESTION DU PERSONNEL	43
5.1	L'organisation et le pilotage de la fonction ressources humaines	43
5.1.1	Le statut des personnels de l'OPH.....	43
5.1.2	L'organisation des services.....	44
5.1.3	Les orientations en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences	44
5.1.4	Les effectifs	45
5.2	La rémunération des personnels.....	47
5.2.1	L'évolution de la masse salariale.....	47
5.2.2	La rémunération des personnels	48
5.2.3	Le dispositif d'intéressement collectif.....	50
5.2.4	Les autres avantages	51
5.3	Le temps de travail.....	52
5.3.1	Les dispositions applicables aux agents de l'OPH	52
5.3.2	Les congés exceptionnels	53
5.3.3	L'absentéisme	54
5.4	L'évaluation et les entretiens annuels et professionnels	55
5.5	L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.....	55
5.6	L'emploi du personnel en situation de handicap	56
6	LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES	56
6.1	Les annexes aux comptes financiers	57
6.2	Le débat d'orientation budgétaire, la présentation et l'adoption du budget	57
6.3	Un suivi de l'exécution budgétaire non présenté au conseil d'administration	58
6.4	La réglementation applicable à la comptabilité de l'établissement	58
6.5	L'imputation comptable de l'intéressement.....	59
6.6	Les provisions	59
6.7	Les amortissements	60
7	LA SITUATION FINANCIÈRE.....	61
7.1	La décomposition du résultat	61
7.2	L'évolution des produits	61
7.3	L'évolution des charges	62
7.4	La capacité d'autofinancement et l'autofinancement net HLM.....	62
7.5	Un effort d'investissement soutenu	63
7.6	La dette financière : une progression soutenue.....	64
7.7	Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....	65
7.8	Le potentiel financier	66
7.9	L'impact des opérations d'aménagement.	66
	ANNEXES.....	68

SYNTHÈSE

Issu de la fusion au 1^{er} janvier 2014 des offices de Villeurbanne Est Habitat et de Porte des Alpes Habitat, Est métropole Habitat (EMH) constitue l'un des trois offices publics de l'habitat de la métropole de Lyon.

Présent dans l'Est Lyonnais, l'office intervient dans un marché locatif tendu à l'échelle métropolitaine. Il est plus particulièrement propriétaire de logements dans les communes de Villeurbanne, Saint-Priest et Vaulx-en-Velin. En 2020, 43 % de ses logements se situaient dans dix quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Tableau n° 1 : Le parc de logement social d'EMH par commune 2015-2020

	Au 31/12/2015	Au 31/12/2020
Villeurbanne	7 109	8 483
Vaulx-en-Velin	3 187	3 108
Meyzieu	46	91
Décines	126	235
Bron		32
Saint-Priest	4 579	4 550
Mions	216	216
Vénissieux	42	158
Saint-Fons	16	16
Saint-Genis-Laval	123	
Sérézin-du-Rhône	30	
Saint-Symphorien d'Ozon	4	
Total	15 478	16 889

Source : EMH

L'office remplit de manière globalement satisfaisante son rôle social. Il accueille des locataires disposant de revenus modestes et respecte globalement ses objectifs contractuels d'accueil d'un public prioritaire et de mixité sociale, encore que ses performances puissent être améliorées en la matière. Le service rendu aux locataires en termes de qualité de logements est globalement bon, avec un niveau de performance thermique du parc globalement satisfaisant. EMH s'est aussi engagé dans deux programmes importants de réhabilitation de logements dans le cadre de la politique de la ville à Villeurbanne et Vaulx-en-Velin. L'office assure également une présence humaine de proximité importante.

Il ressort cependant des enquêtes réalisées par l'office, une stagnation globale de la satisfaction des locataires depuis 2016, en retrait par rapport à son ambition malgré une amélioration récente.

La vacance locative est contenue, cette situation s'expliquant par l'action de l'office et conjoncturellement par la pression locative constatée sur la métropole de Lyon. Il importe dans cette situation de tension que la sélection des dossiers présentés en commission d'attribution soit mieux tracée et documentée.

L'action de l'office en matière de production de logements a été largement dimensionnée par le contrat de plan signé avec la métropole de Lyon sur la période 2016-2020. Le bilan de sa mise en œuvre est contrasté, quoique plutôt positif : EMH se situe en retrait par rapport à l'objectif de mises en chantiers de logements, avec un effort fortement concentré sur Villeurbanne (80 %) mais a dépassé sa cible concernant les réhabilitations.

Tableau n° 2 : Mises en chantier de logements par rapport au contrat de plan

	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur la période
Objectif de production contrat métropole	350	350	350	350	350	1750
Réalisations (OS ¹ donnés)	261	253	511	123	233	1381

Source : EMH

Tableau n° 3 : Réhabilitations de logements par rapport au contrat de plan

	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur la période
Objectif de production contrat métropole	350	300	300	300	300	1550
Réalisations (OS ² donnés)	348	130	291	980	26	1775

Source : EMH

Au plan financier, la période sous revue a été marquée par une politique d'investissement volontariste, ainsi que par la réforme nationale portant sur la réduction du loyer de solidarité (RLS) qui a privé l'office d'une partie de ses ressources locatives. La situation financière d'EMH apparaissait globalement saine fin 2020 mais sa vigilance est appelée sur plusieurs points.

En lien avec une politique d'investissement dynamique, l'évolution de la dette financière a été soutenue. Celle-ci a dû être restructurée à plusieurs reprises pour allonger sa durée de remboursement.

L'office doit continuer à être attentif à l'évolution et au niveau de sa masse salariale. La progression de celle-ci a été soutenue pendant la période sous revue malgré un net freinage constaté suite au contrôle de l'agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) portant sur la période 2014-2016. L'effectif et le coût salarial par logement restent supérieurs à la moyenne des offices, ce qui s'explique pour partie par l'importance du personnel de proximité employé. En ce qui concerne le temps de travail des agents, celui-ci reste nettement inférieur à la durée légale et bien qu'en réduction, l'absentéisme reste important.

Les coûts de gestion hors coûts salariaux demeurent par ailleurs importants, l'office ayant engagé un plan visant à les réduire.

En ce qui concerne la gestion des risques locatifs, l'office doit être attentif comme d'autres, à l'accroissement récent des difficultés rencontrées dans le recouvrement des loyers dans le contexte de la crise sanitaire liée à la COVID 19.

Sur un plan organisationnel, l'office s'est engagé dans un projet de regroupement avec les deux autres offices métropolitains dans le cadre d'une société de coordination (SAC). Des orientations sur les attributions de la future entité se dessinent, mais elles restaient à valider à l'achèvement du contrôle de la chambre. Ce projet de regroupement devrait amener EMH à revoir son organisation et sa relation avec le groupement d'intérêt économique (GIE) « *La Ville Autrement* ». Si des synergies entre les membres du GIE existent indéniablement, ce dernier constitue surtout en pratique un prolongement de l'office.

¹ Ordres de service.² Ordres de service.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Formaliser la procédure de sélection des candidatures avant présentation en commission d'attribution et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL) et documenter les dossiers.

Recommandation n° 2 : Mieux motiver les décisions de la CALEOL.

Recommandation n° 3 : S'assurer d'un examen par la CALEOL d'un minimum de trois demandes pour un même logement à attribuer.

Recommandation n° 4 : Faire délibérer le conseil d'administration sur un nouveau régime indemnitaire des agents publics tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) en intégrant la prime annuelle.

1 LA PRÉSENTATION DE L'OFFICE ET SA GOUVERNANCE

1.1 Les éléments de présentation et de contexte

1.1.1 Le parc de logement social national et le statut des OPH

Le secteur du logement social en France comptait en 2020, 4,5 millions de logements, 10 millions de personnes bénéficiant d'un logement social³. Un français sur deux vit ou a vécu en HLM. L'offre de logement peine à répondre à la demande des ménages français⁴.

Les opérateurs du logement social en France sont les organismes HLM. Ce sont soit des offices publics de l'habitat (OPH)⁵ ce qui est le cas d'EMH, soit des structures privées telles que les ESH (entreprises sociales pour l'habitat) ou encore des coopératives.

Les OPH sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) rattachés à une collectivité territoriale (commune, établissement public de coopération intercommunale ou département). Ils construisent et réhabilitent des logements locatifs destinés aux personnes à revenus modestes dont ils assurent la location, la gestion et l'entretien. Ils construisent également pour l'accession sociale à la propriété. Ils peuvent réaliser par ailleurs des opérations d'urbanisme et d'aménagement.

1.1.2 La présentation d'EMH

EMH a été créé le 1^{er} janvier 2014 par arrêté préfectoral du 14 octobre 2013. Il est le produit de la fusion, réalisée entre 2012 et 2014, de l'OPHLM de Portes des Alpes Habitat et de Villeurbanne Est Habitat. A la suite de cette fusion, le personnel des deux organismes a été regroupé sur un même site. L'office est locataire de son siège social inauguré fin 2014 à Villeurbanne. Un nouveau siège social est en construction, avec une perspective de déménagement en 2023.

Au 1^{er} janvier 2019, EMH se plaçait en quatrième position des bailleurs sociaux situés sur la métropole de Lyon avec 10 % du parc locatif social, derrière Lyon Métropole Habitat⁶, Alliade Habitat⁷ et Grand Lyon Habitat⁸. Les trois offices publics rattachés à la métropole de Lyon (EMH, Lyon Métropole Habitat et Grand Lyon Habitat) détiennent 45 % du parc social du territoire métropolitain⁹.

Les logements gérés par l'OPH se situent essentiellement dans l'Est lyonnais. Les logements situés sur les communes de Villeurbanne, Saint-Priest et Vaulx-en-Velin représentaient 96 % du parc de l'OPH au 1^{er} janvier 2020.

³ Source : ministère de la transition écologique.

⁴ L'année 2019 a compté 3,5 millions de demandes de logement social en France. 13 % de ces demandes ont été satisfaites.

⁵ Le statut des OPH est fixé par les articles L. 421-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation. La fédération nationale des OPH en recense 233 au 31 décembre 2019, employant 50 000 collaborateurs, gérant plus de 2,3 millions de logements locatifs, soit 45 % du parc locatif social et logeant plus de 5 millions de résidents. 34,1 % du patrimoine des OPH sont situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

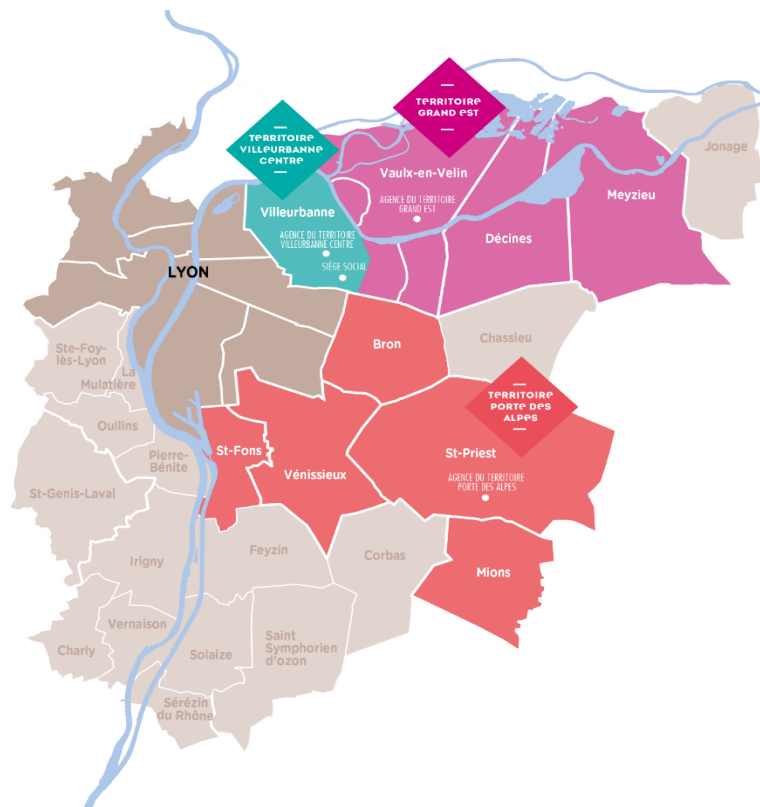
⁶ 20 % du parc social - 30 849 logements.

⁷ Faisant partie du groupe action logement (ex 1 % logement). Alliade Habitat représentait au 1^{er} janvier 2019 19 % du parc social - 30 293 logements.

⁸ 15 % du parc social - 24 133 logements.

⁹ Source : données ANCOLS actualisées au 1^{er} janvier 2019.

Carte 1 : Territoire d'intervention de l'établissement



Sources : *EMH*

Tableau n° 4 : Le parc de logement social par commune 2015-2020

	Au 31/12/2015	Au 31/12/2020
Villeurbanne	7 109	8 483
Vaulx-en-Velin	3 187	3 108
Meyzieu	46	91
Décines	126	235
Bron		32
Saint-Priest	4 579	4 550
Mions	216	216
Vénissieux	42	158
Saint-Fons	16	16
Saint-Genis-Laval	123	
Sérézín-du-Rhône	30	
Saint-Symphorien d'Ozon	4	
Total	15 478	16 889

Source : EMH

L'office détient une part prépondérante du parc social de la commune de Villeurbanne (75 %) et il est aussi le premier bailleur social des communes de Saint-Priest et Vaulx-en-Velin.

L'office réalise également des opérations d'urbanisme et d'aménagement.

En 2020, EMH employait 332,7 agents en ETPT¹⁰ et a enregistré plus de 115 M€ de recettes de fonctionnement (majoritairement les loyers de ses résidents).

¹⁰ Equivalent temps plein travaillé.

1.1.3 Le contexte métropolitain

1.1.3.1 Les relations avec la métropole de Lyon

EMH est rattaché depuis le 1^{er} janvier 2015 à la métropole de Lyon qui a succédé à la communauté urbaine de Lyon à cette date. Il est avec les deux autres offices métropolitains, partie prenante d'une gouvernance commune appelée « *pôle public de l'habitat* » constituée par le conseil métropolitain du 1^{er} février 2016. La gouvernance du pôle repose sur « *la conférence des présidents*¹¹ » ainsi que sur une instance de coordination¹². Ce pôle vise à faciliter la coopération entre les offices en vue d'améliorer la coordination des actions sur le territoire, d'impulser des projets au service de l'innovation, d'améliorer la performance globale et de développer une capacité d'entraînement sur des sujets d'intérêts communs. A ce dernier titre, EMH est chef de file des offices sur la thématique de « *l'hébergement au logement* ».

Depuis les années 90, le programme local de l'habitat (PLH) devenu PLU-H¹³ de la métropole est décliné dans des « contrats de plan » signés avec les offices qui lui sont rattachés. Ces contrats de plan assignent notamment aux trois OPH signataires des objectifs de production et de réhabilitation de logements, ainsi que des objectifs de gestion (cf. *infra*).

1.1.4 Le contexte socio-économique

Le territoire de la métropole connaît une croissance démographique très importante, plus de deux fois supérieure à la variation annuelle moyenne de la population constatée au niveau national sur la période 2012-2017¹⁴. Dans les principales communes d'intervention d'EMH, la croissance de la population est particulièrement élevée à Vaulx-en-Velin (2,7 % par an) et Saint-Priest (1,7 % par an) tandis qu'elle est nettement inférieure à la moyenne nationale dans la commune de Villeurbanne (0,2 % par an).

La métropole de Lyon enregistre une forte demande de logements et une tension importante sur les loyers. Le parc de logements familiaux d'EMH se situe ainsi à 46,9 % en zone de tension locative A et 53,1 % en zone B1, correspondant respectivement à des loyers très élevés et élevés¹⁵.

Dans ce contexte, l'indicateur de pression de la demande locative sociale, qui correspond au ratio entre le nombre de demandes de logements locatifs sociaux et le nombre d'attributions annuelles¹⁶ s'élève à 9,5 en 2020 sur l'ensemble de la métropole de Lyon, soit un niveau supérieur à la moyenne nationale qui se situe à 4,4.

¹¹ Composée des trois présidents et des trois directeurs généraux des offices publics de l'habitat et du cadre de vie, de la conseillère déléguée au logement social et de la directrice de l'habitat et du logement de la métropole.

¹² Qui réunit la direction de l'habitat et du logement de la métropole et les directions générales des trois offices.

¹³ Plan local d'urbanisme et de l'habitat.

¹⁴ 0,9 % annuel pour le territoire métropolitain contre 0,4 % pour la France métropolitaine. Données INSEE.

¹⁵ Zone A : agglomération de Paris (dont zone A bis), la Côte d'Azur, la partie française de l'agglomération genevoise, certaines agglomérations ou communes où les prix sont très élevés ; zone A bis : comprend Paris et 76 communes des Yvelines, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et du Val d'Oise. Zone B1 : comprend certaines agglomérations ou communes dont les loyers et les prix des logements sont élevés, une partie de la grande couronne Parisienne non située en zone A bis ou A, quelques villes chères, les départements d'outre-mer. Zone B2 : villes-centres de certaines grandes agglomérations, grande couronne autour de Paris non située en zone A bis, A et B1, certaines communes où les loyers et les prix des logements sont assez élevés, communes de Corse non situées en zones A ou B1 ; zone C : reste du territoire. Source : ministère de la transition écologique, mise à jour du 28/09/2020.

¹⁶ Hors mutations internes au parc HLM.

Selon les données transmises par l'AFCR¹⁷, l'indicateur de pression de la demande locative sociale dans les principales communes du territoire sur lesquels opère EMH a largement augmenté (cf. annexe n° 2).

43,3 % du parc de logements d'EMH¹⁸ se situe en 2020 dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville du fait de la situation défavorisée de ces quartiers¹⁹.

Le taux de logements sociaux était de 25,17 % en 2018 sur le territoire de la métropole²⁰. Plus précisément, les trois principales communes d'intervention d'EMH dépassent le taux minimum de 25 % de logements sociaux (Villeurbanne 26 %, Saint-Priest 33 %, Vaulx-en-Velin 57 %)²¹ fixé par l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain dite loi SRU. A contrario, les communes de Meyzieu, Mions relevant également de la zone d'intervention de l'office, ont été jugées carencées au regard du plan triennal d'action de rattrapage²² de construction de logements sociaux 2017-2019.

1.1.5 L'appartenance au groupement d'intérêt économique « La Ville Autrement »

EMH est avec la société anonyme coopérative de production d'HLM Rhône Saône Habitat, la fondation ARALIS, l'association ALYNEA et la société villeurbannaise d'urbanisme (SVU) membre du groupement d'intérêt économique (GIE) « *la ville autrement* » (LVA) dont l'objet social est d'après ses statuts la mise en commun des moyens nécessaires notamment à la prospection foncière, l'aménagement, le développement, la vente HLM, l'exercice de la fonction de syndic, la mobilité, ainsi que l'activité commerciale, tertiaire, artisanale et de bureau, les opérations d'aménagement urbain et la réalisation des programmes NPNRU²³.

Le GIE permet d'assurer une synergie entre ses membres en termes de parcours résidentiels de personnes en situation de précarité²⁴ et d'opportunités de constructions de logements sociaux pour les membres du GIE dans le cadre d'opérations d'aménagement conduites par EMH.

Celui-ci comptait 20 salariés fin 2020. Il intervient essentiellement pour EMH dans les locaux duquel il est situé.

L'activité du GIE a, en effet, été consacrée en 2019 et 2020 à 75 % à EMH et à 25 % aux autres membres²⁵. En 2020, 10 salariés²⁶ (sur 20) que comptait le GIE étaient affectés pour 100 % de leur temps de travail à des prestations réalisées pour EMH notamment sur des fonctions de prospection-vente et de renouvellement urbain. Ces deux fonctions qui avaient été

¹⁷ AFCR : Association de gestion du Fichier Commun du Rhône.

¹⁸ Source : DIS 2020. Tous logements confondus, gérés ou non par l'office.

¹⁹ EMH a tenu à préciser que le taux de logements dont l'office est propriétaire et qu'il a en gestion locative (à l'exclusion des foyers et des résidences sociales) situé en quartier prioritaire de la ville est de 47 % en 2021.

²⁰ Source : habiter, se loger, chiffres clés 2019, Grand Lyon.

²¹ Transparence du logement social - Ministère de la Cohésion des territoires (ecologie.gouv.fr).

²² Les communes déficitaires en logement social au titre de la loi SRU sont soumises à un rythme de rattrapage de trois ans devant leur permettre d'atteindre le taux légal, ce qui fait l'objet d'un plan triennal. Dans le cadre d'une procédure de bilan, les préfets des départements peuvent prononcer des arrêtés de carence à l'encontre des communes n'ayant pas atteint leur objectif de rattrapage sur la période écoulée et ne pouvant le justifier par des éléments objectifs recevables.

²³ Nouveau programme national de renouvellement urbain.

²⁴ Personnes relogées par EMH.

²⁵ Selon le calcul servant de base à la contribution financière de ses membres.

²⁶ Deux d'entre eux étant des stagiaires.

à l'origine mutualisées entre Villeurbanne Est Habitat et Porte des Alpes Habitats ont continuées à être assurées par le GIE après la fusion entre les deux offices.

La mutualisation des moyens entre ses membres apparaît ainsi limitée. En outre, l'emploi par le GIE de salariés intervenant très largement pour EMH revient à externaliser une partie non négligeable de l'activité de l'office²⁷.

Par ailleurs, la quote-part de contribution financière à verser au GIE par chacun de ses membres²⁸ est déterminée au prorata du temps passé par chaque salarié du GIE²⁹ pour ce membre.

Selon EMH, le suivi analytique du temps de travail individuel de chaque salarié du GIE ne serait pas véritablement assuré. L'office n'a pas été en mesure de produire la comptabilité analytique prévue par le règlement intérieur du GIE censée permettre de valider le calcul de la quote-part de contribution financière de chacun de ses membres. Il n'a pas été démontré que le GIE disposait d'une comptabilité analytique reposant sur des unités d'œuvre qui lui permettrait d'objectiver les quotes-parts de ses membres³⁰.

Enfin, les services d'EMH assurent le fonctionnement courant du GIE (comptabilité, administration,...). L'ANCOLS³¹, dans son rapport de 2017 portant sur le GIE, avait incité à la conclusion d'une convention établissant la teneur des prestations assurées et leur valorisation. Une convention régularisant la situation a été signée le 17 décembre 2019 et depuis actualisée.

1.1.6 Vers la création d'une société de coordination pour les trois offices métropolitains

En application de l'article 81 de la loi 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi ELAN, les organismes HLM peuvent constituer entre eux, afin d'améliorer l'efficacité de leur activité, un ensemble constitué d'une société de coordination (SAC) au sens de l'article L. 423-1-2 du CCH qui peut prendre la forme d'une société anonyme ou d'une société anonyme coopérative à capital variable. Cette dernière forme permet à des organismes de s'associer tout en conservant la personnalité morale.

Elle a été privilégiée par rapport à l'alternative que constitue la fusion pure et simple des trois offices métropolitains au sein d'une nouvelle entité.

En l'état des informations disponibles, une information sur les démarches engagées en vue de la création d'une SAC a été présentée par la métropole de Lyon aux administrateurs des OPH concernés en juin 2021. La création de la SAC est prévue pour le 2^{ème} semestre 2022 et son début d'activité au 1^{er} janvier 2023. Son périmètre d'intervention, outre les compétences obligatoires, pourrait couvrir les thématiques suivantes : la stratégie digitale et numérique, l'innovation technique, la capitalisation de l'expertise rare, les parcours professionnels, les résidences spécialisées, les syndicats de copropriété.

²⁷ L'office verse une redevance au GIE.

²⁸ Des appels de fonds sont réalisés par le GIE pour assurer son fonctionnement, une régularisation intervenant en fin d'exercice au vu des charges effectivement constatées.

²⁹ Cette quote-part est validée à travers le vote du budget par le conseil d'administration du GIE, le calcul des quotes-parts ayant été préalablement effectué lors du comité de direction.

³⁰ L'office ayant fait état malgré cela dans sa réponse d'une vision analytique de son activité qui lui permettrait de calculer la contribution financière de chaque membre lors de l'élaboration du budget.

³¹ Agence nationale de contrôle du logement social.

La mutualisation de fonctions supports (pas plus que d'autres fonctions) n'a pas été évoquée à ce stade par EMH, une SAC de projets et non de moyens apparaissant privilégiée.

1.2 La gouvernance

La gouvernance d'EMH est encadrée par les dispositions du code de la construction et de l'habitat (CCH) en ses articles L. 421-8 et suivants, et R. 421-1 et suivants.

1.2.1 Le conseil d'administration

Les membres démissionnaires sur la période ont été régulièrement remplacés à l'exception des séances du conseil d'administration (CA) des 16 octobre et 17 décembre 2019 pour lesquelles aucun représentant de la caisse d'allocations familiales n'est identifié³². L'instance s'est réunie entre quatre et six fois par an sur la période contrôlée, et la présence moyenne des administrateurs a été de 71 %, permettant aisément l'atteinte du quorum et l'adoption des délibérations.

Les procès-verbaux (PV) établis décrivent de façon étayée les propositions mises au vote et détaillent les interventions des membres, ainsi que les questions des administrateurs au personnel administratif d'EMH. Les rapports mis au vote sont questionnés et débattus.

Les PV de l'année 2016 ainsi que ceux des séances des 9 février, 13 mai et 16 juin 2016 ont été signés par M. Van Styvendael en sa qualité de directeur général d'EMH. Or, le directeur général n'ayant pas le statut de membre du CA et ayant simplement voix consultative au conseil d'administration, ne peut engager cette instance en signant les PV des séances³³. Il appartient au président du CA d'y procéder. A compter du 18 octobre 2016, les procès-verbaux ont été signés par le président.

L'article R. 421-10 du CCH permet d'octroyer une indemnité forfaitaire aux administrateurs dans le but de compenser la diminution de leur revenu ou l'augmentation de leurs charges du fait de leur participation aux séances du CA ou de ses commissions. Le versement de ces indemnités décidé par le CA n'appelle pas de remarque.

1.2.2 Le bureau

Le conseil d'administration du 17 juin 2014 a désigné un bureau composé de six membres du CA comprenant son président ainsi qu'un représentant des associations de locataires, et ce, en conformité avec l'article R. 421-12 du CCH. Le bureau se réunit a minima deux fois par an.

Un compte rendu analytique des délibérations du bureau est systématiquement présenté au CA suivant. Toutefois, contrairement à ceux du CA, les PV de bureau retranscrivent parfois insuffisamment les débats. Or, le PV a pour utilité de conserver la mémoire des travaux entrepris par l'instance, du contenu des débats qui concourent à l'adoption d'une décision et de s'assurer du bon fonctionnement de cette instance. Comme la chambre l'y invitait, l'office indique désormais³⁴ procéder à la rédaction des PV du bureau suivant le modèle du conseil d'administration.

Le bureau agit par ailleurs par délégation du conseil d'administration. Suite au renouvellement consécutif aux élections métropolitaines du 28 juin 2020, le bureau a reçu

³² Un nouveau représentant a été désigné lors de la séance du 14 février 2020.

³³ Article R. 421-18 du CCH.

³⁴ A compter du bureau du 15 mars 2022.

délégation de compétences dans l'ensemble des domaines qui peuvent lui être délégués en application de l'article R. 421-16 du CCH.

Contrairement aux prescriptions du dernier alinéa de cet article, la délégation de compétences ne limite pas la possibilité pour le bureau de souscrire les emprunts, de recourir aux crédits de trésorerie ou de procéder à des opérations de placements de fonds de l'office. Ce constat est effectué alors qu'en pratique le bureau et le conseil d'administration ont procédé tous deux en 2016 et 2018 à des aménagements conséquents de la dette financière et que la directrice générale dispose elle aussi de délégations du conseil d'administration dans ces mêmes domaines (cf. *infra*). Afin de prévenir tout risque juridique, il convient donc de fixer des plafonds et de clarifier le régime des délégations pour les opérations concernées. Le conseil d'administration devait délibérer en ce sens lors de sa séance du 15 avril 2022.

1.2.3 Le directeur général

1.2.3.1 Les déclarations à la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique

Les directeurs généraux (DG) des OPH sont tenus d'établir et transmettre une déclaration d'intérêts et de situation patrimoniale à la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP). Les déclarations de patrimoine ont été réalisées par les deux DG en poste sur la période de contrôle.

1.2.3.2 Les délégations

Au-delà des attributions en propre du DG définies par les textes, le CA a délégué au DG des compétences en matière de souscription d'emprunts, de recours aux crédits de trésorerie et de réalisation d'opérations de placements de fonds³⁵ en application de l'article R. 421-18 du CCH.

Le conseil d'administration a délégué ainsi au directeur général des compétences dans l'ensemble des domaines pouvant faire l'objet d'une délégation.

1.2.3.3 La rémunération

Comme le prévoit l'article R. 421-20 du CCH, la rémunération annuelle brute des directeurs généraux comporte une part forfaitaire et une part variable. Cette rémunération est exclusive de tout avantage annexe autre que la prise en charge des cotisations patronales à des régimes collectifs de prévoyance et de retraite complémentaire, l'intéressement collectif et un véhicule de fonction³⁶.

La chambre a examiné les modalités de rémunération des directeurs généraux concernés sur les exercices 2018 à 2020 (M. Van Styvendael puis Mme Reynaud à compter du 1^{er} juillet 2019).

Il a été constaté que les montants de leur part forfaitaire étaient bien déterminés par leur contrat de travail dans la limite du plafond réglementaire³⁷.

³⁵ Le CA a donné au DG pour souscrire les emprunts relatifs aux opérations ayant fait l'objet d'une décision favorable, et réaliser les opérations utiles à leur gestion dans la limite de 25 millions d'euros par contrat, recourir aux crédits de trésorerie dans la limite cumulée de 45 M€, réaliser les opérations de placement des fonds d'EMH dans la limite de 5 M€ par placement de type compte à terme, et de 25 M€ par placement sur les comptes sur livret.

³⁶ Mise à disposition d'un véhicule de fonction pour les directeurs généraux d'OPH disposant d'un parc social de plus de 5 000 logements.

³⁷ Le contrat de l'actuel directrice de l'OPH fixe une part forfaitaire à 100 000 € brut annuelle. Le plafond de réglementaire pour un OPH disposant d'un parc de 16 000 logements se situe à 105 670 €.

La détermination de la part variable est encadrée par l'article R. 421-20 du CCH qui prévoit l'existence d'objectifs et d'indicateurs fixés au directeur général de l'OPH. La part variable de rémunération ne peut excéder 15 % de la part forfaitaire. L'attribution de cette part est subordonnée à la réalisation d'objectifs quantitatifs³⁸ et qualitatifs³⁹ validée par le bureau par délégation du conseil d'administration.

Sur la période considérée, les primes variables ont été attribuées au taux maximum (soit 15 %), à l'exception de la part variable du précédent directeur général qui a atteint 17 % sur l'année 2019 du fait manifestement d'une erreur matérielle. Suite à l'intervention de la chambre, le trop-perçu correspondant de 790,91 € a été remboursé par celui-ci.

1.2.3.4 Le départ du directeur général d'EMH vers le GIE la ville autrement

M. Van Styvendael a exercé en plus de ses fonctions de directeur général d'EMH, celles de directeur général du GIE de février à juin 2019. Il était à cette fin mis à disposition par l'office pour 25 % de son temps de travail. Il occupait précédemment la fonction de représentant permanent du GIE, soit une fonction équivalente à celle de directeur général.

Ces fonctions successives au sein du GIE n'étaient pas rémunérées dès lors que tout cumul de rémunération est interdit aux directeurs généraux d'OPH par l'article L. 421-12 du CCH qui ne les autorise qu'à exercer une activité accessoire non rémunérée. Au cas d'espèce, le GIE intervenant de manière prépondérante pour EMH, cette règle se justifiait également d'un point de vue économique.

M. Van Styvendael a quitté ces fonctions de directeur général d'EMH mis à disposition du GIE pour exercer la fonction de directeur général du GIE LVA à temps plein rémunérée à compter du 1^{er} juillet 2019. Il a ensuite quitté cette fonction le 31 août 2020 dans le cadre d'une rupture conventionnelle signée le 9 juillet 2020. Ce départ était consécutif à son élection comme maire de Villeurbanne le 4 juillet 2020, élection pour laquelle il s'était officiellement déclaré candidat le 5 septembre 2019. Il a par la suite été nommé président d'EMH le 25 septembre 2020.

Le départ de M. Van Styvendael d'EMH pour le GIE au 1^{er} juillet 2019 s'est effectué par la voie d'un transfert de contrat de travail, procédure apparaissant légale bien que peu courante dans ce cas d'espèce⁴⁰.

Si le bureau et le conseil d'administration d'EMH ont été informés de l'intention de recourir à cette procédure, le transfert de contrat de travail d'EMH vers le GIE a été opéré de fait, sans donner lieu formellement à signature par les parties prenantes.

M. Van Styvendael a conservé en pratique l'ancienneté et le niveau de rémunération acquis au sein d'EMH suivant la logique d'un transfert du contrat de travail. Il en est résulté des conditions de rémunération apparaissant favorables à l'ancien DG du GIE.

³⁸ Ces objectifs portent sur la vacance locative, les impayés, l'autofinancement, les réclamations des locataires et les mutations.

³⁹ Les objectifs portent sur la préparation et la mise en œuvre de la convention d'utilité sociale, la mise en œuvre du contrat de plan et la mise en œuvre de la stratégie « nous, c'est habiter ».

⁴⁰ Cette procédure est le plus souvent réservée au cas où survient une modification dans la situation juridique de l'employeur (en cas de succession, vente ou fusion, mise en société de l'entreprise) ou encore lorsqu'une convention collective le prévoit, notamment dans les branches d'activités tributaires de marchés de manière à préserver les droits des salariés. La convention de transfert lie l'ancien employeur, le nouvel employeur et le salarié concerné.

Entre le 1^{er} juillet 2019 et le 31 août 2020, l'emploi de directeur général du GIE a été ainsi exercé à temps plein et rémunéré au même niveau que celui de directeur général d'EMH, alors qu'il s'agit d'une structure d'une vingtaine de salariés.

La chambre relève par ailleurs que lorsque M. Van Styvendael cumulait les fonctions de directeur général de l'OPH et de représentant permanent/directeur général du GIE jusqu'en juin 2019, puis lorsque Mme Reynaud a cumulé à nouveau ces deux fonctions après le départ de M. Van Styvendael du GIE en juillet 2020, la fonction de directeur du GIE n'était pas rémunérée. L'office a fait valoir à ce propos que si le GIE a cessé de rémunérer un directeur général à temps plein à la suite du départ de M. Van Styvendael cela constitue une situation transitoire dans le contexte d'incertitudes prévalant quant aux modalités de coordination des trois offices métropolitains et de leur incidence sur le GIE. Un directeur général à temps plein non issu d'EMH, a de fait été recruté en juin 2022 pour succéder à Mme Reynaud, pour une prise de fonction début septembre 2022.

Il reste qu'entre le 1^{er} juillet 2019 et le 31 août 2020, EMH a pris en charge en sus de la rémunération de son directeur général, également 75 % de la rémunération du directeur général du GIE (soit la quote-part générale de participation de l'office au budget du GIE). Le coût supplémentaire ainsi pris en charge par rapport à la situation antérieure est de près de 150 k€ pour cette période. Ce dernier montant inclut la rupture conventionnelle signée entre le président du GIE et M. Van Styvendael⁴¹. S'agissant de cette dernière, il a été précisé que le GIE avait préféré cette solution à la suspension du contrat de travail avec droit à réintégration de l'intéressé à l'issue de son mandat politique qui aurait été possible en application de l'article L. 2123-29 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Pendant cette période, il a également continué à bénéficier d'un véhicule de fonction.

Le tableau ci-après récapitule sur les exercices 2019 et 2020 les émoluments versés respectivement aux directeurs généraux d'EMH, ainsi qu'au directeur général du GIE, qui ont été pris en charge par l'office.

⁴¹ Somme comprenant le montant de l'indemnité de rupture conventionnelle (55 075 €). Voir le rapport sur l'examen de la gestion du GIE s'agissant des conditions d'indemnisation.

Tableau n° 5 : Émoluments⁴² des DG d'EMH et du GIE (en €) à la charge de l'office

		Transfert vers le GIE		Rupture du contrat	
		Janvier-Juin 2019	Juillet-Décembre 2019	Janvier-Août 2020	Septembre-Décembre 2020
Montant de rémunération du DG d'EMH	Cédric Van Styvendael	70 633 ⁴³		8 776 ⁴⁴	
	Céline Reynaud		51 785 ⁴⁵	78 050 ⁴⁶	35 525
Montant de rémunération du DG du GIE refacturé à EMH ⁴⁷	Cédric Van Styvendael		47 080	102 582 ⁴⁸	
Montant total à la charge d'EMH pour les deux fonctions de DG (EMH et GIE)		70 633	98 865	189 408	35 525

Sources : bulletins de salaires et comptabilité d'EMH

Par ailleurs, si la procédure de transfert de contrat de travail a été présentée au conseil d'administration de l'office le 25 juin 2019, elle n'a constitué qu'une simple information et ne s'est pas traduite par une autorisation délivrée par l'assemblée délibérante. Or, en application de l'article L. 423-11 du CCH, toute convention conclue entre un OPH et son directeur général est subordonnée à l'autorisation préalable de son conseil d'administration. L'exception à cette règle pour les conventions courantes et conclues à des conditions normales ne peut être invoquée en l'espèce s'agissant d'une procédure dérogatoire du droit commun et dont le caractère volontaire est très peu courant, la procédure de transfert de contrat aboutissant en outre à un surcoût pour l'office par rapport à la situation antérieure.

Les développements qui précèdent peuvent être complétés par la lecture du rapport consacré par la chambre à l'évolution de la gouvernance du GIE La Ville Autrement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La chambre constate le fonctionnement globalement satisfaisant du conseil d'administration et l'implication des administrateurs.

Les procès-verbaux du bureau apparaissent parfois insuffisamment précis et transparents concernant la transcription des débats. Le dispositif des délégations méritait par ailleurs d'être clarifié et précisé, notamment en ce qui concerne la gestion de la dette et de la trésorerie.

EMH est membre du GIE LVA. Si des synergies existent avec les autres membres au sein de ce dernier, il apparaît surtout constituer, en l'état, un prolongement d'EMH. De ce fait, la mutualisation entre les membres du GIE présente un caractère limité et son intervention conduit à externaliser un pan de l'activité de l'office qui pourrait être effectué directement par ses salariés. Enfin, les remboursements d'EMH au GIE, en contrepartie de l'intervention de

⁴² Rémunérations brutes hors charges patronales, avantages en nature compris. Les rémunérations s'entendent hors intéressement.

⁴³ Montant incluant la part variable de l'exercice 2018 (15 798 €).

⁴⁴ Prime variable versée après le départ de M. Van Styvendael.

⁴⁵ Hors 2791 € de treizième mois versé à l'intéressé qui concernait son précédent poste de DG adjointe.

⁴⁶ Montant incluant la part variable de du deuxième semestre de l'exercice 2019 (7499 €).

⁴⁷ Suivant la quote-part générale de 75 % de participation de l'office au budget du GIE.

⁴⁸ Indemnité de rupture conventionnelle incluse.

ses salariés au profit de l'office, apparaissent insuffisamment corroborés par des éléments de comptabilité analytique.

A titre particulier, l'ancien directeur général d'EMH a été rémunéré pendant un an comme directeur général du GIE à la suite du transfert de son contrat de travail de l'office vers le GIE. Ce transfert qui n'a pas été approuvé préalablement par le conseil d'administration de l'office contrairement à ce que prévoit la réglementation, a conduit à la prise en charge d'un coût supplémentaire pour EMH (égal à 75 % de la rémunération versée à l'intéressé), au regard de la situation qui prévalait antérieurement marquée par l'absence de rémunération du DG du GIE.

Les attributions de la future société de coordination (SAC) qui doit permettre de rapprocher les trois offices métropolitains en 2023, restent à confirmer.

2 LE PATRIMOINE

2.1 L'organisation et le système d'information relatif à la gestion patrimoniale

2.1.1 Une réorganisation en cours

La gestion patrimoniale s'est structurée jusqu'en 2020 autour de deux directions distinctes : une direction relative au développement et à l'aménagement (DDA) chargée de la production de nouveaux logements et une direction relative à la valorisation du patrimoine (VP) chargée des opérations de réhabilitation et de maintenance, ainsi que des questions de sécurité⁴⁹.

Une réorganisation d'ensemble était en cours lors du contrôle. L'organigramme cible institue une direction unique (DDA/VP) qui permet à son nouveau directeur d'exercer une tutelle plus directe sur l'ensemble des opérations en cours (production ou réhabilitation/maintenance). Une partie de l'effectif de la direction du patrimoine (gestionnaires de sinistres, techniciens d'opérations,...) était aussi en cours de redéploiement dans les territoires, afin de renforcer la gestion de proximité.

2.1.2 Un système d'information qui présente des lacunes

Le système d'information s'articule autour du logiciel de gestion locative IKOS et d'applications satellites. La politique de l'office est d'opter pour une évolution de ses applications informatiques plutôt que de remettre en cause l'architecture de son système d'information.

Dans ce contexte, le système d'information apparaît en l'état limité tant pour le suivi des opérations en développement qu'en matière de gestion patrimoniale.

S'agissant notamment du suivi des opérations de développement, l'office dispose d'un outil sous format Excel qui permet de suivre chaque opération et une consolidation. Toutefois, il ne permet pas leur suivi en temps réel.

Le module « GOP » d'IKOS (logiciel de gestion locative) ne permet un suivi d'ensemble des opérations que sous un angle purement comptable.

⁴⁹ Par exemple les questions relatives à l'amiante.

EMH entend se doter d'un outil de suivi d'activité intégrant les phasages budgétaires et opérationnels.

Il ne dispose par ailleurs pas d'un logiciel de gestion patrimoniale retraçant notamment l'ensemble des interventions de réhabilitation ou de maintenance sur son patrimoine, l'acquisition d'un nouveau logiciel étant à l'étude.

2.2 Les engagements conventionnels structurants

L'office a été contractuellement engagé dans le cadre d'un contrat de plan avec la métropole au cours de la période 2016-2020. Ce document qui a été particulièrement structurant lui fixe des objectifs de production et de réhabilitation de logements, ainsi que des objectifs de qualité de gestion (cf. infra). Le contrat de plan ne découle pas de la réglementation en vigueur mais procède d'une démarche partenariale volontaire entre la métropole et les trois OPH métropolitains.

L'office doit également intégrer les objectifs du plan climat air énergie territorial (PCAET) adopté par la métropole de Lyon⁵⁰.

EMH est aussi engagé avec l'Etat par la convention d'utilité sociale (CUS) qui constitue un engagement contractuel prévu à l'article L. 445-1 du CCH, afin de définir, pour une période de six ans, la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme, la politique pour la qualité du service rendu aux locataires, le projet social et professionnel de l'office. La CUS vise notamment à engager l'office sur des orientations stratégiques en matière d'investissement et d'exploitation de son patrimoine locatif (avec un plan de vente des logements à usage locatif) et la politique de l'organisme dans le domaine de la qualité du service rendu aux locataires.

Les engagements qui résultent de ces différents documents doivent être en pratique déclinés par l'office en interne dans son plan stratégique du patrimoine (PSP). Le PSP permet de définir une stratégie pluriannuelle à moyen terme - en général entre six et dix ans selon l'importance des offices - destinée à adapter l'offre de logements aux réalités de la demande locale. Tous les OPH sont dans l'obligation de se doter d'un tel document, en vertu de l'article L. 411-9 du CCH.

2.2.1 Le contrat de plan avec la métropole de Lyon

La métropole a approuvé par délibération du 1^{er} février 2016, un contrat de plan assorti d'objectifs avec chacun des trois offices métropolitains pour la période 2016-2020 (cf. annexe n° 5).

2.2.1.1 La production de logements : un objectif partiellement atteint

Un bilan de la production de logements et des réhabilitations effectuées, reposant sur des données provisoires 2020, a été effectué à l'occasion de la présentation du PSP 2020-2028. Des bilans ont été régulièrement réalisés dans le cadre des mécanismes de gouvernance commune avec la métropole de Lyon (comité d'évaluation et conférence des présidents). Il n'a toutefois

⁵⁰ Le PCAET est prévu à l'article L. 229-26 du code de l'environnement concernant les établissements publics de coopération intercommunale regroupant plus de 20 000 habitants. Il constitue un outil de planification qui a pour but de lutter contre le réchauffement climatique et de s'y adapter, de développer les énergies renouvelables et de maîtriser la consommation d'énergie en cohérence avec les engagements internationaux de la France. Il intègre également les enjeux de qualité de l'air, ce qui implique de prévenir et de réduire les polluants atmosphériques.

pas été présenté de bilan définitif, complet et actualisé au conseil d'administration de l'office de la mise en œuvre du contrat de plan.

Il ressort des données actualisées à 2020 que la production de logements d'EMH se situe en retrait de l'objectif de 350 logements par an sur cinq ans et qu'il manque ainsi l'équivalent d'une année de production.

Tableau n° 6 : Mises en chantier de logements par rapport au contrat de plan⁵¹

	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur la période
Objectif de production contrat métropole	350	350	350	350	350	1750
Réalisations (OS ⁵² donnés)	261	253	511	123	233	1381

Source : EMH, réponse du 20 septembre 2021.

Le pic de mises en chantiers en 2018 s'explique par les opérations d'aménagement en cours à Villeurbanne et Saint-Priest qui contribuent au lancement d'opérations importantes (« *Ilot Il* » ou « *La Clairière* »). Ces opérations sont lancées en milieu de mandat électif et se trouvent épargnées par les reports d'opérations qui peuvent précéder ou suivre les élections. Les opérations d'acquisition-amélioration ont été importantes cette année dans le cadre du partenariat avec la Métropole et de la veille qu'exerce celle-ci sur les opérations de déclarations d'intention d'aliéner et les préemptions.

Le recours aux opérations d'acquisition-réhabilitation a contribué aussi de manière significative à la mise en chantier de logements puisque, à titre d'exemple, sur 233 logements comptabilisés en 2020 au contrat de plan, 55 sont issus d'opérations d'acquisition-réhabilitation.

EMH a pu s'approcher de l'objectif du contrat de plan en recourant massivement à la VEFA⁵³ pour les logements familiaux. En 2020, celle-ci représentait la quasi-totalité des mises en chantier pour ce type de logement (et 60 % des mises en chantiers tous types de logement confondus). Sur la période du contrat de plan environ 55 % des logements familiaux mis en chantier l'ont été en VEFA⁵⁴, ce qui revient à une proportion de mise en chantier en maîtrise d'ouvrage proche de 45 %. Cette dernière est de peu inférieure à la cible de 50 % retenue au titre de la convention d'utilité sociale en cours (reprenant l'objectif du plan stratégique de patrimoine).

Tableau n° 7 : Logements familiaux mis en chantiers (hors foyers et résidences sociales) suivant les critères du contrat de plan

	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de logements mis en chantier	157	200	401	102	132
Dont en VEFA	46	109	217	44	131
Poids de la VEFA	29 %	55 %	54 %	44 %	99 %

Source : EMH

La part de la VEFA est par ailleurs de 47 % tous logements confondus suivant les critères de décompte du contrat de plan, ce qui selon l'office respecterait l'objectif fixé, étant toutefois

⁵¹ Les écarts significatifs en 2019 et 2020 entre les données du dossier individuel de situation et les données internes produites par EMH ont pu être expliqués. Les opérations d'acquisition-amélioration sont comptabilisées dans le cadre du contrat de plan dès l'acquisition du logement alors qu'elles ne le sont qu'ultérieurement dans le DIS dès lors que le logement est conventionné ; il peut en résulter 1 à 3 ans d'écarts dans la comptabilisation entre le contrat de plan et le DIS.

⁵² Ordres de service.

⁵³ Vente en l'état de futur achèvement.

⁵⁴ Suivant les critères du contrat de plan.

précisé que cet objectif n'apparaît pas formalisé dans ce contrat en l'état des documents produits à la chambre.

Selon l'office, l'effort qui lui a été demandé dans le cadre du contrat de plan 2016-2020 est globalement supérieur à celui précédemment demandé à Villeurbanne Est Habitat et Porte des Alpes Habitat puisque la cible cumulée de ceux-ci dans le cadre du contrat de plan 2011-2014 était de 266 logements par an.

L'objectif de financement en PLAI de logements destinés aux publics en grande précarité, a été quasiment respecté puisque 28 % des logements ont été financés en PLAI pour une cible de 40 %. L'objectif de financement en PLUS (logements pour publics à revenus modestes) a lui été dépassé : soit 54 % des logements financés pour une cible de 40 %. 18 % des logements ont été financés en PLS (logement pour revenu plus élevés mais limités) pour un maximum de 30 %.

80 % des logements mis en chantier l'ont été à Villeurbanne, 8 % à Saint-Priest, 7 % à Décines-Charpieu, avec une production de logements quasi nulle à Vaulx-en-Velin. Selon la direction de l'établissement, la nécessité de renforcer le logement est plus avérée à Villeurbanne qu'à Saint-Priest qui bénéficie d'un taux de logements SRU plus élevé. La logique serait par ailleurs de baisser le poids déjà élevé du logement social à Vaulx-en-Velin. EMH constitue aussi l'opérateur historique de la ville de Villeurbanne et a profité de la forte activité des opérateurs privés dans cette commune en procédant à des opérations de VEFA.

2.2.1.2 La réhabilitation de logements : un objectif dépassé

EMH a dépassé de plus de 20 % les objectifs du contrat de plan en termes de réhabilitations thermiques du fait notamment d'un nombre important d'opérations engagées en 2019 et malgré le faible nombre d'opérations lancées en 2020.

Tableau n° 8 : Réhabilitations de logements par rapport au contrat de plan

	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul période
Objectif de production	350	300	300	300	300	1550
Réalisations	348	130	291	980	26	1775

Source : EMH, réponse du 20 septembre 2021

2.2.1.3 L'application des critères de gestion : une évolution des critères à la demande de l'ANCOLS et des résultats contrastés

S'agissant des objectifs de gestion, le critère du potentiel financier qui avait été initialement retenu a été modifié dans le cadre d'un avenant au contrat de plan par un indicateur sur le suivi des impayés en proportion des loyers. Cette évolution fait suite à une observation de l'ANCOLS selon laquelle le potentiel financier à terminaison ne représente pas un indicateur de performance de gestion (une hausse de l'endettement pouvant notamment contribuer à améliorer cet indicateur). L'office a néanmoins pu bénéficier, avant le changement d'indicateur, d'une dotation de 67 k€ en 2016, 63 k€ en 2017 et 60 k€ en 2018.

Les autres indicateurs retenus étaient le taux de vacance commerciale (en pourcentage des loyers) et le coût de fonctionnement par logement⁵⁵. Il était par ailleurs demandé de maintenir le taux de vacance commerciale supérieur à trois mois sous le seuil de 1 %.

⁵⁵ La dotation a été proratisée selon le nombre d'indicateurs améliorés et tient compte du fait que l'évaluation n'est pas réalisée sur chaque année du contrat de plan.

Ainsi que l'a suggéré l'ANCOLS, ces indicateurs pourraient être complétés par d'autres tels que l'excédent brut d'exploitation ou la masse salariale compte tenu des enjeux de gestion qui concernent plus particulièrement l'office (cf. infra). En ce qui la concerne, la métropole de Lyon a précisé que d'autres indicateurs pourraient à l'avenir être mobilisés aux fins de suivi de la gestion de l'office dans le cadre des futurs contrats de plan.

L'objectif relatif à l'amélioration des coûts de fonctionnement par logement n'a pas été atteint en 2017 et 2018 puis l'a été en 2019 et 2020. Le taux de vacance commerciale supérieure à trois mois est resté inférieur à 1 % des loyers, la dotation prévue ayant été allouée sur la base de cet objectif peu ambitieux⁵⁶ au regard des résultats obtenus. S'il a diminué de 2017 à 2019, il est à nouveau proche en 2020 (0,27 %) de son niveau initial⁵⁷.

2.2.1.4 Les crédits obtenus par l'office dans le cadre du contrat de plan et le suivi de l'enveloppe allouée par la métropole

EMH a été en mesure de capter 84,5 % des crédits qu'il était susceptible d'obtenir dans le cadre du contrat de plan.

Tableau n° 9 : Taux d'obtention des crédits du contrat de plan

En k€	Production neuve	Réhabilitation thermique	Qualité de gestion	Contribution à la mise en œuvre du PPH	Total
Dotation maximum théorique	6 839	1 388	897	666	9 790
Dotation accordée	5 428	1 578	598	666	8 270
Taux de réalisation	79,4 %	113,7 %	66,7 %	100,0 %	84,5 %

Source : EMH

2.2.2 La conclusion tardive de la convention d'utilité sociale expliquée par les éléments de contexte

Après la convention d'utilité sociale (CUS) 2011-2016, la CUS actuellement en cours jusqu'en 2026 n'a débuté qu'en 2020. La mise en œuvre tardive d'une nouvelle CUS semble s'expliquer dans une large mesure par des éléments de contexte au plan national et local⁵⁸.

La nouvelle CUS signée le 15 avril 2021 portant sur la période 2020-2026 et reprenant le plan stratégique de patrimoine, prévoit la production de 350 logements par an en ligne avec le contrat de plan, incluant 50 % de maîtrise d'ouvrage directe (MOD) et 18 % de logements très sociaux (PLAI).

⁵⁶ L'objectif initial était de 0,53 %.

⁵⁷ La métropole de Lyon a précisé que cet indicateur devait s'apprécier comme un seuil d'alerte retenu sur la base de la moyenne constatée au plan national et qu'il pourrait à l'avenir (dans l'hypothèse où il serait conservé) être revu et ajusté périodiquement de manière dynamique.

⁵⁸ La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a prorogé les CUS de première génération issue de la loi Molle devant arriver à échéance en 2017 jusqu'au 31 décembre 2017, prévoyant la signature de CUS à partir du 1^{er} janvier 2018. Les CUS de deuxième génération devaient être signées avant le 1^{er} juillet 2018 avec effet rétroactif des engagements au 1^{er} janvier 2018. Afin de tenir compte du contexte budgétaire issu pour la loi de Finances 2018, la loi ELAN du 23 novembre 2018 a reporté d'un an et demi le projet des CUS. Les projets devaient être transmis avant le 1^{er} juillet 2019 et les CUS signées avant le 1^{er} janvier 2020.

La signature de la CUS a fait l'objet d'une demande de report auprès du préfet de région le 29 mai 2019 en application de la disposition de la loi Elan qui prévoit qu'un organisme pouvant justifier d'un rapprochement avec un ou plusieurs organismes peut demander au représentant de l'Etat l'octroi d'un délai d'un an renouvelable une fois pour le dépôt de sa CUS.

La CUS 2011-2016 n'a pas fait l'objet d'une présentation complète de son bilan auprès du conseil d'administration de l'office.

Une première présentation des indicateurs de suivi de la nouvelle CUS a été effectuée au conseil d'administration du 28 avril 2021, un suivi régulier ayant été désormais mis en place par l'office.

2.2.3 Le nouveau programme national de renouvellement urbain : un enjeu important dans le programme de réhabilitations de l'office

EMH est engagé dans deux opérations importantes en termes de démolitions et de réhabilitations de logements.

Le conseil d'administration a approuvé le 17 décembre 2019 la convention pluriannuelle du projet de renouvellement urbain du quartier de la Grande Ile de Vaulx-en-Velin⁵⁹ qui a vocation à être conduite jusqu'en 2024.

La convention confie notamment à EMH la réhabilitation de 1 179 logements (outre la démolition de 248 logements, la réhabilitation en bâtiment basse consommation (BBC) de 623 logements au Mas du Taureau et la réhabilitation de 556 logements aux Noirettes) et la résidentialisation des Noirettes 2 et 3. Le montant global des opérations de ce projet, en ce qui concerne EMH, était de 40 M€ TTC pour un financement à hauteur de 10 M€ comprenant les subventions de l'ANRU, de la métropole de Lyon et du conseil régional

Il revient aussi à EMH dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)⁶⁰ du projet de Villeurbanne – Les Buers – de démolir complètement ou partiellement 150 logements. L'office est aussi impliqué dans la réhabilitation/résidentialisation de 497 logements sociaux. Après avoir évolué⁶¹, le plan de financement prévisionnel prévoyait pour 60 M€ TTC d'opérations, subventionnées à concurrence de 14 M€ par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU).

2.2.4 Le plan climat air énergie territorial : un premier bilan d'étape de l'action d'EMH

Un bilan d'étape des engagements pris par EMH par rapport au plan climat air énergie territorial (PCAET) a été présenté à la Métropole en 2021. Ce document récapitule de manière détaillée les engagements pris, les obstacles rencontrés dans leur mise en œuvre et les besoins d'accompagnement, y compris financiers, qu'ils impliquent. Il apparaît prématuré à ce stade d'en dresser un bilan.

⁵⁹ La ville de Vaulx-en-Velin se caractérise historiquement par la création au nord d'une ZUP de 7000/8000 logements dans les années 1960-70. Le quartier a fait l'objet d'un premier programme de rénovation urbaine sur la période 2005-2015 marqué notamment par la démolition de 1350 logements, des quartiers restructurés, un nouveau centre-ville et l'amorce d'une diversification de l'habitat.

⁶⁰ Nouveau programme de renouvellement urbain.

⁶¹ Le conseil d'administration du 17 décembre 2019 a avalisé une nouvelle maquette financière plafonnant les prêts bonifiés à 10 M€ au lieu de 12 M€, mettant fin au financement du fonds européen de développement régional (- 2 M€), les crédits du programme d'investissements d'avenir (compris dans la subvention de l'ANRU) s'élevant à 400 k€ au lieu de 1 M€.

2.3 Le plan stratégique du patrimoine actualisé en 2020

Un premier plan stratégique patrimonial (PSP) a été approuvé par le conseil d'administration du 9 février 2016 pour la période 2015-2023. Hors transferts de patrimoine, le PSP prévoyait en rythme de croisière la construction de 300 logements familiaux par an, 120 logements étudiants et 60 logements en résidence sociale par an, pour un effort d'investissement de 72 M€ par an. Il prévoyait la réhabilitation de près 450 logements par an, soit un effort de 19 M€ par an sur l'ensemble de la période.

Par délibération du conseil d'administration du 14 février 2020, un nouveau PSP portant sur la période 2020-2028 a été établi en vue de la signature de la nouvelle CUS (cf. infra). Les objectifs du PSP sont révisés à la baisse avec l'objectif de construire 250 logements familiaux par an, 90 logements étudiants par an et 100 logements en résidence sociale tous les deux ans. L'effort financier annuel est de 55 M€ par an pour le développement et de 10 M€ par an de réserves foncières. La réhabilitation de 330 logements par an est prévue, ainsi que l'adaptation de 150 logements par an, notamment en faveur des personnes âgées. L'effort d'investissements sur le parc existant est prévu à hauteur de 194 M€⁶² entre 2020 et 2028, soit 21,5 M€ par an.

2.4 L'examen d'opérations de développement

Cinq opérations, dont deux parmi les plus importantes (dont le coût est supérieur à 5 M€ TTC) en maîtrise d'ouvrage directe (MOD), une en acquisition-amélioration et deux en VEFA, ont été examinées lors du contrôle.

La mise en œuvre de l'opération en MOD située rue Henri à Villeurbanne (5,2 M€ TTC) a rencontré de sérieuses difficultés de réalisation qui ont eu une forte incidence sur son délai de réalisation qui a été de 41 mois au lieu des 17 initialement prévus. Le dépôt de bilan de l'entreprise chargée de la démolition préalable d'un bâtiment et l'arrêt du chantier à la suite de malfaçons détectées, dans la structure du bâtiment, assez minimes selon l'office, ont contribué à allonger les délais de cette opération.

2.5 Les dépenses de maintenance et de travaux sur le patrimoine existant

En sus des travaux de construction de logements nouveaux, EMH réalise des dépenses de maintenance et de travaux sur le patrimoine existant. Ces dépenses ont été globalement supérieures sur la période 2015-2020 à la médiane nationale des offices, soit 1480 € par an pour EMH contre 1205 € pour la médiane. Elles connaissent une nette accélération en 2019 et 2020, ce à quoi le programme NPNRU a contribué.

Tableau n° 10 : Dépenses de maintenance et de travaux sur le patrimoine existant

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne 2015-2020
Dépenses de maintenance et de travaux sur le patrimoine	18 744	19 296	21 116	22 748	32 052	32 442	24 400
En € par logement	1211	1213	1313	1313	1912	1 919	1 480
Médiane	1113	1168	1181	1370	1191	1204	1205

Sources : DIS

⁶² Et 104 M€ en exploitation sur cette période.

2.6 La politique de cession du patrimoine

2.6.1 Les conditions de vente

L'article L. 443-7 du CCH prévoit que les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent aliéner dans certaines conditions des logements ou des ensembles de logements construits ou acquis depuis plus de dix ans. La fixation des prix de vente se fait notamment en application de la réglementation prévue à l'article L. 443-11, IV et L.443.12 du CCH.

Les prix de vente sont systématiquement validés par le conseil d'administration. Conformément à l'article R. 421-14 du CCH, une commission vente, dans laquelle sont présents trois administrateurs, a été mise en place depuis début 2021. Cette commission a pour objet de proposer des objectifs de vente et de réaliser un bilan des ventes effectuées en déterminant le profil des acquéreurs.

Au-delà du levier financier qu'elles représentent, les ventes de logements répondent à l'objectif prioritaire de favoriser le parcours résidentiel des locataires. L'office a appliqué à cette fin des décotes de 20 à 30 % selon le logement auxquelles s'ajoute 5 % selon l'ancienneté des locataires, niveau de décote qu'EMH juge important en valeur absolue et relative par rapport aux autres offices dans le cadre de sa délibération du 28 mars 2018. Ce dispositif n'était alors pas irrégulier puisqu'une décote ou une surcote de 35 % était autorisée avant les modifications introduites par la loi Elan⁶³.

Trois logements ont été vendus à des employés d'EMH, déjà titulaires d'un logement dans le parc de l'office pour deux d'entre eux ou titulaire d'un logement dans le parc d'un autre office. Les ventes effectuées sont conformes à l'avis du service des domaines avant décote accordée par l'office. S'agissant d'un troisième logement, l'avis du service des domaines n'étant plus obligatoire, EMH n'a pas été mesure de produire les éléments d'évaluation du service vente.

2.6.2 Un volume de ventes en retrait par rapport aux objectifs

Les objectifs de vente aux particuliers s'inscrivent dans un parcours de résidentialisation. Les ventes constituent aussi un levier financier à part entière.

L'office a vendu 338 logements entre 2016 et 2020, dont 111 à d'autres opérateurs et 227 à des particuliers. Si ce volume de ventes apparaît conséquent, il reste inférieur à l'objectif volontariste affiché dans le PSP qui est de 443 logements (avec 5 logements supplémentaires par an) sur cette période. L'écart porte surtout sur la vente de logements aux particuliers, avec une vente de 227 logements pour un objectif de 325. Tous les logements vendus depuis 2011 l'ont été à Villeurbanne et Saint-Priest.

L'objectif de vente sur la période 2020-2026 inscrit dans la CUS s'établit à 550 logements, soit près de 79 logements par an.

Il apparaît ambitieux à l'aune du volume de ventes réalisées qui est en moyenne de 58 logements par an entre 2016 et 2020⁶⁴.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'office indique qu'il a dû se fixer dans des délais contraints un objectif de vente ambitieux pour compenser les pertes de

⁶³ Réponse publiée au JO du 12/01/2021 à la question n°25480 à l'Assemblée nationale.

⁶⁴ Hors exercice 2015 atypique, marqué par des ventes particulièrement importantes à d'autres opérateurs.

recettes locatives imputables à la RLS et que certains facteurs conjoncturels ont pu affecter ses ventes (crise sanitaire, incertitude sur le mécanisme de bail réel solidaire dans l'existant pour lequel l'office a été le premier au sein de l'agglomération lyonnaise à bénéficier d'un agrément,...). Il précise que ses objectifs de réalisation de plus-values ont été plus en phase que ses objectifs de vente en volume, car il a surtout procédé à la vente de logements déjà amortis.

Pour sa part, la métropole de Lyon a fait connaître qu'elle est « très réservée » sur l'effet des ventes à l'unité sur le parcours résidentiel puisque les acquéreurs sont susceptibles de bénéficier d'effets d'aubaine dans un contexte de forte demande de logements sociaux et de densité urbaine importante dans certains quartiers. Elle indique préférer le mécanisme du bail réel solidaire via la Foncière solidaire du Grand Lyon afin d'assurer la pérennité du caractère social du logement.

2.7 L'état du patrimoine locatif

2.7.1 La notion de service rendu

La mise à jour à jour du PSP s'appuie, entre autres, sur une évaluation du service rendu qui prend notamment en compte la dimension urbaine (fonction de la localisation de la résidence et de son environnement) et la dimension patrimoniale (en évaluant la qualité de la construction, des espaces extérieurs, des équipements et des logements). Il ressort du PSP en cours que le pourcentage de résidences familiales de bon à très bon niveau est passé de 64 % à 75 % entre 2015 et 2019.

6 % de logements continuent toutefois à offrir un faible niveau de qualité de service rendu. D'une manière générale, EMH convient de la nécessité d'un effort de modernisation sur les réseaux d'eaux usées et d'assainissement, intégrant désormais systématiquement un diagnostic précis de ceux-ci. Les cuisines et sanitaires constituent également un autre axe d'effort identifié par EMH, dorénavant souvent pris en compte dans ses budgets de travaux.

2.7.2 L'empreinte énergétique du parc : un niveau de consommation énergétique globalement satisfaisant

Le 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 serre⁶⁵. Fin juillet 2021, les diagnostics de 259 logements familiaux n'avaient pas été effectués sur un total 15 251. L'office a expliqué ce reliquat de DPE non réalisés par les incertitudes réglementaires quant à leurs modalités de réalisation.

Moins de 8 % du parc de logements familiaux est classé comme énergétivore (étiquettes E, F, G) en consommation énergétique (cf. annexe n° 7). Les diagnostics relatifs à l'amiante

Par ailleurs, 11 086 logements dont le permis de construire est antérieur au 1^{er} juillet 1997 se trouvent sous législation amiante.

Fin 2020, le diagnostic étendu aux parties communes des immeubles avait été effectué sur 61,5 % des logements, 55 % des parties privatives des logements ayant été diagnostiqués.

⁶⁵ 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).

Il reste à l'office, qui n'est pas le seul dans cette situation, à poursuivre son effort visant à réaliser l'ensemble des diagnostics amiante, notamment des parties privatives (DAPP), à l'occasion des relocations ou des travaux d'entretien et de réhabilitations. Il se fixe pour objectif d'avoir finalisé la réalisation des DAPP au 1^{er} juillet 2025.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE SUR LE PATRIMOINE

Le parc de logements d'EMH a augmenté de manière importante au cours de la période de contrôle, sa politique d'acquisition auprès d'autres offices ayant contribué à cette situation de manière importante.

Son activité s'est inscrite pendant la période sous revue dans le cadre du contrat de plan 2016-2020 avec la métropole de Lyon qui conditionne son soutien financier à la réalisation d'objectifs, ce qui constitue une bonne pratique. Ainsi que l'avait relevé l'ANCOLS, ce soutien financier doit être davantage conditionné à des objectifs de gestion, lesquels mériteraient d'être précisés en partenariat avec la Métropole.

Le bilan de la mise en œuvre du contrat de plan est contrasté, quoique plutôt positif.

EMH se situe en retrait par rapport aux objectifs de lancement de la production de logements qui lui ont été fixés par le contrat de plan malgré un recours accru à la VEFA pour les logements familiaux en fin de période. Les mises en chantier ont surtout concerné la ville de Villeurbanne alors que la pression locative a davantage augmenté à Saint-Priest. Elles ont été quasiment inexistantes à Vaulx-en-Velin.

L'office a en revanche dépassé ses objectifs de réhabilitation des logements et il est impliqué dans deux opérations de renouvellement urbain importantes en termes de réhabilitation. D'une manière générale, son effort de mise à niveau et d'entretien de son patrimoine apparaît satisfaisant.

Enfin, EMH apparaît en retrait par rapport à ses objectifs de ventes aux particuliers, lesquelles participent d'un objectif de parcours résidentiel et constituent un levier de financement à part entière.

3 LA GESTION LOCATIVE

3.1 Les documents de référence au plan métropolitain

Outre les prescriptions de la loi ALUR⁶⁶, de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017, et de la loi ELAN⁶⁷ visant à renforcer la mixité sociale et l'égalité des chances dans l'habitat, EMH est également tenu de mettre en œuvre les orientations adoptées au niveau de la métropole de Lyon.

Ainsi, l'OPH se doit de décliner, dans son organisation, les orientations suivantes :

- la stratégie métropolitaine d'attribution des logements sociaux adoptée par la

⁶⁶ Loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme renoué.

⁶⁷ Loi du 23 juillet 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

conférence intercommunale du logement (CIL) qui définit les objectifs de la convention intercommunale d'attribution (CIA)⁶⁸ liant tous les acteurs du logement social de la métropole de Lyon et établit une politique d'attribution des logements sociaux ;

- le Plan Local d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PLALHPD) qui doit permettre de développer l'offre de logement et d'hébergement pour les publics prioritaires ;
- le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGID) qui vise à mieux organiser l'accueil et l'information des demandeurs de logement social et la gestion partagée des demandes à l'échelle métropolitaine.

Comme l'ensemble des bailleurs sociaux de la métropole de Lyon, EMH utilise le fichier commun de la demande de logement social du Rhône (FCR) qui centralise et simplifie les démarches des demandeurs, et contribue à rendre plus lisible la demande de logement social.

3.2 L'accès au logement social et les conditions de maintien

3.2.1 Les conditions d'accès au logement social et les objectifs fixés à EMH

Certaines conditions de recevabilité doivent être remplies pour pouvoir prétendre à un logement social (article R. 441-1 du CCH)⁶⁹ (cf. annexe n° 8 sur les plafonds de ressources).

L'article L. 441-1 du CCH⁷⁰ définit par ailleurs la notion de public prioritaire parmi les demandeurs d'un logement social.

L'accord collectif intercommunal d'attribution définit pour chaque organisme (État, métropole, bailleurs sociaux et Action Logement Services), un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes relevant d'une catégorie de personnes prioritaires. Il se situe pour les bailleurs sociaux de la métropole à 25 % de leur contingent. La part des publics prioritaires sur le contingent des réservataires (métropole et action logement) se situe à 25 % et 71 % pour l'Etat.

Le Préfet dispose d'un contingent de logements réservés qui ne peut représenter plus de 30 % du total des logements de chaque organisme. D'autres institutions ou opérateurs de l'Etat bénéficient également de droits à réservation en fonction des financements qu'ils ont apportés

⁶⁸ Délibération 2019-3424 du 18 mars 2019.

⁶⁹ Les bénéficiaires doivent en premier lieu être de nationalité française ou titulaire d'un droit ou titre de séjour sur le territoire national. L'attribution d'un logement social est également soumise à l'examen des ressources des demandeurs. Les ressources prises en compte sont les revenus fiscaux de référence de l'année N-2, mentionnés sur les avis d'imposition de chaque personne vivant dans le foyer.

Le montant des revenus annuels à ne pas dépasser est fixé en fonction :

- des modalités de financement du logement sollicité :
 - Logement social financé par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI - logements très sociaux destinés aux personnes les plus en difficultés) ;
 - Un prêt locatif à usage social (PLUS qui proposent des loyers plafonnés mais à un niveau un peu plus élevé que celui des PLAI) ;
 - ou un prêt locatif social (PLS), ou un logement intermédiaire financé par un prêt locatif intermédiaire (PLI) dont le plafond de ressources exigé est supérieur de 30 % au plafond PLUS
- de la localisation du logement (zonage tenant compte de la tension du marché immobilier),
- ainsi que de la situation familiale du demandeur.

⁷⁰ Art. L.441-1 du CCH, repris à l'article. 5 du règlement intérieur de la CIA.

ou permis (fourniture du terrain, subventions et garanties d'emprunts), tels que les collectivités locales et établissements publics de coopération intercommunale ainsi qu'Action Logement⁷¹.

L'attribution de logements sociaux doit également répondre à un objectif d'équilibre territorial tel que défini aux articles L. 441-1 et L. 441-1-5 du CCH⁷².

Suivant ses orientations d'attributions, la CIA de la métropole de Lyon a porté ce taux à 75 %.

Ces dispositions en matière d'attribution font l'objet d'un suivi annuel par la CALEOL dont il ressort ci-après un bilan plutôt positif même si des objectifs ne sont que partiellement atteints.

En 2020, la part des attributions destinées à un public prioritaire a représenté 22 % des attributions sur le seul contingent EMH – 17 % en 2019 -alors que l'objectif se situe à 25 %.

L'objectif de 25 % d'attributions de logements hors quartier prioritaire de politique de la ville (QPV) à des demandeurs dont les ressources par unité de consommation sont inférieures au 1^{er} quartile est atteint en intégrant les relogements liés à des opérations de renouvellement urbain (RU). Ce taux était de 28 % en 2019 dont 11 % au titre du relogement RU.

L'objectif de 75 % d'attribution de logements en quartier prioritaire de la ville à des demandeurs dont les ressources excèdent le premier quartile n'est pas totalement atteint. Il se situe à 70 % en 2019 et 2020, ce qui apparaît néanmoins plutôt une bonne performance.

3.2.2 Le supplément de loyer de solidarité

Les ménages bénéficiant d'un logement social dont les ressources excèdent les montants des seuils applicables de plus de 20 % sont tenus d'acquitter un supplément de loyer de solidarité (SLS). Ces dispositions ne sont toutefois pas applicables pour les logements situés en zone de revitalisation rurale, en zone classée en QPV ou anciennement classée en QPV, pour les logements de type PLI⁷³.

En application de l'article L. 441-9 du CCH, EMH réalise chaque année une enquête auprès de ses locataires afin de disposer des renseignements nécessaires à la détermination des ressources du foyer et à l'application éventuelle du SLS⁷⁴.

⁷¹ Action Logement gère paritairement la participation des employeurs à l'effort de construction, versée par les entreprises de plus de 20 salariés (sur la base de 0,45 % de leur masse salariale), dans le but de soutenir ses deux missions principales : accompagner les salariés dans leur mobilité résidentielle et professionnelle, en proposant des services et des aides financières qui facilitent l'accès au logement et donc à l'emploi, et construire et financer des logements sociaux et intermédiaires, prioritairement dans les zones tendues, en contribuant aux enjeux d'écohabitat, d'évolution de la société, et de mixité sociale.

⁷² - 25 % des attributions annuelles hors quartier prioritaire de la ville (QPV) sont consacrées à des demandeurs dont les ressources par unité de consommation sont inférieures à un montant défini par un arrêté ministériel (1^{er} quartile) ou à des personnes relogées dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain ; au moins 50 % des attributions annuelles situées sur les QPV sont consacrées à des demandeurs dont les ressources par unité de consommation sont supérieures au 1^{er} quartile.

⁷³ Logements financés par un prêt locatif intermédiaire. Ces logements sont attribués aux candidats locataires ne pouvant prétendre aux locations HLM mais ne disposant pas de revenus suffisants pour se loger dans le privé.

⁷⁴ Un certain nombre d'enquêtes annuelles demeurent sans réponse des locataires (715 en 2020). En l'absence de réponse du locataire dans un délai d'un mois, une procédure de mise en demeure est engagée pouvant conduire à la liquidation provisoire du SLS si les informations demandées ne sont toujours pas transmises. Des conseillères sociales de l'office accompagnent parallèlement les locataires concernés afin d'éviter d'en arriver à cette situation.

Au 31 décembre 2020, le nombre de locataires assujettis à ce supplément de loyer était de 184 pour un montant global 486 k€.

Tableau n° 11 : Enquêtes annuelles SLS 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de ménages assujettis	200	136	190	189	177	184
Montant annuel du SLS en K€	186	262	260	350	195	486
Non réponses avant mise en demeure	418	638	894	654	937	715

Source : EMH - DIS

La loi du 27 janvier 2017 précitée a renforcé le dispositif de perte du droit au maintien dans les lieux pour dépassement des plafonds de ressources. Ce dispositif ne s'applique toutefois que dans les zones tendues⁷⁵, caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements. En outre, dans les zones où ce dispositif s'applique, la perte du droit au maintien dans les lieux n'intervient qu'à partir de ressources supérieures à 150 % des plafonds de ressources pour l'attribution des logements financés par des prêts locatifs sociaux, pendant deux années consécutives.

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux personnes de plus de 65 ans, en situation de handicap ou ayant à leur charge une personne présentant un handicap. Les logements situés en QPV ou anciennement en zone urbaine sensible (ZUS) en sont également exclus.

L'établissement met en œuvre un suivi effectif du dispositif de perte du droit au maintien dans les lieux qui l'a conduit à porté son attention sur 21 locataires, dont un seul a été identifié comme étant effectivement en situation de perte du droit au maintien (compte tenu des dispositions applicables aux locataires).

3.3 Le profil des locataires de EMH

L'article L. 442-5 du CCH prévoit qu'une enquête sur l'occupation du parc social est conduite tous les deux ans par les bailleurs sociaux.

Les dernières données disponibles confirment le profil socialement défavorisé des locataires logés par EMH qui bénéficient de faibles revenus. Ainsi, selon l'enquête 2020 (après retraitement), EMH logeait près de 29 500 résidents dont plus de 14 400 en quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) soit près de 50 % des occupants.

En 2020, 45 % des ménages avaient des ressources inférieures à 40 % du plafond PLUS. S'agissant des nouveaux entrants, 79 % d'entre eux ont un revenu inférieur à 60 % du plafond PLUS (ce qui est supérieur à la moyenne de 75 % enregistrée au niveau de la métropole de Lyon⁷⁶). Ces ménages les plus fragiles représentent 88 % des attributions en QPV et 74 % des attributions hors QPV.

En lien avec le vieillissement de la population et la tendance à la décohabitation, les personnes seules représentent près de 40 % des ménages et les familles monoparentales 20 %.

3.4 Les 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

⁷⁵ Zone A bis, A ou B1 auquel appartient le territoire d'EMH.

⁷⁶ Source : CIA2019-2024.

diversité de la demande constatée localement, favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers, en permettant l'accès à l'ensemble des secteurs d'un territoire de toutes les catégories de publics éligibles au parc social, en facilitant l'accès des personnes handicapées à des logements adaptés et en favorisant l'accès des ménages dont les revenus sont les plus faibles aux secteurs situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

3.4.1 Les flux annuels

875 logements familiaux ont été attribués en 2020. Le nombre d'attributions est en diminution de plus de 20 % sur la période. Il se situait à 1 115 en 2015 (cf. annexe n° 9).

La baisse du taux de rotation sur les logements familiaux en est le principal facteur (5 % en 2020 contre 7,5 % en 2015). Sur la période 2015-2020 le nombre de départs du parc social a ainsi diminué de 25 % passant de 945 en 2015 à 709 en 2020 soit une diminution de 236 logements alors que dans le même temps la taille du parc de logements d'EMH s'est accrue de 9 %.

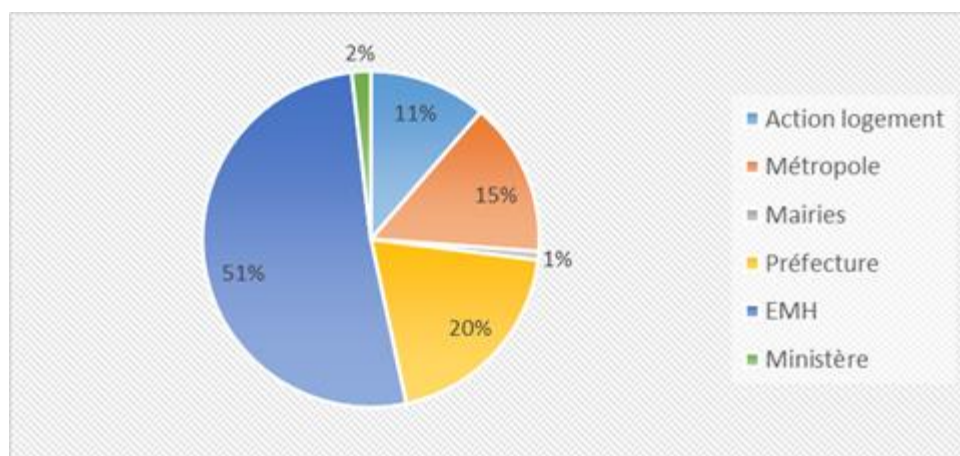
La diminution du nombre de livraisons de logements neufs et la réduction du nombre de demandes de mutation expliquent également cette tendance, tout comme la crise sanitaire liée à la COVID 2019 plus conjoncturellement.

Le nombre d'attribution a augmenté sur le territoire de Villeurbanne-centre alors qu'il est en baisse sur les territoires Grand Est et Portes-des-Alpes.

En 2020, près de 45 % des attributions l'ont été sur le territoire de Villeurbanne centre sous l'effet principalement de livraisons de logements neufs – 141 logements neufs sur le territoire de Villeurbanne centre sur un total de 231.

En 2020, la moitié des attributions a été réalisée sur le contingent de logements d'EMH. 20 % des attributions le sont au titre du contingent préfectoral (public prioritaire) et 15 % au titre du contingent de la métropole (opération de renouvellement urbain, relogement des agents métropolitains, relogements dans le cadre d'habitats insalubres).

Graphique n° 1 : Attributions de logements par réservataire– exercice 2020



Source : Rapport annuel CALEOL 2020.

En 2020, 33 % des attributions ont satisfait des demandes de mutation de locataires du parc social⁷⁷. L'objectif fixé par la CUS de 35 % de mutations est presque atteint sur cet exercice. L'office a précisé avoir dépassé sa cible en 2021 avec un taux de mutations de 39%.

3.4.2 L'adéquation de la typologie des logements à la demande

L'adéquation de l'offre de logements d'EMH doit être analysée au regard tant de la typologie des logements demandés que des délais d'attente.

47 % des demandes de logement social enregistrées sur la métropole de Lyon portent sur un logement de type chambre, T1 ou T2, 28 % sur un logement de type T3 et 25 % sur un logement de type T4 ou supérieur⁷⁸.

En 2019, EMH faisait état d'un patrimoine réparti de la façon suivante :

Tableau n° 12 : Typologie de logements - 2019

Typologie de logement	Part du patrimoine EMH	Part des demandes enregistrées sur la Métropole
Chambre, T1, T2	30 %	47 %
T3	33 %	28 %
T4 et +	37 %	25 %

Source : Rapport CALEOL EMH 2019 et SNE

La chambre constate ainsi une inadéquation entre le patrimoine d'EMH et la demande enregistrée au niveau de la métropole.

Cette inadéquation à la demande se retrouve dans la commune de Villeurbanne, principale commune d'implantation de l'office, avec une part de chambres, de T1 et de T2, de 48 %. Dans cette commune le nombre de demandeurs est quatre fois supérieur au parc d'EMH pour un logement de type T2 ou inférieur.

Il peut être fait néanmoins le constat de l'action d'EMH sur cette problématique avec l'augmentation en 2020⁷⁹ du nombre de logements de type T1 et T2, la modification de la typologie du patrimoine s'inscrivant nécessairement dans le temps long.

La chambre invite EMH à poursuivre sa politique patrimoniale vers l'acquisition de logements plus adaptés à la demande.

Au 31 décembre 2019, la métropole de Lyon comptait 71 000 demandes de logement social actives dont l'ancienneté moyenne⁸⁰ était de 19 mois. Les communes situées sur le territoire d'EMH comptaient pour 38 % dans le total des demandes de logement social enregistrées dans la métropole.

3.4.3 Le rôle de la CALEOL et la procédure d'attribution des logements

Les procédures d'attribution sont définies par le CCH (articles L. 441 et suivants et R. 441 et suivants).

La création d'une commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL) est rendue obligatoire par l'article L. 441-2 du CCH qui fixe sa

⁷⁷ 290 demandes de mutation satisfaites en 2020, tous bailleurs sociaux confondus.

⁷⁸ Données issues du SNE au 31/12/19.

⁷⁹ Rapport annuel CALEOL 2020.

⁸⁰ Source : statistiques du portail SNE.

composition, son fonctionnement et lui donne compétence exclusive pour l'attribution des logements.

3.4.3.1 Le fonctionnement institutionnel de la CALEOL

La CALEOL est composée de six membres du conseil d'administration dont un représentant des locataires. Elle comprend également le maire de la commune où sont implantés les logements à attribuer, le représentant de l'Etat dans le département et le président de l'EPCI où sont situés les logements.

Le CCH prévoit la réunion de la commission au moins une fois tous les deux mois. Le règlement intérieur de la CALEOL d'EMH prévoit une périodicité plus importante avec une réunion de la commission toutes les deux semaines, pour chacun des trois territoires.

Le conseil d'administration a approuvé la dernière révision du règlement intérieur de la CALEOL le 29 avril 2019, mis à jour suite à l'entrée en vigueur de la loi ELAN le 25 novembre 2018⁸¹.

La CALEOL produit chaque année un bilan des attributions, présenté en conseil d'administration en application de l'article R. 441-9 du CCH.

Cette commission, lors de sa séance du 1^{er} avril 2020, a acté la mise en place d'un fichier permettant d'identifier les locataires en sur-occupation et sous-occupation, ainsi qu'une étude des dossiers à une fréquence mensuelle pour chaque territoire.

3.4.3.2 L'instruction des demandes de logements en amont de la CALEOL

L'attribution d'un logement social est conditionnée au renseignement d'une demande par le biais d'un formulaire déposé par voie électronique sur le site logementsocial69.fr ou auprès d'un guichet d'enregistrement du Service d'accueil et d'information des demandeurs (SAID) de la métropole qui permet une information et une prise en charge harmonisées dans le cadre du plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDID)⁸².

La sélection de nouveaux locataires sur le parc relevant du contingent d'EMH peut emprunter deux canaux différents ; la voie dite de la « *location active* » par laquelle les locataires se positionnent directement sur certaines offres de logement, et la voie classique dans laquelle EMH est acteur de la recherche d'un locataire.

La location active, expérimentée par dix bailleurs de la métropole de Lyon dans le cadre du PPGDID, consiste, pour les personnes déjà locataires du parc HLM et ayant formalisé une demande de mutation vers un autre logement social, d'avoir accès, via le site bienveo.fr, à des offres de logements sur lesquelles ils peuvent se porter directement candidat. Un système de

⁸¹ Le règlement intérieur intègre les évolutions imposées par la loi ELAN, et notamment, la compétence de la CALEOL sur l'examen triennal des conditions d'occupation des logements dans les zones tendues (article L. 442-5-2 CCH). Il détaille également la composition, le fonctionnement de la CALEOL, ainsi que les critères et modalités d'attribution des logements. Les critères d'attribution sont repris des articles L.441 et suivants du CCH, ainsi que des décisions de l'accord collectif intercommunal d'attribution, et notamment de la convention intercommunale d'attribution (CIA).

⁸² Comme l'ensemble des bailleurs sociaux de la métropole, EMH utilise le système informatique « fichier commun du Rhône » interfacé avec le système national d'enregistrement (SNE) qui délivre un numéro à chaque demandeur. Les données collectées et saisies dans le SNE et le FCR sont intégrées dans le progiciel de gestion interne IKOS regroupant l'ensemble des informations sur les demandeurs de logements ainsi que les pièces justifiant leur situation, gérées, pour leur part, dans un outil de gestion électronique. Les dossiers adressés à EMH sous format papier sont scannés par un prestataire de service et rapatriés dans les outils informatiques qui concentrent ainsi l'exhaustivité des demandes.

cotation commun à l'ensemble des bailleurs permet ensuite de hiérarchiser les offres et d'identifier les demandeurs qui bénéficieront d'une visite du bien, avant que la CALEOL ne se prononce sur son attribution.

Concernant la voie classique, suite à la vacance d'un logement, les chargés d'attribution en poste dans les trois agences territoriales d'EMH ont pour mission d'identifier les candidats au logement devenu vacant. Cette recherche, réalisée depuis le système IKOS, permet d'établir une liste de demandeurs sur la catégorie du logement vacant à partir du fichier commun du Rhône (FCR).

La hiérarchisation des demandes s'effectue ensuite de deux façons :

- D'une part un ordre dans les demandes est établi en fonction d'un nombre de points obtenus suite à la confrontation du dossier de demande au système de cotation adopté par EMH qui constitue une aide à la décision.

Ce système de cotation, adopté par la commission d'attribution en 2015, est une bonne pratique qui permet d'attribuer à chaque demandeur un nombre de points en fonction du motif de sa demande, de son statut d'occupation et de l'ancienneté de sa demande⁸³. EMH a été précurseur avec quelques bailleurs d'un système de cotation au sein de la métropole de Lyon, cet outil ayant vocation à être généralisé selon la métropole de Lyon au plus tard le 31 décembre 2023. Les objectifs affichés de la cotation sont de garantir l'égalité de traitement des demandeurs, et d'améliorer la transparence sur les conditions de prise en compte des demandes.

- D'autre part, le choix des candidatures qui seront proposées à la CALEOL s'effectue en fonction des objectifs fixés par le siège d'EMH à chaque agence en fonction de ses obligations réglementaires ou contractuelles.

Pour exemple, si, au jour de la CALEOL, l'objectif de l'agence en termes de mutation dans le parc social n'est pas atteint, le chargé d'attribution présentera en priorité un demandeur en demande de mutation.

Les candidatures proposées à la CALEOL font l'objet d'une validation par la direction de l'agence territoriale. Cette validation n'est toutefois pas formalisée et la traçabilité de la présélection des dossiers de demandeurs présentés à la CALEOL n'est pas établie.

Si l'utilisation de la grille de cotation, imposée par le décret n° 2019-1378 du 17 décembre 2019 codifié à l'article R. 441-2-10 du CCH, est effective et concourt à la sélection des candidatures présentées à la CALEOL, il s'avère impossible, dans l'organisation actuelle, de vérifier que les cotations les plus importantes ont été étudiées.

La requête issue d'IKOS au moment de l'instruction n'est en effet pas conservée, faisant ainsi obstacle au contrôle du type de dossiers présélectionnés et de leurs cotations par rapport aux dossiers non retenus.

Ce constat est effectué alors que la prise en compte des objectifs de gestion précités peut avoir pour effet d'écarter de la présélection des dossiers qui, selon les critères définis par le CA et la CALEOL, devraient être prioritaires, sans que les instances décisionnaires puissent être informées du choix opéré à ce stade.

⁸³ Le poids de ce critère dans la cotation est le seul régulièrement réévalué selon l'office.

Par ailleurs, la procédure relative à la phase de pré-sélection intervenant en amont de la CALEOL n'est pas formalisée dans un document.

Invité par la chambre à formaliser la procédure de sélection des candidatures avant sa présentation en CALEOL et à documenter ses dossiers, l'office a indiqué dans sa réponse qu'il formaliserait une procédure de sélection des candidatures.

3.4.3.3 La procédure d'attribution

L'examen des attributions réalisées par trois CALEOL⁸⁴, appelle les remarques suivantes.

- La pluralité des candidatures

Sur les instances examinées, 37 % concernent des candidatures uniques par logement.

Si l'on considère l'ensemble des attributions pour lesquelles l'obligation de trois demandes n'a pas été respectée, il est constaté qu'elles concernent 50 % des logements du contingent des réservataires et 35 % des logements attribués sur le contingent d'EMH.

Sur le contingent de l'office, quatre candidatures uniques⁸⁵ sur un total de sept s'inscrivent dans le contexte particulier d'attribution de logements dans une résidence intergénérationnelle de type habitat participatif⁸⁶ (avec une association qui en assure le portage). Ceci étant, l'office apparaît avoir dérogé à la convention afférente qui dispose que la règle générale de trois candidatures pour un logement s'impose.

L'obligation d'examen de trois demandes par logement édictée à l'article R. 441-3 du CCH (sauf en cas d'insuffisance de la demande) n'est pas suffisamment respectée. S'agissant en particulier des réservataires, il revient à l'office de demander à ceux-ci de respecter la règle de trois demandes par logements⁸⁷ ou de compléter les dossiers de réservataires par d'autres dossiers, ce qu'il effectue parfois mais pas systématiquement.

Dans sa réponse, l'office indique qu'il sensibilisera plus systématiquement les réservataires sur le respect de la règle de trois candidatures à présenter par logement.

- La logique d'attribution

Seules 26 % des attributions de logements concernent le demandeur ayant la cotation maximale, ce qui conduit à s'interroger sur la pertinence de la grille de cotation en tant qu'outil d'aide à la décision.

Si les éléments principaux, les situations particulières ou d'urgence nécessitant des attributions prioritaires sont présentées à l'oral par les chargés d'attribution, l'examen des dossiers ou les PV de la CALEOL ne permettent pas de comprendre pourquoi l'office a dérogé à sa grille de cotation. Les dossiers de demandeurs présentés en CALEOL indiquent le nombre de points obtenus par cotation, sans indication des critères principaux ayant concouru à la composition de ce score.

⁸⁴ Celles du 25/02 sur les territoires Villeurbanne Centre et Grand Est et la CALEOL du 20/04/2021 sur le territoire Porte des Alpes.

⁸⁵ Une autre attribution de logement ayant fait l'objet de deux candidatures au lieu des trois requises.

⁸⁶ L'habitat participatif repose sur une démarche citoyenne : il permet à des groupes de personnes de construire leur logement et de partager un mode de vie écologique et communautaire, à moindre coût. Il est encadré par la loi Alur.

⁸⁷ Les logements dits « réservés » qui font partie du contingent des institutions telles que la préfecture, la métropole de Lyon, les communes ou organismes comme Action-Logement, font l'objet d'une information à la structure réservataire qui se charge de proposer, a minima, 3 candidats qui correspondent à la fois aux critères légaux et aux critères qui leur sont applicables.

Par ailleurs, il est constaté que, dans le cas où une candidature à forte cotation n'a pas été retenue, le bailleur ne réalise pas de suivi de sa situation. En effet, des candidatures non retenues lors des CALEOL étudiées, et en dépit d'un fort degré de cotation, n'avaient pas, au jour du contrôle, été présentées de nouveau en CALEOL. Dans sa réponse aux observations provisoires, EMH précise que la mise en place d'un outil de suivi permettrait de mesurer la fréquence selon laquelle les candidats non retenus (en rang 2 et 3) sont présentés à une CALEOL ultérieure.

- L'examen du taux d'effort et du « reste à vivre ».

Le règlement intérieur de la convention intercommunale d'attribution propose d'identifier pour chaque ménage un taux d'effort [(loyer + charge) – Allocation logement] / Total des revenus du foyer. La CIA indique qu'un taux d'effort de 30 % est un seuil d'alerte nécessitant une évaluation du « reste à vivre » du ménage.

Les logements attribués lors des CALEOL précitées l'ont été, pour 31 % d'entre eux, à des ménages dont le taux d'effort était supérieur à 30 %, ce qui illustre la difficulté de concilier exigence de solvabilité des ménages et vocation sociale de l'office. L'office dispose de conseillères sociales à même d'aider les personnes confrontées à des difficultés financières d'accès aux logements en mobilisant les dispositifs sociaux existants. En ce qui la concerne, la métropole de Lyon a tenu à souligner les résultats comparativement satisfaisants de l'office en matière d'attribution aux publics prioritaires au sens des accords collectifs.

- L'adéquation de la taille des logements et de la composition familiale

Le règlement intérieur de la CIA propose également une grille de lecture permettant de s'assurer de l'adéquation de la typologie du logement attribué à la composition du ménage demandeur.

Les fiches individuelles présentées à la CALEOL identifient la composition du foyer ainsi que la typologie du logement proposé.

Sauf exception, la taille du logement et la composition familiale sont en adéquation.

- Les décisions de la CALEOL

Les décisions de la CALEOL en cas de non-attribution ou d'attribution sous condition suspensive, font l'objet d'une notification écrite aux candidats ayant été présentés en commission.

Les comptes rendus des CALEOL examinés se limitent à identifier l'attributaire, la date de sa demande, le classement de chaque candidature par un rang, ainsi que l'institution réservataire le cas échéant. Il n'y est pas fait état des débats, ni des notes tirées de la cotation pour chaque candidat. Les décisions de la CALEOL n'apparaissent pas motivées, y compris lorsqu'elles dérogent à la grille de cotation.

La chambre recommande à EMH de mieux motiver les décisions de la CALEOL. L'office a indiqué qu'il engagerait une réflexion en ce sens tout en veillant à respecter le règlement général sur la protection des données (RGPD).

3.4.4 La vacance locative : une vacance contenue

La réduction de la vacance locative est un objectif de gestion important pour l'établissement dans la mesure où la vacance d'un logement entre deux locataires induit des pertes de recettes pour la structure⁸⁸.

Tableau n° 13 : Vacance locative 2015-2020

Données au 31/12	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evol 2015-20	médian e 2020 ⁸⁹
Taux de vacance	4,3 %	3,7 %	3,9 %	4,1 %	3,1 %	3,3 %	- 23 %	5 %
Plus de 3 mois	1,7 %	2,3 %	2,5 %	3,0 %	1,9 %	2,2 %	29 %	3,4 %
Moins de 3 mois	2,6 %	1,4 %	1,4 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %	- 54 %	1,6 %
Part de logts vacants situés en QPV	66,4 %	65,4 %	62,2 %	66,9 %	61,1 %	60,9 %	- 8 %	47,1 %
Taux logts vacants hors prévisions des démolitions	2,3 %	2,3 %	2,5 %	2,3 %	1,6 %	2,6 %	13 %	4 %

Source : DIS

Le taux de logements vacants du parc d'EMH s'élève en moyenne sur la période 2015-2020, à 3,8 %, soit un taux systématiquement inférieur à la médiane des OPH sur la période considérée (4,85 %). Il s'explique en partie par la forte pression locative constatée sur le territoire de la métropole.

Le taux de vacance d'EMH pour l'année 2020, qui s'élevait à 3,3 %, était aussi inférieur à la médiane (5 %). Le coût de la vacance correspondait à 3,6 % des loyers (soit un montant de 2,3 M€), alors que la médiane s'établissait à 5,9 % en 2020.

60,9 % des logements vacants sont situés en quartier prioritaire de la ville.

3.4.5 L'évolution générale des loyers de l'office

Les loyers constituent la ressource financière principale du bailleur (66 M€ en 2020). En 2016, EMH pratiquait un montant de loyer au m² de 4,8 € sur le parc social conventionné sur le territoire de la métropole de Lyon, (hors logements étudiants) pour un montant médian de 5,8 € tous bailleurs confondus sur le même territoire⁹⁰.

L'écart entre les loyers plafonds et les loyers pratiqués s'établissait, en moyenne sur la période 2015-2020, à 7 %⁹¹ (cf. annexe n° 10).

Sur la période de référence, le conseil d'administration a décidé annuellement, sauf exception en 2015, d'une hausse des loyers égale à l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL) (cf. annexe n° 11).

3.4.6 La gestion des impayés : une situation fragilisée en fin de période

EMH a formalisé une procédure de gestion des impayés qui comprend une phase précontentieuse, réalisée en agence, consistant en l'envoi de deux relances successives en cas

⁸⁸ La vacance locative peut avoir pour origine la réalisation de travaux, l'attente d'une vente ou d'une démolition (vacance technique), ou encore le délai nécessaire à l'entrée d'un nouveau locataire (vacance frictionnelle). La vacance structurelle ou commerciale correspond à des logements disponibles à la location mais vides au-delà du délai couramment considéré comme nécessaire au processus de relocation et estimé à 3 mois (source : ANCOLS). Ce type de vacance peut être lié à différents facteurs (marché, structuration de l'offre, inadéquation avec la demande).

⁸⁹ Médiane OPH – source DIS.

⁹⁰ Source : CUS, données ANCOLS 2016.

⁹¹ Source : DIS 2015 à 2020 – en pourcentage des loyers pratiqués (loyers plafonds – loyers pratiqués).

de non-paiement du loyer ou d'impossibilité de prélèvement, puis d'une prise de contact téléphonique. En l'absence d'échange et de solution envisagée avec le locataire malgré l'accompagnement social dont il bénéficie, EMH procède à l'envoi d'une mise en demeure qui clôt la phase précontentieuse. L'office n'applique pas de délai ferme entre la phase précontentieuse et la phase contentieuse, privilégiant une démarche d'accompagnement social destinée à éviter les contentieux.

L'échec de la phase précontentieuse engage la phase contentieuse, prise en charge par le siège d'EMH, lors de laquelle un commandement de payer est adressé au locataire. A défaut de résolution, une commission « *impayés et troubles* » est saisie et peut décider de l'expulsion du locataire. L'assignation en résiliation de bail intervient dans un délai de deux mois après l'envoi du commandement de payer.

Le bilan de la commission « *impayés et troubles* » pour l'année 2019 fait état de 29 expulsions décidées et effectivement réalisées.

Les saisie-ventes ou saisie-conservatoires sont peu fréquentes, quelques dizaines par an seulement. L'office ne quantifie pas précisément ces actes (cet indicateur n'étant pas demandé dans le dossier individuel de situation). Selon ce dernier, la saisie-vente permet d'apprécier les conditions d'occupation du logement et de faire réagir le locataire. Cette procédure apparaît néanmoins peu efficace dans la mesure où les biens sont le plus souvent insaisissables ou d'une valeur insuffisante pour couvrir les seuls frais d'une vente aux enchères.

S'agissant de la gestion des dossiers des impayés des locataires ayant quitté leur logement, EMH fait appel à une société de recouvrement et a apuré le stock de dossiers en instance en 2020. L'office a procédé à des recouvrements de créances auprès de locataires partis, pour un montant de 110 k€ en 2018, 99 k€ en 2019, 133 k€ en 2020 et 30 k€ en 2021.

Le faible montant des recouvrements en 2021 s'explique par le changement de prestataire suite à l'expiration du marché avec la société de recouvrement.

Le niveau des impayés de l'exercice, s'il est supérieur d'environ 1 point à la médiane des offices en 2020, est resté globalement stable entre 2015 et 2020.

Tableau n° 14 : Impayés et coût des impayés

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Impayés de l'exercice	3237	3240	3453	3467	3873	3382
En % des loyers et charges	4,7 %	4,2 %	4,3 %	4,5 %	4,8 %	4,3 %
Médiane des OPH	3,6 %	3,3 %	3,1 %	3,3 %	3,3 %	3,3 %
Pertes sur créances irrécouvrables	443	502	547	484	491	557
En % des loyers	0,8 %	0,8 %	0,9 %	0,8 %	0,8 %	1,3 %
Médiane des OPH	0,8 %	0,8 %	0,8 %	0,9 %	0,9 %	1,4 %

Sources : DIS.

Il n'a pas augmenté en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire. Toutefois, les impayés des exercices antérieurs ont progressé de manière non négligeable. De ce fait, les pertes sur créances irrécouvrables ont augmenté de 491 k€ en 2019 à 557 k€ en 2020. Le poids des créances les plus anciennes⁹² dans le total des créances s'accroît également. La dégradation de ces indicateurs traduit une plus grande difficulté pour l'office à recouvrer les créances de ses locataires sur les dossiers présentant une certaine ancienneté.

⁹² Le poids des créances des clients partis depuis plus de 12 mois dans le total des créances passe de 24,8 % à 25,3 %, celui des créances ayant une ancienneté comprise entre 13 et 99 mois, évolue de 9,6 % à 13,9 %.

L'année 2020 n'a compté aucune expulsion en raison de la situation sanitaire⁹³. Des demandes d'indemnisation ont été adressées à la préfecture concernant les expulsions suspendues et les refus d'octroi de la force publique.

3.5 La gestion de proximité

3.5.1 Les fonctions de surveillance et de gardiennage

En application des articles L. et R. 271-1 et suivants du code de la sécurité intérieure, les bailleurs sociaux sont tenus d'affecter aux fonctions de gardiennage ou de surveillance dans les ensembles immobiliers locatifs situés dans un QPV au moins une personne équivalent temps plein par tranche de cent logements sur l'ensemble de l'année.

L'établissement satisfait largement à l'obligation précitée avec un ratio de 1,26 gardiens pour 100 logements en QPV en 2019. Dans un souci de gestion de proximité renforcée, l'établissement s'efforce d'appliquer le ratio moyen de 1 gardien pour 100 logements à une majorité de son patrimoine.

3.5.2 La gestion sociale et urbaine de proximité

La gestion sociale et urbaine de proximité (GSUP) a fait l'objet d'une convention adossée⁹⁴ au contrat de ville de la métropole de Lyon et fixe le cadre d'intervention de l'ensemble des acteurs et parties prenantes dans le domaine de la gestion sociale et urbaine de proximité.

Villeurbanne, Vaulx-en-Velin et Saint-Priest sont les trois territoires d'EMH concernés par ce dispositif et pour lesquels des actions sont mises en œuvre et des conventions de participation financière conclues avec la métropole de Lyon.

En 2021, 27 actions de proximité ont ainsi pu être cofinancées sur le territoire de la commune de Saint-Priest avec un taux de participation financière de la métropole de 76 %⁹⁵.

Considérant que les problématiques de tranquillité-sûreté sont aujourd'hui tout autant un enjeu pour EMH que pour ses partenaires territoriaux œuvrant dans les champs de la prévention de la délinquance et de la sécurité publique, l'établissement s'est doté d'une stratégie « *tranquillité-sûreté* »⁹⁶ qui a été validée par sa direction en novembre 2021 ce qui fait suite à la création d'un pôle dédié en septembre 2020.

3.5.3 La concertation avec les locataires

Un plan de concertation locative (PPCL) a été signé entre EMH et les organisations représentatives de locataires le 25 mars 2019 pour la période 2019-2022 en application de la loi SRU, faisant suite au précédent PPCL 2014-2018. Le plan prévoit les modalités de fonctionnement de la concertation locative et ses objectifs.

⁹³ Prolongation de la trêve hivernale au 31/05/2020.

⁹⁴ Convention de gestion sociale et urbaine de proximité 2015-2020 - contrat de ville Métropole de Lyon.

⁹⁵ Ont ainsi été financées la mise à disposition de locaux associatifs, la constitution de groupements d'achat de produits issus de l'agriculture paysanne/biologique à des prix bas, la création d'un « jardin de poche » au pied d'une résidence.

⁹⁶ Si les bailleurs se sont longtemps concentrés sur la tranquillité résidentielle, l'évolution du contexte social, la forte attente des locataires en la matière les ont amenés à également travailler sur la sécurité au sens large, faisant ainsi des bailleurs sociaux de réels acteurs au niveau des territoires.

Un bilan à mi-parcours du PPCL, présenté le 13 décembre 2020, fait état des différentes actions de concertation, et des perspectives d'amélioration. Celles-ci concernent l'élaboration commune des ordres du jour avec les fédérations représentant les locataires ⁹⁷, ainsi que des problématiques restées sans réponse concernant certaines difficultés récurrentes dans les résidences (les délais d'intervention des prestataires, la propreté de certaines allées, les problèmes de fonctionnement social de certaines résidences).

3.5.4 Les enquêtes de satisfaction

Au cours de la période de contrôle, EMH a fait réaliser trois études par un prestataire extérieur visant à mesurer le degré de satisfaction des locataires en 2016, 2019 et 2021. EMH a entrepris à partir de 2021 de réaliser des enquêtes de satisfaction selon une périodicité annuelle.

La reprise d'indicateurs identiques dans ces études permet de constater les évolutions suivantes :

Tableau n° 15 : Enquête de satisfaction 2016-2021

	2016	2019	2021	Évolution en points 2016/2021
Degré de satisfaction globale	73,40 %	71,00 %	73,6 %	+ 0,2
Degré de satisfaction				
Dont chauffage	60,1 %	57,2 %	59,3 %	- 0,8
Dont plomberie, robinetterie	64,2 %	61,6 %	61,7 %	- 2,5
Dont propreté générale des parties communes	66,4 %	62,9 %	60,8 %	- 5,6
Dont fonctionnement des ascenseurs	62,9 %	66,0 %	67,1 %	+ 4,2
Dont protection des accès à l'immeuble	62,6 %	62,1 %	64,2 %	+ 1,6
Dont relations avec le bailleur	66,9 %	69,6 %	68,6 %	+ 1,7
Dont échanges avec le bailleur dans le cadre d'une demande du locataire	52,9 %	57,8 %	54,2 %	+ 1,3
Dont amabilité de l'interlocuteur dans le cadre d'une demande du locataire	74,1 %	80,3 %	79,9 %	+ 5,8
Dont rapidité de la réponse apportée dans le cadre d'une demande du locataire	59,4 %	65,2 %	59,6 %	+ 0,2
Dont montant du loyer	76,2 %	72,7 %	74,8 %	- 1,4
Dont montant des charges	52,1 %	49,3 %	51,9 %	- 0,2
Dont relations avec le responsable d'immeuble	Non disponible	81,7 %	82,8 %	-
Absence de réponse de l'office suite à une sollicitation	36,00 %	32,50 %	33,9 %	- 2,1

Source : EMH enquêtes de satisfaction 2016-2019-2021

Si certains éléments ont été communiqué au conseil d'administration par le biais des rapports annuels d'activité, les résultats des enquêtes de satisfaction portant sur les exercices 2016 et 2019 ne lui ont pas été présentés dans leur globalité. Comme la chambre l'y invitait, l'office a effectué une présentation plus complète à son conseil d'administration de la dernière enquête de satisfaction.

⁹⁷ . Ce point a par ailleurs été évoqué comme une revendication par certaines fédérations lors de la réunion du 27 février 2020.

Malgré un rebond⁹⁸ sur la période récente, le niveau de satisfaction globale stagne entre 2016 et 2021 et l'évolution des résultats apparaît contrastée en fonction des thématiques retenues.

EMH entend réagir plus particulièrement à la problématique d'absence systématique de réponse donnée aux sollicitations des locataires. Le plan d'action établi depuis la réalisation de l'enquête de 2019, inclut, contrairement aux suites données à l'enquête de 2016, des propositions d'actions étayées et un suivi de la réalisation de ces actions. Afin d'améliorer la gestion des sollicitations, un comité de pilotage « *sollicitations* » a été mis en place ainsi qu'un comité technique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

EMH est invité à poursuivre l'orientation de sa politique patrimoniale vers l'acquisition de logements plus adaptés à la demande constatée (petits logements de type T1/T2).

S'agissant de l'attribution de logements, une diminution du nombre d'attributions de logements est constatée en raison de la diminution du taux de rotation des locataires et de la baisse des livraisons de logements neufs.

Par ailleurs, la chambre constate que l'office met en œuvre une grille de cotation des candidats, ce qui constitue une bonne pratique. Toutefois, les décisions de la CALEOL apparaissent formellement insuffisamment motivées et documentées. La traçabilité et la formalisation de la pré-sélection opérée en agence en amont de la CALEOL pourrait être aussi mieux assurée.

Il convient par ailleurs d'inviter les réservataires à présenter plus systématiquement trois candidats, EMH pouvant décider, faute d'un nombre de candidatures suffisant, de présenter des candidatures complémentaires.

Les objectifs d'attribution aux publics prioritaires et de mixité sociale qui s'imposent à EMH ont été atteints dans une large mesure. La vacance locative est globalement contenue.

S'agissant de la relation avec les locataires, la chambre relève que leur niveau de satisfaction globale stagne globalement depuis 2016 malgré un rebond récent, ce qui constitue un résultat perfectible pour l'office. Comme la chambre l'y invitait, l'office a effectué pour la première fois une présentation d'ensemble de sa dernière enquête de satisfaction à son conseil d'administration.

Le recouvrement des impayés des locataires a été rendu plus difficile par la crise sanitaire liée à la COVID 2019.

⁹⁸ La conclusion de l'enquête est que « les résultats 2021 confortent les évaluations de la dernière mesure avec des niveaux d'exigence accru des locataires confrontés à une relative inertie des indicateurs. L'implication renforcée du bailleur sur les fondamentaux permettra de faire évoluer leur satisfaction... »

4 LA COMMANDE PUBLIQUE ET LA FONCTION ACHAT

Modifié par l'ordonnance du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique, l'article L. 421-26 du CCH dispose désormais que les offices publics de l'habitat sont soumis au code de la commande publique⁹⁹ depuis le 1^{er} avril 2019.

En 2020, la commande publique a généré au sein de l'établissement 46,7 M€ de dépenses cumulées pour 115 marchés attribués. 60 % de ces contrats ont été attribués à des entreprises situées dans le département du Rhône, pour un montant de 22,2 M€. Les marchés de travaux s'élèvent à 30 M€. Ils constituent 66 % des marchés en volume et en montant.

4.1 L'organisation et le respect des principes de la commande publique

4.1.1 L'organisation administrative et les procédures

EMH a défini une politique d'achats formalisée dans un guide de procédures adaptées. Ce guide identifie les procédures à respecter en fonction du montant de dépense envisagé, et répond aux exigences de la réglementation applicable en matière d'achat public.

La politique d'achat de l'établissement fait également l'objet d'une diffusion auprès des différents services où se situent les acheteurs par l'intermédiaire d'un guide des procédures et de tutoriels.

Des juristes référents, rattachés au service juridique, achats et marchés (JAM) de la direction administrative et financière (DAF) sont également désignés pour chacun des marchés depuis la conception jusqu'à l'exécution.

Sous le seuil des marchés à procédure adaptée, les achats compris entre 8 000 € et 40 000 €, font l'objet d'une procédure spécifique¹⁰⁰. Pour les marchés à procédure adaptée, une publicité des marchés est réalisée dès 40 000 € sur le profil acheteur achatpublic.com et une commission restreinte¹⁰¹ statue sur chacun des marchés à procédure adaptée.

Le fonctionnement de la commission d'appel d'offres concernant les marchés formalisés n'appelle pas de remarque particulière¹⁰².

⁹⁹ L'office a été soumis, du 1er avril 2016 jusqu'au 31 mars 2019, 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, 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).

¹⁰⁰ Ils se caractérisent par la définition étayée des besoins via un cahier des charges, la vérification de l'absence de marché existant, la sollicitation de trois devis, l'analyse des offres obtenues et la rédaction d'un rapport correspondant. Le rejet des offres non sélectionnées fait l'objet d'une notification. Un suivi de ces achats est effectué dans un tableau dédié. S'agissant des achats d'un montant inférieur à 8 000 €, réalisés directement par les services acheteurs, ceux-ci font l'objet de délégations de signatures et de validation par les directeurs des services.

¹⁰¹ Elle est présidée par le Directeur Administratif et Financier ou le Directeur de l'Aménagement et de l'Habitat Durable (selon l'identification du service acheteur), et associe le service acheteur et le juriste référent ou son responsable.

¹⁰² Composée conformément aux dispositions de l'article R. 433-2 du CCH, la CAO est convoquée régulièrement, toutes les trois semaines environ. Elle est systématiquement précédée d'une réunion préparatoire associant la direction générale, le service acheteur et le juriste référent du marché. Un rapport annuel de la CAO est présenté au CA en application de l'article R. 433-6 du CCH.

S'agissant du recensement des besoins, les modalités de planification des achats et de spécification des besoins sont réalisées par le service juridiques, achats et marchés en lien avec les services acheteurs, en fin d'année pour les besoins de services et de fournitures et toute l'année, en fonction du plan stratégique du patrimoine, pour les opérations de travaux. Une fiche de définition des besoins est ensuite renseignée par le service acheteur et un référent du JAM définissant les caractéristiques de chaque marché.

L'établissement a également mis en place un système de blocage des émissions de bons de commande sur une même nomenclature de biens et de services en l'absence de marché et lorsque leur cumul excède 30 000 € dans l'année. Au-delà de ce montant, le JAM est saisi aux fins de vérifier la nécessité de mettre en œuvre une procédure de consultation sur l'achat envisagé.

Au-delà de l'obligation réglementaire de publication des données essentielles sur son profil acheteur, EMH publie sur son site internet la liste des marchés attribués.

L'information de son site internet gagnerait à être encore améliorée en précisant le type de procédure adoptée et les avenants conclus. L'office a précisé dans sa réponse aux observations provisoires vouloir publier ces informations à partir des marchés conclus en 2022.

4.1.2 Les délais et les supports de publicité

Les délais¹⁰³ des procédures de marchés contrôlées par la chambre sont, dans l'ensemble, suffisants. A minima, trois semaines de délai de réponse sont accordées aux entreprises pour répondre aux MAPA. De même, les supports de publicité retenus permettent à la concurrence de s'exercer.

4.1.3 L'examen de dossiers de marchés

Les modalités de passation et d'attribution d'un échantillon de 26 marchés, concernant notamment des marchés de fournitures, de services et de travaux conclus en 2019 et 2020 ont été examinées.

D'une manière générale, il a pu être constaté que les dossiers sont bien tenus et comportent la totalité des pièces nécessaires. Les procédures suivies, conformes aux règles de la commande publique alors en vigueur, ont été menées avec rigueur.

Ont également été examinées les modalités de passation d'achats dont les montants cumulés se situent au-dessous du seuil réglementaire de 40 000 € HT annuel. Pour ces marchés conclus selon la procédure définie à l'article R. 2122-8 du code de la commande publique, sans publicité ni mise en concurrence préalable, l'établissement a pu justifier le choix de ses fournisseurs par la production d'au moins trois devis et pour certains d'entre eux de mesures de publicité.

¹⁰³ Les marchés passés selon la procédure de l'appel d'offre ouvert doivent répondre à des exigences de publicité d'un délai minimum de 35 jours à compter de la date d'envoi de l'avis de marché (Art. R. 2161-2 du code de la commande publique - CCP). Ce délai est réduit à 30 jours minimum à compter de la date d'envoi de l'avis de marché si les candidatures et les offres sont ou peuvent être transmises par voie électronique (2° de l'Art. R. 2161-3 du CCP).

En revanche, aucun délai de publication n'est imposé par le code de la commande publique en matière de procédure adaptée (MAPA). Le délai pour déposer les candidatures et les offres est fixé librement en tenant compte de la complexité du marché public et du temps nécessaire aux opérateurs économiques pour préparer leur candidature et leur offre (Art. R. 2143-1 et R. 2151-1 du CCP).

Une observation peut néanmoins être formulée à propos d'un marché passé en 2020, sans publicité ni mise en concurrence pour une installation de production photovoltaïque en autoconsommation.

EMH a indiqué durant le contrôle avoir voulu expérimenter une solution d'autoconsommation avec l'installation d'une centrale solaire photovoltaïque et un stockage virtuel de l'électricité produite l'été lorsque les bâtiments sont en sous-occupation (résidences étudiantes), restituée partir du mois d'octobre, sans stockage physique sur batterie.

Le montant du marché conclu s'élevait à 160 k€ HT auxquels s'ajoute une prestation annuelle de maintenance de 960 € HT.

L'absence de publicité et de mise en concurrence a été justifiée durant le contrôle par le caractère innovant du procédé tenant à la gestion d'un stockage virtuel. L'office avait ainsi estimé pouvoir faire application de l'article R. 2122-3 du code de la commande publique prévoyant l'absence de publicité et de mise en concurrence préalables lorsque les travaux, fournitures ou services ne peuvent être fournis que par un seul opérateur économique en raison de l'existence de droits d'exclusivité notamment de droits de propriété intellectuelle.

Or, le droit d'exclusivité constitue une condition objective justifiant que toute mise en concurrence est impossible. En pratique, il appartient à la personne publique de pouvoir démontrer qu'après une définition précise de son besoin, il apparaît objectivement qu'une seule prestation puisse y répondre à l'exclusion de tout autre procédé, et que celle-ci soit exclusivement réalisable par un seul opérateur économique ce qui est le cas lorsque la prestation envisagée est protégée par un droit d'exclusivité.

Même en cas de droit d'exclusivité, la prestation pour laquelle le droit d'exclusivité est invoqué doit ainsi être la seule à même de répondre au besoin de l'acheteur. Le recours à l'opérateur sans publicité et mise en concurrence préalables n'est possible que s'il est démontré que seule la mise en œuvre de ce droit d'exclusivité aurait permis de répondre aux besoins de la personne publique¹⁰⁴. De la même manière, il a été jugé que l'opérateur titulaire de droits de propriété intellectuelle doit tout de même démontrer en quoi ces droits permettraient d'établir qu'il serait le seul opérateur capable d'exécuter la prestation¹⁰⁵.

En définitive, l'acheteur public doit démontrer le caractère unique de l'opérateur désigné comme seul pouvant répondre à son besoin en produisant une analyse de marché¹⁰⁶.

Au cas d'espèce, l'établissement n'a pas pu établir l'absence de possibilité de mise concurrence par la réalisation préalable de consultations ou études de marché, sollicitation d'avis auprès d'opérateurs économiques de type sourcing (art. R. 2111-1 du code de la commande publique), conduisant à établir que le besoin ne pouvait être satisfait que par la seule solution fournie par l'opérateur choisi. EMH a d'ailleurs évoqué une faible concurrence dans le secteur dans une note interne du 24 mars 2020 préalablement à la conclusion du marché, ce qui ne signifie pas une absence de concurrence. Il n'a pas été non plus en mesure de produire une étude technique préalable mettant en évidence que les différentes solutions techniques envisageables auraient été explorées.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'office a invoqué non plus le droit d'exclusivité mais le 2° de l'article R. 2122-3 du code de la commande publique, c'est-à-dire des raisons techniques rendant possible l'absence de publicité et de mise en concurrence.

¹⁰⁴ CAA Nantes, 8 juin 2018, n°17NT00335, société Tech Invest.

¹⁰⁵ CAA Nancy, 19 avril 2016, n° 014NC01557, Sté Manufacture d'orgues Bernard F.

¹⁰⁶ CE, 5 février 2018, n°41651, société Clear Channel France et Société Extérieur Média France.

L'office estime possible le recours à cette disposition du code, lorsque même sans être totalement impossible, le recours à un autre prestataire ne pourrait manifestement se faire dans des conditions équivalentes et raisonnables. Le recours à un prestataire se heurterait en effet à des inconvénients majeurs, rendant une concurrence inopportune. Il s'appuie pour ce faire sur le 50^{ème} considérant de la directive marché 2014/24.

Or, le dernier alinéa du 2° de l'article R.2122-3¹⁰⁷ et du 50^{ème} considérant de la directive marché précitée est d'un usage restrictif. Ce dernier dispose notamment « *que compte tenu de ses effets négatifs sur la concurrence, le recours à une procédure négociée devrait être réservée à des circonstances très exceptionnelles* ». Il stipule aussi que « *lorsque l'exclusivité est due à des raisons techniques, celles-ci devraient être rigoureusement définies au cas par cas. Parmi ces raisons pourraient figurer par exemple la quasi impossibilité technique pour un autre opérateur économique de réaliser les prestations requises ou la nécessité de recourir à un savoir-faire, des outils ou des moyens spécifiques dont ne dispose qu'un seul opérateur économique* ». L'article 32 de la directive marché sur le recours à la procédure négociée sans publication, impose d'ailleurs que la prestation ne puisse être réalisée que par un opérateur particulier du fait « *d'une absence de concurrence pour des raisons techniques* ».

En tout état de cause, l'office fait finalement valoir dans sa réponse que son fournisseur était le seul à même de répondre à son besoin en mettant en avant un argumentaire technique¹⁰⁸, il s'agit d'un motif nouveau par rapport aux documents préalablement produits, en particulier la note interne du 24 mars précitée.

En définitive, les explications de l'office apparaissent évolutives, celui-ci n'ayant pas réalisé une analyse de marché précise à même de justifier l'absence de publicité et de mise en concurrence pour ce contrat, préalablement à sa passation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion de la commande publique apparaît bien organisée et satisfaisante. L'office doit être plus particulièrement vigilant lorsqu'il a recours à des procédures innovantes.

5 LA GESTION DU PERSONNEL

5.1 L'organisation et le pilotage de la fonction ressources humaines

5.1.1 Le statut des personnels de l'OPH

La branche professionnelle des OPH est constituée de 233 établissements comptant en 2019 près de 46 000 agents. Elle se caractérise par un tissu d'organismes très diversifiés employant en majorité de 50 à 300 personnes¹⁰⁹ et une dualité de statuts. Trois catégories

¹⁰⁷ Le recours au motif technique est possible notamment dans le cas de l'acquisition ou de la location d'une partie minoritaire et indissociable d'un immeuble à construire assortie de travaux répondant aux besoins de l'acheteur qui ne peuvent être réalisées par un autre opérateur économique que celui en charge des travaux de réalisation de la partie principale de l'immeuble à construire.

¹⁰⁸ Couplage d'une solution d'autoconsommation avec un stockage virtuel et d'une fourniture d'électricité par un fournisseur d'énergie 100 % renouvelable pendant la période où l'auto-alimentation n'est pas suffisante.

¹⁰⁹ 45 % des effectifs travaillent dans des organismes de plus de 300 personnes.

d'agents composent ainsi les effectifs des OPH : les salariés de droit privé, les agents titulaires et les agents non titulaires de la fonction publique territoriale¹¹⁰.

Les personnels sous statut privé relèvent du code du travail, ainsi que des dispositions issues de l'ordonnance du 1er février 2007 relative aux offices publics de l'habitat, du décret du 8 juin 2011 portant dispositions relatives aux personnels des offices publics de l'habitat, et des accords collectifs de la branche. La dernière convention collective nationale du personnel des offices publics de l'habitat a été signée le 6 avril 2017¹¹¹ et rendue applicable le 26 avril 2018.

Les agents titulaires et les agents non titulaires de la fonction publique territoriale (FPT) relèvent du statut général de celle-ci. Néanmoins, le statut de la FPT est amené à terme à disparaître des effectifs des OPH, les recrutements ne pouvant plus se faire sous statut privé.

Cette dichotomie statutaire contribue à complexifier la gestion des ressources humaines, plus spécialement en termes de rémunérations et de temps de travail.

L'essentiel des personnels d'EMH sont employés sous contrat de droit privé. En 2020, l'office compte ainsi dans ses effectifs 316 agents sous statut privé (près de 90 % de l'effectif contre 81,5 % en moyenne pour la branche) et 38 agents relevant du statut de la fonction publique territoriale (11 % de l'effectif contre 17,2 % en moyenne pour la branche).

5.1.2 L'organisation des services

La direction des ressources humaines, qui constitue l'une des dix directions rattachées à la direction générale (cf. annexe 3), comptait en 2020 dix agents, dont huit cadres.

Elle est organisée en deux secteurs, la gestion de la paie et l'administration du personnel d'une part et la formation et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) d'autre part.

Les agents affectés à la gestion du personnel représentaient 2,8 % de l'effectif de l'office, contre 2 % dans la branche en 2019.

5.1.3 Les orientations en matière de gestion prévisionnelle 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 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* ».

¹¹⁰ Les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) qui ont précédé la création des OPH, comptaient parmi leurs personnels des agents relevant de la fonction publique territoriale ayant souhaité conserver leur position statutaire lors de la transformation d'un office public d'habitations à loyer modéré (OPHLM) en OPAC. L'ordonnance n° 2007-137 du 1^{er} février 2007 relative aux offices publics de l'habitat a organisé la transformation de plein droit en offices publics de l'habitat (OPH) de tous les OPHLM et OPAC existant, a maintenu la continuité des statuts du personnel en place. Les droits des fonctionnaires ont ainsi été préservés tout en ouvrant la possibilité à ces derniers d'opter pour un régime de droit privé.

¹¹¹ La convention collective nationale, signée le 6 avril 2017 par les fédérations des offices publics de l'habitat du personnel OPH, concerne 36 837 salariés et 11 010 fonctionnaires et agents publics. Elle aborde les conditions d'emploi, la durée de préavis, le montant des indemnités de licenciement et de retraite, la formation professionnelle et ses modes de financement, le compte personnel de formation, la prévoyance et les indemnités en cas d'incapacité, d'invalidité ou de décès d'un personnel, les salaires, l'hygiène, les congés...

L'établissement met en œuvre pour sa part une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)¹¹² qui se traduit notamment par l'adoption d'un accord sur la gestion des emplois et des parcours professionnels (GEPP) approuvé en décembre 2021.

EMH dispose déjà d'outils participant à une GPEC tels que la définition de profils de poste, leur classification, des entretiens d'appréciation professionnelle, la publication des vacances de poste en interne mais aussi des dispositifs d'accompagnement comme celui de la mobilité interne temporaire. Par l'accord de décembre 2021, l'établissement entend faire perdurer les dispositifs-existants et s'inscrire davantage dans la gestion prévisionnelle. Cette démarche apparaît d'autant plus utile que l'établissement connaît un renouvellement important de son personnel.

En 2020, près de 40 % des personnels ont moins de cinq ans d'ancienneté et 61 % ont moins de dix ans d'ancienneté. Sur la seule période 2018-2020, 175 agents ont été recrutés, majoritairement en contrats à durée déterminée (59 %). L'établissement dénombre sur la même période 173 départs, tous types de contrats confondus, les motifs étant principalement la fin de contrat à durée déterminée (46 %), et dans une moindre mesure les démissions (10 %), les départs en retraite (10 %) et les licenciements (8 %).

Le taux de rotation des personnels¹¹³ se situe sur la période en moyenne à près de 8 %.

L'établissement déplore des difficultés croissantes de recrutement et de maintien des compétences, un phénomène lié à un marché de l'emploi concurrentiel sur certains métiers qui s'est accentué avec la crise sanitaire.

Sur ce point, il peut être rappelé la possibilité pour un employeur d'inclure dans les contrats de travail une clause dite de « *dédit-formation* » qui engage le salarié qui a bénéficié d'une formation coûteuse à rester dans l'entreprise pendant un temps défini contractuellement ou alors à rembourser les frais de formation. L'office a indiqué étudier cette possibilité.

5.1.4 Les effectifs

L'effectif d'EMH était au 31 décembre 2020 de 355 agents correspondant à un peu moins de 333 équivalents temps pleins travaillés (ETPT)¹¹⁴. L'établissement a connu une forte augmentation de ses effectifs en début de période, passant de 308 ETPT en 2015 à 339 ETPT en 2017.

Pour rappel, la vente de logements, la prospection foncière, le relogement, l'aménagement et le renouvellement urbain sont des activités externalisées auprès du GIE « la ville autrement » dont est membre EMH (cf. supra). Il comptait en 2020, 22 salariés. Ces personnels, qui œuvrent à 75 % pour le GIE, ne sont pas rémunérés par EMH et ne sont comptabilisés ni dans ses effectifs¹¹⁵, ni dans ses coûts salariaux.

¹¹² Cette démarche vise à assurer les ressources nécessaires en compétences pour la stratégie à court et moyen terme de l'OPH. Elle doit permettre de valoriser les ressources humaines, de réaliser des recrutements plus efficaces et d'accompagner les collaborateurs dans leur évolution de carrière.

¹¹³ Taux de rotation : ((nombre de départs + nombre d'arrivées) / 2) / nombre de salariés au 1^{er} janvier de l'année.

¹¹⁴ Données issues des enquêtes RH annuelles.

¹¹⁵ Une convention de prestations de service du 19/12/2019 entre le GIE et EMH définit un certain nombre de prestations fournies par EMH au GIE.

Ces prestations sont facturées au GIE après une actualisation annuelle. Les moyens en personnel affectés à ces prestations de service sont évalués par l'établissement à 110 k€ en 2020.

Tableau n° 16 : Effectif total au 31 décembre – 2015 - 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Statut fonction publique	54	50	48	42	40	38
Statut privé	274	284	296	285	288	317
Total nb d'agents	328	334	344	327	328	355
En ETPT (enquête RH)	308,1	336,2	338,7	333,5	319,5	332,7

Sources : bilans sociaux – effectif total en activité au 31 décembre

Rapporté à la taille de son parc de logement, l'office est doté de moyens en personnel importants.

En 2018, l'office s'est engagé dans une démarche de maîtrise de ses dépenses de personnel passant notamment par une redéfinition de sa politique de recrutement et de remplacement, une optimisation des ressources (meilleure mutualisation, renforcement de la mobilité interne, réaffectation plus rapide) et une politique de rémunération privilégiant les augmentations individuelles conditionnées à la réalisation d'objectifs. Toutefois, l'effectif d'EMH se situe nettement au-dessus de la moyenne nationale des OPH.

En 2020, il comptait 19,7 ETP¹¹⁶ pour 1 000 logements, alors que la moyenne nationale était de 17,1 ETP pour 1 000 logements, de 17,4 ETP pour les OPH disposant d'un parc de logements supérieur à 15 000)¹¹⁷.

Le personnel du siège représente un peu plus de 40 % de l'effectif de l'office contre un peu moins de 45 % au niveau national. A l'inverse, le personnel exerçant une activité en proximité du parc social représente environ 60 % de l'effectif, soit un niveau au-dessus de la moyenne nationale (31,7 % pour le personnel en agence et 23,7 % pour le personnel en immeuble).

En 2020, la part du personnel de proximité¹¹⁸, se situe à 7,6 ETP pour 1 000 logements, contre 6,6 dans les offices gérant un patrimoine de plus de 15 000 logements. La part du personnel administratif, technique et social se situe quant à elle à 10,8 ETP pour 1 000 logements, contre 10,1 ETP pour la branche¹¹⁹.

Par ailleurs, EMH externalise le remplacement d'une partie des employés d'immeubles absents (conгés, formations, arrêt maladie) par un marché de services pour un coût de 1,37 M€ en 2020.

L'établissement a notamment expliqué l'évolution de ses effectifs par les facteurs suivants :

- l'augmentation importante du parc de logements en particulier en 2015/2016 (+1 500 logements) ;
- une politique volontariste consistant à se doter d'un effectif de proximité important, notamment proche du ratio d'un gardien pour 100 logements en QPV défini réglementairement par le CCH, pour l'ensemble du parc social ;
- un patrimoine à plus de 40 % situé en QPV et un niveau élevé de précarité des ménages logés ;
- la fusion des deux OPH intervenue sans plan social¹²⁰ ni incitation au départ et qui s'est

¹¹⁶ Enquête RH 2020 : 332,7 ETPT/ 16 909 logements.

¹¹⁷ Rapport de branche 2020.

¹¹⁸ Le personnel de proximité comprend les gardiens et les employés d'immeuble - Enquête RH 2020 : 129 agents (gestionnaire d'immeuble, responsable d'immeuble et responsable de site).

¹¹⁹ Données DIS 2020 – dernière donnée disponible 2019.

¹²⁰ Hors le poste de directeur général.

accompagnée d'une politique de formation et du recrutement de nouvelles compétences compte tenu du décalage constaté entre les besoins de l'office et le vivier de compétences disponibles ; un certain nombre de fonctions auparavant externalisées ayant été en outre reprises en interne (innovation sociale, DSI, expert technique) ;

- la dématérialisation et la digitalisation qui ont exigé des compétences supplémentaires expliquant la part de l'encadrement dans les effectifs.

La structure d'encadrement de l'établissement diffère en outre sensiblement de celle des autres OPH (cf. annexe n° 12). Le personnel d'encadrement représente ainsi 34 % des effectifs d'EMH en 2020 contre une moyenne de 22,1 % dans les OPH (catégorie d'emploi III et IV)¹²¹. En miroir, 65 % des salariés sous statut OPH appartiennent à la catégorie des employés et ouvriers ou à celle des techniciens/agents de maîtrise (catégorie d'emploi I et II) contre 77 % pour la branche.

Selon l'établissement, cette situation tient davantage à la grille des classifications des emplois dans laquelle certaines fonctions sont susceptibles d'être considérées selon les établissements comme des fonctions d'encadrement intermédiaire ou d'agents de maîtrise.

5.2 La rémunération des personnels

5.2.1 L'évolution de la masse salariale

Les charges de personnel d'EMH s'élevaient en 2020 à 18,4 M€, en progression de 4 % par an en moyenne, principalement en début de période (+ 3,6 M€ de 2015 à 2017), en lien avec l'évolution de l'effectif.

Rapportée à l'effectif et à la taille du parc de logement social, la masse salariale de l'établissement apparaît élevée. En 2020, elle représentait 52,5 k€ par emploi contre 48,4 k€ pour la branche¹²² et 1 087 €¹²³ par logement contre 958 € en moyenne pour la branche, ce qui selon l'OPH, s'explique pour partie par les conditions de recrutement dans la métropole de Lyon.

81 % des charges de personnel ne sont pas récupérables sur les locataires et demeurent à la charge de l'établissement¹²⁴ (85 % pour la branche).

¹²¹ Source : Bilan social 2020 et rapport de branche 2020.

¹²² Rapport de branche – édition 2020.

¹²³ Données corrigées de l'intéressement collectif non comptabilisé en charges de personnel – en 2020 : (17 653 k€ + 722 k€ (intéressement)) / 16 909 logements.

¹²⁴ Les charges locatives ou « charges récupérables », sont des sommes accessoires au loyer principal, exigibles sur justification en contrepartie :

1° Des services rendus liés à l'usage des différents éléments de la chose louée ;

2° Des dépenses d'entretien courant et des menues réparations sur les éléments d'usage commun de la chose louée ;

3° Du droit de bail et des impositions qui correspondent à des services dont le locataire profite directement.

Ce sont des dépenses remboursées par le locataire au propriétaire. Leur liste est fixée par décrets des 9 novembre 1982 et du 26 août 1987.

S'agissant des dépenses de personnel, lorsque l'entretien des parties communes et l'élimination des rejets sont assurés par un gardien ou un concierge, les dépenses correspondant à sa rémunération, à l'exclusion du salaire en nature, sont exigibles au titre des charges récupérables à concurrence des trois quarts de leur montant.

5.2.2 La rémunération des personnels

Du fait de la coexistence de deux positions statutaires différentes, le montant des rémunérations et leurs évolutions le sont donc également. Mais afin de conserver une bonne cohésion interne des personnels, EMH s'efforce de maintenir une équité de traitement entre les fonctionnaires territoriaux et les salariés de droit privé.

5.2.2.1 La rémunération des personnels sous statut privé

Le décret n° 2008-1093 du 27 octobre 2008 classe les emplois des OPH en quatre catégories, chacune étant divisée en deux niveaux, de I (employés et ouvriers) à IV (cadres de direction).

La convention collective nationale du personnel des OPH et des sociétés de coordination¹²⁵ reprend cette classification et fixe en matière de rémunération des minima conventionnels de branche qu'EMH est tenu de respecter en application de l'article L. 421-24 du CCH¹²⁶.

La dernière revalorisation nationale des salaires bruts minimums garantis a été signée le 17 février 2021 par un nouvel avenant à la convention collective¹²⁷. Toutes les catégories de personnel ont bénéficié d'une augmentation comprise entre 1,6 % et 1,9 %.

Conformément aux articles L. 2242-5 à L. 2242-19 du code du travail, les OPH doivent également procéder à des négociations annuelles obligatoires.

EMH est donc tenu de respecter pour ses salariés sous statut privé les grilles de rémunération de la branche en fonction de la catégorie du personnel et de l'ancienneté¹²⁸ et de prendre en compte les revalorisations du barème des rémunérations de base¹²⁹.

De manière générale, les rémunérations allouées par l'établissement sont supérieures au barème conventionnel de sorte que les revalorisations conventionnelles ne sont pas systématiquement suivies d'une augmentation des rémunérations de l'établissement (comme ce fut le cas en 2019).

Un premier accord collectif d'entreprise de classification et de rémunération est intervenu en juin 2014, année de la création d'EMH, complété par deux accords de revalorisation collective en 2016 et 2021. L'incidence financière de la revalorisation des rémunérations intervenue en 2016 a été d'environ 250 k€¹³⁰. La dernière revalorisation intervenue en 2021 a porté sur un montant de 230 k€.

¹²⁵ Convention collective nationale du personnel des OPH et des sociétés de coordination du 6 avril 2017.

¹²⁶ La commission paritaire nationale des OPH est l'instance de négociation des accords collectifs nationaux pour les offices. Elle est également chargée de suivre l'application de la convention et des accords collectifs nationaux dans les conditions définies par le code du travail. À ce titre, elle assure le rôle de commission paritaire de suivi des classifications et rémunérations dans les conditions prévues au décret du 27 octobre 2008 et définit le barème des rémunérations de base de la branche.

¹²⁷ Les deux précédents avenants concernant les salaires sont intervenus en 2017 - avant la signature de la convention collective nationale d'avril 2017 - et en 2019 (+ 1,8 % en moyenne).

¹²⁸ Article 25 du décret du 8 juin 2011 portant dispositions relatives aux personnels des OPH.

¹²⁹ La rémunération de base garantie s'entend comme le salaire de base, hors primes et avantages en nature. Les montants sont donnés pour un horaire hebdomadaire légal de 35 heures dans le respect des articles L. 3121-1 et suivants du code du travail.

¹³⁰ Montant de la revalorisation en année pleine – donnée 2017.

Le personnel d'exécution bénéficie d'une rémunération moyenne proche des minimums conventionnels tandis que les personnels d'encadrement bénéficient de rémunérations sensiblement supérieures aux barèmes conventionnels.

En 2021, ces personnels ont perçu ainsi une rémunération supérieure de plus de 20 % aux minimums conventionnels. Selon l'établissement, ces écarts résultent de tensions sur le marché de l'emploi dans le secteur du logement pour de nombreux métiers. Pour les fonctions d'encadrement, des difficultés à pourvoir des postes sont fréquentes.

Les salaires mensuels de base de l'établissement se situent par ailleurs à un niveau proche ou inférieur aux salaires de base médians de la branche¹³¹.

L'OPH verse d'autre part à ses salariés des primes et indemnités¹³², auxquelles peuvent venir s'ajouter des avantages en nature¹³³. En outre, ils bénéficient d'un plan épargne entreprise (PEE). Le financement de ce dispositif est assuré par les versements volontaires et facultatifs des adhérents et les versements complémentaires d'EMH. En 2020, le montant du versement complémentaire était de 300 % sur les 200 premiers euros versés par les salariés. La participation d'EMH sur ce dispositif d'épargne salariale a été de 119 k€ en 2020. Les agents publics en sont exclus.

5.2.2.2 La rémunération des personnels relevant du statut de la fonction publique

Les fonctionnaires employés par l'office sont rémunérés selon les grilles en vigueur dans la fonction publique territoriale. La rémunération de base est complétée par des primes (régime indemnitaire). Les collectivités et leurs établissements sont libres de définir un régime indemnitaire pour leur personnel dans la limite de celui des personnels de l'Etat. Ce régime indemnitaire doit alors être délibéré par l'organe délibérant. L'établissement a défini un régime indemnitaire pour ses agents territoriaux au moment de sa création en 2014¹³⁴.

D'une manière générale, il a été constaté que le principe de parité entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale est respecté en ce que les rémunérations accessoires définies par l'office demeurent inférieures aux plafonds de rémunération définis en référence au régime indemnitaire des personnels de l'Etat¹³⁵.

¹³¹ Rapport de branche 2020 – salaire mensuel de base selon les catégories et niveaux de la classification des emplois de la branche – valeur médiane – ensemble 2 133 €.

¹³² Les personnels perçoivent ainsi :

- Une prime d'évaluation versée annuellement au mois de juin. 50 % de la prime sont affectés à la réussite des objectifs individuels, les 50 % restant rétribuent les objectifs collectifs. En 2020, le coût de cette prime s'est élevé à 343 k€ pour 287 bénéficiaires.
- Une prime annuelle, dit « 13ème mois », correspondant à un traitement brut mensuel. En 2020, le coût de cette prime s'est élevé à 651 k€.
- Une prime de résidence allouée aux personnels responsables d'immeuble logés non gratuitement. En 2020, son montant s'échelonne de 375 € à 500 € par mois selon le niveau de service rendu. Le coût de cette mesure salariale s'élève en 2020 à 450 k€ ;
- Une prime d'expérience calculée en pourcentage du salaire brut (de 1,5 % du salaire brut à partir de 6 ans d'ancienneté à 6,5 % pour les personnels ayant 30 ans d'ancienneté et plus dans l'établissement). La création de paliers supplémentaires et l'augmentation des barèmes en 2017 explique pour partie l'augmentation du coût de cette mesure salariale passée de 62 k€ en 2015 à 156 k€ en 2020 ;

¹³³ Ces primes sont définies dans un accord collectif du 19 juin 2014, modifié par un accord collectif du 29 mai 2017.

¹³⁴ Délibération du bureau exécutif du 25 avril 2014.

¹³⁵ Une prime tenant compte des fonctions exercées et des résultats obtenus (PFR) pour le personnel d'encadrement, l'IFTS pour le personnel d'encadrement intermédiaire de catégorie B, l'indemnité

Par ailleurs, EMH doit envisager de définir dans un avenir proche un nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel des agents en référence au RIFSEEP¹³⁶, devenu depuis le 1^{er} janvier 2017 l'outil indemnitaire de référence remplaçant la plupart des primes et indemnités existantes dans la fonction publique d'Etat¹³⁷.

Selon EMH, cette situation devrait être traitée prioritairement en 2022. Il a consulté en ce sens, son conseil social et économique en avril 2022 pour un objectif de mise en œuvre au 1^{er} juillet 2022.

Enfin, l'établissement a décidé au moment de sa création en 2014 de maintenir le dispositif de prime annuelle tel qu'il existait antérieurement au sein des OPH fusionnés pour les personnels relevant du statut de la fonction publique. Ces personnels perçoivent ainsi une prime forfaitaire¹³⁸ dont le coût global s'établit en 2020 à 72 k€.

EMH a procédé à une revalorisation de la prime annuelle à la suite de la négociation annuelle de 2017.

Or, il est de jurisprudence constante que les primes adoptées avant 1984 et maintenues alors que se mettait en place le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux, ne peuvent plus être versées que dans des conditions identiques à celles qui prévalaient alors¹³⁹. Dans sa réponse, l'office a fait part de son intention d'intégrer cette prime au RIFSEEP comme la chambre l'y invitait.

5.2.3 Le dispositif d'intéressement collectif

L'article 26 du décret n° 2011-636 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* ». Les agents publics employés par un office public de l'habitat peuvent également y prétendre selon les mêmes conditions par délibération du conseil d'administration.

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 syndicales¹⁴⁰.

Le niveau d'intéressement est fonction de la performance financière de l'office. A titre d'exemple, le dernier accord collectif d'intéressement au sein d'EMH a été conclu en mars 2020 portant sur la période 2020-2022 renouvelable une fois par accord des parties. L'enveloppe de l'intéressement est déterminée à partir d'un taux d'autofinancement net HLM en pourcentage

d'administration et de technicité (IAT) pour les personnels de catégorie C et B et l'indemnité d'exercice des mission (IEM) pour le personnel de catégorie C.

¹³⁶ Mis en place par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

¹³⁷ La circulaire du 3 avril 2017 relative à la mise en place du RIFSEEP préconise de le mettre en place dans un délai raisonnable, ce qui implique d'adopter des délibérations pour les cadres d'emplois concernés graduellement en tenant compte de l'échelonnement dans le temps du passage au RIFSEEP des corps de la fonction publique d'Etat.

¹³⁸ Délibération du 25 avril 2014 - Prime annuelle forfaitaire versée pour moitié en juin et octobre dont le montant individuel était en 2020 de 1 895 € en moyenne.

¹³⁹ CE, 6 nov. 1998, n° 153685, Delmur.

¹⁴⁰ 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.

des loyers quittancés dans l'année. Selon l'accord, l'intéressement ne peut être versé aux salariés que si l'autofinancement net HLM est positif avant calcul de l'intéressement et demeure positif après son versement.

Le niveau d'intéressement versé aux salariés de l'office a été croissant jusqu'en 2018.

Tableau n° 17 : Intéressement 2015-2020

Versement année N au titre de N-1	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Intéressement (en €)	342 947	350 644	385 571	510 361	712 000	721 778
Montant moyen / agent (en €)	1 113	1 037	1 095	1 365	2 028	2 110
Intéressement supplémentaire (en €)	214 342	262 983	289 178	306 217	100 000	0
TOTAL (en €)	557 289	613 627	674 749	816 578	812 000	721 778
TOTAL par agent (en €)	1 809	1 815	1 917	2 184	2 313	2 110

Sources : Bilans sociaux 2015-2020

Si le niveau d'autofinancement est un reflet de la performance financière de l'établissement, les objectifs de performance fixés au regard de cet indicateur ne sont pas incitatifs. Ainsi, l'objectif de performance contenu dans l'accord d'intéressement était au plus de 5 % en application de l'accord 2019-2020 alors que l'autofinancement net de l'établissement était en 2019 de 12,6 % des loyers. En 2020, le taux d'autofinancement se situait à 12,8 %. Au vu de l'écart important entre la performance attendue pour déclencher le versement de l'intéressement et la performance habituelle de l'établissement, le mécanisme retenu ne constitue pas véritablement un dispositif de rémunération visant à encourager les salariés à s'impliquer davantage dans la réalisation des objectifs de l'établissement.

En outre, le versement d'un intéressement supplémentaire, sans lien avec des objectifs de performance décidés par le conseil d'administration, a été reconduit jusqu'en 2019.

Le dispositif d'intéressement bénéficie également aux agents publics de l'établissement en application d'une délibération de l'ancien OPH, Villeurbanne Est Habitat de décembre 2011. Depuis sa création en 2014, EMH n'a pas délibéré explicitement sur l'attribution d'un intéressement aux agents publics de l'établissement. Ces derniers sont cependant bien désignés bénéficiaires de l'intéressement dans l'accord d'entreprise de 2020.

La chambre invite EMH à régulariser cette situation.

5.2.4 Les autres avantages

Les personnels bénéficient de chèques déjeuners ou d'un accès à un restaurant inter-entreprises avec une participation employeur qui était en 2020¹⁴¹ de 5,52 €.

Ils bénéficient également d'une garantie prévoyance¹⁴² et d'une mutuelle¹⁴³. EMH a mis en place depuis le 1^{er} janvier 2015 un dispositif de couverture complémentaire santé.

En 2020, la couverture complémentaire santé a représenté un coût pour l'établissement de 342 k€ et a bénéficié à 327 agents.

¹⁴¹ Données bilan social 2020 p.32 : participation employeur au titre des chèques déjeuners 220 k€ (valeur faciale de 9,20 €) auxquels s'ajoute une participation pour l'accès à un RIE (siège) 13 k€ - Les responsables d'immeuble logés ne bénéficient pas de cette participation financière.

¹⁴² Garantie collective « Décès, invalidité, incapacité ». La participation de l'OPH est de 60 % de la cotisation (162 k€ en 2020).

¹⁴³ La souscription à ce contrat est obligatoire pour les salariés de droit privé en CDD à partir de six mois de présence et facultatif pour les agents FPT. La prise en charge employeur est de 35 € par salarié ou agent depuis le conseil d'administration du 27 juin 2019.

Les personnels bénéficient également d'une prise en charge de leurs titres de transport pour leurs trajets domicile – travail en application des dispositions du décret du 30 décembre 2008, conformément au décret du 30 décembre 2008 relatif au remboursement des frais de transport des salariés. Depuis 2015, l'établissement prend en charge la totalité de l'abonnement de transport.

Enfin, EMH met à disposition des cadres de direction des véhicules de fonction. Cet avantage en nature a été délibéré par le conseil d'administration suite à une remarque de l'ANCOLS en juin 2019.

5.3 Le temps de travail

5.3.1 Les dispositions applicables aux agents de l'OPH

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* ». Cette durée légale est fixée à 1 607 heures lorsqu'elle est traduite en durée annuelle (art. L. 3121-41 du code du travail).

La loi du 8 août 2016 précitée poursuit le mouvement initié 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'entreprise¹⁴⁴.

Au sein de l'office, la durée du temps de travail est régie par un accord collectif d'entreprise du 19 juin 2014 définissant une durée de travail hebdomadaire de 35 heures répartie selon quatre modalités.

Tableau n° 18 : Régime hebdomadaire du temps de travail

Journée de référence	Nb RTT	Modalité
7h00	0	
7h24	12	6 jours sur CET / 6 jours selon planning préétabli
7h46	23	½ journée / semaine selon planning préétabli
7h46	23	1 journée / semaine selon planning préétabli

Sources : accord collectif d'entreprise du 19 juin 2014

Le choix de la durée journalière de référence est déterminé pour une partie du personnel en fonction de la nature des fonctions exercées¹⁴⁵. Pour les personnels bénéficiant de jours de

¹⁴⁴ 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* ».

¹⁴⁵ Les personnels responsables d'immeuble et gestionnaires d'immeuble exercent obligatoirement leurs fonctions selon une durée journalière de référence de 7 heures tout comme les personnels administratifs sous contrat d'une durée inférieure à 3 mois.

RTT, des modalités spécifiques de récupération sont définies dans l'accord collectif selon un planning préétabli¹⁴⁶.

Les personnels d'EMH dans leur ensemble (salariés de droit privé et fonctionnaires territoriaux) d'un régime de congés très favorable, s'écartant sensiblement des dispositions du code du travail. Les personnels bénéficient ainsi de :

- 29 jours de congés annuels auxquels s'ajoute le cas échéant deux jours de fractionnement ;
- les personnels en poste avant 2008 et exerçant une activité selon un rythme hebdomadaire impliquant une journée de référence de 7h46 bénéficient de trois jours de congés supplémentaires ;
- les personnels exerçant les fonctions de responsable d'immeuble bénéficient de cinq après-midi de repos supplémentaires à prendre selon un planning préétabli ;
- trois jours sont accordés chaque année aux salariés de l'OPH au titre des ponts. Un des trois jours est affecté à la journée de solidarité. Il est également prévu que ces jours puissent être transformés en jours de congés supplémentaires sur décision de la direction générale ;
- des congés exceptionnels sont également accordés en raison de l'ancienneté des agents allant de un jour pour 10 années de services à cinq jours pour 30 ans de service et pour la remise de médailles allant d'un à quatre jours dans l'année de nomination ;
- quatre jours d'autorisations d'absence pour indisponibilité (non précisée) peuvent être également accordés.

Le temps de travail des personnels de l'établissement apparait nettement inférieur à la durée légale du temps de travail, la différence se situant à huit jours de congés supplémentaires auxquels il convient notamment d'ajouter quatre jours supplémentaires pour indisponibilité et des jours d'ancienneté (cf. annexe n° 14).

Le régime en vigueur est coûteux. Selon un décompte annuel, le temps de travail des personnels de l'établissement peut être évalué au plus à 1 547 heures ce qui représente l'équivalent d'environ 13 équivalents temps plein sur une année.

S'il n'est pas irrégulier en ce qui concerne les salariés sous statut privé¹⁴⁷, il l'est pour les fonctionnaires astreints aux 1 607 heures par an. Le conseil d'administration de l'office, comme la chambre l'y invitait, a adopté le 15 décembre 2021 une délibération visant à remédier à cette situation. Elle invite l'office à privilégier une démarche visant à mettre progressivement fin à la dichotomie des situations au regard des régimes du temps de travail entre salariés sous statut privés et fonctionnaires, ainsi que le suggère la fédération des OPH dans une note du 30 juin 2021¹⁴⁸.

5.3.2 Les congés exceptionnels

Des congés exceptionnels sont accordés par la convention collective notamment pour des événements familiaux. Ces autorisations d'absence au sein d'EMH sont précisées dans l'accord

¹⁴⁶ Il peut être rappelé que la journée de référence des personnels qui bénéficient de 23 jours de RTT devrait être de 7h48 et non pas 7h46 comme indiqué dans l'accord collectif.

¹⁴⁷ Une convention ou un accord d'entreprise peut en effet 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.

¹⁴⁸ Note de la fédération des OPH du 30 juin 2021 – « application obligatoire des 1607 heures dans la fonction publique ».

collectif d'entreprise du 19 juin 2014 ne s'appliquant qu'aux personnels sous statut privé, s'agissant des autorisations d'absences. D'une manière générale, le régime en vigueur est plus favorable que celui prévu par la convention collective¹⁴⁹.

EMH fait application d'un barème spécifique s'agissant du personnel relevant du statut de la fonction publique. Des autorisations exceptionnelles d'absence leur sont accordées selon des modalités qui n'ont pas formellement été approuvée par l'organe délibérant¹⁵⁰. Selon les règles statutaires applicables¹⁵¹, il appartient donc à l'assemblée délibérante de se prononcer sur un régime d'autorisations d'absence visant à réduire les disparités peu compréhensibles entre les positions statutaires des personnels (cf. annexe n° 15).

5.3.3 L'absentéisme

Sur la période de contrôle, le taux d'absentéisme est en constante diminution passant de 10,7 % en 2015 à 8,6 % en 2020. Il demeure néanmoins supérieur à celui de la moyenne des OPH qui se situait en 2019 à 6,9 %¹⁵².

L'office dispose d'un personnel de proximité important, catégorie de personnel pour laquelle le taux d'absentéisme est le plus important.

En 2020, près de 75 % des jours d'absence sont imputables au personnel de proximité dont le taux d'absentéisme se situe à 10,4%.

Les territoires de Villeurbanne Centre et Grand Est ont un taux d'absentéisme de 9,6 % tandis que le territoire Porte des Alpes est supérieur à 12,1 %.

Le taux d'absentéisme du personnel du siège était pour sa part de 5,85 % en 2020.

Les taux d'absentéisme ne diffèrent pas selon la position statutaire des agents, ceux relevant du statut de la fonction publique était ainsi de 8,72 % en 2020, et il était de 8,62 % pour les personnels sous statut de droit privé.

¹⁴⁹ Texte de base : Convention collective nationale du personnel des offices publics de l'habitat et des sociétés de coordination du 6 avril 2017 - Légifrance (legifrance.gouv.fr).

¹⁵⁰ Note relative aux congés exceptionnels des personnels relevant du statut de la fonction publique du 14 juin 2014.

¹⁵¹ La loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit l'octroi d'autorisations d'absence à l'occasion d'événements familiaux, sans en déterminer pour autant la durée. En l'absence de décret d'application, les règles d'autorisations d'absence doivent être définies localement par l'assemblée délibérante, après présentation en comité technique paritaire. Cette situation devrait néanmoins être clarifiée puisque la liste des autorisations spéciales d'absence pour l'ensemble des agents relevant de la fonction publique, leurs conditions d'octroi, et celles qui sont accordées de droit, doivent faire l'objet, conformément à l'article 45 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, d'un décret en Conseil d'Etat.

¹⁵² Rapport de branche 2020.

Tableau n° 19 : Absentéisme 2015-2020

Nb de jours d'absence	2015	2016	2017	2018	2019	2020
maladie	11 961	11 837	12 649	10 966	11 223	10 115
dont maladie ordinaire	6 059	6 433	7 158	6 768	6 927	6 966
dont longue maladie	561	211	315	72	253	121
dont longue durée	0	0	0	29	0	83
accident du travail	3 199	2 987	2 694	2 306	1 990	1 210
maternité	315	251	1 065	819	819	641
paternité	55	44	66	78	88	133
taux d'absentéisme	10,72 %	10,05 %	10,35 %	9,25 %	9,68 %	8,63 %

Sources : Bilans Sociaux 2015-2020

EMH a mis en place un éventail assez large de mesures de prévention de l'absentéisme¹⁵³.

Les accidents de travail constituent le second motif d'absence pour maladie après la maladie ordinaire. En 2020, ils représentaient 12 % des jours d'absence pour maladie (69 % pour la maladie ordinaire) mais sont en diminution. Diverses mesures de prévention¹⁵⁴ sont également mise en œuvre pour en limiter le nombre.

Un accord relatif à la prévention de l'exposition aux risques professionnels est actuellement en cours de négociation avec les instances représentatives du personnel.

5.4 L'évaluation et les entretiens annuels et professionnels

Conformément à la convention collective, chaque personnel bénéficie une fois par an d'un entretien d'appréciation professionnelle¹⁵⁵ en lien avec les objectifs pluriannuels fixés par EMH et d'un entretien professionnel périodique portant davantage sur le parcours profession et les besoins en formation, les deux se déroulant avec le responsable N+1.

5.5 L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

En 2020, l'effectif de l'OPH se composait de 52,3 % de femmes (53 % pour la branche) et 47,7 % d'hommes (47 % pour la branche).

Conformément à l'article L. 2241-1 du code du travail, un accord collectif a été conclu en 2017 dans le cadre de la négociation annuelle obligatoire portant sur les salaires, les effectifs,

¹⁵³ Notamment des entretiens de retour à la suite d'une longue maladie, un accompagnement psychologique pour des situations de mal être, de souffrance au travail, d'agressions, d'épuisement professionnel, une procédure spécifique a été mise en place pour la prise en charge des salariés agressés, le lancement dans le cadre de l'accord qualité de vie au travail d'un baromètre social tous les 3 ans ainsi qu'une enquête flash qualité de vie au travail deux fois par an.

¹⁵⁴ Mise à disposition systématique d'EPI pour les personnels concernés, acquisition de matériel d'aide à la manutention adapté pour le personnel de proximité, formation aux techniques de nettoyage proposée aux salariés de proximité, engagement d'un plan de prévention des troubles musculo-squelettiques liés à la manutention manuelle de charges, réalisation systématique d'une enquête dès la survenue d'un accident du travail en vue d'en déterminer les causes et le cas échéant de proposer des aménagements de poste en lien avec la médecine du travail.

¹⁵⁵ L'entretien annuel d'évaluation est défini au chapitre VIII de la convention collective. « Cet entretien d'évaluation, qui doit se tenir avant le 30 avril de chaque année, a pour objet d'évaluer l'activité du salarié au cours de l'année précédente. Il constitue également l'occasion d'évoquer son évolution professionnelle et sa rémunération. Il est rappelé que le personnel a droit, à sa demande, à un entretien avec un membre de la direction générale. ».

la durée effective et l'organisation du temps de travail ainsi que sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans l'entreprise.

Ces négociations ont conduit à réaliser un diagnostic des rémunérations entre les hommes et les femmes au sens des articles L. 3221-2 et suivants du code du travail dont il n'est ressorti aucun écart significatif.

5.6 L'emploi du personnel en situation de handicap

L'établissement ne satisfait pas à l'obligation légale de compter parmi ses effectifs 6 % de personnel en situation de handicap (art. L. 5212-2 du code du travail). En 2020, seulement 3,1 % du personnel de EMH était en situation de handicap¹⁵⁶ (5,8 % pour la branche). Ce taux était de 4,85 % en 2018.

Il s'exonère pour partie d'une contribution annuelle en ayant recours aux services d'une entreprise adaptée employant des travailleurs handicapés. En 2020, le montant de la contribution nette s'est élevé à un peu moins de 3 500 €.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

EMH a connu une forte augmentation de ses effectifs en début de période passant de 308 ETPT en 2015 à 339 ETPT en 2017.

En 2020, l'effectif de l'établissement s'établit toutefois à un peu moins de 333 ETPT. Il reste élevé rapporté à la taille du parc de logements, La masse salariale apparaît également élevée au regard du nombre d'agents et de logements. En 2020, elle représentait 52,5 k€ par emploi contre 48,4 k€ pour la branche et 1 087 € par logement contre 958 € en moyenne pour la branche. Cela peut s'expliquer en partie par l'importance des agents de proximités employés par l'office.

Le temps de travail des personnels de l'établissement est nettement inférieur à la durée de 1 607 heures par an. Les fonctionnaires étant astreints à ce temps de travail, l'établissement est invité à faire converger vers cette durée le temps de travail de l'ensemble de ses agents.

6 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

La direction administrative et financière (DAF) compte, outre un service juridique achat et marché, un service de gestion financière et trésorerie, ainsi qu'un service comptabilité.

Le service de gestion financière et de trésorerie gère également les encaissements de loyers. Le service comptabilité, outre sa tâche de comptabilité générale, gère les comptes fournisseurs et locataires (saisie des encaissements). Des spécialistes en comptabilité d'investissement font partie de ce service pour le suivi des opérations et des subventions. La préparation et le suivi budgétaire relèvent de la directrice administrative et financière en liaison avec les autres services.

¹⁵⁶ Source : Bilan social 2020.

La gestion financière et comptable n'est pas interfacée avec la gestion des ressources humaines s'agissant de la paye. L'office ne dispose pas de logiciel dédié pour sa gestion budgétaire.

6.1 Les annexes aux comptes financiers

Le compte financier des OPH est constitué d'un bilan, d'un compte de résultat et des documents annexes¹⁵⁷ déterminés par les instructions réglementaires (article R. 423-30 du CCH). Un OPH 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'office et leurs annexes sont complétés pour tous les exercices de la période examinée.

Les annexes littéraires font état des méthodes comptables retenues pour les différents types de dotations aux amortissements et provisions. Elles restent toutefois muettes quant à la méthode de provisionnement des litiges et notamment le fait générateur des provisions alors que l'office est confronté à différents contentieux (locatifs, ressources humaines, construction...). Ceux-ci sont en pratique provisionnés et documentés par ailleurs.

6.2 Le débat d'orientation budgétaire, la présentation et l'adoption du budget

L'article R. 423-6 du CCH, prévoit que le conseil d'administration doit délibérer sur les orientations générales du budget dans un délai de deux mois précédant son examen. Aucun texte législatif ou réglementaire n'impose un contenu normé au rapport présentant les orientations budgétaires des OPH.

Aux termes de l'article L. 421-21 du CCH, le budget d'un OPH est constitué d'un compte de résultat et d'un tableau de financement prévisionnels. Le budget présente un caractère évaluatif. Des délibérations modifiant le budget de l'office peuvent intervenir jusqu'au terme de l'exercice. Le budget et les décisions modificatives sont transmis au préfet dans les 15 jours suivant son adoption.

Le conseil d'administration a délibéré chaque année sur les orientations budgétaires du budget de l'exercice N qui lui ont été présentées, le plus souvent, la deuxième quinzaine de décembre N-1. Le budget initial a été approuvé en février N+1, le délai des deux mois n'ayant pas été toujours rigoureusement respecté même si les écarts par rapport à ce délai ont été minimes. Il a par ailleurs toujours été adopté avant le 31 mars de l'exercice, conformément aux dispositions de l'article L. 421-21 du CCH.

Un budget modificatif ayant été systématiquement adopté au mois d'octobre de l'exercice N, en conformité avec l'article L. 421-21 du CCH qui dispose que des délibérations modifiant

¹⁵⁷ 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. Elle doit comporter toutes les explications nécessaires pour appréhender correctement les documents chiffrés que sont le bilan et le compte de résultat. Ces comptes financiers font l'objet de la certification du commissaire aux comptes. Les « annexes » VI à XVI des états réglementaires sont des documents propres au ministère en charge du logement qui lui sont transmis chaque année.

le budget de l'office peuvent intervenir jusqu'au terme de l'exercice. L'approbation du compte financier de l'exercice N est intervenue avant le 31 juin de l'exercice N+1.

Le rapport sur les orientations budgétaires fournit au conseil d'administration une information détaillée sur le budget à venir. Des projections financières pluriannuelles sont présentées au conseil d'administration, généralement avant le débat d'orientation budgétaire. La chambre avait relevé que leur présentation avec les orientations budgétaires permettrait de donner au débat une dimension plus stratégique. Dans sa réponse, l'office a indiqué c'était désormais le cas, les projections financières à 10 ans ayant été présentées au conseil d'administration du 15 décembre 2021 lors du débat d'orientation budgétaire 2022.

6.3 Un suivi de l'exécution budgétaire non présenté au conseil d'administration

L'article R. 423-25 du CCH prévoit qu'un suivi régulier de l'exécution budgétaire est 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.

Or, si l'office retrace l'évolution pluriannuelle en exécution de ses principales charges et de ses principaux produits dans son compte financier, ainsi que des ratios d'exécution budgétaires (toutefois non produits lors de l'instruction), il ne présente pas formellement au conseil d'administration un état de l'exécution des recettes et des dépenses¹⁵⁸ comparées aux prévisions. Il est d'autant plus important d'établir cet état que l'article précité dispose qu'un budget modificatif doit être établi en cas de bouleversement de l'économie générale du budget. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'office a indiqué qu'il produirait un état comparatif aux administrateurs.

L'exécution budgétaire s'avère perfectible. La sous-évaluation des produits conduit notamment à des résultats nets et des capacités d'autofinancement (CAF) parfois nettement supérieurs aux prévisions malgré l'adoption en fin d'exercice de budgets modificatifs. La CAF calculée selon le plan comptable général était en 2020 de 23,5 M€ pour une prévision initiale de 17,2 M€ (restée quasiment inchangée lors du budget modificatif).

L'office n'a jugé nécessaire d'ajuster ses prévisions d'investissement à l'occasion des budgets modificatifs que sur les exercices 2019 et 2020. Les réalisations en investissements s'avèrent d'une façon générale plutôt en ligne avec les prévisions (annexe 16), si l'on fait exception d'une sous-exécution notable en 2017 et des réalisations parfois supérieures aux prévisions (comme en 2015 notamment).

6.4 La réglementation applicable à la comptabilité de l'établissement

La comptabilité des offices publics de l'habitat est soumise soit aux règles applicables aux entreprises de commerce, soit à celles de la comptabilité publique, conformément aux dispositions de l'article L. 421-17 du CCH.

EMH ayant opté pour une comptabilité commerciale, ses comptes relèvent du plan comptable général de 1982 adapté aux spécificités des OPH. Le règlement de l'autorité des normes comptables (ANC) du 4 juin 2015 2015-04 du 4 juin 2015 et l'arrêté du 7 octobre 2015 homologuant l'instruction comptable applicable aux organismes d'HLM à comptabilité privé

¹⁵⁸ État comparatif produit en interne par la direction administrative et financière.

définissent leur nouveau cadre comptable. L'arrêté du 1^{er} avril 2019 vient modifier certains états réglementaires et certaines annexes de l'arrêté du 7 octobre 2015.

Les changements significatifs de méthodes comptables intervenus le 1^{er} janvier 2016, ont été mis en œuvre par l'office

En application de l'article L. 823-1 du code de commerce et des articles R. 423-27 et R. 423-28 du CCH, les comptes d'EMH 2015-2020 doivent être certifiés par un commissaire aux comptes. Ils l'ont été sans réserve au cours de la période sous revue.

6.5 L'imputation comptable de l'intéressement

L'intéressement fait l'objet d'une imputation comptable au compte 691 qui est un compte lié à la participation des salariés et à l'impôt sur les bénéfices. Or, comme le prévoit l'instruction comptable des OPH, l'intéressement relève du compte 6414¹⁵⁹.

Cette erreur d'imputation contribue à minorer le montant de la masse salariale de l'office entre 550 k€ et 820 k€ selon les exercices, pendant la période sous revue.

6.6 Les provisions

S'agissant des provisions pour créances douteuses, EMH a appliqué un taux de provisionnement de 100 % pour les locataires partis et les locataires dont la dette est supérieure à un an en montant, le reste du provisionnement ayant été établi sur une base statistique.

A cet égard, EMH n'a pas effectué dans un premier temps une étude statistique des impayés par strate mais a décidé de retenir les taux médians de l'étude du cabinet PRIMEXIS réalisée auprès d'un échantillon représentatif de bailleurs sociaux¹⁶⁰. Toutefois, l'office a évalué à partir de l'exercice 2017 ses provisions sur sa propre base statistique portant sur l'évolution de l'ancienneté de sa dette par tranche entre fin 2014 et fin 2017¹⁶¹.

L'impact du changement de méthode a été une hausse du provisionnement de 167 k€ sur l'exercice 2015 et 278 k€ sur l'exercice 2016.

Les provisions, destinées à couvrir des risques et des charges, représentent une charge future et fortement probable à court ou moyen terme¹⁶².

Les provisions constituées à ce titre ont diminué de 16,4 M€ à 14,6 M€ sur la période. Cela s'explique par la baisse de la provision de gros entretien (changement de norme comptable et arbitrage budgétaire) qui s'appuie sur un plan de gros entretien, la diminution de la provision relative aux diagnostics de l'amiante et de celle sur les travaux liés aux démolitions.

¹⁵⁹ Le compte 6414 enregistre notamment « les indemnités de licenciement, de résidence ou de transport, les avantages versés aux personnels, parmi lesquels figurent notamment les sommes attribuées aux salariés des organismes dans le cas des accords d'intéressement ».

¹⁶⁰ 100 % pour les locataires partis, 100 % des locataires ayant plus d'un an, 42,5 % des locataires présents ayant une dette entre 6 et 12 mois, 22,5 % des locataires ayant une dette comprise entre 3 et 6 mois, 6 % des locataires ayant une dette comprise entre 1 et 3 mois.

¹⁶¹ Les taux de dépréciation retenus par tranche de dette sont de 7,54 % pour la tranche 1 à 3 mois de loyers, 16,45 % pour la tranche de 4 à 6 mois de loyers et de 31,94 % pour la dette de 7 à 12 mois de loyers.

¹⁶² Articles 322-1 et 322-2 du règlement n°2014-03 du 5 juin 2014 de l'ANC.

La provision pour diagnostic amiante qui avaient été constituée en 2015, a été ajustée à la baisse en 2018 pour tenir compte de l'évolution selon EMH de la norme X46-020 de 2017¹⁶³ et de la passation de nouveaux marchés qui ont permis de réduire les coûts des dossiers techniques amiantes (DTA). La provision diminue par ailleurs régulièrement au fur et à mesure de la réalisation des diagnostics.

Une provision exceptionnelle de 3,4 M€ a été constituée en 2020 à la demande du commissaire aux comptes. Elle correspond à une estimation d'un montant de charges récupérables mais non régularisables à apurer sur le compte qui enregistre les régularisations de charges sur les loyers qu'il reste à effectuer. D'après l'office, la nécessité de cette régularisation significative aurait résulté d'une interprétation erronée par le service comptable des données produites par le service de gestion locative. Cette provision, qui présentait un caractère encore très évaluatif lors de l'instruction de la chambre, témoigne d'une communication insuffisante entre services, le retard pris dans les régularisations de charges ayant en outre contribué à accroître son montant. En ce sens, la commission de concertation locative de l'exercice 2020 a fait état de la nécessité de régulariser les charges des exercices 2019 et 2020 du territoire Portes des Alpes en l'absence de recrutement d'un gestionnaire du fait du confinement. Il convient de relever que c'est un audit interne de l'office dans le cadre d'une revue des processus administratifs et comptables qui a permis de mettre à jour l'anomalie constatée et d'améliorer par la suite, le processus.

S'agissant des opérations d'aménagement, une provision de 772 k€ a été constituée en 2020 pour l'opération d'aménagement du « 59 rue du 8 mai 1945 » à Villeurbanne. Une autre provision de 108 k€ a été constituée pour l'opération de la ZAC de la Soie à laquelle participe EMH, qui a été réévaluée à plus d'1 M€ en 2021.

6.7 Les amortissements

L'office applique depuis le 1^{er} janvier 2015 les dispositions prévues par l'article 2004-11 du 23 juin 2014 relatif aux modalités d'application par composant de l'ancien conseil national de la comptabilité. Les durées retenues par l'office sont dans l'ensemble conformes à la fourchette moyenne des prescriptions de l'instruction comptable.

L'annexe VII « état de développement de l'actif financier » regroupe des fiches qui constituent un inventaire des comptes d'immobilisations. Aux termes de l'instruction comptable, « leurs totaux doivent être aux soldes des postes concernés du bilan ». Cette concordance a pu être établie pour l'exercice 2020.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'analyse de la qualité de l'information financière a mis en évidence la nécessité de présenter au conseil d'administration un suivi de l'exécution budgétaire en application des dispositions en vigueur. L'examen de la fiabilité des comptes n'appelle pas de remarque particulière exceptée l'imputation inappropriée de l'intéressement.

¹⁶³ Cette norme selon l'office a introduit la notion de similitude d'ouvrage permettant de réduire le nombre de prélèvements nécessaires lors d'un diagnostic amiante et de réduire son coût.

7 LA SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse a été réalisée à partir des comptes financiers. Le dossier individuel de situation (DIS), élaboré par la fédération des OPH sur la base des comptes communiqués, permet d'établir des comparaisons avec l'ensemble des offices.

7.1 La décomposition du résultat

Le résultat d'exploitation mesure la performance de l'office en dehors des opérations non récurrentes. Il se situait en 2020 à un niveau proche de 2015. Ce constat recouvre une évolution non linéaire marqué par deux années de baisse significatives en 2017 et 2018 puis une stabilisation en 2019 confortée par une amélioration en 2020.

Les produits d'exploitation ont fortement augmenté jusqu'en 2017, ainsi que les charges jusqu'en 2018. Le net recul du résultat d'exploitation en 2018 est lié à une progression restant soutenue des charges (bien qu'en décélération par rapport aux exercices antérieures), alors que les produits n'ont augmenté que de manière limitée en raison de la réduction du loyer de solidarité.

Tableau n° 20 : Évolution des résultats de 2015 à 2020

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total des produits d'exploitation	83 144	91 727	96 764	97 977	96 621	94 594
Total des charges d'exploitation	75 617	81 846	89 559	93 058	91 767	88 777
Résultat d'exploitation	7 527	9 881	7 205	4 919	4 854	5 817
Produits financiers	926	863	627	618	655	677
Charges financières	6 439	6 709	6 546	6 334	6 830	6 591
Résultat financier	- 5 513	- 5 846	- 5 919	- 5 716	- 6 175	- 5 914
Produits exceptionnels	16 415	14 212	22 779	21 129	21 811	19 792
Charges exceptionnelles	10 896	3 830	10 567	8 935	9 452	12 474
Résultat exceptionnel	5 519	10 382	12 212	12 194	12 359	7 318
Total produits	100 485	106 802	120 170	119 724	119 087	115 063
Participation des salariés et IS	613	675	810	640	739	734
Total charges	93 565	93 060	107 482	108 967	108 788	108 576
Résultat net	6 920	13 742	12 688	10 757	10 299	6 487

Source : comptes financiers

Le résultat net a fluctué entre 6,5 M€ et 13,7 M€. Il est très tributaire des résultats exceptionnels, eux-mêmes dépendant largement des cessions d'actifs. Les résultats exceptionnels représentaient près de 60 M€ contre 40,2 M€ pour les résultats d'exploitation.

7.2 L'évolution des produits

Malgré leur repli en 2019 et 2020, les produits d'exploitation ont progressé de 83,1 M€ à 94 M€, entre 2015 et 2020 (cf. annexe n° 17).

Les loyers, qui représentent la principale recette, enregistrent une hausse importante, passant de 56,3 M€ à 65,1 M€ entre 2015 et 2020. Ils progressent de manière significative en 2016 (+ 10 % par rapport à 2015) du fait principalement de la mise en service en année pleine de nouveaux logements¹⁶⁴. Une nette augmentation des loyers, bien que de moindre ampleur,

¹⁶⁴ Acquisition de 631 nouveaux logements auprès de l'OPAC du Rhône en juillet 2015 et acquisition de 663 logements auprès de Grand-Lyon Habitat au 1^{er} janvier 2016.

intervient en 2017, du fait de la mise en service de nouveaux logements (effet partiel des livraisons) et la politique d'augmentation des loyers à la relocation. Le repli ponctuel constaté en 2018 s'explique par la réduction du loyer de solidarité (RLS), mesure issue de la loi de finances initiale pour 2018. La RLS représentait en 2018 une perte de recettes de près de 3 M€ (soit 4,8 % des recettes locatives). Malgré la deuxième année d'application de la RLS qui représentait un manque à gagner de 3,4 M€, le produit des locations a progressé à nouveau en 2019 sous l'effet de la mise en service de nouveaux logements et de la hausse des loyers.

7.3 L'évolution des charges

Les charges d'exploitation ont progressé entre 2015 et 2018, de 75,6 M€ à 93 M€, soit une progression plus soutenue (+ 23,1 %) que celle des produits correspondants (17,8 %). Elles s'inscrivent ensuite en baisse pour s'établir à 88,8 M€ en 2020 (cf. annexe n° 18).

Les dépenses de gros entretien ont eu tendance à diminuer sur la période.

Le conseil d'administration d'EMH a décidé en 2019 de mettre en œuvre un plan d'action de réduction des coûts de gestion qui fait suite au rapport de l'ANCOLS. L'office avait préalablement engagé fin 2017 une démarche de rationalisation de ses charges de fonctionnement dans le contexte national de la mise en place du RLS.

L'évolution des charges de personnels a été dynamique entre 2015 et 2017. Celles-ci ont progressé respectivement de 13,1 % en 2016 et de 11 % en 2017. Elles se sont ensuite stabilisées à 16,2 M€. Ce constat est effectué malgré un ressaut en 2020 par rapport à 2019.

L'office doit poursuivre l'effort de rationalisation des frais de gestion, entrepris à la suite de la mise en place d'un plan en 2019. Il ressort de la présentation du compte financier que la baisse constatée en 2020 (annexe 19), premier exercice plein de mise en œuvre du plan, s'explique surtout conjoncturellement par la modulation négative de la caisse de garantie du logement social locatif (- 1064 k€).

L'office a réitéré dans sa réponse aux observations provisoires son engagement à poursuivre son plan de réduction des frais de gestion. L'installation d'EMH dans des locaux dont il est propriétaire devrait à cet égard permettre d'économiser 1,3 M€ de loyers à partir de 2023.

Les frais de gestion restaient supérieurs en 2020 à la médiane des offices, soit 516 € par logement contre 308 € pour la médiane.

7.4 La capacité d'autofinancement et l'autofinancement net HLM

La CAF brute¹⁶⁵ s'est redressée en 2019 après deux années de baisse consécutive en 2017 et 2018, atteignant 23,1 M€ en 2020.

En vertu de l'article R. 423-1-4 du CCH, l'autofinancement net HLM correspond à la capacité d'autofinancement définie au plan comptable général, de laquelle sont retranchés pour

¹⁶⁵ Calcul suivant la méthode du plan comptable général. La capacité d'autofinancement (CAF) correspond à l'ensemble des ressources financières générées par les opérations de gestion disponibles pour financer les investissements. 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.

l'exercice considéré les remboursements d'emprunts liés à l'activité locative, à l'exception des remboursements anticipés.

L'autofinancement net HLM rapporté au total des produits d'activité et financiers, défini à l'article R. 423-9 du CCH, représentait en 2020, 12,7 % des produits d'activité et financier¹⁶⁶ contre 11,7 % pour la médiane des OPH. Cet agrégat s'est significativement amélioré puisqu'il n'était que de 7,1 % en 2017 contre 11,4 % pour la médiane des OPH.

Tableau n° 21 : Évolution de l'autofinancement net

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CAF PCG ¹⁶⁷	18 525	21 174	19 361	18 153	22 048	23 514
Remboursement des emprunts locatifs	- 12 535	- 15 348	- 14 623	- 13 729	- 13 831	- 14 954
Dotations aux amortissements des intérêts compensateurs	- 16	- 12	- 4	- 2	- 1	- 1
Autofinancement net HLM	5 974	5 814	4 734	4 821	8 216	8 559
En % des produits d'activités et produits financiers	10,1 %	8,7 %	7,1 %	6,8 %	12,4 %	12,7 %
Médiane des OPH	11,8 %	11,4 %	11,4 %	10,3 %	11,2 %	11,7 %

Source : états financiers réglementaires et DIS.

Son amélioration découle de la progression de la CAF PCG de 18 M€ à 23,5 M€.

Le niveau d'autofinancement net HLM aurait été toutefois nettement moindre sans l'allongement de la durée de remboursement de la dette financière (cf. infra) suite à des opérations significatives de restructuration de la dette.

7.5 Un effort d'investissement soutenu

Les dépenses d'investissement ont été en moyenne de 75,9 M€ par an entre 2015 et 2020. Elles connaissent un pic dès 2015, notamment du fait d'acquisitions de logements auprès de Grand Lyon Habitat et de l'OPAC du Rhône pour 48,3 M€, suivi d'un point bas en 2017 en raison de la diminution des opérations de développement, avec un taux d'exécution sur cet exercice de 75 %, en deçà des prévisions budgétaires. Depuis 2018, elles se situent entre 69 et 75,6 M€.

L'effort consenti a été moins soutenu que l'effort prévu sur la période 2015-2023 par le PSP initial qui prévoyait 91 M€ de dépenses par an, englobant 72 M€ pour la production de logements (soit 648 M€ sur toute la période) et 19 M€ par an pour les réhabilitations/résidentialisations (170 M€ sur la période).

Il apparaît plus compatible, même s'il reste inférieur, avec l'effort prévu au PSP actualisé pour la période 2020-2028 qui prévoit la réalisation de 86,5 M€ par an d'investissement, dont 65 M€ (avec les réserves foncières) pour la production/développement et 21,5 M€ pour la réhabilitation / résidentialisation.

¹⁶⁶ Source : DIS.

¹⁶⁷ Plan comptable général.

Tableau n° 22 : Dépenses d'investissement

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne 2015-2020
Dépenses d'investissements sur l'exercice (CF)	121 538	64 427	53 668	71 812	68 893	75 617	75 992,5

Sources : comptes financiers, états réglementaires¹⁶⁸.

Néanmoins, l'effort d'investissement par logement est nettement supérieur à la médiane des OPH, avec un écart croissant par rapport à cette dernière sur les derniers exercices. Il est par ailleurs resté stable pendant la crise sanitaire.

Tableau n° 23 : Comparaison de l'effort d'investissement avec la médiane des OPH

Dépense d'investissement en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
En € par logement	7 806	3 985	3 299	4 295	4 336	4 382
Médiane des OPH	NC	2 127	2 150	1 975	2 051	1 788

Source : DIS. NC : non communiqué.

EMH demeure très tributaire pour le financement de son effort de production et de réhabilitation des logements des cessions d'actifs qui représente près de 15 % des investissements contre 8,4 % pour l'autofinancement net HLM. Le poids des subventions d'investissements est également significatif, soit 10,4 % des investissements. Les apports en dotations en capital de la métropole contribuent à financer les investissements à hauteur de 2,6 % (cf. annexe n° 20).

7.6 La dette financière : une progression soutenue

Suite aux investissements conséquents réalisés par l'office, la dette financière évolue de 412 M€ à 559 M€, soit une hausse de 35,6 %. Néanmoins, la progression de la CAF (PCG) a permis de stabiliser la capacité de désendettement autour de 20 ans (21 ans en 2020).

Tableau n° 24 : Dette et capacité de désendettement

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation
Dette financière	412 039	430 434	437 022	481 057	514 336	558 776	35,6 %
CAF PCG	18 525	21 174	19 361	18 153	22 048	23 514	26,9 %
Capacité de désendettement	22	20	23	27	23	24	6,8 %

Source : comptes financiers. Dette financière hors dépôts de garantie et ICNE. NA : non apprécié

La progression contenue de l'annuité de la dette (+ 14 %), moindre que celle de la dette financière (+ 35,6 %), s'explique par les réaménagements opérés pendant la période sous revue.

Tableau n° 25 : Annuité de la dette financière 2015-2020

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation
Capital remboursé dans l'année	12 612	15 423	15 182	13 909	14 440	15 536	23 %
Intérêt des emprunts	6 748	6 708	6 138	6 285	6 680	6 485	- 4 %
Annuité totale	19 360	22 131	21 320	20 194	21 120	22 021	14 %
En % des loyers	33,9 %	35,7 %	33,2 %	32,0 %	32,4 %	32,9 %	

Source : DIS

Suite à la réforme du loyer de solidarité, EMH a décidé de procéder par délibération du bureau du 7 septembre 2018, à un allongement de 10 ans de la durée de sa dette auprès de la

¹⁶⁸ Pour l'exercice 2019, prise en compte de l'investissement comptabilisé au tableau de financement.

Caisse des dépôts et consignations, portant sur un encours de 63,8 M€. Cet allongement a permis de dégager une marge de manœuvre de près de 1 M€ par an sur le remboursement de la dette sur la période allant de 2018 à 2027. Toutefois, le coût supplémentaire global du réaménagement opéré sur toute la période de remboursement est de l'ordre de 6 M€, compte tenu des échéances supplémentaires à régler sur les 10 exercices de rallongement de la dette entre 2048 et 2058.

Par délibération du 14 décembre 2016, EMH avait précédemment décidé de réaménager *« un encours de dette de 61,8 M€ en passant notamment une partie de celui-ci de taux fixes élevés au livret A, avec effet au 1er janvier 2017. Le reprofilage de la dette opéré à cette occasion a permis une économie d'annuités de 7,5 M€ sur la période 2017-2029. Il s'ensuivra toutefois une hausse de 7,1 M€ sur la période 2030-2062 »*.

S'ils permettent donc de dégager des marges de manœuvre à court terme, les réaménagements opérés ont pour effet d'obérer les marges de manœuvre à plus long terme du fait de l'allongement de la durée de remboursement, avec au total un coût supplémentaire sur toute la période de remboursement.

Lors de l'entretien de fin de contrôle, EMH a fait état de la négociation en cours d'un nouvel aménagement de sa dette financière.

La durée résiduelle moyenne de la dette était d'un plus de 30 ans en 2020. La part de la dette à taux variable s'élevait à 78,3 %, dont 70,6 % indexée sur le livret A. Le principal prêteur est la Caisse des dépôts et consignations (73,2 %).

7.7 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement mesure les ressources durables dont dispose l'office pour financer son cycle d'exploitation¹⁶⁹. Le besoin en fonds de roulement est constitué par la différence entre l'actif circulant et les dettes à court terme. Ces dernières étant réglées avec des délais supérieurs au délai d'encaissement des créances (loyers payés tous les mois), le besoin en fonds de roulement est négatif, et alimente la trésorerie¹⁷⁰.

Le fonds de roulement a été nettement renforcé pendant la période sous revue, passant de 31,7 M€ à 60,6 M€. Pour rappel, le fonds de roulement de l'office avait dû absorber une perte de l'ordre de 4 M€ lors de la fusion de Villeurbanne Est Habitat et de Porte des Alpes Habitat.

¹⁶⁹ Le fonds de roulement est calculé par la différence entre ressources stables (capitaux propres et dettes à long terme) et emplois stables (actifs immobilisés).

¹⁷⁰ La trésorerie s'obtient en retranchant le besoin en fonds de roulement du fonds de roulement.

Tableau n° 26 : Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement	31 703	50 021	35 299	39 882	58 122	60 639
En € par logement	2 048	3 145	2 196	2 431	3 467	3 586
Médiane des OPH	1 723	1 963	2 063	2 115	2 031	
Besoin en fonds de roulement	- 11 363	7 648	- 4 957	- 1 685	13 204	4 556
En% des loyers et charges	- 15,4 %	0	- 0	- 0	0	0
Médiane des OPH	- 14,8 %	- 13,8 %	- 14,9 %	- 14,2 %	- 13,0 %	
Trésorerie nette	43 067	42 273	40 256	41 567	44 918	56 083
En € par logement	2 782	2 664	2 504	2 533	2 679	4 796
En mois de dépenses	2,6	3,4	3,4	3,1	3,0	4,1
Médiane des OPH	3,9	4,3	4,8	4,6	4,2	4,4

Sources : DIS – méthode de calcul du DIS comprenant des retraitements

L'augmentation de la trésorerie en 2020 s'explique en grande partie par l'arrêt des chantiers durant la crise sanitaire. La trésorerie nette a représenté entre 2015 et 2020 entre 2,6 mois et 4,1 mois de dépenses, soit un niveau suffisant mais inférieur à la médiane des OPH.

7.8 Le potentiel financier

Représentant les ressources de long terme disponibles une fois que l'office a fait face au financement de son patrimoine locatif, le potentiel financier d'un bailleur social se déduit du fonds de roulement en retranchant les provisions pour risques et charges et les dépôts de garantie des locataires. Ce concept, forgé à l'origine par la fédération des OPH, correspond au reliquat de fonds propres et/ou de ressources externes potentiellement affectables au financement des immobilisations. Il constitue un indicateur de l'autonomie financière de l'organisme.

Le potentiel financier à terminaison intègre les dépenses restant à payer et les fonds à encaisser sur les opérations non soldées et en cours. Il tient compte du déséquilibre éventuel des opérations en compte.

Fragile en début de période, le potentiel financier et le potentiel financier à terminaison de l'office s'inscrivent en nette augmentation, dépassant le seuil 40 M€ depuis 2019.

Tableau n° 27 : Potentiel financier et potentiel financier à terminaison

En k€, au 31 décembre	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Potentiel financier	11 377	30 010	16 851	24 054	42 096	41 425
En € par logement	735	1 887	1 048	1 466	2 511	2 450
Potentiel financier à terminaison	8 706	18 816	28 148	22 397	40 276	42 706
En € par logement	563	1 183	1 751	1 365	2 402	3 662
Médiane hors Ile de France	1 134	1 508	1 745	1 750	1 958	2526

Source : DIS

Le potentiel financier à terminaison était supérieur en 2020 à la médiane des offices hors Ile de France.

7.9 L'impact des opérations d'aménagement.

EMH réalise des opérations d'aménagement qui contribuent de manière significative à une meilleure maîtrise du foncier. Ces opérations sont réalisées en l'espèce pour son compte en l'absence de concession d'aménagement avec des collectivités territoriales et l'office en assume seul le risque financier.

Ces opérations sont équilibrées à terminaison hormis pour celle d'ampleur limitée « rue du 8 mai 1945 », à Villeurbanne, la provision pour perte ayant été réévaluée à hauteur de 1,1 M€ en juillet 2021¹⁷¹. L'opération d'aménagement appelée Décines-Champollion est arrêtée en l'état, faute de projet urbain partenarial¹⁷² et de permis d'aménager. Ce programme prévoit notamment 23 840 mètres carrés de surface habitables, dont 22 % de logements sociaux portés par EMH et 15 % de logements sociaux portés par RSH, qui est partenaire d'EMH au sein du GIE « La Ville autrement »¹⁷³.

Les opérations en cours ont un impact significatif sur le fonds de roulement (10,7 M€ en juillet 2021), les dépenses ayant été réalisées en tout ou partie alors que peu de recettes ont été encaissées (cf. annexe n° 21).

L'audit interne réalisé par EMH dans le cadre d'une démarche d'analyse de ses processus a mis en évidence que ces opérations sont suivies manuellement sous Excel et qu'elles ne font pas l'objet d'un suivi analytique par opération dans le module d'IKOS qui permettraient de les fiabiliser.

La présentation des comptes financiers évoque relativement peu les opérations d'aménagement en tant que telles, si ce n'est les précisions apportées sur les stocks et en-cours et la nécessité de provisionner certaines opérations. L'office a indiqué avoir pris en compte l'observation de la chambre pour son budget 2022.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE SUR LA SITUATION FINANCIÈRE

La situation financière d'EMH apparaissait satisfaisante en 2020. A la suite de l'intervention de l'ANCOLS, l'office a globalement freiné l'évolution de sa masse salariale. L'autofinancement net HLM de l'office (après remboursement de la dette locative) présentait un niveau satisfaisant, ce à quoi des opérations significatives de réaménagement de la dette financière ont contribué. Leur coût se répercute sur les annuités à plus long terme. Malgré la hausse de l'encours de dette, la capacité de désendettement ne s'est pas dégradée du fait de la maîtrise de l'autofinancement.

L'office doit toutefois rester vigilant sur l'évolution de sa situation financière. L'endettement, parallèlement à une politique volontariste d'investissement, a progressé de manière soutenue et le financement de ces investissements est significativement tributaire des cessions d'actifs, notamment des ventes de logements, et du soutien financier des partenaires de l'établissement, notamment la métropole de Lyon dont les dotations présentent un caractère dégressif. Il lui reste aussi à poursuivre l'effort de maîtrise des charges d'exploitation qu'il a engagé.

¹⁷¹ Dans le cadre de cette opération qui a vu l'office acquérir du foncier et démolir un bâtiment pour le désenclaver, la commune et la métropole de Lyon refusent selon EMH de lui racheter des parcelles nécessaires à la construction de logements sociaux et à l'aménagement de la voirie.

¹⁷² Cf. article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme.

¹⁷³ Le non dénouement de l'opération à l'échéance prévue a conduit EMH à refinancer en novembre 2021 un emprunt in fine de 3 M€ (dont le remboursement était prévu au bout de deux ans).

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire	69
Annexe n° 2. Indicateur de pression de la demande locative sociale par commune sur le territoire d'EMH (2016-2020)	72
Annexe n° 3. Organigramme de l'établissement	72
Annexe n° 4. Évolution du parc de logements d'EMH.....	73
Annexe n° 5. Présentation du dispositif de contrat de plan avec la métropole de Lyon	74
Annexe n° 6. Objectifs et dotations contractualisée du contrat de plan pour EMH et pour la métropole	76
Annexe n° 7. Performance énergétique des logements familiaux.....	77
Annexe n° 8. Plafonds de ressources selon le type de logement social en 2021 (hors Ile-de-France) .	77
Annexe n° 9. Attribution des logements familiaux.....	77
Annexe n° 10. Loyers plafonds et loyers pratiqués en 2020 en € par m ²	77
Annexe n° 11. : Les évolutions de l'IRL et des loyers d'EMH	78
Annexe n° 12. : Effectifs au 31/12 par statut et catégorie entre 2015 et 2020.....	78
Annexe n° 13. : Salaires brut de base – barème de rémunération conventionnel et moyenne EMH.....	78
Annexe n° 14. Décompte annuel du temps de travail (hors congés d'ancienneté et autres congés divers)	79
Annexe n° 15. Comparatif des autorisations d'absences exceptionnelles	79
Annexe n° 16. Exécution budgétaire	80
Annexe n° 17. Évolution des produits	81
Annexe n° 18. Évolution des charges	82
Annexe n° 19. Évolution des frais de gestion 2015-2020.....	83
Annexe n° 20. Financement des investissements hors emprunts.....	83
Annexe n° 21. État d'avancement financier des principales opérations d'aménagement (actualisation à juillet 2021).....	83

Annexe n° 1. Glossaire

ANCOLS : Agence Nationale de Contrôle du Logement Social – Établissement public administratif sous la tutelle des ministères chargés de l'économie et du logement en charge du contrôle des organismes d'HLM.

BBC : Bâtiment Basse Consommation énergétique – Label attribué aux bâtiments à usage d'habitation dont la consommation conventionnelle d'énergie primaire pour le chauffage, le refroidissement, la ventilation, la production d'eau chaude sanitaire et l'éclairage des locaux est inférieure ou égale à une valeur en kWh/ m²/ an d'énergie primaire définie réglementairement.

CIA : Convention Intercommunale d'Attribution – Document contractuel déclinant de manière opérationnelle les orientations de la CIL.

CIL : Conférence Intercommunale du Logement – Instance de gouvernance partenariale et pilote de la politique de la gestion de la demande et de l'attribution de logements sociaux au sein de la métropole de Lyon.

CUS : Convention d'Utilité Sociale – Contrat passé entre un organisme HLM et l'Etat, qui définit la politique patrimoniale de l'organisme, ses engagements et ses objectifs.

FCR : Fichier Commun du Rhône – Fichier commun de l'ensemble des demandes de logement social du département du Rhône.

GIE : Groupement d'Intérêt Economique – entité créée par deux ou plusieurs personnes physiques ou morales et destinée à développer l'activité économique de ses membres.

MOD : Maîtrise d'ouvrage directe – Le maître d'ouvrage est la personne morale pour laquelle l'ouvrage est construit. En MOD, le maître d'ouvrage assume en propre l'ensemble des obligations inhérentes aux travaux entrepris (règles techniques, d'urbanisme, sécurité des travailleurs, développement durable...).

MUTATION : Attribution d'un logement à un demandeur issu du parc social.

NPNRU : Nouveau Programme National de Renouveau Urbain – Programme de transformation des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans le but de favoriser la mixité sociale en leur sein, notamment en diversifiant les types d'habitats, en créant des aménagements urbains, en favorisant l'implantation d'entreprises, et en facilitant la mobilité des habitants. Le NPNRU est financé par Action Logement, l'Union sociale pour l'Habitat et l'Etat.

PCAET : Plan Climat Air Energie Territorial - politique transversale d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, de maîtrise des consommations d'énergie, de développement des énergies renouvelables, et d'amélioration de la qualité de l'air au niveau d'une collectivité.

PALHPD : Plan d'Action Local pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées - co-piloté par l'Etat et le Conseil Départemental, fixe les actions à mettre en œuvre pour faciliter l'accès à un logement décent ou à un hébergement des personnes ou familles en difficulté économique et sociale.

PIA : Programme d'Investissements d'Avenir – Financement par l'Etat d'investissements innovants et prometteurs sur un territoire dans des secteurs stratégiques, tel que la transition écologique.

PLAI : Prêt Locatif Aidé d'Intégration – Financement accordé aux bailleurs sociaux pour l'acquisition de logements réservés à des locataires en situation de grande précarité.

PLU-H : le Plan Local d'Urbanisme et de l'Habitat est un outil juridique qui régit le droit des sols sur le territoire métropolitain à partir des grands objectifs définis en matière de développement économique, d'habitat, et d'environnement.

PLI / PLS : Prêt Locatif Intermédiaire / Prêt Locatif Social - Financements accordés aux bailleurs sociaux pour l'acquisition de logements réservés à des locataires de classe moyenne ne pouvant accéder au parc privé.

PLUS : Prêt Locatif à Usage Social - Financement accordé aux bailleurs sociaux pour l'acquisition de logements réservés à des locataires ayant des revenus modestes.

PLUI : Programme Local d'Urbanisme Intercommunal - Document d'urbanisme qui construit un projet d'aménagement à l'échelle territoriale.

PPGDID : Plan Partenarial de Gestion de la Demande et d'Information des Demandeurs - Document définissant au niveau intercommunal les orientations destinées à assurer la gestion partagée des demandes de logement social et à satisfaire le droit à l'information.

PRESSION LOCATIVE : L'indicateur de pression de la demande locative sociale mesure le nombre de demandes pour une attribution, c'est un ratio entre « le nombre de demandes de logements locatifs sociaux et le nombre d'attributions annuelles, hors mutations internes », mesuré par le SNE. Le ratio permet de calculer un nombre théorique d'années nécessaires pour obtenir un logement social. Il est considéré qu'un ratio supérieur à 4 (et à 3 pour les agglomérations soumises à la taxe sur les logements vacants) traduit une tension forte.

PSP : Plan Stratégique de Patrimoine – Document obligatoire définissant la stratégie du bailleur social en termes d'adaptation de l'offre de logements à la demande en tenant compte des orientations fixées par les programmes locaux de l'habitat. Il définit l'évolution à moyen et long terme 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. Le PSP est un pré requis de la démarche de Conventionnement d'Utilité Sociale.

QPV : Quartier Prioritaire de la politique de la Ville – Territoires d'intervention du ministère de la Ville définis par décret selon le critère du revenu par habitant (en France métropolitaine) et destinés à repérer les zones de concentration urbaine de population à bas revenus.

QUARTILE : Répartition des demandeurs de logement social en quatre tranches selon les ressources annuelles et le nombre d'unité de consommation du ménage. Les seuils de quartiles sont fixés annuellement par arrêté du ministre en charge du logement.

RESERVATAIRE : Entité partenaire du financement de la construction de logements sociaux et bénéficiant, en contrepartie de ce financement, d'une priorité de présentation de candidats à la location.

RLS : Dispositif de Réduction du Loyer de Solidarité – Remise accordée par le bailleur social sur le loyer acquitté par le locataire en fonction de ses ressources, de la composition du foyer et de la zone géographique, et destinée à compenser la baisse de l'Aide Personnalisée au Logement (APL).

ROTATION : Remise en location de logements sociaux rendus disponibles.

SAC : Société Anonyme de Coordination – Regroupement d'organismes de logement social permettant la mise en commun d'actions et de moyens sur un territoire et au sein de laquelle chaque organisme HLM est actionnaire.

SAID : Service d'Accueil et d'Information des Demandeurs de logement social – Lieux d'accueil, d'accompagnement, de conseil et d'enregistrement des demandes de logements sociaux animés par la Métropole de Lyon et ses partenaires (bailleurs sociaux, Etat, communes, associations...).

SNE : Système National d'Enregistrement – Centralisation au niveau national de l'ensemble de la demande de logement social, et attribution d'un numéro de demandeur unique.

SRU : Loi Solidarité et Renouvellement Urbain imposant, notamment, à certaines communes de disposer d'un certain nombre minimum de logements sociaux, proportionnel à leur parc résidentiel.

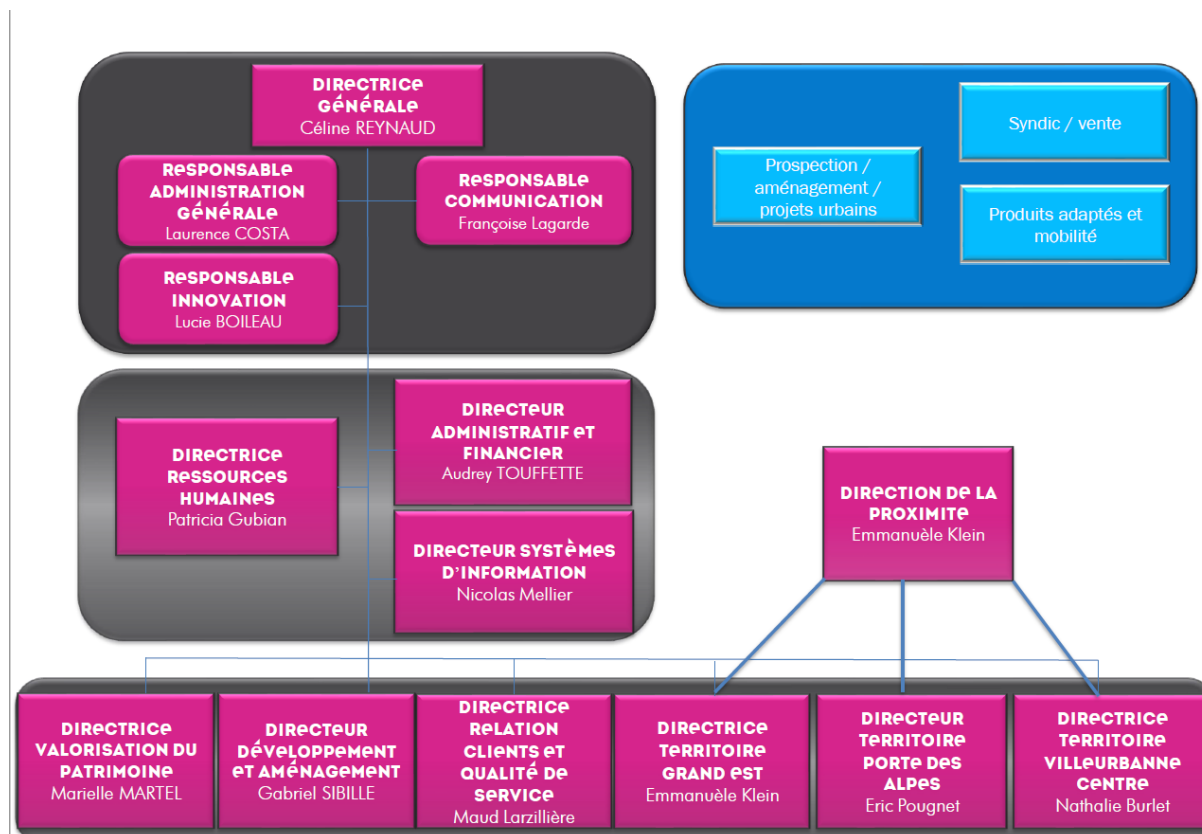
VEFA : Vente en l'Etat Futur d'Achèvement – Acquisition d'un bien immobilier à construire ou en cours de construction. L'acheteur devient propriétaire du bien au fur et à mesure de la construction.

Annexe n° 2. Indicateur de pression de la demande locative sociale par commune sur le territoire d'EMH (2016-2020)

Commune	2016	2020	Évolution
Villeurbanne	6,16	8,8	43 %
Saint-Priest	6,15	10,8	76 %
Vaulx-en-Velin	2,25	5,55	147 %

Source : données AFCR à la demande d'EMH.

Annexe n° 3. Organigramme de l'établissement



Source : OPH EMH – décembre 2020

Annexe n° 4. Évolution du parc de logements d'EMH

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2015-2020
Logements familiaux au 31 12 N-1	12 570	14 143	14 574	14 753	14 923	15 107	
Foyers en équivalent-logement au 31 12 N-1	1 309	1 335	1 332	1 324	1 485	1 658	
Total	13 879	15 478	15 906	16 077	16 408	16 765	
Mouvements de l'année (mises en service + achats -cessions-démolitions)							
Logements mis en service	420	477	192	202	215	259	1 765
Dont financés PNRU	0	0	0	0	0	0	0
Dont construction neuves	36	477	192	202	215	259	1 382
Dont acquisitions/améliorations	384	0	0	0	0	0	384
Achat de logements	1316	30	101	3	163	16	1 629
Démolitions	0	0	16	0	111	89	216
Cessions	166	64	102	38	91	43	504
dont à des organismes HLM	130	21	56	0	34	0	241
dont à des personnes physiques	36	43	46	38	57	43	263
Autres mouvements sur logements	3	- 12	4	3	8	1	7
Foyers mis en service	0	0	34	396	13	0	443
Foyer vendus	0	0	42	0	0	0	42
Logements familiaux au 31/12/N	14 143	14 574	14 753	14 923	15 107	15 251	
Foyers en équivalent-logement	1 309	1 335	1 324	1 485	1 658	1 658	
Total	15 452	15 909	16 077	16 408	16 765	16 909	
Évolution N/N-1		2,96 %	1,06 %	2,06 %	2,18 %	0,86 %	

Source : DIS

Annexe n° 5. Présentation du dispositif de contrat de plan avec la métropole de Lyon

Dans le cadre de ce dispositif, la métropole de Lyon a prévu une dotation financière globale de 43,38 M€¹⁷⁴.

En complément de cette dotation globale du contrat de plan, la métropole prévoyait en outre également une enveloppe budgétaire sous forme d'autorisation de programme de 8,25 M€ au titre de son intervention foncière pour faciliter les opérations de logements jugées difficiles dans le cadre d'opportunités foncières identifiées comme difficiles (insalubrité, péril, situation géographique). EMH a produit en fin de contrôle un état récapitulatif des minorations foncières¹⁷⁵ dont elle a bénéficié de la part de la métropole de Lyon, lesquelles s'élèveraient à 1,34 M€.

La dotation globale du contrat de plan a été définie au regard des volumes d'aides accordées précédemment, une réduction de 6 % par an de l'aide ayant été appliquée pendant la durée du contrat. Le soutien financier consenti dans le cadre du contrat de plan vient en complément d'autres dispositifs de financement : aides à la pierre, aides à l'éco-rénovation, garantie d'emprunt et politique sociale du logement (fonds de solidarité pour le logement etc. ...).

L'attribution de la dotation globale du contrat de plan est conditionnée à l'atteinte d'objectifs qui portent notamment sur la production et la réhabilitation de logements auxquels s'ajoutent des objectifs de gestion individualisés avec chaque office, ce qui apparaît de bonne pratique.

A l'échelle métropolitaine, une dotation de 26,38 M€ est fléchée sur la production de logements en cas d'atteinte des objectifs, pour une cible de production de 1350 logements par an¹⁷⁶.

Une dotation est aussi affectée à hauteur de 5,4 M€ à la réhabilitation de logements, avec une cible de 1150 logements par an.

4,5 M€ étaient par ailleurs susceptibles d'être alloués selon l'atteinte d'objectifs de qualité de gestion individualisés par office.

Le contrat de plan prévoit aussi une dotation de près de 2 M€ pour la contribution de l'office au soutien du développement du pôle public de l'habitat.

Chaque OPH s'engage à être chef de file sur un thème donné. Comme évoqué plus haut, le thème attribué à EMH est de « *l'hébergement au logement*¹⁷⁷ ».

Une enveloppe globale intitulée « *crédits de soutien au développement du pôle public* » est de 1,33 M€ globalisée, c'est-à-dire non répartie par office. Elle est affectée au développement de projets et d'outils divers.

S'agissant de l'objectif de mise en chantier de 1350 logements par an à l'échelle métropolitaine, l'office a indiqué que le volume de production globale demandée aux trois

¹⁷⁴ Enveloppe comprenant la production de logements supplémentaires par rapport aux objectifs fixés. L'aide est de 39,48 M€ en cas d'atteinte des objectifs.

¹⁷⁵ Avantage financier accordé par la métropole de Lyon dans le cadre d'une cession d'actif à l'office en pleine propriété ou d'une mise à disposition en bail emphytéotique.

¹⁷⁶ Deux logements de type résidence sociale sont prises en charge à hauteur d'un logement familial.

¹⁷⁷ Pour Grand Lyon Habitat, le thème retenu la gestion sociale et urbaine de proximité. Pour Lyon Métropole habitat, il s'agit du logement des personnes âgées.

offices métropolitains devait permettre de maintenir la part des trois offices (de l'ordre de 40 %) dans la production totale de logements sociaux à l'échelle métropolitaine, chaque office participant ensuite à hauteur de sa capacité financière contributive. Le seul lien entre le contrat de plan et le PLU-H résulterait selon l'office dans l'effort de production demandée.

La production de logements est comptabilisée selon le nombre d'ordres de services signés (mises en chantier) et non selon les livraisons enregistrées. Selon le président de l'office, de simples promesses d'ordre de service ont pu être prises en compte dans les précédents contrats de plan. Une répartition géographique est effectuée par opérateur, celle-ci s'avérant plus stricte pour EMH que pour les autres opérateurs : l'office doit intervenir pour sa part exclusivement sur Villeurbanne, Rhône Amont et Portes des Alpes. En ce qui le concerne, Grand Lyon Habitat était censé produire au moins de 60 % de logements sur Lyon, Lyon métropole habitat au moins 60 % sur Lyon et 30 % sur l'Ouest Lyonnais. L'activité des deux autres offices ne porterait pas préjudice à celle de l'office selon son président, la concurrence vis-à-vis d'EMH provenant surtout des entreprises sociales de l'habitat (ESH) dans le cadre des opérations de vente en l'état de futur achèvement (VEFA).

L'objectif de production de logements pour EMH n'est pas territorialisé par commune au sein de son périmètre d'intervention.

Annexe n° 6. Objectifs et dotations contractualisée du contrat de plan pour EMH et pour la métropole

		2016	2017	2018	2019	2020	Total période
Performance de l'organisme							
Dotations par logement nouveau		4406	4142	3893	3659	3440	
EMH	Objectifs contractualisés (en nombre de logements)	350	350	350	350	350	1 750
	Dotations contractualisées (en k€)	1542	1450	1363	1281	1204	6 840
Métropole	Objectifs contractualisées	1350	1350	1350	1350	1350	6 750
	Dotations contractualisées (en k€)	5948	5592	5257	4941	4644	26 382
Objectifs non affectés production supplémentaire (en nombre de logements) pour la métropole (en nombre de logements)		200	200	200	200	200	1 000
Dotation non affectée production supplémentaire pour la métropole (en K€)		881	828	779	732	688	3 908
Dotations par logement réhabilité (en €)		1043	980	922	866	814	
EMH	Objectifs contractualisés	300	300	300	300	300	1 500
	Dotations contractualisées (en k€)	313	294	277	260	244	1 388
Métropole	Objectifs contractualisées	1150	1150	1150	1150	1150	5 750
	Dotations contractualisées (en k€)	1200	1127	1061	996	936	5 320
Qualité de la gestion							
EMH (en K€)	Dotations contractualisées	202	190	179	168	158	897
Métropole (en k€)	Dotations contractualisées	1002	943	886	833	783	4 447
Contribution à la mise en œuvre du pôle public de l'habitat							-
EMH	Dotations contractualisées	150	141	133	125	117	666
Métropole	Dotations contractualisées	450	423	399	375	351	1 998
Crédits de soutien au développement du pôle public pour la métropole		300	282	265	249	234	1330
TOTAL de la dotation contractualisée EMH (hors production de logements supplémentaires)		2207	2075	1952	1834	1723	9 338
TOTAL de la dotation contractualisée à l'échelle de la métropole (hors production de logements supplémentaires)		8 900	8 367	7 868	7 394	6 948	39 477
Avec production de logements supplémentaires		9 781	9 195	8 647	8 126	7 636	43 385

Source : à partir de délibération du conseil métropolitain

La répartition à atteindre par financement dans le cadre de la production de logements est de 30 % de PLAI¹⁷⁸, 40 % de PLUS¹⁷⁹ minimum et de 30 % de PLS¹⁸⁰ maximum. Sur ce point, la dotation financière de la métropole n'apparaît pas modulable en fonction de la réalisation de l'objectif assigné.

A l'achèvement de l'instruction par l'équipe de contrôle, l'économie générale du contrat du futur contrat de plan n'étaient pas encore connue.

¹⁷⁸ Les logements PLAI financés par le prêt locatif aidé d'intégration sont attribués aux locataires en situation de grande précarité.

¹⁷⁹ Les logements PLUS sont financés par un prêt locatif à usage social et sont attribués aux locataires en situation de précarité.

¹⁸⁰ Les logements PLS sont financés par un prêt locatif social et sont attribués aux candidats locataires ne pouvant prétendre aux locations HLM mais ne disposant pas de revenus suffisants pour se loger dans le secteur privé.

Annexe n° 7. Performance énergétique des logements familiaux

	Classement de la consommation énergétique en % du nombre de logements	Classement des émissions des gaz à effet de serre en % du nombre de logements
Logements classés en A	4,8 %	1,6 %
Logements classés en B	18,2 %	13,7 %
Logements classés en C	25,0 %	25,8 %
Logements classés en D	45,0 %	18,8 %
Logements classés en E	6,8 %	32,9 %
Logements classés en F	0,2 %	6,9 %
Logements classés en G	0,2 %	0,2 %

Source : réponse EMH et DIS 2020.

Annexe n° 8. Plafonds de ressources selon le type de logement social en 2021 (hors Ile-de-France)

Nombre de personnes logées	Type PLAI	Type PLUS	Type PLS	Type PLI
1 personne	11 531	20 966	27 256	29 352
2 personnes	16 800	27 998	36 397	39 197
3 personnes	20 203	33 670	43 771	47 138
4 personnes	22 479	40 648	52 842	56 907
5 personnes	26 300	47 818	62 163	66 945
6 personnes	29 641	53 891	70 058	75 447
Par personne supplémentaire	3 306	6 011	7 814	8 415

Source : Arrêté du 24 décembre 2020 - plafond de ressources 2021 – revenus 2019

Annexe n° 9. Attribution des logements familiaux

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre d'attributions	1 115	1 055	997	964	851	875
Territoire Villeurbanne centre	314	342	320	387	357	380
Territoire Grand Est	330	414	284	316	250	292
Territoire Porte des Alpes	471	299	393	261	244	203
Dont Mutations	235	231	346	313	303	290
Logements neufs attribués	298	227	176	184	191	231
Logements libérés	945	845	828	813	719	709
Taux de rotation	7,52 %	6,29 %	6,09 %	5,91 %	5,21 %	5,06 %

Sources : rapports annuels de la CALEOL – retraitement CRC

Annexe n° 10. Loyers plafonds et loyers pratiqués en 2020 en € par m²

Type de prêt	Loyers plafonds	Loyers moyens pratiqués	Part du parc concerné
PLAI	5,88	5,42	4,8 %
PLUS	6,25	5,82	87,9 %
PLS	10,59	10,25	6,4 %

Sources : établissement – base des locataires 31/12/2020 – retraitement CRC

Annexe n° 11. : Les évolutions de l'IRL et des loyers d'EMH

Année	Trimestre	Valeur	Parution au Journal Officiel	Hausse applicable au 1 ^{er} janvier N+1	Hausse décidée par EMH
2014	T2	125,15	25/07/2014	0,57 %	+ 0,57 %
2015	T2	125,25	16/07/2015	0,08 %	+ 0,02 %
2016	T2	125,25	13/07/2016	0,00 %	0,00 %
2017	T2	126,19	16/07/2017	0,75 %	+ 0,75 %
2018	T2	127,77	13/07/2018	1,25 %	+ 1,25 %
2019	T2	129,72	11/07/2019	1,53 %	+ 1,53 %

Source : Délibérations CA EMH

Annexe n° 12. : Effectifs au 31/12 par statut et catégorie entre 2015 et 2020

Catégorie / Statut	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Statut OPH Privé						
Catégorie 1	120	115	118	109	111	116
Catégorie 2	72	69	74	74	70	86
Catégorie 3	72	91	95	93	97	106
Catégorie 4	10	9	9	9	10	9
TOTAL OPH	274	284	296	285	288	317
Statut FPT						
Catégorie A	1	1	2	2	2	2
Catégorie B	6	6	6	5	4	5
Catégorie C	47	43	40	35	34	31
TOTAL FPT	54	50	48	42	40	38

Sources : bilans sociaux – effectif total en activité au 31 décembre

Annexe n° 13. : Salaires brut de base – barème de rémunération conventionnel et moyenne EMH

Catégorie d'emploi	Barème conventionnel 01/01/17	Moyenne EMH	Barème conventionnel 01/01/19	Moyenne EMH	Barème conventionnel 01/01/21	Moyenne EMH au 01/01/21
1.1	1 480	0	1 528	0	1 555	0
1.2	1 512	1 619	1 548	1 609	1 578	1 632
2.1	1 597	1 777	1 635	1 832	1 666	1 836
2.2	1 727	2 010	1 763	2 144	1 797	2 208
3.1	2 124	2 662	2 155	2 650	2 196	2 713
3.2	2 584	3 426	2 610	3 475	2 660	3 581
4.1	3 551	4 893	3 586	4 897	3 643	4 951
4.2	4 991	5 539	5 040	5 750	5 120	Hors DG

Sources : Note de communication à l'avenant n° 7 à la CCN des OPH et établissement

Annexe n° 14. Décompte annuel du temps de travail (hors congés d'ancienneté et autres congés divers)

	Code du travail / FPT 7h00	EMH 7h00	Code du travail / FPT 7h24	EMH 7h24	Code du travail / FPT 7h48	EMH 7h46
jours annuels	365	365	365	365	365	365
week-ends	104	104	104	104	104	104
jours fériés (valeur forfaitaire)	8	8	8	8	8	8
ponts	-	3	-	3	-	3
CA	25	29	25	29	25	29
RTT		0	12	12	23	23
Journée de solidarité	1	0	1	0	1	0
nb de jours travaillés	229	221	217	209	206	198
nb d'heures travaillées	1 607	1 547	1 607	1 547	1 607	1 538
Différence en nombre de jours		8		8		8

Source : accord collectif d'entreprise du 19 juin 2014

Annexe n° 15. Comparatif des autorisations d'absences exceptionnelles

Motif	Convention collective	EMH statut OPH	Etat	EMH statut FPT
Mariage pacs	4 j	5 j	5 j	8 j
Mariage enfant	1 j	1 j	-	3 j
Mariage frères sœurs			-	2 j
Mariage oncle tantes neveux ...			-	1 j
Naissance adoption	3 j		3 j	3 j
Décès conjoint	3 j	5 j	3 j	5 j
Décès enfant	5 j	5 j	7 j (+ 8 j compl)	5 j
Décès père mère	3 j	3 j	-	5 j
Décès beau parents	3 j	1 j	-	5 j
Décès frère sœur	3 j	1 j	-	2 j
Grand parent et petit enfant		1 j	-	2 j
Handicap enfant (annonce)	2 j		-	-

Sources : accord collectif du 19 juin 2014 et note du 14 juin 2014

Annexe n° 16. Exécution budgétaire

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total des produits en exécution	100 485	106 802	120 170	119 725	119 086	115 063
Taux d'exécution/BI	109 %	105 %	113 %	114 %	107 %	101 %
Taux d'exécution/BM	105 %	97 %	106 %	109 %	107 %	105 %
Total des charges BI	88 070	95 199	105 875	102 593	105 674	107 429
Total des charges BM	90 210	101 361	103 570	106 088	103 804	107 429
Total des charges en exécution	93 586	93 059	107 482	108 968	108 789	108 576
Taux d'exécution/BI	106 %	98 %	102 %	106 %	103 %	101 %
Taux d'exécution/BM	104 %	92 %	104 %	103 %	105 %	101 %
Résultat net BI	4 040	6 750	7 780	2 868	5 930	2 522
Résultat net BM	5 286	9 038	9 900	4 093	7 475	6 326
Résultat net en exécution	6 919	13 741	12 689	10 757	10 297	6 847
CAF PCG BI	15 476	18 627	17 935	15 493	16 025	17 205
CAF PCG BM	15 831	18 650	19 935	15 343	18 630	17 345
CAF PCG en exécution	18 525	21 173	19 361	18 153	22 048	23 514
Taux d'exécution/BI	119,7 %	113,7 %	108,0 %	117,2 %	137,6 %	136,7 %
Taux d'exécution/BM	117,0 %	113,5 %	97,1 %	118,3 %	118,3 %	135,6 %
Investissement BI	105 819	73 362	70 930	70 800	89 300	84 500
Investissement BM	105 819	73 362	70 930	70 800	80 000	73 500
Investissement en exécution	121 538	64 600	53 700	71 800	73 900	75 600
Taux d'exécution/BI	114,9 %	88,1 %	75,7 %	101,4 %	82,8 %	89,5 %
Taux d'exécution/BM	114,9 %	88,1 %	75,7 %	101,4 %	82,8 %	89,5 %

Source : budget initial, budget modificatif, comptes financiers. BI : budget initial. BM : budget

Annexe n° 17. Évolution des produits

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variatio n 2015- 2020
TOTAL DES PRODUITS	100 485	106 802	120 171	119 723	119 088	115 063	14,5 %
PRODUITS D'EXPLOITATION	83 144	91 727	96 764	97 975	96 621	94 594	13,8 %
dont loyers- compte 704	56 394	61 969	64 152	62 283	64 355	65 131	15,5 %
dont récupération de charges locatives	17 356	19 361	21 671	19 261	21 599	20 019	15,3 %
dont production stockée (ou déstockage- compte 71	1 124	- 867	1 561	2 032	1 575	742	- 34,0 %
dont production immobilisée - compte 72	1 216	909	884	527	1 518	1137	- 6,5 %
dont subventions d'exploitation - compte 74	258	265	465	785	233	364	41,1 %
dont reprises amortissements et provisions - compte 781	4 776	5 411	5 586	4 315	4 484	3 916	- 18,0 %
dont transferts de de charges d'exploitation- compte 791	59	62	60	63	58	58	- 1,7 %
dont autres produits de gestion courante - compte 775	327	810	806	598	1 338	1488	355,0 %
PRODUITS FINANCIERS	926	863	628	618	655	677	- 26,9 %
dont autres créances et VMP	851	758	567	618	655	677	- 20,4 %
dont pénalités de renégociation de la dette - compte 7961	74	69	-		-		- 100,0 %
PRODUITS EXCEPTIONNELS	16 415	14 212	22 779	21 130	21 812	19 792	20,6 %
dont opérations de gestion	939	1 058	2 260	437	2 404	1 440	53,4 %
dont produit des cessions d'actifs- compte 775	10 473	7 938	13 746	13 312	12 249	10 214	- 2,5 %
dont subventions d'investissements virées au résultat de l'exercice - compte 777	3 305	3 383	4 054	3 617	3 914	3 516	6,4 %
dont autres - compte 778	1 122	1 472	774	617	2 453	3 584	219,4 %
dont reprises sur dépréciations et provisions - compte 787	576	361	1 946	3 147	792	1 039	80,4 %

Source : comptes financiers.

Annexe n° 18. Évolution des charges

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation 2015/20
TOTAL DES CHARGES	93 565	93 058	107 481	108 969	108 790	108 576	16,0 %
dont récupérables s/ locataires	NC	20 066	22 100	19 596	27 334	20 583	NA
CHARGES D'EXPLOITATION	75 617	81 845	89 559	93 060	91 768	88 777	17,4 %
dont récupérables s/ locataires	NC	20 066	22 100	19 596	27 334	20 583	NA
Achats et services extérieurs compte 60-61-62	32 366	34 614	38 076	40 818	38 393	35 219	8,8 %
dont achats liés à la production de stocks immobilier (compte 604-605-606)	1 206	1 423	1 561	8 362	1 575	322	8,8 %
dont sous-traitance générale (travaux relatifs à l'exploitation) - compte 611	7 630	8 920	10 546	9 783	9 537	9 245	21,2 %
dont entretiens et réparations courants sur biens immobiliers locatifs - compte 6151	1 632	1 355	1 938	1 670	1 940	1 940	18,9 %
dont gros entretiens sur biens immobiliers locatifs - compte 6152	6 708	6 034	6 164	5 555	6 063	5 814	- 13,3 %
dont maintenance - compte 6156	419	488	660	543	1 025	1 181	NC
Dont rémunération d'intermédiaires et honoraires - compte 622	1 773	1 894	1 997	1 692	1 677	1 565	- 11,7 %
dont publicité, publications, relations publiques - compte 623	380	503	536	300	290	291	- 23,4 %
dont déplacements, missions, réceptions - compte 625	174	242	278	211	175	66	- 62,1 %
dont redevances - compte 6285	603	968	1 160	1 240	1 497	1 056	75,1 %
dont autres	2 835	2 957	3 168	2 900	3 127	2 444	- 13,8 %
dont récupérables s/ locataires	nc	15134	16938	14458	17246	15468	
Charges de personnel- compte 64	12 990	14 697	16 314	16 185	15 373	16 225	24,9 %
dont récupérables s/ locataires	2 697	3 231	3 341	3 301	2 953	3 202	18,7 %
Impôts, taxes, et compte 63	8 357	9 356	9 790	10 318	10 287	10 158	21,6 %
dont récupérables s/ locataires	nc	1701	1821	1837	7135	1913	
Autres charges de gestion courante - compte 65	471	502	547	487	491	572	21,4 %
Dotations aux amortissements et provisions - compte 68	21 433	22 676	24 832	25 252	27 224	26 603	24,1 %
CHARGES FINANCIERES	6 439	6 709	6 546	6 334	6 830	6 591	2,4 %
CHARGES EXCEPTIONNELLES	10 896	3 829	10 567	8 935	9 453	12 474	14,5 %
Sur opérations de gestion - compte 671	180	405	859	705	638	517	187,2 %
Sur opérations en capital	5 559	3 058	8 520	7 879	8 231	7 604	36,8 %
dont immobilisations corporelles - compte 6751	4 130	1 471	5 981	6 183	5 381	4 748	15,0 %
dont autres	1429	1587	2539	1696	2850	2850	99,4 %
Dotations aux amortissements, dépréciations et provisions - compte 6871	5 157	366	1 188	351	584	4 352	- 15,6 %
PARTICIPATION DES SALAIRES ET IMPOT SUR LES BENEFICES	613	675	809	640	739	734	19,7 %

Source : comptes financiers

Annexe n° 19. Évolution des frais de gestion 2015-2020

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
consommations/fournitures	228	263	193	224	201	285
locations/charges de copropriétés	1 336	1 330	1 496	1 444	1 415	1 495
maintenance locaux/matériels	496	616	706	552	1 029	1 189
Frais télécom	589	613	667	579	572	473
frais de sièges et d'agence (1)	2 649	2 822	3 063	2 799	3 217	3 442
assurance immeubles et bureaux (2)	632	895	618	645	640	828
personnel extérieur	93	123	134	15	44	41
honoraires/rémunérations	1 430	1 520	1 721	1 388	1 354	1 343
frais de contentieux locatif	78	97	90	81	83	55
publicité/documents/communication	406	537	566	325	310	745
frais bancaires	196	239	189	243	284	203
prestations externes (3)	2 203	2 515	2 700	2 052	2 075	2 388
missions/déplacements/séminaires (4)	199	272	295	228	183	68
redevances/impôts/taxes divers (5)	1 413	2 007	2 265	2 259	2 496	1 432
TOTAL (1+2+3+4+5)	7 096	8 511	8 941	7 983	8 611	8 158

Source : présentation des comptes financiers.

Annexe n° 20. Financement des investissements hors emprunts

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
<i>Autofinancement net HLM</i>	5 974	5814	4 734	4 821	8 216	8 559	38 118
<i>Poids dans les investissements</i>	4,9 %	9,0 %	8,8 %	6,7 %	11,9 %	11,3 %	8,4 %
<i>+Produits de cessions d'éléments d'actif immobilisé</i>	10 473	7 938	13 746	13 311	12 249	10 213	67 930
<i>Poids dans les investissements</i>	8,6 %	12,3 %	25,6 %	18,5 %	17,8 %	13,5 %	14,9 %
<i>Apport en dotations</i>	2 060	1 521	2 001	1 946	1 884	2 320	11 732
<i>Poids dans les investissements</i>	1,7 %	2,4 %	3,7 %	2,7 %	2,7 %	3,1 %	2,6 %
<i>Subventions d'investissement</i>	5 036	2 673	5 334	9 202	16 997	7 970	47 212
<i>Poids dans les investissements</i>	4,1 %	4,1 %	9,9 %	12,8 %	24,7 %	10,5 %	10,4 %
<i>Dépenses d'investissements</i>	121 538	64 427	53 668	71 812	68 893	75 617	455 955
<i>Besoin de financement</i>	97 995	46 481	27 853	42 532	29 547	46 555	290 963

Source : comptes financiers, états réglementaires

Annexe n° 21. État d'avancement financier des principales opérations d'aménagement (actualisation à juillet 2021)

	ZAC de la Soie	Décines Champollion	Bron	59 rue du 8 mai 1945	Total
Nombre de logement HLM prévus	301	122	64	NC	487
Dépenses prévisionnelles totales	10 010	18 305	4 967	1 395	33 282
Dépenses réalisées à fin 2020 (en k€)	7 861	7 516	2232	439	17 609
Recettes réalisées à fin 2020 (en k€)	6870	0	0	0	6 870
Impact sur le fonds de roulement de l'opération	991	7 516	2 232	439	10 739
Pertes prévisionnelles à terminaison	Equilibre	Equilibre	Equilibre	1083	1083

Sources : EMH (audit interne et services) Hors opération de l'autre soie (122 logements EMH) portée à par une SEM ad hoc



Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes>

Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr