



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

OFFICE PUBLIC DE L'HABITAT DE L' AISNE

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 26 avril 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS*	4
INTRODUCTION.....	5
1 PRÉSENTATION DE L'OFFICE PUBLIC DE L' AISNE	6
1.1 L'office public de l'habitat de l'Aisne, deuxième bailleur social du département.....	6
1.2 Les enjeux du parc locatif de l'OPAL	8
1.2.1 Un parc locatif inégalement réparti sur le département.....	8
1.2.2 Des logements relativement anciens et insuffisamment adaptés à la demande	9
1.2.3 Un parc locatif qui présente des risques de gestion importants	10
1.3 Les conditions d'accès au logement social	13
1.3.1 Une politique d'attribution qui s'articule avec les orientations intercommunales.....	13
1.3.2 Le processus d'attribution des logements marqué par un taux de refus important.....	14
1.3.3 La mission sociale de l'OPAL envers les publics prioritaires	15
1.4 La qualité du service rendu	15
1.4.1 Le plan de concertation locative et la satisfaction des locataires.....	15
1.4.2 Des loyers et des charges locatives caractérisés par un niveau d'impayés important	17
1.5 La stratégie de l'office	19
1.5.1 Un équilibre économique difficile à trouver en territoire détendu.....	19
1.5.2 La stratégie de l'OPAL formalisée dans le plan stratégique de patrimoine.....	21
1.6 Les engagements de l'office envers l'État et le département	23
1.6.1 Une convention d'utilité sociale non mise à jour	23
1.6.2 La convention d'objectifs et de financement avec le département de l'Aisne.....	24
2 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION INTERNE	26
2.1 La gouvernance.....	26
2.1.1 Les différentes instances.....	26
2.1.2 La formalisation des décisions.....	27
2.2 L'organisation des services.....	28
2.2.1 Les effectifs et la structuration interne	28
2.2.2 L'adaptation durant la crise sanitaire.....	29
2.2.3 Un projet d'entreprise structurant et fédérateur	29
2.2.4 L'application du règlement général de protection des données.....	31
2.3 Le pilotage, le contrôle interne et la démarche qualité	31
2.3.1 Une fonction de pilotage orientée sur le suivi de l'activité	31
2.3.2 La démarche qualité et le contrôle interne.....	32
2.4 Les achats publics de l'OPAL.....	33
2.4.1 L'organisation de la fonction achat	33
2.4.2 Un cycle de l'achat public qui reste perfectible.....	34

3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIÈRE ET LA SITUATION FINANCIÈRE	38
3.1 La qualité de l'information comptable et financière	38
3.1.1 Les provisions et amortissements	38
3.1.2 Le débat d'orientations budgétaires	39
3.2 La trajectoire financière	40
3.2.1 La formation du résultat et l'autofinancement	40
3.2.2 Le financement des investissements	44
3.2.3 La dette	45
3.2.4 Le fonds de roulement et la trésorerie	45
3.3 Les perspectives	46
ANNEXES	48

SYNTHÈSE

Créé en 1924, l'office public de l'habitat de l'Aisne (OPAL) est un organisme à loyer modéré, au sens de l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation. Il a fusionné avec l'office public de l'habitat de Laon en janvier 2019 pour satisfaire aux exigences de taille imposées par la loi. Toutefois, depuis 1979, les deux offices s'étaient rapprochés dans le cadre d'une convention de gestion commune leur permettant de mutualiser leurs compétences, ainsi que la direction générale, le personnel, composé de 222 salariés, les locaux, et la gestion de la politique patrimoniale.

Son activité principale porte sur la location et la gestion de 13 500 logements sur le territoire du département de l'Aisne, sa collectivité de rattachement, dont la population présente des caractéristiques socio-économiques défavorables. En pratiquant des loyers peu élevés et en proposant des logements adaptés à des publics spécifiques tels que les personnes âgées ou handicapées et les jeunes, l'OPAL remplit pleinement sa vocation sociale.

Principalement implanté dans le nord de l'Aisne, son patrimoine se situe surtout en zone de faible tension locative. En effet, le parc, dont plus de la moitié a été construit entre 1960 et 1980, est constitué d'une importante proportion de grands logements, ce qui ne correspond plus aux besoins de la population. Il présente, par ailleurs, des enjeux de remise à niveau, notamment en matière de performance énergétique. Il est également confronté à des risques de gestion importants car la rotation des locataires, la vacance des logements et les impayés de loyer sont particulièrement élevés.

L'office a donc prévu de restructurer profondément son patrimoine dans les dix prochaines années, notamment en développant une offre mieux adaptée aux besoins, en se déployant davantage dans le sud du département, et en démolissant son patrimoine le plus dégradé. Toutefois, le financement de cette stratégie, qui conduirait l'OPAL à doubler ses investissements, mériterait d'être guidé par une prospective financière complète.

La fusion avec l'office public de l'habitat de Laon a conféré à l'OPAL une plus grande capacité à financer ses investissements, notamment par l'emprunt. Toutefois, son autofinancement, bien que satisfaisant, est significativement impacté par les taux de rotation et de vacance des logements, ainsi que par les impayés de loyer, principalement des locataires partis.

Cela limite les marges de manœuvre de l'organisme et lui impose de piloter finement ses réalisations, en adaptant son niveau d'ambition à ses capacités financières annuelles. Il devra notamment veiller à ne pas s'endetter au-delà de ses capacités.

L'organisation des services, adoptée en 2017, et les dispositifs d'intervention formalisés dans le cadre du projet d'entreprise constituant, pour l'office, autant d'atouts pour la mise en œuvre de sa stratégie. Toutefois, les démarches initiées en matière de pilotage, contrôle interne et qualité doivent être menées à leur terme et faire l'objet d'une appropriation par l'ensemble du comité de direction.

Enfin, l'OPAL, suite aux observations de la chambre, est en cours de sécurisation du cycle de l'achat public.

RECOMMANDATIONS**(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)***Rappel au droit (régularité)**

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mis en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit unique : formaliser de manière systématique les décisions du conseil d'administration par des délibérations, conformément aux dispositions de l'article R. 421-16 du code de la construction et de l'habitation, notamment s'agissant de la tenue d'un débat d'orientations budgétaires.				X	27

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : définir une politique de gestion des impayés de loyer, validée par le conseil d'administration, afin de réduire le stock des créances et d'agir sur les débiteurs partis.		X			19
Recommandation n° 2 : intégrer aux outils de pilotage du comité de direction les indicateurs de suivi du plan de lutte contre la vacance locative et du plan stratégique de patrimoine.				X	32
Recommandation n° 3 : organiser et piloter la fonction « achat » afin de garantir le respect des dispositions réglementaires en vigueur (codes de la commande publique et de la construction et de l'habitation), et en particulier la computation des seuils des marchés publics.		X			37
Recommandation n° 4 : se doter d'une prospective plus complète permettant de piloter la trajectoire financière.				X	47

*** Voir notice de lecture en bas de page.**

NOTICE DE LECTURE	
SUR L'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RAPPELS AU DROIT ET DES RECOMMANDATIONS	
<i>Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.</i>	
Totalement mise en œuvre	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions ou un ensemble complet d'actions permettant de répondre à la recommandation, même si les résultats escomptés n'ont pas encore été constatés.
Mise en œuvre en cours	L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et indique un commencement d'exécution. L'organisme affirme, de plus, avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.
Mise en œuvre incomplète	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.
Non mise en œuvre	Trois cas de figure : - l'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir l'intention de le faire ; - ou il ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ; - ou il ne fait pas référence, dans sa réponse, à la recommandation formulée par la chambre.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de l'office public de l'habitat de l'Aisne pour les années 2017 et suivantes a été ouvert par lettres du président de la chambre adressées le 30 septembre 2021 à M. Mège, directeur général et ordonnateur, ainsi qu'à M. Grzeziczak, président du conseil d'administration.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu par visioconférence, le 17 décembre 2021, en présence du directeur général et du président du conseil d'administration.

La chambre, dans sa séance du 11 janvier 2022, a formulé des observations provisoires qui ont été notifiées à l'ordonnateur, le 9 février 2022. Il en a accusé réception le jour même.

Disposant de deux mois pour répondre, le directeur général a adressé un courrier enregistré au greffe le 7 avril 2022, complété par un envoi de pièces le 13 avril 2022.

Après avoir examiné sa réponse, la chambre, dans sa séance du 26 avril 2022, a arrêté les observations définitives suivantes.

AVERTISSEMENT

Le contrôle de la chambre régionale des comptes s'est déroulé dans le contexte de la crise sanitaire liée à la Covid-19, qui est susceptible d'affecter la situation financière de l'organisme pour les exercices 2020 et suivants.

La chambre, à partir des éléments qui lui ont été communiqués au cours de son contrôle, a cherché à en apprécier les effets.

1 PRÉSENTATION DE L'OFFICE PUBLIC DE L' AISNE

Selon les données INSEE¹ et du plan départemental de l'habitat² les plus récentes, la population du département de l'Aisne diminue (- 1 % en 10 ans) et vieillit, avec plus d'un quart qui a dorénavant plus de 60 ans, ce qui engendre, notamment, la dévitalisation de certains centres-bourgs.

Les axonais disposent d'un revenu médian annuel inférieur au niveau national, soit 19 690 € contre 21 730 €, et sont fortement concernés par les prestations logement³ (1,8 % du revenu médian contre 1,3 % en France). 61,6 % des ménages du département sont ainsi éligibles au logement social. Plus de la moitié de la demande locative sociale dans l'Aisne concerne des personnes seules (44 %) et des familles monoparentales (27 %), et vise donc des petites typologies de logements.

Au total, près de 41 000 logements sociaux sont disponibles sur le territoire⁴, pour une population d'environ 535 000 habitants⁵.

Dans ce contexte particulier, les acteurs locaux du logement social jouent un rôle très important.

1.1 L'office public de l'habitat de l'Aisne, deuxième bailleur social du département

L'office public de l'habitat de l'Aisne (OPAL) est un établissement public industriel et commercial rattaché au département⁶, créé en 1924, et dont le siège social se situe à Laon.

L'OPAL a connu deux fusions importantes, le 1^{er} janvier 2013 avec l'office de Soissons (3 900 logements), et le 1^{er} janvier 2019 avec celui de Laon⁷ (4 500 logements).

¹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=DEP-02> du 21/03/22.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/5009236?sommaire=5009255> revenu médian 2018.

² Source : Plan départemental de l'habitat de l'Aisne 2020-2025.

³ Au sens de l'INSEE, les prestations logement regroupent l'aide personnalisée au logement, l'allocation de logement à caractère familial et l'allocation de logement à caractère social.

⁴ Voir détail en annexe n° 2.

⁵ Source : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4996959>.

⁶ Dotés en 1983 de fortes compétences en matière d'action sociale, sont devenus des acteurs importants du domaine du logement, principalement pour traiter de la situation des personnes défavorisées, soit dans le cadre de démarches partenariales avec l'État (plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées), soit en leur nom propre (fonds de solidarité logement). Ce champ d'action s'est élargi en 2004 avec la possibilité pour les départements d'obtenir, par subsidiarité, la délégation des aides à la pierre.

⁷ Arrêté préfectoral du 14 juin 2018.

Cette dernière est intervenue afin de se conformer aux obligations découlant de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)⁸, et a été facilitée par leur rapprochement, depuis le 29 janvier 1979, au travers d'une convention de gestion commune leur permettant de mutualiser leurs compétences. Dans ce cadre, la direction générale, le personnel, les locaux et la politique patrimoniale et de qualité de service étaient partagés.

Son activité s'exerce dans le département de l'Aisne. Il peut également intervenir sur le territoire de l'ancienne région Picardie (Oise et Somme) et dans les départements limitrophes de son périmètre, après accord de la commune d'implantation de l'opération. Cette possibilité n'a pas été mise en œuvre jusqu'alors, mais le président du conseil d'administration n'exclut pas qu'elle le soit à l'avenir.

Il est le deuxième bailleur social du département, avec environ 13 500 logements et équivalents-logements au 31 décembre 2020, ce qui représente environ un tiers de l'offre de logements sociaux de l'Aisne, contre environ 22 % avant sa fusion avec l'OPH de Laon.

La SA Clésence⁹ gère plus de la moitié du parc (environ 21 000 logements). L'OPH du Nord, Partenord Habitat, est plus modestement implanté dans l'Aisne, avec environ 5 000 logements.

Des opportunités de rapprochement avec les offices « Habitat Saint Quentin » et « Reims habitat » ont été étudiées mais n'ont pas abouti. Ces démarches avaient pour buts de renforcer l'assise financière de l'OPAL et lui permettre de mener à bien la mutation de son patrimoine (voir *infra*).

L'OPAL est membre du groupement d'intérêt économique « Canopée », créé en 2017, avec les offices publics de l'habitat « Oise habitat » (13 000 logements), « AMSOM » habitat¹⁰ (20 000 logements), « Reims habitat » (12 500 logements) et « Baie de Somme Habitat » (3 900 logements). Il a pour objet de favoriser le partage de réflexions et de pratiques, ainsi que les mutualisations, la recherche d'opportunités et de financements, les achats groupés, etc. Dans ce cadre, l'OPAL a obtenu, en complément des dispositifs classiques de financement des opérations de réhabilitation et de construction neuve, 26 M€ de prêts, mobilisables entre 2019 et 2025, de la Banque européenne d'investissement (BEI) sur les 107 M€ empruntés au niveau de Canopée.

⁸ La loi ELAN poursuit l'objectif de restructurer l'organisation et la répartition géographique des organismes de logement social, en imposant une taille minimale permettant à chacun d'entre eux « d'assurer l'ensemble des fonctions stratégiques de manière autonome [ou] de rejoindre un groupe » (rédaction du projet de loi). Ainsi, les organismes de moins de 12 000 logements se sont vus fixer l'obligation de dépasser ce seuil au 1^{er} janvier 2021. Pour atteindre cet objectif, la loi a prévu plusieurs modalités : la fusion obligatoire des organismes relevant d'une même collectivité ; la fusion volontaire d'organismes souhaitant conduire ensemble cette convergence ; ou leur association au sein d'un groupe capitalistique ou d'une société de coordination.

⁹ La SA Clésence est issue de la fusion de Logivam, de La maison du CIL et de Picardie Habitat. C'est une entreprise sociale pour l'habitat, filiale du groupe « Action logement », qui intervient dans les régions Hauts-de-France et Ile-de-France. Ses 50 000 logements sont implantés dans ces deux régions, neuf départements, et plus de 400 communes.

¹⁰ Issu de la fusion des offices d'Amiens et de la Somme, le 1^{er} janvier 2020.

1.2 Les enjeux du parc locatif de l'OPAL

L'OPAL gère environ 13 500 logements, la fusion avec l'OPH de Laon s'étant traduite par une augmentation de plus 50 % de son parc locatif.

Cette fusion n'a pas modifié les caractéristiques générales du parc locatif. L'habitat collectif est très majoritaire (75 %), bien qu'inférieur à la moyenne nationale (83 %). La part des logements situés en « quartier politique de la ville » (QPV) augmente légèrement (48 % contre 45 % auparavant) et est plus importante qu'au niveau national (31 %).

Tableau n° 1 : Évolution du parc locatif de l'OPAL

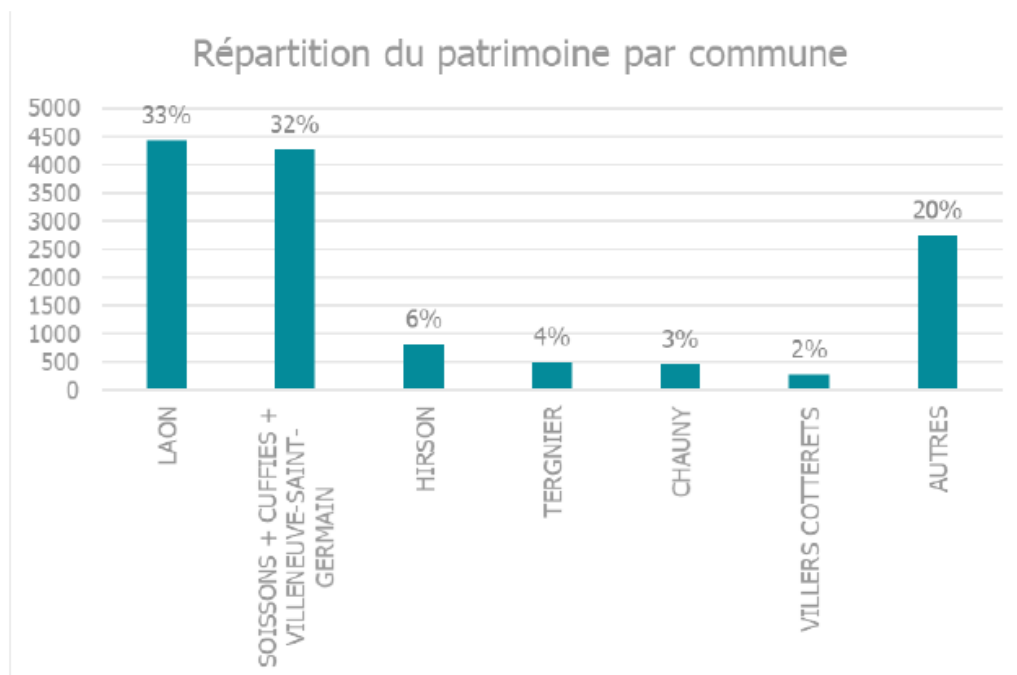
Données au 31 décembre en nombre de logements	2017	2018	2019	2020	2021 ¹¹
Logements en propriété (hors logements spécialisés)					
Total	8 506	8 575	13 063	13 080	13 117
<i>dont logements conventionnés</i>	<i>8 463</i>	<i>8 532</i>	<i>13 020</i>	<i>13 037</i>	<i>13 074</i>
<i>dont logements situés en QPV</i>	<i>3 857</i>	<i>3 857</i>	<i>6 260</i>	<i>6 226</i>	<i>6 225</i>
Type de logement					
Individuels	2 245	2 305	3 257	3 225	3 263
Collectifs	6 261	6 270	9 806	9 855	9 854
Mode de gestion					
Gestion directe	8 506	8 575	13 063	13 080	13 091
Gestion par des tiers	0	0	0	0	26
Gestion pour des tiers	0	0	0	0	0
Logements spécialisés (nombre d'équivalents logement)					
Total	321	321	428	452	452
<i>dont destinés aux étudiants</i>	<i>81</i>	<i>81</i>	<i>81</i>	<i>81</i>	<i>81</i>
<i>dont foyers</i>	<i>240</i>	<i>240</i>	<i>347</i>	<i>371</i>	<i>371</i>
Mode de gestion					
Gestion directe	81	81	104	104	104
Gestion par des tiers	240	240	324	348	348

Source : chambre régionale des comptes, à partir des informations communiquées par l'office public de l'habitat de l'Aisne.

1.2.1 Un parc locatif inégalement réparti sur le département

L'offre locative proposée par l'OPAL est inégalement répartie sur le territoire axonais. Elle se caractérise par une forte concentration à Soissons et Laon (60 %), alors même que la tension locative y est moindre, et par une faible présence dans le sud du département (Château-Thierry), où la demande est pourtant plus forte (voir *infra*).

¹¹ Données provisoires.

Graphique n° 1 : Répartition du patrimoine de l'OPAL par commune

Source : chambre régionale des comptes, à partir du plan stratégique de patrimoine 2021 à 2030 de l'OPAL.

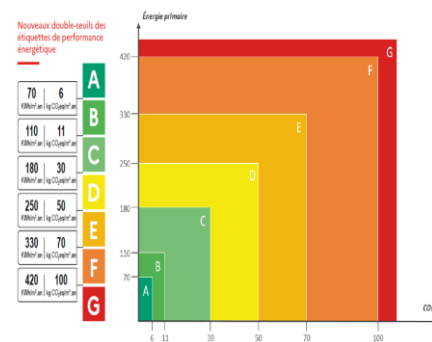
1.2.2 Des logements relativement anciens et insuffisamment adaptés à la demande

Plus de la moitié du patrimoine de l'OPAL a été construit entre 1960 et 1980, ce qui présente d'importants enjeux de remise à niveau, notamment en matière de performance énergétique. Plus d'un quart du parc disposant d'un diagnostic de performance énergétique (DPE) est classé E, F ou G, ce qui est proche du niveau du patrimoine social des Hauts-de-France (27 %) mais supérieur au taux national (21 %). Ces logements devront faire l'objet d'une intervention avant le 1^{er} janvier 2028, sinon ils ne pourront plus être proposés à la relocation¹².

¹² Loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

Tableau n° 2 : État des lieux de la consommation énergétique du parc de l'OPAL suivant la classification du ministère de la Transition écologique

CONSUMMATION ÉNERGETIQUE DU PARC	% de logements classés			dont % de logements	
	TOTAL	Collectif	Individuel	avec chauffage électrique	raccordés à un réseau de chaleur
<i>en Kwhep/m².an</i>					
Logement économe					
A < 31	3.5 %	2.2 %	7.3 %	0.0 %	0.0 %
B 31 à 50	3.6 %	2.5 %	6.9 %	1.5 %	0.1 %
C 51 à 90	18.6 %	19.3 %	16.7 %	0.2 %	4.4 %
D 91 à 150	48.9 %	51.3 %	41.7 %	10.8 %	60.7 %
E 151 à 230	19.1 %	20.7 %	14.2 %	63.2 %	27.6 %
F 231 à 330	5.2 %	3.4 %	10.6 %	20.1 %	6.7 %
G > 331 à 450	1.1 %	0.5 %	2.6 %	4.2 %	0.5 %
Logement énergivore					
G > 450					
Nombre de logements classés	13 058	9 836	3 222	1 951	1 423



Source : chambre régionale des comptes, à partir du dossier individuel de situation 2020.

L'ancienneté du parc a également pour conséquence la disponibilité de logements trop grands par rapport aux besoins. La tension locative¹³ dans l'Aisne est donc deux fois plus importante pour les petits logements de types 1 et 2¹⁴ (ratio de tension locative : 3,35) que pour les grands logements de types 4 et 5 (ratio de tension locative : 1,5).

Cette obsolescence et l'inadéquation des logements sont d'autant plus pénalisantes pour l'OPAL que la moitié de son patrimoine se situe dans une zone où l'offre est plus importante que la demande.

1.2.3 Un parc locatif qui présente des risques de gestion importants

Le département de l'Aisne se caractérise par un parc social dit « détendu ». Le ratio de tension locative¹⁵ était de 2,23 en 2016, contre 3,09 au niveau régional, avec une offre de logements sociaux plus importante que la demande, notamment dans la partie nord du territoire. Cela se traduit par des niveaux de vacance et de rotation relativement importants pour l'OPAL, supérieurs aux moyennes régionale et nationale.

¹³ Source : plan départemental de l'habitat de l'Aisne 2020-2025. Tension locative = nombre de demandeurs au 31.12.N / nombre de logements attribués durant l'année N.

¹⁴ Un logement de type 1 (T1) est donc constitué d'une seule pièce principale, avec cuisine et salle de bain. Un logement de type 2 (T2) en possède deux (et plus) pièces principales de plus de 9 m², en plus de la cuisine et de la salle de bain.

¹⁵ Source : plan départemental de l'habitat de l'Aisne 2020-2025. Tension locative = nombre de demandeurs au 31.12.N / nombre de logements attribués durant l'année N.

En effet, le taux de vacance est en constante progression et s'est aggravé depuis la fusion avec l'OPH de Laon. En 2019, il était de 5,72 %, contre 1,9 % pour les Hauts-de-France et 2,8 % au niveau national. En 2020, la vacance atteint 6,72 % du patrimoine. Elle se décompose de la manière suivante : vacance technique de 2,32 %, vacance commerciale de 2,55 % et vacance impropre de revenu (logements à démolir ou en vente) d'1,85 %. En 2021, le taux s'établit à 6,82 %.

À la vacance longue (plus de trois mois), de nature structurelle, s'ajoute celle plus courte liée au taux de rotation (moins de trois mois), même si celui-ci s'est amélioré en 2021 (9,24 %) sous l'effet de la crise sanitaire, par rapport à 2019 (15,71 %).

Tableau n° 3 : Évolution de la vacance et de la rotation au sein du patrimoine de l'OPH de l'Aisne

	2017	2018	2019	2020	2021
Taux de vacance des logements	3,99 %	4,56 %	5,72 %	6,72 %	6,82 %
Taux de rotation (vacance de moins de trois mois)	18,29 %	15,97 %	15,71 %	10,65 %	9,24 %
Impact de la vacance (loyers non quittancés) en M€	1,66	2,16	3,56	3,67	nc

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données communiquées par l'office public de l'habitat de l'Aisne.

nc : non communiqué.

Les secteurs de Tergnier, Hirson et Laon présentent un niveau d'inoccupation supérieur à celui de l'ensemble du patrimoine de l'OPAL. Tergnier connaissait un taux de vacance d'environ 12 % en 2019, principalement en raison d'une démolition programmée de trois immeubles. Il culmine à 19 % en 2020 ; l'OPAL faisant le constat d'une « absence totale d'attractivité ». S'agissant d'Hirson, la vacance est impactée par un projet de démolition de 60 logements, mais le secteur de la Thiérache est également touché par une perte d'attractivité et une aggravation de la paupérisation de la population. Sur Laon, la situation s'expliquerait principalement par 60 logements immobilisés en attente de démolition ou réhabilitation dans le cadre du quartier « projet de ville Champagne », qui comptabilise à lui seul la moitié de la vacance du secteur (236 logements vacants en 2019), en raison de sa faible attractivité.

Les secteurs du sud du département ne présentent pas de difficulté car, selon l'OPAL, le marché de l'emploi y est plus porteur et la proximité de la région parisienne les rend plus attractifs.

Le niveau de rotation est également plus important dans les secteurs particulièrement concernés par la vacance, à part celui du soissonnais, qui constitue une exception suite aux relogements opérés dans le cadre du programme de renouvellement urbain sur un quartier (Saint-Crépin).

Cette situation génère un risque de gestion pour 57 % du patrimoine, à un niveau élevé pour environ 12 % (en rouge), et à un niveau moyen pour 44,5 % (orange).

Graphique n° 2 : Évaluation du risque de gestion suivant les taux de rotation et de vacance¹⁶

	Taux de rotation faible	Taux de rotation moyen	Taux de rotation élevé	TOTAL
Taux de vacance faible	17,1%	25,7%	42,8%	85,6%
Taux de vacance moyen	0,2%	1,4%	4,9%	6,5%
Taux de vacance élevé	0,3%	1,5%	6,2%	8,0%
TOTAL	17,5%	28,7%	53,8%	100,0%

Source : chambre régionale des comptes, à partir du diaporama intitulé « élaboration du PSP 2021 à 2030 » de mai 2020, communiqué par l'office public de l'habitat de l'Aisne.

Globalement, la vacance a engendré une perte de recettes de plus de 11 M€ pour l'OPAL entre 2017 et 2020¹⁷, dont 3,67 M€ en 2020, à laquelle s'ajoutent les dépenses de remise en état à la relocation.

Un plan de réduction de la vacance a été finalisé en septembre 2021 par l'office. Il est structuré autour de quatre leviers d'action, qui passent par une gestion plus performante de la remise en état des logements et du processus d'attribution :

- automatiser la date de mise en disponibilité des logements en fixant le délai de remise en location unique, 15 jours après la date de l'état des lieux sortants ;
- refondre les marchés des prestataires et traitement des logements amiantés pour optimiser les délais d'intervention des prestataires et donc de remise en état des logements ;
- optimiser le processus d'attribution, notamment en rendant plus efficace le rapprochement offre/demande ;
- adopter une démarche commerciale proactive.

De plus, il est prévu de renforcer les outils de pilotage, notamment pour permettre au comité de direction de disposer d'indicateurs précis, et d'être en capacité d'identifier les points de blocage et de mesurer les performances.

Par ailleurs, l'attractivité parfois limitée de l'offre de l'OPAL peut engendrer une tendance à la concentration des populations les plus modestes et les plus captives (celles qui n'ont pas d'autre choix), ce qui n'est pas sans incidence sur l'évolution à la hausse des impayés de loyer, et sur les équilibres de peuplement et de mixité sociale sur le territoire.

¹⁶ Taux de rotation considéré comme faible entre 0 et 8 % ; moyen, entre 8 et 13 % ; et élevé, entre 13 et 100 %. Taux de vacance considéré comme faible entre 0 et 2 % ; moyen, entre 2 et 4 % ; et élevé, entre 4 et 100 %.

¹⁷ Ce montant ne concerne que l'OPH de l'Aisne. Il n'intègre donc pas les pertes de recettes de l'OPH de Laon en 2017 et 2018.

1.3 Les conditions d'accès au logement social

1.3.1 Une politique d'attribution qui s'articule avec les orientations intercommunales

L'OPAL met en œuvre une politique d'attribution de ses logements sociaux suivant les orientations définies par le conseil d'administration, tenant compte des obligations réglementaires qui s'imposent à l'office, de la volonté de garantir la transparence, d'affirmer sa vocation sociale, de veiller à la mixité sociale et d'accompagner le parcours résidentiel des ménages au sein de son parc.

Cette politique est élaborée et mise en œuvre en lien étroit avec les intercommunalités du territoire, chargées de définir des orientations d'attribution¹⁸ dans le cadre des conférences intercommunales du logement (CIL)¹⁹, et de les formaliser à travers une convention intercommunale d'attribution (CIA) et un plan partenarial de la gestion et de la demande et de l'information du demandeur²⁰. Fin 2021, sur les sept intercommunalités concernées, seule la communauté d'agglomération du Soissonnais avait finalisé l'ensemble des outils nécessaires à la définition de la politique d'attribution sur son territoire.

Tableau n° 4 : État de la mise en place des politiques d'attributions des intercommunalités dans le département de l'Aisne

	CIL <i>Conférence Intercommunale du Logement</i>	CIA <i>Convention Intercommunale d'Attribution</i>	PPGDID <i>Plan Partenarial de la Gestion de la Demande et de l'Information du Demandeur</i>
CA Chauny-Tergnier-La Fère	<i>Créée</i>	<i>En cours de signature</i>	<i>En cours de rédaction</i>
CA de la région de Château-Thierry	<i>Créée</i>	<i>En cours de validation</i>	<i>En cours de rédaction</i>
CA du pays de Laon	<i>Travaux non engagés</i>	<i>Travaux non engagés</i>	<i>Travaux non engagés</i>
CA du Saint-Quentinois	<i>Créée</i>	<i>En cours de signature</i>	<i>En cours de rédaction</i>
CC du Pays des Trois Rivières	<i>Travaux non engagés</i>	<i>Travaux non engagés</i>	<i>Travaux non engagés</i>
CC Retz-en-Valois	<i>Créée</i>	<i>En cours de signature</i>	<i>En cours de rédaction</i>
CA du Soissonnais	<i>Active</i>	<i>Active</i>	<i>Active</i>

Source : OPAL.

¹⁸ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

¹⁹ Article L. 441-1-5 du code de la construction et de l'habitation.

²⁰ Article L. 441-2-8 du code de la construction et de l'habitation.

1.3.2 Le processus d'attribution des logements marqué par un taux de refus important

Depuis 2019, l'OPAL est doté de trois commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL) sur les territoires du laonnois, du soissonnais et du reste du département de l'Aisne. Auparavant, il disposait d'une commission dédiée au soissonnais et une seconde pour le reste du territoire.

Depuis le renouvellement des instances en septembre 2021, chaque commission est composée des six mêmes membres du conseil d'administration, dont un représentant des locataires, afin de garantir l'égalité de traitement des demandes à l'échelle départementale, tout en prenant en compte les spécificités des différents territoires.

En 2020, sur les 2 759 logements attribués en CAL, seuls 1 560 ont été suivis d'un bail, conduisant donc à un taux de refus, déjà important les années précédentes, de 43 %.

Tableau n° 5 : Évolution des attributions de logements et des refus – OPH de l'Aisne

	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de demandes de logements déposées dans l'année dans le département de l'Aisne ²¹	3 090	3 443	3 532	4 521	nc
Stock des demandes au 31/12	8 173	9 989	7 974	nc	nc
Nombre de réunions de commissions d'attribution des logements	22	23	35	36	nc
Nombre de logements attribués	2 150	2 019	2 782	2 759	nc
Nombre de logements attribués suivis d'un bail	1 425	1 279	1 899	1 560	nc
Taux de refus	34 %	37 %	32 %	43 %	nc

Source : chambre régionale des comptes, à partir des rapports d'activité des commissions d'attribution des logements de l'OPH de l'Aisne.

nc : non communiqué.

Les refus sont principalement motivés par une proposition qui ne répond pas aux souhaits du demandeur, du fait du quartier, de la taille du logement ou de celle des pièces. Pourtant, l'organisme indique que les équipes d'Imm'OPAL mènent un travail préalable avec les requérants pour faire correspondre au mieux l'offre à la demande formulée, et organisent, dans la mesure du possible, des visites du logement préalablement au passage en CALEOL.

Le plan de réduction de la vacance locative (voir *supra*) prévoit, toutefois, une optimisation du processus d'attribution (action 3), qui a pour objectif de rendre plus efficace le rapprochement offre/demande, en proposant par exemple plusieurs logements à un demandeur. Il vise également l'adoption d'une démarche commerciale proactive (action 4), qui implique une professionnalisation accrue des conseillers location.

²¹ Inscriptions dans le cadre du système national d'enregistrement.

Pour réduire les refus, l'OPAL a également prévu de développer, en 2022, un outil de location choisie (Hesta), qui devrait permettre aux demandeurs de se positionner sur les résidences qui correspondent le mieux à leurs souhaits, et vérifier si leur profil est conforme avec la politique de peuplement définie par le conseil d'administration.

L'obligation de présenter trois dossiers pour un logement ne s'applique pas en territoire détendu, car il n'y a pas toujours trois demandes pour un logement. En revanche, l'OPAL applique cette règle pour les logements situés sur les communes de Soissons, Château-Thierry et Villers-Cotterêts, c'est-à-dire les secteurs les plus attractifs du territoire, qui disposent de liaisons ferroviaires vers Paris ; ainsi que pour les locations de logements individuels, fortement demandés.

1.3.3 La mission sociale de l'OPAL envers les publics prioritaires

L'OPAL assure sa mission sociale en permettant l'accès au logement des publics prioritaires, même si les attributions s'inscrivant dans le droit au logement opposable, le plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées ou le contingent préfectoral restent relativement modestes.

Entre 2017 à 2020, 95 attributions de logements répondaient à ces exigences ou s'inscrivaient dans le cadre des conventions signées avec des associations à vocation sociale.

De plus, l'office a réalisé, en 2020, 84 % de l'objectif d'attribution à des publics prioritaires tel que fixé par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté²², qui impose qu'un minimum de 25 % des attributions de logements sociaux réalisées en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) doit être effectué à destination des demandeurs les plus pauvres et qu'au moins la moitié des attributions en QPV concerne des ménages situés hors du premier quartile²³ de ressources.

1.4 La qualité du service rendu

1.4.1 Le plan de concertation locative et la satisfaction des locataires

1.4.1.1 Le plan de concertation locative

Suite à la fusion, un nouveau plan de concertation locative a été signé en mars 2019 et validé par le conseil d'administration.

Le conseil de concertation locative se réunit trois à quatre fois par an et aborde des sujets qui couvrent l'ensemble des activités de l'OPAL.

²² Cela correspond à 386 attributions de logements.

²³ Le 1^{er} quartile est la donnée de la série qui sépare les 25 % inférieurs des données.

1.4.1.2 L'enquête de satisfaction menée par l'union régionale pour l'habitat en Hauts-de-France

L'union régionale pour l'habitat en Hauts-de-France, association au service des organismes de logement social, mène une enquête tous les trois ans afin d'évaluer la satisfaction des locataires vis-à-vis de leurs bailleurs²⁴.

L'enquête la plus récente a été restituée en juillet 2020. Elle fait état d'un bon niveau de satisfaction globale vis-à-vis de l'OPAL (note de 8,1/10).

En revanche, les locataires sont insatisfaits du traitement des demandes non techniques, c'est-à-dire celles relatives à une sollicitation de changement de logement, un trouble du voisinage, ou des questions portant sur le loyer ou des pièces administratives (note de 4,2/10). La qualité de vie dans le quartier et la tranquillité dans la résidence ou le lotissement font également l'objet d'une évaluation moyenne (respectivement 6,2 et 6,9/10).

C'est pourquoi l'OPAL a créé une mission « tranquillité résidentielle » et recruté un responsable *ad hoc*, en juin 2021. Trois objectifs lui sont assignés :

- mettre en place un plan d'action : outil de gestion des troubles de voisinage (un domaine spécifique sera intégré dans les dossiers locataires) ; développement de la vidéoprotection ; assermentation de collaborateurs mobiles sur le parc ;
- investir les comités locaux de sécurité et autres instances de concertation et de traitement de la tranquillité et de la sécurité ; et, plus généralement, inscrire l'OPAL dans une démarche partenariale ;
- soutenir les équipes en agence, notamment les conseillers résidents qui assurent la fonction de médiation, pour gérer les troubles de voisinage les plus problématiques.

1.4.1.3 Le dispositif de mesure de la satisfaction et le traitement des réclamations

L'enquête régionale précitée vient compléter le dispositif de mesure de « satisfaction client » mis en place par l'OPAL, qui consiste à recueillir l'avis des locataires suite à une demande d'intervention.

Les réclamations des locataires sont gérées au niveau des agences, par les conseillers résidents, qui s'appuient sur les techniciens patrimoine, le cas échéant. Elles sont enregistrées dans un outil de gestion dédié, récemment mis en place, qui centralise l'ensemble des informations relatives à leur traitement. Elles ont fait l'objet d'un groupe de travail *ad hoc* dans le cadre du projet d'entreprise dénommé « Opal'Actions ».

²⁴ Échantillon de 40 185 locataires.

1.4.2 Des loyers et des charges locatives caractérisés par un niveau d'impayés important

1.4.2.1 L'évolution des loyers et des charges locatives

En 2020, le loyer annuel moyen de l'OPAL représentait 4 116 € par logement, et 4 068 € en 2019, soit plus de 120 € inférieur au niveau national hors Ile-de-France (4 188 €)²⁵ et près de 168 € de moins qu'au niveau départemental (4 236 €).

Les augmentations de loyers appliquées par l'office s'alignent sur les taux maximums fixés par l'État. Ceux-ci ont été nuls en 2017 et 2018, et d'1,25 % en 2019, 1,53 % en 2020 et 0,66 % en 2021.

Les montants annuels de supplément de loyer de solidarité, qui s'appliquent aux foyers dépassant le seuil d'attribution des logements sociaux²⁶, sont très limités. En 2019, ils n'ont concerné que 121 ménages, pour un montant total de 135 000 €.

Le montant des charges récupérables, soit 696 € par logement en 2020, et 744 € en 2019, est inférieur à la médiane nationale, qui s'établit à 990 €. L'OPAL est particulièrement attentif à leur maîtrise, et en assure un suivi précis par immeuble. Cela lui permet de récupérer l'intégralité des charges locatives, à l'exception des charges d'employés d'immeubles qui ne sont récupérées qu'en partie (80 % depuis 2020), en raison du coût plus important que représente ce choix de gestion par rapport aux prestataires extérieurs.

Le taux de récupération des charges était de 94,07 % en 2020 et de 94,36 % en 2019, soit supérieur au taux national (93,64 %).

1.4.2.2 Des impayés de loyer en forte croissance

Le montant des loyers impayés augmente de manière importante depuis 2017, au rythme de près de 15 % en moyenne annuelle. Ils s'élèvent à 16,4 M€ en 2020, soit 5,5 M€ de plus qu'en 2017.

Tableau n° 6 : Évolution des créances locatives

(en €)	2017	2018	2019	2020	Évolution moyenne annuelle
Créances douteuses (c/4161)	10 858 037	11 537 466	14 348 647	16 435 397	14,82 %
<i>dont locataires présents</i>	<i>4 283 460</i>	<i>4 456 581</i>	<i>3 038 527</i>	<i>5 957 382</i>	<i>11,62 %</i>
<i>dont locataires partis</i>	<i>6 574 577</i>	<i>7 080 885</i>	<i>11 310 120</i>	<i>10 478 015</i>	<i>16,81 %</i>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des états réglementaires.

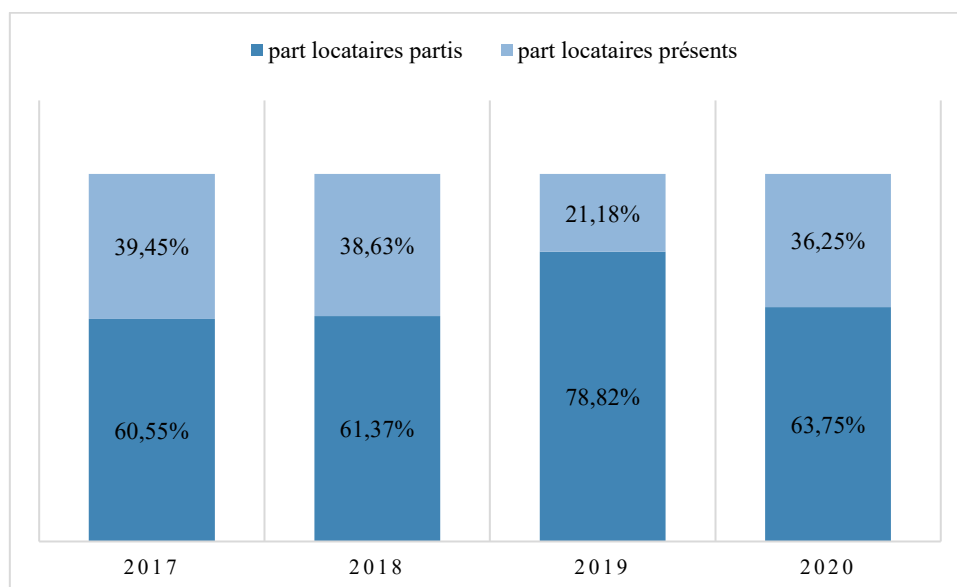
²⁵ Source : dossier individuel de situation établi par la fédération des offices publics de l'habitat.

²⁶ Article L. 441-3 du code de la construction et de l'habitation.

Ces créances concernent majoritairement les locataires partis (66 % en moyenne entre 2017 et 2020), ce qui limite les chances de recouvrement. L'évolution des impayés de cette catégorie est en constante croissance jusqu'en 2020, même si le directeur général, en réponse aux observations provisoires, indique que la situation s'améliore en 2021 pour la deuxième année consécutive. Cela constitue un véritable enjeu pour l'OPAL, eu égard au taux de rotation élevé de ses locataires.

S'agissant des locataires présents, la situation s'améliore mais reste préoccupante, puisque leur part atteint plus de 36 % du total des créances en 2020.

Graphique n° 3 : Évolution de la répartition des créances locatives suivant la situation des locataires



Source : chambre régionale des comptes, à partir des états réglementaires.

La gestion du recouvrement concerne plusieurs directions :

- le service recouvrement de la direction des services de proximité assure le précontentieux (gestion de l'impayé jusqu'au commandement de payer) ;
- la commission de recouvrement²⁷ examine les dossiers et les actions entreprises auprès du locataire ;
- lorsque la commission estime que toutes les actions mobilisables ont été mises en œuvre, le service contentieux (direction des moyens généraux et juridiques) déclenche le commandement de payer *via* un huissier de justice ;
- si cela reste sans effet, l'OPAL procède à une assignation devant un juge, qui décide d'accorder des délais de paiement ou de résilier le bail ;

²⁷ Composée du directeur des services de proximité, des responsables des services contentieux et social, des chefs d'agence et des membres du service recouvrement.

- dans le cas d'un commandement de quitter les lieux, la commission consultative des impayés se réunit alors et reçoit les locataires concernés. Elle décide d'accorder un délai supplémentaire ou de procéder à l'expulsion.

L'OPAL indique engager les actions dès le premier mois d'impayé, afin d'éviter que les situations ne se dégradent.

Au regard de la situation, la chambre lui recommande de faire valider sa stratégie de gestion des impayés de loyer par le conseil d'administration, compétent en matière de politique des loyers.

Recommandation n° 1 : définir une politique de gestion des impayés de loyer, validée par le conseil d'administration, afin de réduire le stock des créances et d'agir sur les débiteurs partis.

En réponse aux observations de la chambre, s'agissant des locataires partis, le directeur général signale que l'office recourt à un prestataire extérieur lorsque la dette du locataire est supérieure à 100 €²⁸. Cela lui aurait permis de recouvrer 0,29 M€ entre 2018 et 2020 ; le coût de la prestation s'élevant à 92 668 €. Toutefois, sur la même période, 5,34 M€ ont dû être constatés en perte, les créances étant considérées comme irrécouvrables. Conscient des enjeux, l'OPAL s'est fixé pour objectif d'ici cinq ans, de réduire l'ancienneté maximum des créances à trois ans, contre sept actuellement.

Par ailleurs, le directeur général souligne qu'une présentation du bilan d'activité de la commission consultative des impayés a été réalisée auprès des membres du conseil d'administration, lors de sa réunion du 26 février 2021, et qu'une nouvelle présentation de l'impayé et du plan d'action serait organisée en 2022.

1.5 La stratégie de l'office

1.5.1 Un équilibre économique difficile à trouver en territoire détendu

Au regard des forces et faiblesses qui caractérisent son parc locatif, ainsi que des opportunités et des menaces provenant du contexte local et national, l'OPAL doit procéder à une importante restructuration de son parc. Comme l'indique une étude menée par la fédération des OPH sur « *la recomposition du parc social en territoires détendus* »²⁹, celle-ci passe par :

- un redimensionnement de l'offre de logements, en démolissant la partie du parc la plus obsolète et en développant la vente de certains biens ;

²⁸ Fiche « procédure » mise à jour le 21 mars 2022.

²⁹ Étude publiée en novembre 2014 :

<https://www.foph.fr/oph/Actualites/La+recomposition+du+parc+social+en+territoires+d%C3%A9tendus>.

- la modernisation et la restructuration du patrimoine, afin de l'adapter aux attentes des ménages : réhabilitation énergétique pour une meilleure maîtrise des charges, restructuration des parties communes, adaptation aux populations vieillissantes, et transformation de grands logements en petits logements ;
- le renouvellement du parc, de manière limitée et ciblée (accession à la propriété ; locatif en petit collectif ou semi-collectif en centre-ville ou centre-bourg), afin d'éviter de générer une nouvelle suroffre.

Face à ces enjeux, l'OPAL s'est inscrit, ainsi qu'un bailleur nordiste (Promocil), dans une action relevant du « Pacte pour la réussite de la Sambre-Avesnois-Thiérache »³⁰. Il s'est agi, dans le cadre d'une étude menée par deux cabinets de consultants³¹, de simuler la situation financière d'un organisme, portant un « programme d'opérations de retournement de l'offre » sur 10 ans, comprenant des opérations de réhabilitation, de démolition, et de reconstitution d'une offre adaptée au contexte, dans un volume moindre. L'étude conclut à un modèle économique difficile à trouver, même s'il existe des dispositifs qui permettent de financer les opérations de restructuration des parcs en zone détendue, comme dans le cadre d'un plan d'investissement volontaire d'Action logement³².

De plus, les offices publics de l'habitat remplissent des fonctions sociales et d'aménagement du territoire essentielles. Ils ne doivent donc pas totalement se détourner des secteurs où la tension locative est moins forte.

Outre la construction d'un modèle économique mieux adapté aux interventions en territoires détendus, qui nécessiterait des évolutions législatives et réglementaires³³, l'étude recommande, d'une part, de mettre en place un cadre contractuel et partenarial, opérationnel et financier propre au traitement du logement social en territoire détendu ; et d'autre part, d'adapter la méthodologie de programmation des opérations et investissements en suivant une analyse territorialisée des besoins en logement. Le département de l'Aisne et les intercommunalités du territoire pourraient se saisir de ces deux pistes pour accompagner l'office dans sa stratégie.

L'OPAL peut également décider de se développer plus massivement dans le sud du département, en ciblant les secteurs les plus tendus, notamment à Château-Thierry.

³⁰ Le « Pacte pour la réussite de la Sambre-Avesnois-Thiérache » a été signé en novembre 2018. Il concerne un territoire de 305 000 habitants, à cheval sur les départements du Nord et de l'Aisne.

³¹ Les cabinets de consultants sont « Ville et habitat », spécialisé dans l'accompagnement des stratégies d'habitat, et Michel Klopfer, spécialisé dans l'expertise financière locale.

³² Convention du 25 avril 2019 relative au Plan d'investissement volontaire valant avenant à la convention quinquennale 2018-2022 du 16 janvier 2018 entre l'État et Action Logement.

³³ Construire un modèle économique différencié aux interventions en territoires détendus : alléger la dette des organismes (accentuer les différés d'amortissement, abandon d'intérêt, baisse de marge) ; effacement de la dette en cas de démolition en cas de décrochage avec la valeur de l'actif ; systématisation des aides en fonds propres pour la démolition et le retournement (FNAP, Action Logement) ; allègement de la réduction de loyer de solidarité (RLS) ; compensation à 100 % de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ; extension de l'abattement TFPB aux logements sociaux en territoires détendus ; et extension aux réhabilitations en territoires détendus de la TVA réduite à 5,5 %.

1.5.2 La stratégie de l'OPAL formalisée dans le plan stratégique de patrimoine

1.5.2.1 Le plan stratégique de patrimoine

Conformément à l'article L. 411-9 du code de la construction et de l'habitation, l'office dispose d'un plan stratégique de patrimoine (PSP), formalisant la politique d'adaptation de l'offre de logements à la demande dans les différents secteurs géographiques où il dispose d'un patrimoine. Ce document doit tenir compte des orientations fixées par les programmes locaux de l'habitat.

Les PSP 2017-2022 des offices de l'Aisne et de Laon ciblaient au total :

- la réhabilitation de 1 012 logements, la destruction de 513 logements, et la poursuite de la politique de maintenance renforcée ;
- la vente de 260 logements en six ans ;
- la production d'une nouvelle offre de 250 logements par an.

Ces plans n'ont pas fait l'objet d'un bilan, mais suite à la fusion, il s'est avéré nécessaire pour l'OPAL de disposer d'une stratégie unique d'intervention.

Pour mener à bien la restructuration et la remise à niveau complète du parc, le PSP a donc été actualisé et prolongé sur dix ans (2021-2030). Le scénario dit « de référence », correspondant au niveau d'ambition le plus élevé, est structuré autour de trois axes : les investissements dédiés au patrimoine existant ; la vente de 300 logements en dix ans ; la production d'une nouvelle offre locative (cf. le détail au chapitre « perspectives »).

Outre les constructions neuves, le PSP comporte cinq stratégies opérationnelles : 1- modernisation des halls et des cages d'escalier, ainsi que des revêtements de sol des logements ; 2- isolation thermique par l'extérieur ; 3- stratégie de démolition ; 4- accessibilité du patrimoine ; 5- stratégie de ventes.

1.5.2.2 Le développement d'une offre de services aux collectivités

L'office a la volonté de diversifier au maximum ses activités et de se positionner comme un outil d'aménagement au sein du département. À ce titre, il a développé une offre de services aux collectivités, par la conduite d'opérations pour tiers.

1.5.2.2.1 Les opérations d'habitat diversifié

Dans ce cadre, il a lancé à Saint-Quentin (55 000 habitants), en novembre 2021, un projet de vente en état futur d'achèvement (VEFA), en partenariat avec un promoteur immobilier, qui comprend un programme d'habitat diversifié de 170 logements (120 pour l'accueil d'un public nécessitant un accompagnement, 20 logements adaptés aux seniors, et 30 pavillons individuels). Ce programme s'inscrit dans le dispositif « Action cœur de ville », qui vise la redynamisation du centre-ville.

Dans le même esprit, l'office est en train de réaliser la seconde tranche d'un programme à Sinceny (2 000 habitants), qui comprend la construction de 15 logements individuels locatifs avec garages et jardins privatifs. La première tranche, réalisée en 2016, concernait 20 logements locatifs, dont 14 adaptés pour les personnes âgées, et 7 parcelles en accession à la propriété dans le cadre du dispositif « ma maison dans l'Aisne³⁴ ». L'ensemble se situe à proximité des commerces et services de la commune.

1.5.2.2.2 La réhabilitation de la friche de l'ancien site de l'Institut national de recherche agronomique de Laon

L'OPAL est également chargé de réhabiliter la friche de l'ancien site de l'Institut national de recherche agronomique de Laon (site Fernand Christ). L'acquisition du site de 15 000 m² en 2008 s'est élevée à 2,2 M€. La démolition quasi-complète des bâtiments est intervenue en 2019, pour un coût d'environ 0,48 M€ HT.

Photo n° 1 : Projet de reconversion de la friche de l'ancien site de l'institut national de recherche agronomique de Laon (site Fernand Christ)



Source : OPAL.

³⁴ <https://www.opal02.com/ma-maison-dans-laisne/>.

Le projet porté par l'OPAL comprend plusieurs opérations d'aménagement : école de travailleurs sociaux, bureaux et locaux commerciaux, logements collectifs et individuels, foyer de jeunes travailleurs, pension de famille, maison de santé, local d'archives et salle du conseil de l'OPAL, etc.

Certaines sont réalisées pour le compte de tiers, suivant différents modes d'intervention, dont la vente en état futur d'achèvement ou la location. Le coût de revient prévisionnel du projet est estimé à 18,82 M€ HT, dont 13,46 M€ de travaux.

Tableau n° 7 : État des lieux du projet de reconversion de la friche Fernand Christ à Laon – novembre 2021

Opérations	Bénéficiaire	Livraison	Mode d'intervention	Prix de revient global prévisionnel (HT)
Bureaux ou locaux commerciaux	Mutuelle APREVA	2012	VEFA	Réalisé : 4,48 M€
Au-dessus des locaux APREVA : 30 studios OPAL	OPAL	2012	Location	
Foyer de jeunes travailleurs / 50 logements + 140 m ² de bureaux pour le service intégré d'accueil et d'orientation	Association Accueil et promotion	Prév. octobre 2022	Location	4,93 M€
Pension de famille : 25 logements foyers		Prév. novembre 2023	Location	2,5 M€
35 logements locatifs (11 individuels et 24 collectifs)	OPAL	Prév. juillet 2024	-	3,7 M€
Salle du conseil	OPAL	Prév. juillet 2024	-	0,36 M€
Maison de santé (350 m ² en rez-de-chaussée)	Ville de Laon	Prév. juillet 2024	VEFA	0,65 M€

Source : chambre régionale des comptes, à partir des informations communiquées par l'OPAL.

1.6 Les engagements de l'office envers l'État et le département

1.6.1 Une convention d'utilité sociale non mise à jour

Conformément à l'article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation, une convention d'utilité sociale (CUS) de six ans doit être signée entre l'office et l'État. Elle doit découler du plan stratégique de patrimoine, décrit plus haut.

Une première CUS a été signée le 1^{er} juillet 2011, pour une durée initiale de six ans (2011-2016). Les lois du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté et du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) ont profondément modifié le cadre conventionnel, notamment s'agissant des indicateurs. Ces évolutions ont entraîné différents reports de la finalisation de la « convention deuxième génération », conduisant à une période non couverte entre 2017 et 2019.

La convention 2019-2024 a été approuvée le 24 juin 2019 par le conseil de concertation locative (CCL), et le 19 décembre 2019 par le conseil d'administration de l'OPAL. Elle n'est à ce jour pas finalisée³⁵, avec la participation des sept intercommunalités axonaises. Les engagements inscrits dans la CUS découlent donc du PSP 2017-2022, et n'ont pas fait l'objet d'une mise à jour afin de tenir compte des orientations du plan 2021-2030. L'office doit y remédier.

Suite aux observations de la chambre, l'office a préparé un projet d'avenant validé par son conseil d'administration le 21 janvier 2022. À ce stade, celui-ci doit être finalisé avec les services de l'État.

Les indicateurs de la CUS³⁶ sont suivis par le chargé de mission « développement urbain » de la direction des services de proximité. Les réalisations 2019 et 2020³⁷ témoignent d'un niveau de mise en œuvre globalement conforme aux objectifs fixés dans la convention, à l'exception de la rénovation thermique des logements avec étiquette F et G (engagement n° 1), et l'application des conventions intercommunales d'attribution (CIA), en raison d'un niveau d'avancement très disparate suivant les intercommunalités (engagement n° 6).

1.6.2 La convention d'objectifs et de financement avec le département de l'Aisne

L'OPAL bénéficie d'un soutien spécifique de sa collectivité de rattachement pour la réalisation d'opérations qui s'inscrivent dans les orientations de la politique départementale de l'habitat. Le département lui a ainsi accordé 5,22 M€ de subventions depuis 2017, à raison de 0,8 M€ par an de 2017 à 2019, puis 1,32 M€ en 2020 et 1,5 M€ en 2021. Ces financements font l'objet de conventions annuelles précises quant aux opérations concernées, mais aucun bilan de réalisation n'est formalisé auprès du département, ni auprès du conseil d'administration. Il conviendrait donc d'y remédier.

Par ailleurs, ces financements gagneraient à s'inscrire dans une convention-cadre pluriannuelle formalisant les points de rencontre entre la politique départementale de l'habitat et la stratégie de l'office, telle que traduite dans le plan stratégique de patrimoine et la convention d'utilité sociale.

³⁵ La fusion de 2019, et l'étude en 2020 d'un rapprochement avec « Reims Habitat » expliquerait ce retard de signature.

³⁶ Voir annexe n° 3.

³⁷ Voir détail en annexe n° 4.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'office public de l'habitat de l'Aisne (OPAL) est le deuxième bailleur social du département, depuis sa fusion avec l'office public de l'habitat de Laon le 1^{er} janvier 2019.

Il gère un parc locatif d'environ 13 500 logements, majoritairement implanté dans le nord du département, qui se caractérise par une faible tension locative. Bien que bénéficiant d'un bon niveau général d'entretien et de maintenance, son patrimoine est relativement ancien et insuffisamment adapté aux besoins, tant s'agissant de l'isolation thermique des logements que de leur taille. Cela génère des risques de gestion relativement importants car les taux de vacance et de rotation sont élevés.

Les trois commissions d'attribution des logements ne disposent pas toujours de trois demandes par logement, dans la mesure où l'offre est plus importante que les demandes, principalement dans les secteurs nord du département. Au contraire, l'OPAL est confronté à de nombreux refus de propositions. Il devra donc revoir son approche afin de mieux préparer les attributions.

L'office doit également poursuivre ses efforts en matière de gestion des impayés de loyer, particulièrement concernant les locataires partis, qui semble perfectible eu égard à l'impact financier non négligeable qu'elle représente.

Pour faire face à ces enjeux, l'OPAL doit profondément restructurer son parc locatif. Il se donne dix ans pour réaliser cette mutation, suivant un ambitieux plan stratégique du patrimoine.

Le soutien de l'État et du département, sa collectivité de rattachement, sont essentiels à la mise en œuvre de cette stratégie. Pour cela, l'organisme aurait intérêt à actualiser et renforcer son cadre contractuel.

2 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION INTERNE

2.1 La gouvernance

2.1.1 Les différentes instances

Les organes de gouvernance ont été renouvelés suite aux dernières élections départementales de juin 2021³⁸.

Ils se composent du conseil d'administration, du bureau, de la direction générale, de la commission d'attribution des logements et d'examen d'occupation des logements (CALEOL), de la commission d'appel d'offres (CAO), du conseil de concertation locative (CCL) et d'une commission consultative des impayés (CCI)³⁹.

Leur fonctionnement est précisé dans un règlement intérieur, actualisé régulièrement afin de tenir compte notamment de la fusion de 2019 ou pour prévoir la possibilité d'organiser des instances dématérialisées lorsque les circonstances l'exigent. La dernière mise à jour est intervenue par délibération du 3 septembre 2021, suite au renouvellement des instances.

Jusqu'en 2018, le conseil d'administration de l'OPH de l'Aisne était composé de 23 membres. Afin de préparer la fusion avec l'office de Laon, ce nombre a été porté à 27 par délibération du 19 novembre 2018, comme le permet l'article R. 421-4 du code de la construction et de l'habitation. Dans sa composition actuelle, conformément aux dispositions de l'article L. 421-8 du code précité, le conseil d'administration comprend notamment six membres représentant le département, et neuf ayant la qualité de personnalités qualifiées et désignées par ce dernier. En outre, y siègent des représentants de la caisse d'allocations familiales, de l'union départementale des associations familiales et d'associations⁴⁰, conformément aux textes. L'instance se réunit régulièrement, généralement cinq à six fois par an depuis 2017 ; le nombre de réunions a été plus important en 2019, en raison de la fusion.

Le bureau est, quant à lui, composé du président et de six membres, dont un représentant des locataires. Il se réunit au moins autant de fois que le conseil d'administration.

³⁸ Article R. 421-8 du code de la construction et de l'habitation.

³⁹ La composition, le fonctionnement et l'activité de la CALEOL, de la CAO, du CCL et de la CCI sont examinés *infra*.

⁴⁰ Associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, des organismes collecteurs de la participation des employeurs, désignés par les organisations syndicales et des élus par les locataires.

2.1.2 La formalisation des décisions

Le conseil d'administration a délégué de larges attributions au bureau, conformément aux dispositions de l'article R. 421-16 du code précité. Ce dernier lui rend compte régulièrement, en séance, des décisions qu'il a prises. Depuis décembre 2020, les réunions du bureau font l'objet d'un procès-verbal, ce qui constitue un progrès important.

Par ailleurs, quatre commissions de sept administrateurs, présidées par le président de l'OPAL, ont été créées par délibération du 3 septembre 2021, sur les thèmes suivants : économique, aménagement territorial, prospective et stratégies, et cohésion sociale et proximité. La délibération ne précise ni leur rôle, ni le rythme de leur convocation. Toutefois, le procès-verbal du conseil d'administration du 30 octobre 2020 précise qu'elles ont pour objectif « - *d'approfondir certains dossiers en amont de la tenue des réunions du conseil d'administration (les ordres du jour ne permettent pas d'approfondir certains sujets, faute de temps)* » ; et qu'elles se réunissent trois fois par an. L'OPAL a notamment indiqué qu'un suivi du plan stratégique de patrimoine serait assuré par une commission thématique, ce qui démontre l'importance des sujets traités dans ces commissions.

Si leurs travaux donnent lieu, depuis 2021, à la rédaction de comptes rendus et à une communication aux membres du conseil d'administration, il est vivement recommandé à l'OPAL de préciser le champ des attributions respectives de ces commissions, ainsi que le rythme des réunions, en complétant le règlement intérieur ou la délibération correspondante.

Chaque réunion du conseil d'administration fait l'objet d'un procès-verbal. Toutefois, ceux-ci ne permettent pas toujours de s'assurer que les décisions engageant l'office ont bien été débattues et validées par lui. Par ailleurs, celles-ci doivent être formalisées par des délibérations, suivant les dispositions de l'article R. 421-16 du code de la construction et de l'habitation qui prévoit que « *Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'office* ».

Par exemple, l'OPAL n'a pas été en mesure de communiquer les délibérations attestant de la tenue d'un débat d'orientations budgétaires ou actualisant les règles d'amortissement des immobilisations.

Rappel au droit unique : formaliser de manière systématique les décisions du conseil d'administration par des délibérations, conformément aux dispositions de l'article R. 421-16 du code de la construction et de l'habitation, notamment s'agissant de la tenue d'un débat d'orientations budgétaires.

En réponse aux observations de la chambre, le directeur général de l'office indique que la situation sera corrigée dès 2022.

2.2 L'organisation des services

2.2.1 Les effectifs et la structuration interne

L'office compte 222 salariés fin 2021. Ses effectifs n'ont pas évolué depuis 2017, car ils étaient historiquement partagés avec l'office de Laon dans le cadre d'une convention de mutualisation, avec une répartition de l'ordre de 65 % pour l'OPAL et de 35 % pour celui de Laon.

Ainsi, avec 17 salariés pour 1 000 logements, l'organisme se situe dans la moyenne nationale des offices de taille comparable⁴¹. Sept personnels relèvent de la fonction publique territoriale⁴². Pour ces agents, des lignes directrices de gestion ont été adoptées pour la période 2021 à 2023.

Le taux d'absentéisme des salariés de l'OPAL est moins important qu'au niveau national⁴³. Il était de 5,95 % en 2019 contre 6,9 % ; et 6,21 % en 2020 contre 8,3 %.

En 2017, une réorganisation a conduit à une structuration des directions autour des cœurs de métiers de l'office. Les services sont ainsi structurés⁴⁴ en quatre grandes directions. Les fonctions support sont assurées par la direction des moyens généraux et juridiques (15 salariés) et la direction financière (14 agents). Les directions du développement et du patrimoine (42 salariés), et des services de proximité (120 salariés) portent les activités opérationnelles.

Un peu moins de la moitié des effectifs est affectée aux agences de proximité⁴⁵, qui ont pour mission d'accompagner le locataire dans chacune des étapes de son parcours résidentiel, assurer l'entretien courant du patrimoine et la remise en état des logements lors des changements de locataires, suivre l'exécution des marchés publics de nettoyage et assurer les visites de sécurité.

Trois directions ou missions dédiées à la qualité et au contrôle interne, à la communication et aux partenariats territoriaux et institutionnels (9 salariés) sont rattachées au directeur général, tandis que la direction des ressources humaines et celle de la gestion immobilière (Imm'OPAL), soit 22 salariés, sont sous l'autorité de son adjoint.

Imm'OPAL est une agence à dimension commerciale, en charge des attributions de logements, des ventes de logements, de la gestion des commerces et garages, ainsi que du dispositif « ma maison dans l'Aisne ». Elle est installée dans des locaux spécifiques à Laon, et dispose d'une responsable commerciale et d'une équipe dédiée.

⁴¹ Le ratio des offices de taille comparable s'établissant à 17,2 selon le rapport de branche de la fédération des OPH 2020 : Rapport édité en octobre 2021 : <https://www.foph.fr/oph/Publications>.

⁴² Six agents relèvent de la catégorie C (adjoints administratifs ou techniques) et un de la catégorie B (rédacteur territorial).

⁴³ Source : rapports de branche de la fédération des OPH.

⁴⁴ Voir organigramme en annexe n° 5.

⁴⁵ Voir carte d'implantation des agences en annexe n° 6.

2.2.2 L'adaptation durant la crise sanitaire

Pour faire face au contexte lié à la crise sanitaire, une grande partie des salariés de l'OPAL ont été placés en télétravail (70 %) dès le 17 mars 2020. Seules les activités qui ne pouvaient l'être, de type employés d'immeubles, ont été maintenues, avec des aménagements d'horaires pour limiter les contacts, notamment avec les locataires. Seul un salarié a été placé en chômage partiel. Les interventions urgentes des prestataires (chauffage, électricité, eau) ont pu se poursuivre, ainsi que la réalisation du ménage dans les collectifs et la sortie des poubelles.

L'organisation du télétravail a été facilitée par le système d'information, l'achat rapide de matériel informatique adapté et l'accord sur le télétravail préexistant.

Un plan de continuité de l'activité a été élaboré en listant les fonctions à risques, en identifiant les emplois concernés et les moyens de protection nécessaires. Ce plan a été validé par le comité social et économique et la commission de santé, sécurité et conditions de travail. Afin de suivre sa mise en œuvre et faire preuve de réactivité dans la prise de décision et protéger les collaborateurs et les locataires tout en poursuivant l'activité, un groupe de pilotage Covid, mis en place avec l'aide d'un cabinet privé, s'est réuni très régulièrement.

Les commissions d'attribution dématérialisées, les instances représentatives du personnel et de gouvernance ont été maintenues. Ainsi, 220 attributions ont été accordées durant le premier confinement, mais les entrées dans les lieux n'ont pu être réalisées en mars et avril 2020, ce qui a détérioré le taux de vacance.

À la fin du confinement, un plan de reprise d'activités a été formalisé. Il précise l'organisation de travail pour l'ensemble des postes et reprend les consignes de protection et de prévention relatives à la Covid-19.

2.2.3 Un projet d'entreprise structurant et fédérateur

La mise en œuvre des orientations de la stratégie de l'OPAL impliquait d'impulser une nouvelle culture d'entreprise, davantage tournée vers la performance.

Même si les équipes des OPH de l'Aisne et de Laon étaient mutualisées de longue date, la fusion des deux offices a permis au bureau d'arrêter cinq orientations prioritaires pour l'application d'un projet d'entreprise de 2019 à 2021, dans un délai volontairement court, afin de maintenir un bon niveau de mobilisation.

Schéma n° 1 : Orientations du projet d'entreprise OPAL'Action



Source : chambre régionale des comptes, à partir du plan d'action 2019-2021 OPAL'Action.

L'orientation n° 4 est transverse et reflète une culture à développer au sein des équipes de l'office. Les quatre autres orientations se déclinent en 36 actions, pilotées par différents responsables⁴⁶. Chaque action fait l'objet d'un descriptif précis des différentes composantes nécessaires à sa mise en œuvre, formalisé dans un tableau de bord. Fin octobre 2021, 86 % d'entre elles étaient réalisées.

Le projet d'entreprise comprend, outre l'actualisation du plan stratégique de patrimoine, la définition et la mise en place de politiques thématiques stratégiques et structurantes pour l'OPAL (axes 1 à 3) :

- stratégie globale : diversification des activités ; rapprochement avec « Reims Habitat » ; expérimentation d'actions à destination des jeunes ; intensifier la politique de maintien à domicile des seniors ;
- gestion du parc locatif : politique de peuplement, d'attribution et de mutation ; plan d'optimisation du taux d'occupation du parc ; stratégie de commercialisation et vente HLM ;
- qualité de vie des locataires : politiques propreté et de tranquillité ; plan d'amélioration de la gestion des demandes d'intervention ; mise en place de « mon OPAL numérique » ; politique de développement social et urbain ;
- accompagnement social : politique de prévention et d'accompagnement des situations de fragilité ;
- performance financière : optimisation du prix de revient des opérations ; plan d'action de diminution de l'impayé ; stratégie de maîtrise des charges récupérables.

⁴⁶ Voir détail en annexe n° 7.

L'organisme estime que la plupart de ces actions ont été menées à leur terme, à l'exception de la redéfinition de la politique de loyers pour optimiser les ressources, en prenant en compte la capacité financière des ménages ; de la stratégie d'ingénierie financière pour optimiser les financements de projets ; et de la définition d'un programme de fidélisation des locataires. Par ailleurs, la mise en place d'une politique d'achats a été suspendue.

Le bilan d'OPAL'Action est en cours et devrait être largement partagé au niveau du personnel pour permettre la capitalisation des avancées. Il est également prévu qu'un livret de valorisation du bilan soit édité en 2022. Le prochain projet d'entreprise devrait être arrêté d'ici juin 2022.

2.2.4 L'application du règlement général de protection des données

En qualité de bailleur social mais également d'employeur, l'OPAL collecte, utilise et sauvegarde des données sensibles sur les demandeurs de logement, les locataires, les salariés de l'office, les opérateurs économiques et les autres partenaires.

Suite à l'entrée en vigueur du règlement général de protection des données (RGPD) en mai 2018⁴⁷, l'office a défini une politique de traitement des données à caractère personnel et un ensemble de procédures internes conformes à cette nouvelle réglementation, avec l'aide d'un cabinet extérieur.

2.3 Le pilotage, le contrôle interne et la démarche qualité

Des travaux de formalisation des fonctions de pilotage, contrôle interne et qualité ont été initiés en 2017, afin d'engager les équipes de l'OPAL dans une démarche globale davantage orientée vers l'efficacité, la performance et la satisfaction des clients.

2.3.1 Une fonction de pilotage orientée sur le suivi de l'activité

Pour piloter l'ensemble des activités de l'office, le comité de direction dispose d'un tableau de bord, mis à jour tous les deux mois, basé sur cinq indicateurs généraux et trois indicateurs relatifs à la gestion du patrimoine, qui permettent de suivre l'activité quotidienne et d'identifier les écarts par rapport aux prévisions. Les indicateurs généraux portent sur : la satisfaction client, le taux de recouvrement des impayés, les taux de vacance et leur incidence financière, l'exécution budgétaire des investissements (amélioration et logements neufs) et l'absentéisme. Les indicateurs patrimoniaux concernent les demandes d'agrément, les mises en chantier et les livraisons. Cet outil de pilotage peut être complété par des tableaux de bord thématiques détaillés, éditables à partir du système d'information.

⁴⁷ Rectificatif au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) JOUE L127 2 du 23/05/2018.

Au regard de l'importance que revêtent pour l'OPAL la lutte contre la vacance locative et le plan stratégique de patrimoine, cet outil de suivi d'activité devrait être enrichi des indicateurs correspondant à ces deux thématiques.

Recommandation n° 2 : intégrer aux outils de pilotage du comité de direction les indicateurs de suivi du plan de lutte contre la vacance locative et du plan stratégique de patrimoine.

Dans sa réponse, le directeur général indique que ces sujets font l'objet d'un suivi périodique à partir d'autres outils de suivi thématiques tenus par les directions de l'office. La chambre relève, cependant, que ces indicateurs essentiels permettant de suivre les actions menées dans ces domaines stratégiques pour l'OPAL ne figurent pas dans les tableaux de bord du comité de direction, et recommande d'y remédier.

2.3.2 La démarche qualité et le contrôle interne

L'OPAL combine la démarche qualité et la construction de son dispositif de contrôle interne. Un important travail de description des activités et des modes opératoires a été mené ; la formalisation des processus est en cours de finalisation. L'objectif étant d'obtenir une certification des engagements de service, un audit est prévu en 2022, ainsi qu'une charte qualité interne. L'ensemble du projet devrait aboutir fin 2023.

Concomitamment, l'office a élaboré une cartographie des risques pour les différents processus, en se basant sur les outils proposés par la fédération des OPH. Ainsi, le niveau de risque est évalué en combinant cinq indicateurs (la probabilité et les impacts sur la stratégie financière, l'image, la « réglementation juridique » et la santé et sécurité) et quatre niveaux (1- faible, 2- modéré, 3- fort, et 4- majeur).

Il en ressort que deux risques en matière de ressources humaines (risques psychosociaux et sécurité des salariés) et trois relatifs à la gestion locative (défaillance de la gestion de la relation client suite à des demandes ou réclamations ; risques d'impayés et favoritisme dans l'attribution des logements) sont estimés au plus haut niveau de probabilité. 18 risques sont identifiés au second niveau dans les domaines RH, finances, gestion locative, systèmes d'information, moyens généraux ou gouvernance de l'office. Sur ce dernier point, les risques sont essentiellement externes et relèvent de l'évolution du secteur, du positionnement concurrentiel face aux autres organismes et aux nouveaux métiers et services offerts.

Par ailleurs, si l'OPAL indique que la démarche concerne l'ensemble de ses processus, force est de constater que la fonction achat n'a pas été intégrée, alors qu'elle relève d'un domaine particulièrement exposé aux risques, notamment celui de corruption, comme le rappelle le guide de l'achat public⁴⁸ édité par le ministère de l'Économie et des finances.

⁴⁸ https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dae/doc/Guide_maitrise_risque_corruption.pdf.

La cartographie élaborée constitue un précieux outil d'amélioration et d'aide à la décision pour la direction générale. Toutefois, celle-ci ne s'en saisit pas véritablement, alors qu'elle pourrait en faire un précieux outil au service de sa démarche globale de performance.

2.4 Les achats publics de l'OPAL

2.4.1 L'organisation de la fonction achat

2.4.1.1 Le pouvoir adjudicateur et le conseil administration

Le directeur général de l'OPH représente le pouvoir adjudicateur, dans la mesure où il a la qualité de dirigeant, personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public. Par conséquent, en application des dispositions des articles R. 421-18 et R. 433-2 du code de la construction et de l'habitation, le directeur général prend toutes les décisions relatives aux marchés publics de l'office.

Le conseil d'administration de l'OPAL a adopté plusieurs délibérations conformes aux évolutions du code de la commande publique, qui fixent une procédure interne des achats en matière de seuils de procédure, de publicité, d'avis de la commission d'appel d'offres et d'attribution des marchés par le directeur général⁴⁹. La plus récente a été adoptée le 3 septembre 2021, suite au renouvellement des instances. Elle s'aligne sur les plafonds maximums et ne prévoit pas de dispositions internes plus contraignantes.

Le bureau et le conseil d'administration sont régulièrement informés de la passation des marchés.

2.4.1.2 La commission d'appel d'offres

Le conseil d'administration a constitué une commission d'appel d'offres⁵⁰, composée de trois administrateurs titulaires et trois suppléants. Ses attributions sont précisées dans son règlement intérieur. Sa composition a été renouvelée par le conseil d'administration le 3 septembre 2021.

Conformément aux dispositions de l'article R. 433-6 du code de la construction et de l'habitation, le conseil d'administration a décidé que les attributions de la commission d'appel d'offres seraient l'examen des offres, conduisant à l'expression d'un avis simple sur l'attribution des marchés suivant les seuils européens ou ceux arrêtés par le conseil d'administration. Pour 2017 et 2018, le seuil des marchés de travaux soumis à l'avis de la commission était de 250 000 € HT. Ce seuil a été relevé à 2 000 000 € HT par délibération du conseil d'administration du 20 septembre 2019 et a été confirmé en 2021.

⁴⁹ Conformément à l'article R. 433-2 du code de la construction et de l'habitation, « le directeur général de l'office prend les décisions relatives aux marchés de l'office au vu, le cas échéant, de l'avis de la commission ».

⁵⁰ Article R. 433-2 du code de la construction et de l'habitation.

2.4.1.3 La cellule « marchés » au sein de la direction du patrimoine

L'OPAL dispose d'une cellule dédiée aux marchés, rattachée à la direction du patrimoine, qui gère les procédures administratives de commande publique soumises à l'obligation de publicité et de mise en concurrence préalable, fixée par l'article R. 2122-8 du code de la commande publique⁵¹.

Composée de quatre agents, régulièrement formés à la commande publique depuis 2019, cette cellule prend en charge toutes les étapes, de la rédaction des pièces administratives à la publication et la notification du marché. Elle intervient en qualité de service support auprès de l'ensemble des directions de l'office, qui restent responsables du choix de la procédure, de la rédaction des cahiers des charges techniques, du suivi contractuel des marchés, de l'exécution, du classement et de l'archivage⁵².

2.4.2 Un cycle de l'achat public qui reste perfectible

2.4.2.1 Un audit de 2019 pointe les risques générés par l'éclatement de la fonction « achat » et l'insuffisance du contrôle

En 2019, l'OPAL a sollicité un cabinet d'avocats pour examiner ses pratiques lors de la passation et de l'exécution des marchés publics conclus par les OPH de l'Aisne et de Laon en 2017 et 2018.

Le rapport d'audit, rendu en juin 2019, identifie des risques relatifs à l'absence de computation des seuils et au « saucissonnage⁵³ » des achats. En effet, il souligne l'éclatement des autorités habilitées à souscrire des commandes et à passer « de façon autonome et sans contrôle » les marchés inférieurs à 25 000 € HT, ainsi que l'absence de contrôle interne des achats et des dépenses de ces services. Le rapport mentionne également l'inexistence d'un « *outil unique et transparent retraçant l'ensemble des marchés passés par l'OPAL* » et un manque de « *clarté et de transversalité* » de l'organisation et de l'encadrement des achats. Les conclusions de l'audit pointent, en outre, une mauvaise définition des besoins, notamment quant à la durée des marchés, fréquemment dépassée ; des insuffisances de critères de sélection des offres ; et enfin la réalisation d'achats directs en dehors des règles de la commande publique.

⁵¹ Les dispositions de l'article R. 2122-8 du code de la commande publique ont été modifiées par l'article 1^{er} du décret n° 2019-259 du 29 mars 2019, qui relève le seuil de 25 000 € HT à 40 000 € HT à compter du 1^{er} janvier 2020.

⁵² Conformément au plan d'archivage réalisé par l'OPAL avec l'aide d'un prestataire et des archives départementales.

⁵³ Conformément à l'article R. 2121-4 du code de la commande publique, l'acheteur ne peut se soustraire à l'application du présent livre en scindant ses achats ou en utilisant des modalités de calcul de la valeur estimée du besoin autres que celles qui y sont prévues.

Au regard de ces constats, l'audit recommandait, notamment, à l'office de mettre en place un service juridique et « marchés » unique, en charge de la définition des besoins, de la passation, de l'exécution des marchés, du contrôle interne des achats et des dépenses de chacune des directions ; d'adopter un règlement intérieur des achats afin de formaliser les relations entre le service « marchés » (à créer) et les services de l'OPAL ; d'identifier et définir les rôles et prérogatives des instances responsables des achats (directeur général et commission d'appel d'offres) ; de se doter d'un document unique permettant de centraliser les marchés publics conclus par l'OPAL ; et de former les agents de la cellule « marchés » existante.

Deux ans et demi après la restitution des conclusions de l'audit, exception faite de la formation des agents de la cellule « marchés », aucune de ces actions n'a été totalement mise en œuvre.

L'OPAL n'a toujours pas mis en place l'outil de suivi unique de ses marchés et n'a pas été en mesure de délivrer une information rapide, fiable et complète à la chambre. L'office a eu des difficultés à produire un recensement brut des achats directs pour la période 2019-2021, finalement matérialisé par 33 tableaux (par direction et par année). De plus, outre l'absence d'information sur l'exécution et la date de livraison, le montant et la procédure de certains marchés de 2020 ne sont pas renseignés⁵⁴, et le montant de plusieurs avenants sont indiqués au prix mensuel et non global.

Par ailleurs, comme mentionné *supra*, les démarches transversales que l'office mène en matière de contrôle interne, démarche qualité ou projet d'entreprise, laissent systématiquement la fonction « achat » de côté.

En réponse aux observations de la chambre, le directeur général indique que certaines conclusions de l'audit ne sont pas partagées par l'office, sans toutefois préciser lesquelles. Il considère, par ailleurs, que des actions ont été entreprises pour remédier à la situation, au titre desquelles figurent l'adoption d'un règlement intérieur des achats en septembre 2021, et le projet de fusion du service juridique et de la « cellule marché » de la direction du patrimoine, présenté en comité social et économique en janvier 2022.

La chambre prend acte de cette évolution positive et relève que l'OPAL prévoit également de faire évoluer ses procédures, notamment avec le recensement des besoins d'achats dès l'élaboration du budget prévisionnel et du plan stratégique du patrimoine et, pour les opérations de travaux et les marchés de maintenance, de solliciter une autorisation préalable du bureau, ainsi qu'une délibération dans le cadre du budget.

2.4.2.2 Le cycle de l'achat public doit être mieux organisé, suivi et piloté

L'examen de l'organisation de la fonction « achat », des processus suivis par les équipes de l'OPAL et du contrôle de plusieurs procédures restent perfectibles à chacune de ces phases.

⁵⁴ Notamment l'accord-cadre à marchés subséquents de fourniture et d'acheminement d'électricité et de gaz sur le patrimoine de l'OPH de l'Aisne attribué à EDF (titulaire n° 1) et à Total direct énergie (Titulaire n° 2).

2.4.2.2.1 La phase de préparation doit être améliorée

La préparation est déficiente, tant au niveau de la computation des seuils que de la définition des besoins. En effet, le recensement des besoins, indispensable à une bonne programmation prévisionnelle et à la computation des seuils, n'est pas assuré chaque année. Aucune démarche n'a été entreprise en ce sens pour l'année 2021, les besoins s'exprimant au fur et à mesure. Par ailleurs, lorsque la cellule « marchés » assure ce recensement auprès des directions, la démarche ne s'inscrit pas dans une procédure écrite et permanente. Or, le code de la commande publique dispose que « *Lorsqu'un acheteur est composé d'unités opérationnelles distinctes, la valeur totale estimée des marchés passés pour les besoins des différentes unités opérationnelles est prise en compte* »⁵⁵.

Par ailleurs, en l'absence de nomenclature des achats, il est impossible à l'office de recenser de manière exhaustive ses besoins, de computer les seuils et de s'assurer qu'un achat direct n'entre pas dans le périmètre d'un marché public.

Le risque de « saucissonnage » est donc important, d'autant plus que ses services réalisent des achats directs pour un montant annuel moyen de 8 M€ de 2019 à 2021⁵⁶.

Dans sa réponse, le directeur général informe la chambre qu'un travail relatif à la nomenclature des achats est en cours, et que son intégration dans le système d'information de l'OPAL devrait être opérationnelle au début du second semestre 2022.

Il indique, par ailleurs, que les achats directs n'imposeraient pas, selon lui, le recours aux règles de la commande publique car ils seraient inférieurs aux seuils en vigueur, compte tenu notamment des familles homogènes de produits ou de services, qui restent à définir dans le cadre de la nomenclature précitée. Il précise que, s'agissant des prestations de maintenance des achats, qui représentent 5,18 M€ entre 2018 et 2020, un travail d'analyse pourra être entrepris afin de disposer d'une « vision plus fine de ces achats » et des procédures d'accords-cadres pourront être envisagées.

2.4.2.2.2 La phase d'exécution se caractérise par un manque de suivi et de transparence

L'OPAL ne dispose pas d'une connaissance complète de ses achats, notamment à cause d'un suivi d'exécution insuffisant de ses marchés publics.

En effet, bien que l'office assure un recensement en fin d'année des contrats attribués durant l'exercice, ces documents sont incomplets et se limitent à présenter l'objet et le lot du marché, la date de notification, l'entreprise attributaire et une fourchette de montants.

Ce manque de suivi ne permet pas à l'office de garantir la bonne exécution de ses marchés, et de s'assurer de l'anticipation de leurs renouvellements. Enfin, cela entrave les opérations de contrôle interne (à mettre en place) et externe.

⁵⁵ Article R. 2121-2 du code de la commande publique.

⁵⁶ Source : recensements des achats directs 2019-2021 de l'OPAL.

La chambre recommande donc à l'OPAL d'organiser et piloter la fonction « achat » afin de garantir le respect des dispositions réglementaires en vigueur.

Recommandation n° 3 : organiser et piloter la fonction « achat » afin de garantir le respect des dispositions réglementaires en vigueur (codes de la commande publique et de la construction et de l'habitation), et en particulier la computation des seuils des marchés publics.

Le directeur général considère, dans sa réponse, que l'organisation des achats de l'office ne représente pas un niveau de risque élevé et non maîtrisé.

La chambre estime, pour sa part, qu'il convient d'assurer un pilotage et un suivi d'exécution des achats publics à la hauteur des enjeux financiers majeurs qu'ils constituent.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gouvernance de l'OPAL est notamment assurée par un conseil d'administration, un bureau et des commissions thématiques, dont les rôles et prérogatives ne sont pas toujours scrupuleusement respectés. Même si le formalisme qui accompagne la tenue des réunions des différentes instances s'est amélioré, celui-ci reste perfectible.

Les 222 salariés de l'office sont répartis en quatre grandes directions, dont la plus nombreuse est dédiée aux services de proximité, organisés au sein de neuf agences territoriales. Afin de fédérer l'ensemble des équipes, un projet d'entreprise Opal'Actions a été élaboré et mis en œuvre. Il devrait être actualisé en 2022.

La crise sanitaire a impacté le fonctionnement de l'office, qui a toutefois su s'adapter.

Des travaux de formalisation des fonctions de pilotage, contrôle interne et qualité ont été initiés en 2017 afin d'engager les équipes de l'OPAL dans une démarche globale davantage orientée vers l'efficacité, la performance et la satisfaction-clients. Toutefois, les outils doivent être complétés et utilisés pour remplir pleinement leur fonction.

La fonction « achat », peu présente jusqu'à une période récente dans les réflexions et démarches de pilotage, qualité et de contrôle interne de l'OPAL, fait l'objet d'un travail en cours. Il devrait aboutir à des mesures de réorganisation des services et des procédures, ainsi qu'à la formalisation d'une nomenclature des achats permettant un recensement des besoins suffisamment en amont pour assurer la computation des seuils et le renouvellement des marchés suivant les règles de la commande publique. Compte tenu des enjeux financiers, il est essentiel que le suivi d'exécution des achats soit renforcé.

3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIÈRE ET LA SITUATION FINANCIÈRE

3.1 La qualité de l'information comptable et financière

Le budget des offices publics de l'habitat est soumis aux règles de la comptabilité de commerce, conformément à l'article L. 421-21 du code de la construction et de l'habitation.

Conformément à l'article R. 423-29 du code précité, l'OPAL applique le plan de comptes fixé par instructions homologuées des ministres en charge du Logement, des Finances et des collectivités territoriales.

Le commissaire aux comptes a certifié sans réserve que les comptes annuels de l'office étaient, au regard des règles et principes comptables français, réguliers et sincères et qu'ils donnaient une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé, ainsi que de la situation financière et patrimoniale, sur l'ensemble de la période 2017 à 2020.

3.1.1 Les provisions et amortissements

3.1.1.1 Les provisions

Les opérations comptables relatives aux immobilisations et aux provisions pour risques et charges, notamment celles relatives aux créances « locataires douteux et litigieux », sont essentielles sur le plan de la qualité des comptes des offices publics de l'habitat. Ces points ont fait l'objet de vérifications et n'appellent pas d'observations critiques.

Tableau n° 8 : Évolution des provisions de l'OPAL

(en €)	2017	2018	2019	2020
Provisions créances locataires douteux – litigieux	8 223 261	8 772 626	13 805 097	12 802 610
Provisions pour gros entretien (c157)	1 006 863	1 131 274	1 982 235	1 436 737
Provisions pour risques (c151)	635 856	662 496	1 023 330	861 546
Autres provisions pour charges (c153 - c158)	771 817	1 075 579	1 826 893	2 802 234
TOTAL	10 637 803	11 641 973	18 637 554	17 903 126

Source : chambre régionale des comptes, à partir des états réglementaires de l'OPAL.

En effet, depuis 2017, l'office public a constitué des provisions d'un montant annuel moyen de 14,7 M€. Celles pour risques concernent les études relatives à l'amiante et au gaz qui devront être réalisées dans le cadre d'opérations à venir, et les provisions pour charges correspondent aux retraites et, à partir de 2019, aux opérations de démolition.

Enfin, les provisions pour créances « locataires douteux et litigieux » sont les plus importantes. Elles représentent 8,5 M€ en 2017 et 2018, et 13,3 M€ en 2019 et 2020. Elles sont calculées sur la base de taux de dépréciation conformes à la réglementation en vigueur⁵⁷.

3.1.1.2 Les amortissements

L'office constate, chaque année, une dépréciation des immobilisations au travers des amortissements, à hauteur de 14,15 M€ en moyenne entre 2017 et 2020.

La durée d'amortissement des composants est fixée par une délibération du bureau du 9 décembre 2005. Depuis, ces dispositions (durées, taux et composants) ont été actualisées dans les annexes littéraires des budgets, sans faire l'objet d'une décision formalisée du conseil d'administration. Or, il revient à ce dernier d'adopter une délibération actualisant sa politique d'amortissement, comme en dispose l'instruction comptable : *« les amortissements sont déterminés par le plan d'amortissement propre à chaque type d'actif, tels qu'ils sont arrêtés par le conseil d'administration »*.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, le directeur général s'engage à y remédier.

Outre ce manque de formalisation, le contrôle des amortissements, réalisé sur la base d'un échantillon⁵⁸ de 30 immobilisations, n'appelle pas d'observations.

3.1.2 Le débat d'orientations budgétaires

Chaque année, l'OPAL adopte son budget en décembre de l'exercice n-1, sauf en 2018 et en 2019, où les budgets ont été votés en mars. L'office justifie ce décalage par les dispositions de la loi de finances pour 2018 instaurant la réduction du loyer de solidarité⁵⁹ (RLS), impliquant d'en évaluer les conséquences. S'agissant du budget 2019, la fusion des OPH a impliqué que le nouveau conseil d'administration soit installé pour pouvoir adopter le budget de l'exercice concerné.

Tableau n° 9 : Tableau d'adoption des documents budgétaires de l'OPAL

	2017	2018	2019	2020	2021
Budget	14/12/2016	21/03/2018	22/03/2019	20/12/2019	18/12/2020
Compte financier	16/05/2018	16/05/2019	25/09/2020	28/05/2021	Non disponible

Source : chambre régionale des comptes, à partir des délibérations.

⁵⁷ Article D. 423-1-5 du code de la construction et de l'habitation et règlement n° 2014-03 de l'autorité des normes comptables.

⁵⁸ L'échantillon est composé de 3 tranches de 10 immobilisations dont le cumul des dotations aux amortissements est compris entre 10 000 € et 49 999 €, 50 000 € et 99 999 €, et enfin plus de 100 000 €.

⁵⁹ La loi de finances pour 2018 a mis en place le dispositif de « réduction du loyer de solidarité ». Celui-ci, qui est accordé en fonction de la localisation du foyer et de ses ressources, bénéficie à la majorité des locataires de ces offices. Il a fortement réduit les recettes des bailleurs sociaux, de l'ordre de 10 % en moyenne.

Contrairement aux termes de l'article R. 423-6 du code de la construction et de l'habitation, qui disposent que « Le conseil d'administration délibère sur les orientations générales du budget dans un délai de deux mois précédent l'examen de celui-ci », l'OPAL n'organise pas de débat sur les orientations budgétaires. Seules les grandes lignes financières seraient présentées aux membres du bureau.

Toutefois, comme la chambre l'a rappelé *supra*, il revient au conseil d'administration de formaliser ses décisions par des délibérations.

3.2 La trajectoire financière

L'analyse de la trajectoire financière de l'OPAL porte sur les données pour 2017 à 2020⁶⁰, ainsi que sur les prévisions de clôture pour l'année 2021, les comptes définitifs n'étant pas disponibles lors du dernier délibéré de la chambre.

3.2.1 La formation du résultat et l'autofinancement

Les résultats comptables de l'OPAL sont excédentaires sur l'ensemble de la période, pour un montant total de 13,47 M€. Toutefois, alors qu'ils s'établissent à plus de 4 M€ en 2017, 2019 et 2020, le résultat n'a atteint que 0,26 M€ en 2018 ; premier exercice impacté par l'instauration de la réduction de loyer solidarité⁶¹ et la hausse du taux de TVA⁶².

Tableau n° 10 : Évolution des résultats

(en €)	2017	2018	2019	2020	2021 (prévision de clôture)
Produits d'exploitation	47 959 524	47 427 335	64 837 024	65 039 159	68 250 981
Charges d'exploitation	42 178 319	44 992 623	62 227 631	61 075 220	65 203 793
Résultat d'exploitation	5 781 205	2 434 712	2 609 393	3 963 939	3 047 188
Produits financiers	127 150	89 467	156 011	151 919	155 000
Charges financières	3 597 900	3 559 482	3 743 162	3 636 987	3 306 346
Résultat financier	- 3 470 750	- 3 470 015	- 3 587 151	- 3 485 068	- 3 151 346
Produits exceptionnels	2 877 173	2 416 817	9 902 529	7 128 750	6 247 551
Charges exceptionnelles	908 670	1 118 266	4 141 339	3 464 919	1 703 893
Résultat exceptionnel	1 968 503	1 298 551	5 761 190	3 663 831	4 543 658
Résultat comptable de l'exercice	4 278 958	263 248	4 783 432	4 142 702	4 439 500

Source : chambre régionale des comptes, à partir des états réglementaires et des prévisions de clôture 2021 fournis par l'OPAL.

⁶⁰ Voir tableau en annexe n° 8.

⁶¹ Le dispositif de la réduction de loyer solidarité consiste à imposer aux bailleurs l'application aux locataires du parc social, sous condition de ressources, d'une remise sur le loyer acquitté par le locataire, sans toutefois diminuer le montant contractuel du loyer prévu dans le bail (article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation).

⁶² Passage du taux de TVA de 5,5 % à 10 %.

Ces excédents ont été affectés en report à nouveau à hauteur de 9,42 M€ et en plus-values sur cessions immobilières, pour 4 M€. Ainsi, le solde des réserves s'établit à 27,45 M€ fin 2020.

3.2.1.1 La fusion avec l'OPH de Laon a été favorable à l'OPAL

La fusion de l'OPH de l'Aisne et de celui de Laon a été favorable à l'OPAL, avec des produits d'exploitation qui ont davantage progressé (+ 50 %) que les charges (42 %). En effet, les produits ont augmenté de 37 % en 2019 par rapport à 2018, sous l'effet de la hausse des recettes de loyers et des récupérations de charges locatives. Cela a conduit à une nette amélioration de la capacité d'autofinancement, qui est passée de 11,5 M€ à 20 M€.

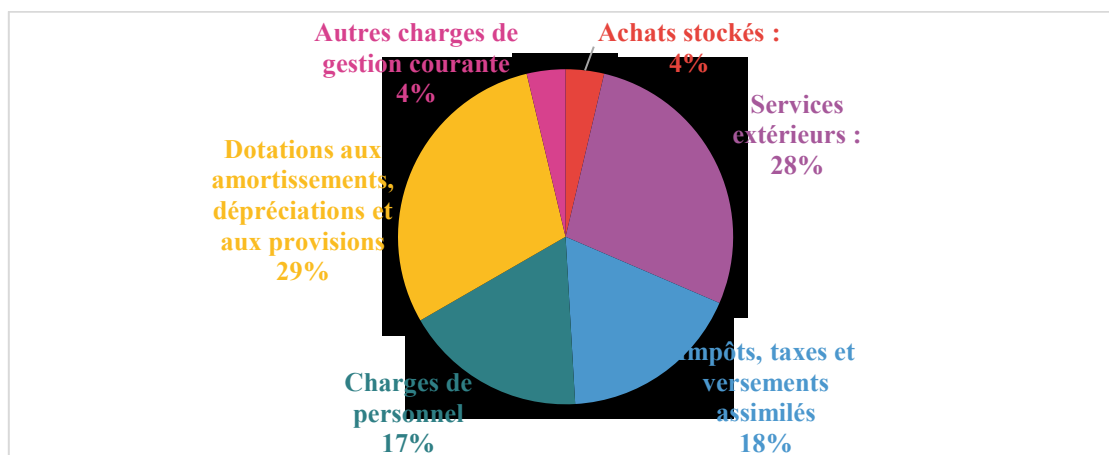
Le montant des remboursements des annuités en capital de la dette n'ayant été impacté qu'à hauteur de 24 %, l'autofinancement net a été multiplié par six entre 2018 et 2019. Le ratio d'autofinancement a ainsi atteint 14 %, contre 2,7 % l'année précédente.

En 2020, la situation financière de l'OPAL reste favorable, avec un ratio d'autofinancement qui s'établit à 9,2 %, et un ratio moyen des trois dernières années de 9,24 %⁶³.

3.2.1.2 Des résultats d'exploitation qui se caractérisent par des charges maîtrisées mais des produits de loyer fortement impactés par les impayés

Les charges d'exploitation s'établissent à 61 M€ en 2020. Elles ont augmenté de 38 % suite à la fusion, puis ont diminué de 2 %. En 2021, elles devraient s'élever à 65,20 M€.

Graphique n° 4 : Charges d'exploitation rapportées aux recettes de loyers en 2020



Source : chambre régionale des comptes, à partir des états réglementaires.

⁶³ Un dispositif d'alerte basé sur l'autofinancement net a été instauré par le décret n° 2014-1151 du 7 octobre 2014 relatif à diverses dispositions financières et comptables applicables aux organismes d'habitations à loyer modéré. Lorsque le ratio d'autofinancement de l'exercice est inférieur à 0 % et que la moyenne des trois dernières années est inférieure à 3 %, le conseil d'administration est tenu de délibérer sur les causes de cette situation et, s'il y a lieu, sur des mesures internes à mettre en œuvre pour redresser la situation financière de l'organisme de manière pérenne.

Elles concernent, en premier lieu, les dotations aux amortissements, dépréciations et provisions (voir *supra*), ainsi que les services extérieurs, constitués essentiellement par les dépenses relatives à la maintenance et à l'entretien du patrimoine. Leur montant s'élève à 17 M€ en moyenne en 2019 et 2020, avec un recul de 5 % constaté en 2020, puis une reprise en 2021 qui devrait atteindre environ 15 %. L'OPAL considère que ces interventions sont essentielles pour l'attractivité de son patrimoine et la fidélisation de ses locataires (voir *supra*). Toutefois, les dépenses de gros entretien ont diminué de 15 % en 2020 au profit d'interventions d'amélioration réalisées au titre de l'investissement (voir *infra*), suivant les orientations du plan stratégique de patrimoine.

La taxe foncière sur les propriétés bâties, qui constitue à elle seule près de 80 % des impôts et taxes versés par l'OPAL, pèse de manière conséquente sur les charges d'exploitation. Elle s'élève à 8,5 M€ en moyenne depuis la fusion.

Les charges de personnel n'ont pas subi d'augmentation avec la fusion. Elles sont stables depuis 2017, les effectifs ayant peu évolué (voir *supra*).

Les produits d'exploitation, pour leur part, s'élèvent à 65,04 M€ en 2020 et devraient atteindre 68,25 M€ en 2021. Les plus importants concernent les loyers (51 M€ en 2019 et 2020), couverts à 38 % par l'aide personnalisée pour le logement (APL), et les charges récupérables (9,5 M€ en 2019 et 8,9 M€ en 2020).

Ces recettes ont été impactées par la réduction de loyer solidarité et par les impayés. La première s'est traduite par des pertes de recettes nettes⁶⁴ à hauteur d'1,75 M€ en 2018, 2,37 M€ en 2019 et 2,29 M€ en 2020.

Les impayés de loyer sont importants (voir *infra*) et pèsent de manière significative sur les résultats de l'OPAL. Entre 2017 et 2020, un montant cumulé de 4,47 M€ de pertes sur créances irrécouvrables a été constaté, dont un peu plus de la moitié sur l'exercice 2020. Elles devraient s'élever à 2,91 M€ en 2021.

⁶⁴ Après déduction de la modulation qui vise à uniformiser les effets de la réduction de loyer solidarité sur les organismes en corrigeant les distorsions provoquées par la sur-représentativité des locataires bénéficiaires de l'allocation pour le logement.

L'impact de la crise sanitaire

L'OPAL estime que l'impact de la crise sanitaire sur son exploitation s'est traduit par un solde positif, à hauteur de 330 820 € en 2020⁶⁵.

Les dépenses supplémentaires, qui ont atteint 292 480 €, se décomposent comme suit :

- installations et matériels de protection des collaborateurs : 161 149 € ;
- matériel informatique : 27 887 € ;
- sécurisation du process : 15 244 € ;
- prime exceptionnelle⁶⁶ : 88 200 €⁶⁷.

Inversement, le ralentissement de l'activité a généré une économie de fonctionnement d'environ 400 000 € au niveau des agences territoriales ; une diminution des diagnostics de performance énergétique (- 140 000 €) et des rénovations de cages d'escalier (- 90 000 €).

De plus, l'office a exonéré huit commerçants de loyers, ce qui s'est traduit par une perte modique de recettes, d'environ 7 000 € en 2020 et 1 500 € en 2021.

3.2.1.3 Des résultats exceptionnels qui contribuent de manière significative aux résultats comptables

Les produits exceptionnels sont beaucoup plus élevés depuis 2019, principalement sous l'effet de la politique de cession de l'OPAL, qui génère 2,3 M€ par an en moyenne. Cette dynamique devrait se poursuivre dans les années à venir, selon les orientations du plan stratégique de patrimoine. Toutefois, ces recettes seraient limitées à 1,16 M€ en 2021.

Par ailleurs, l'action en récupération de taxes foncières sur les propriétés bâties, menée à compter de 2019, a permis d'obtenir des dégrèvements en contrepartie de travaux d'accessibilité et d'adaptation des logements aux personnes en situation de handicap⁶⁸ ou d'économie d'énergie⁶⁹, à hauteur de 4,85 M€ en 2019 et 1,89 M€ en 2020, contre seulement 0,16 M€ en 2017 et 0,82 M€ en 2018. Ceci est la résultante à la fois du programme de travaux de l'OPAL, mais également de l'attention que celui-ci a porté à cette opportunité de financement, ainsi qu'aux certificats d'énergie⁷⁰.

⁶⁵ Impact = Dépenses non réalisées (630 000 €) - dépenses supplémentaires (292 480 €) - perte de recettes (7 000 €).

⁶⁶ Le conseil d'administration a décidé d'allouer, en juillet 2020, une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat de 300 € bruts à l'ensemble des salariés en situation de travail présentiel ou télétravail, et de 700 € bruts pour les employés d'immeubles et agents de résidence, présents et en situation de travail pendant le confinement.

⁶⁷ Les 88 200 € de prime se décomposent comme suit : 58 800 € pour les salariés dont le brut ne dépasse pas 3 fois le Smic mensuel ; 2 100 € pour les sept salariés dépassant trois fois le Smic (sans exonération de charges) ; 27 300 € pour les employés d'immeubles et agents de résidence.

⁶⁸ Article 1391C du code général des impôts. Déduction du montant intégral des travaux.

⁶⁹ Article 1391E du code général des impôts. Déduction de 25 % du montant des travaux.

⁷⁰ Par manque de moyens internes, l'office exploitait peu cette possibilité de recettes. En 2018, il a eu recours à un prestataire extérieur pour le montage des dossiers et leur dépôt auprès des services fiscaux, ce qui lui a permis d'enregistrer des recettes dès 2019.

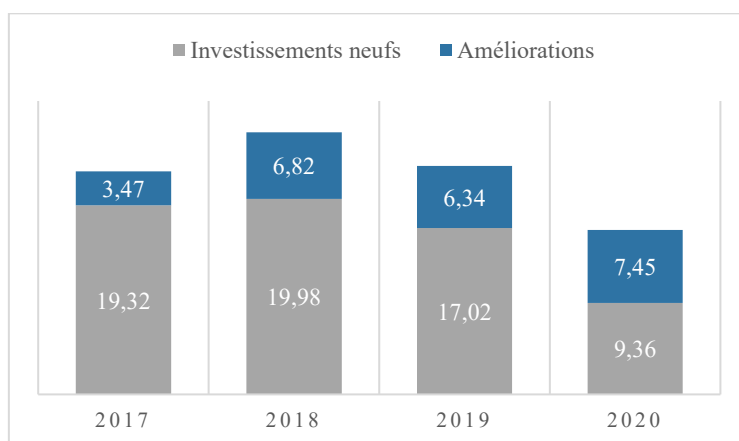
3.2.2 Le financement des investissements

3.2.2.1 Des investissements majoritairement constitués d'opérations neuves

Le montant des investissements est en diminution depuis trois ans, et principalement en 2020 où il s'établit à 16,81 M€ contre 23,36 M€ en 2019 et 25,8 M€ en 2018. L'OPAL explique que des chantiers ont été arrêtés pendant plusieurs mois, ce qui a eu pour effet de décaler certaines dépenses. En 2021, celles-ci devraient, en effet, atteindre 40,5 M€.

Entre 2017 et 2020, les opérations neuves constituent près de 72 % des investissements. Toutefois, leur part tend à diminuer depuis 2018.

Graphique n° 5 : Évolution des dépenses d'investissement de l'OPAL



Source : chambre régionale des comptes, à partir des états réglementaires et des rapports de gestion du directeur général.

3.2.2.2 Un financement principalement assuré par l'emprunt

L'autofinancement net HLM⁷¹ s'établissait à 4,72 M€ en 2020, et devrait atteindre 3,92 M€ en 2021. De 2017 à 2020, il a permis de couvrir 18 % des investissements. Le reste du financement a été assuré par l'emprunt à hauteur de 79 % et les subventions des collectivités locales et de l'agence nationale de rénovation urbaine (3 %).

⁷¹ Autofinancement net HLM = capacité d'autofinancement - remboursement des emprunts locatifs - dotations aux amortissements des charges intérêts compensateurs à répartir.

3.2.3 La dette

L'encours de la dette s'élève à 257 M€ au 31 décembre 2020. Il n'a évolué que marginalement en 2019 par rapport à 2018 (+ 1,18 %), l'OPH de Laon étant très peu endetté. En revanche, il devrait s'établir à 269 M€ en 2021, l'office ayant contracté 28,26 M€ de nouveaux emprunts.

Fin 2020, 87,6 % de l'encours concerne des emprunts à taux indexés sur le livret A. Aucun emprunt n'a été contracté à taux variable ou n'est couvert par des *swaps*⁷². L'essentiel des emprunts de l'OPAL était souscrit auprès de la banque des territoires (87 %). Les autres prêteurs étaient « Action logement », la Caisse d'épargne, le crédit agricole, mais également « Arkea » (crédit mutuel). L'office a également bénéficié d'un prêt de la Banque européenne d'investissement pour un montant de 7,8 M€ en 2019, *via* le réseau « Canopée ».

L'OPAL a réaménagé une partie de sa dette en 2018 (68,6 M€ d'encours), afin de réduire ses annuités de l'ordre de 13,5 M€. Le coût de l'opération s'est élevé à 5,6 M€, et s'est traduit par un gain réel de 7,9 M€.

Les annuités d'emprunt et les charges d'intérêts se sont élevées respectivement à 12,9 M€ et 3,6 M€ en 2020. Leur montant représente 30 % des produits issus des loyers, contre 32,5 % en 2019, soit bien moins que la médiane nationale qui s'établissait à 38 % en 2019⁷³.

La capacité de désendettement de l'OPAL était de 14 ans en 2020. Elle était plus favorable que celle des offices comparables (médiane de 17 ans⁷⁴), dont elle pourrait cependant atteindre le niveau en 2021.

3.2.4 Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement à terminaison, constitué par l'excédent des ressources permanentes sur les emplois de même nature (immobilisations), tenant compte de ce qui reste à régler et à encaisser au 31 décembre de l'année, ainsi que les subventions à recevoir, s'élève à 19,48 M€ au 31 décembre 2020. Cela constitue son niveau le plus haut depuis 2017.

Le potentiel financier à terminaison, correspondant au reliquat de fonds propres et/ou ressources externes potentiellement disponibles pour financer les immobilisations⁷⁵, tenant compte de ce qui reste à régler et à encaisser au 31 décembre de l'année, ainsi que les subventions à recevoir, s'élève à 10,67 M€ au 31 décembre 2020, soit 789 € par logement. Meilleur niveau atteint par l'OPAL depuis 2017 (309 € par logement en 2019), cela reste très inférieur à la médiane nationale⁷⁶ qui s'établissait à 1 700 € par logement en 2019.

⁷² Un *swap* de taux d'intérêt est un produit dérivé financier, dont l'appellation officielle en français est « contrat d'échange de taux d'intérêt ».

⁷³ Source : fédération des OPH – dossier individuel de situation.

⁷⁴ Source : fédération des OPH – dossier individuel de situation.

⁷⁵ Potentiel financier = fonds de roulement - provisions pour risques et charges - dépôts de garantie des locataires.

⁷⁶ Source : fédération des OPH – dossier individuel de situation.

Toutefois, l'indépendance financière de l'OPAL, qui s'apprécie en rapportant les ressources propres (capitaux propres, provisions, amortissements et dépréciations) aux ressources stables (ressources propres et dettes financières), est tout à fait correcte, avec un ratio qui se situe entre 60 % et 61 % entre 2017 et 2020, ce qui est supérieur au ratio de référence (57 %). Cette situation s'explique par un endettement maîtrisé de l'office, ainsi que par le taux d'amortissement élevé du patrimoine.

Le niveau de trésorerie s'est amélioré, représentant 6,4 mois de quittance de loyers fin 2019 et 7,1 mois fin 2020, contre en moyenne 4,5 mois en 2017 et 2018. En 2021, elle pourrait atteindre 7,7 mois.

3.3 Les perspectives

Le plan stratégique de patrimoine 2021-2030 de l'OPAL prévoit :

- un investissement de 184 M€ dédiés au parc existant, avec la réhabilitation thermique d'un tiers du patrimoine (65 M€)⁷⁷, la modernisation des cages d'escalier, des halls d'immeubles et des sols (9 M€), la déconstruction de 900 logements (19 M€), l'adaptation de l'accessibilité du patrimoine (8,5 M€), et la poursuite de la politique de maintenance renforcée du patrimoine (82,5 M€) ;
- la vente de 30 logements par an pour une recette d'environ 2 M€ ;
- la production d'une nouvelle offre locative (30,7 M€) dans le cadre d'un plan de développement de 193 logements par an, répartis comme suit : 40 % sur les territoires des agglomérations de Soissons, Laon et Saint-Quentin (petits collectifs, pavillonnaire mixte seniors et familiaux) ; 40 % sur les territoires les plus tendus de Braine, Château-Thierry et Villers-Cotterêts (pavillonnaire mixte seniors et familiaux) ; 20 % pour les programmes de centre-bourg sur les secteurs les moins attractifs du centre, ouest et nord du département (pavillons seniors).

L'OPAL a communiqué à la chambre un document de prospective financière⁷⁸, qui traduit les orientations retenues dans le cadre de ce plan. Toutefois, les objectifs de réalisation diffèrent entre les deux documents : production de 300 logements neufs en moyenne par an, au lieu de 193 ; démolition de 447 logements, au lieu de 900 ; 96,88 M€ de dépenses de maintenance, au lieu de 82,5 M€. Par ailleurs, les risques locatifs, notamment les impayés de loyer, ne sont pas pris en compte dans la projection de l'office.

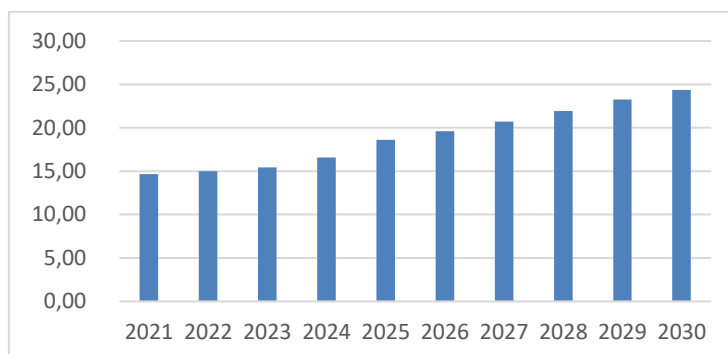
Pour réaliser ces objectifs, celui-ci table, notamment, sur une légère amélioration de son autofinancement net (5,1 M€ par an en moyenne entre 2022 et 2030, contre 4,7 M€ en 2020 et 3,92 M€ en prévision de clôture 2021) et des produits de cession à hauteur de 2,2 M€ chaque année. Il prévoit également de continuer à financer ses investissements principalement par

⁷⁷ Le plan d'isolation thermique extérieure (dite ITE) concerne 4 410 logements. Les 398 logements individuels de l'OPAL n'ont pas été pris en compte dans le PSP, ceux-ci nécessitant une stratégie spécifique. Les logements individuels relevant des agences Ile-de-France et de Laon devraient être réalisés en 2021 et 2022 pour un montant total de 2,5 M€ et financés par les certificats d'économie d'énergie. Les 65 M€ correspondent aux 71 M€ mentionnés dans le PSP - 6 M€ de double comptage d'isolation thermique extérieure et démolition.

⁷⁸ Visial OPH de l'Aisne 2021-2030.

l'emprunt, dont les annuités augmenteraient au rythme annuel moyen de 5,82 %, pour atteindre 24,37 M€ en 2030, sans toutefois préciser les montants qui seraient empruntés, ni les évolutions de son encours de dette, et de sa capacité de désendettement.

Graphique n° 6 : Évolution des annuités de remboursement des emprunts



Source : chambre régionale des comptes, à partir de la prospective réalisée par l'OPAL.

La chambre recommande donc à l'office de se doter d'une prospective plus complète, qui traduise précisément les objectifs du plan stratégique de patrimoine et qui prenne en compte tous les paramètres pouvant peser sur son autofinancement et son endettement.

Recommandation n° 4 : se doter d'une prospective plus complète permettant de piloter la trajectoire financière.

En réponse aux observations de la chambre, le directeur général a fourni diverses simulations datant de 2018 à 2020, mais ces dernières ne permettent pas d'apprécier les perspectives dont disposerait l'office au regard de données financières plus récentes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La tenue des comptes de l'OPAL n'appelle pas d'observations, mais les prérogatives du conseil d'administration doivent être davantage respectées, notamment s'agissant de la tenue d'un débat d'orientations budgétaires et de la détermination d'une politique d'amortissement.

La fusion avec l'office public de l'habitat de Laon a conféré à l'OPAL une plus grande capacité à financer ses investissements, notamment par l'emprunt. Toutefois, son autofinancement est significativement impacté par les taux de rotation et de vacance des logements, ainsi que par les impayés de loyer, principalement des locataires partis.

L'office prévoit une relance importante de ses investissements, surtout à compter de 2023. Cependant, la mise en œuvre du plan stratégique de patrimoine implique une prospective financière plus complète.

ANNEXES

Annexe n° 1. Suites réservées aux précédentes recommandations de la chambre régionale des comptes	49
Annexe n° 2. Liste des bailleurs sociaux propriétaires de logements sociaux dans l'Aisne selon le répertoire du parc locatif social 2020.....	50
Annexe n° 3. Indicateurs de la convention d'utilité sociale 2019-2024	51
Annexe n° 4. État d'avancement des actions prévues dans la convention d'utilité sociale 2017-2022	52
Annexe n° 5. Organigramme des services depuis juin 2021.....	54
Annexe n° 6. Carte d'implantation des agences de l'office public de l'habitat de l'Aisne	55
Annexe n° 7. Plan d'action du projet « OPAL'Action 2019-2021 »	56
Annexe n° 8. Situation financière rétrospective de l'OPAL	57

Annexe n° 1. Suites réservées aux précédentes recommandations de la chambre régionale des comptes

	Appréciation rapport mars 2015			Appréciation contrôle des comptes et de la gestion décembre 2021			
	Réalisé	En cours	Non réalisé	Réalisé	En cours	Non réalisé	Devenu sans objet
Rappels à la réglementation							
Actualiser le règlement intérieur de l'office concernant les délégations de compétences du bureau en matière d'emprunts et de placements financiers (article R. 421-16 du CCH).		X		X			
Rédiger un avenant au bail signé le 2 janvier 1993, afin de prendre en compte l'augmentation du loyer payé par l'office public de l'habitat de l'Aisne à l'office public de l'habitat de Laon.	X						X
Communiquer les décisions relatives à la carrière des agents publics au centre de gestion de la fonction publique territoriale.		X		X			
Cesser le versement irrégulier d'un forfait d'heures supplémentaires à un agent.	X			X			
Compléter les arrêtés de nouvelle bonification indiciaire en précisant le motif d'attribution.		X		X			
S'assurer que les commissions d'attribution des logements examinent par principe au moins trois demandes par logement (article R. 441-3 du CCH).			X	X			
Recommandations							
Harmoniser le régime indemnitaire des agents publics.		X		X			
Déterminer les modalités de versement des heures supplémentaires au bénéfice des agents publics.		X		X			
Actualiser et compléter la délibération relative aux modalités de versement de l'indemnité d'administration et de technicité.	X			X			
Indiquer, dans le recensement des marchés pluriannuels, leur échéance de renouvellement afin d'en informer les éventuels candidats.		X		X			

Annexe n° 2. Liste des bailleurs sociaux propriétaires de logements sociaux dans l'Aisne selon le répertoire du parc locatif social 2020

Raison sociale du bailleur	Enseigne du Bailleur	Nombre de logements sociaux axonais	Soit en %
SA HLM du département de l'Aisne	CLESENCE	20 928	51,502 %
OPH de l'Aisne	OPH de l'Aisne (OPAL)	13 282	32,686 %
OPH du Nord	PARTENORD HABITAT	4 797	11,805 %
SA HLM Le Foyer Rémois	LE FOYER REMOIS	542	1,334 %
SA HLM des régions du Nord et de l'Est	ICF Nord-Est SAHLM	440	1,083 %
OPH de l'Oise	OFFICE PUBLIC DE L'HABITAT OPAC OISE	197	0,485 %
PLURIAL NOVILIA	PLURIAL NOVILIA	186	0,458 %
SA HLM immobilière Nord-Artois	3F Nord-Artois	120	0,295 %
Opérateur National de Vente HLM Action Logement	Opérateur National de Vente HLM Action Logement	80	0,197 %
CDC Habitat	CDC Habitat	30	0,074 %
SA HLM immobilière picarde	SIP	30	0,074 %
Société foncière d'habitat et d'humanisme	Habitat et Humanisme	2	0,005 %
OPH de Seine-et-Marne	OFFICE PUBLIC HABITAT SEINE ET MARNE	1	0,002 %
Total		40 635	

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de la direction départementale des territoires de l'Aisne.

Annexe n° 3. Indicateurs de la convention d'utilité sociale 2019-2024

Aspect de la politique	Engagements	Objectifs et indicateurs
Politique patrimoniale	Adapter l'offre de logements locatifs sociaux aux besoins des populations et des territoires, entretenir et améliorer le patrimoine existant	PP-1 (obligatoire) : « nombre de logements locatifs, pour chaque mode de financement (prêt locatif aidé d'intégration, prêt locatif à usage social, prêt locatif social) donnant lieu à des dossiers de financement agréés par les services de l'Etat ou par les délégataires, dont part hors des quartiers prioritaires de la ville et part hors du cadre du renouvellement urbain, à trois et six ans »
	Adapter l'offre de logements locatifs sociaux aux besoins des populations et des territoires, entretenir et améliorer le patrimoine existant	PP-2 (obligatoire) : « nombre de logements disposant après rénovation d'une étiquette A à E parmi le parc de logement de classe énergétique F et G, par année ».
	Favoriser l'accèsion à la propriété	PP-3 (obligatoire) : « nombre de logements réhabilités, appartenant à une opération de réhabilitation éligible à un prêt de la Caisse des dépôts et consignations, parmi le parc total de logements, à trois et six ans ».
	Fluidifier les parcours	PP-4 (obligatoire) : « nombre de logements mis en commercialisation, parmi le parc total de logements, à trois et six ans »
Gestion et service rendu	résidentiels des locataires en facilitant les mutations internes ou externes	PP-5 (obligatoire) : « nombre de mutations de locataires déjà logés dans le parc d'un organisme, ou d'un autre organisme de logement social, réalisées vers le parc de l'organisme parmi le nombre total des attributions, par années ».
	Améliorer la performance de la gestion des logements	G-1 (obligatoire) : « coût de gestion par logement, hors dépenses de maintenance et cotisations mentionnées aux art L452-4, L452-4-1 et L342-2-1, par année ».
	Assurer la qualité du service rendu aux locataires	SR-1 (obligatoire) : « nombre de logements accessibles aux personnes à mobilité réduite, parmi le parc total de logements, par année ».
Politique sociale	Assurer la diversité des ménages dans l'occupation et s'engager sur l'accueil des ménages défavorisés	PS-1 (obligatoire) : « nombre d'attributions de logements, suivies de baux signés réalisées en application des 23 ^e à 28 ^e aliénas de l'article L.441-1, parmi le nombre total d'attributions, hors quartiers prioritaires de la politique de la ville, par année ».
		PS-2 (obligatoire) : « nombre d'attributions de logements aux ménages relevant d'une catégorie de personnes prioritaires en application de l'article L441-1 du Code de la Construction et de l'habitation déclinés par le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées et/ou les orientations en matière d'attribution des établissements publics de coopération intercommunale dont part hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville, parmi le nombre total d'attributions, par année ».
Logements-foyers	Adapter l'offre de logements-foyers aux besoins des populations et des territoires, entretenir et améliorer le patrimoine existant	PP-LF-1 (obligatoire) : « Nombre de logements équivalents donnant lieu à des dossiers de financement agréés par les services d'Etat ou par les délégataires, à trois et six ans »
		PP-LF-2 (obligatoire) : « nombre de logements équivalents disposant après rénovation d'une étiquette A à E, parmi le parc de logements de classe énergétique F et G, par année ».
		PP-LF-3 (obligatoire) : « Nombre de logements équivalents réhabilités, appartenant à une opération de réhabilitation éligible à un prêt de la Caisse des dépôts et consignations, parmi le parc total de logements équivalents, par année. »

Source : convention d'utilité sociale 2019-2024.

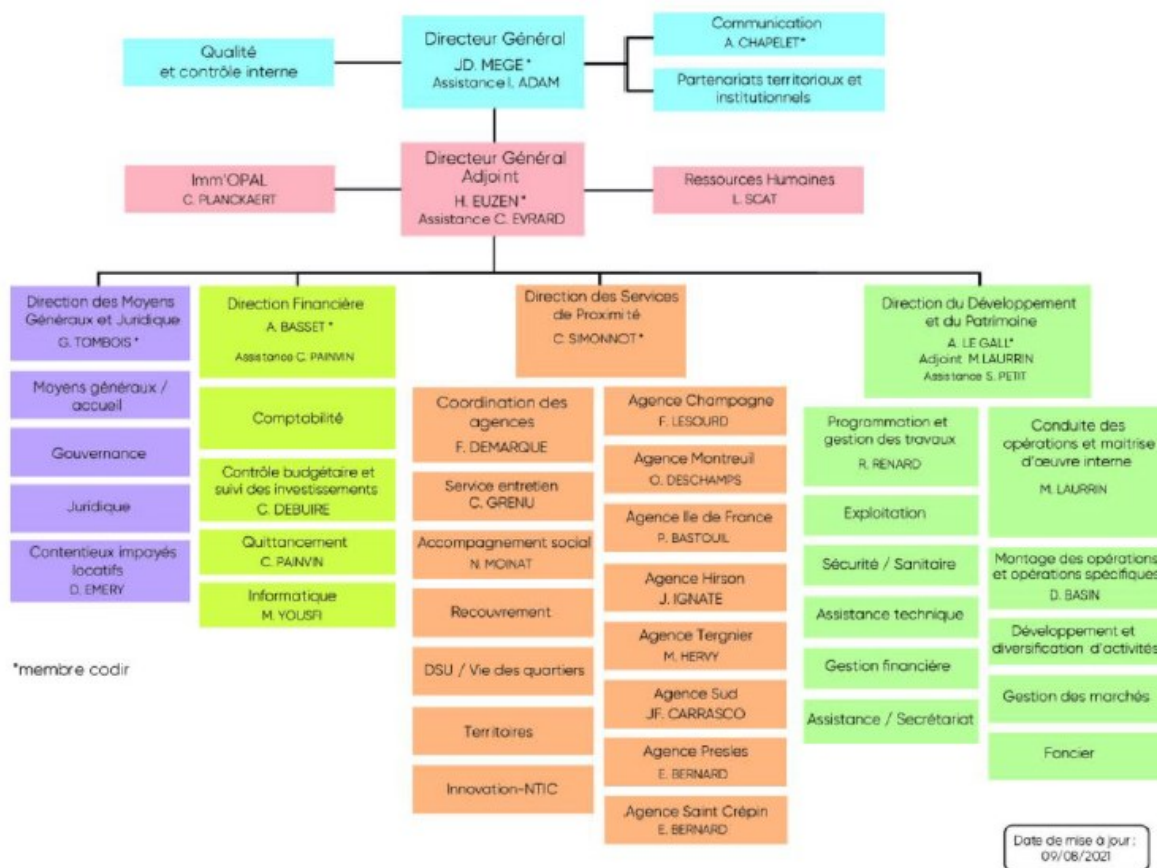
Annexe n° 4. État d'avancement des actions prévues dans la convention d'utilité sociale 2017-2022

Engagements	Axes de mise en œuvre	Objectifs	Réalisations
Engagement n° 1	Adapter l'offre de logements locatifs sociaux aux besoins des populations et des territoires		
	Développer une offre neuve	220 logements par an (entre 2011 et 2016 = 130 logements par an)	180 réalisés en 2019. 536 réalisés en 2020.
	Rénover, entretenir et améliorer le patrimoine existant	Rénover 223 logements avec étiquette F et G pour les passer en A à E (dont 156 d'ici 2021).	Aucune réalisation en 2019 et 2020.
		Rénover 654 logements appartenant à une opération de réhabilitation éligible à un prêt de la Caisse des dépôts et consignations.	40 réalisations en 2019 (CA de Laon) et 50 en 2020 (CA de Laon et Soisson).
	Augmenter le nombre de logements vendus	30 ventes par an (prestations de Trans'actif et immo'coop + création d'une agence commerciale).	31 ventes en 2019. 30 ventes en 2020.
Engagement n° 2	Favoriser l'accession à la propriété		Dispositif ma maison dans l'Aisne (MMA) : 12 parcelles vendues en 2019, dont 5 à 1 € pour les communes. 5 parcelles vendues en 2020.
Engagement n° 3	Fluidifier les parcours résidentiels des locataires en facilitant les mutations internes ou externes	Augmenter le nombre de mutations de locataires du parc social	46 % de mutations en 2019. 43 % de mutations en 2020.
Engagement n° 4	Améliorer la performance de gestion des logements		
	Assurer une gestion efficiente et satisfaisante du patrimoine	Coût de gestion locative par logement. Référence = 200 € par logement et par an.	301 € en 2019 et 295 € en 2020.
Engagement n° 5	Favoriser le maintien à domicile des personnes à mobilité réduite		
	Production de 20 logements par an (Opal adapt)		41 adaptations en 2019. 51 adaptations en 2020.
	Renforcement du suivi des logements adaptés et adaptables		Mise en place de la cellule OPAL'adapt (15 réunions depuis 2019).
	Élaboration d'une stratégie globale de mise en accessibilité du patrimoine		
	Test de domotique et de logement connecté (en 2019)		4 logements tests (Laon) livrés en 2019.

Engagements	Axes de mise en œuvre	Objectifs	Réalisations
Engagement n° 6	Assurer la diversité des ménages dans l'occupation et s'engager sur l'accueil des ménages défavorisés		
	Favoriser l'accès et le maintien dans le logement des publics les plus fragiles économiquement (1er quartile) et socialement (publics prioritaires au sens de l'art L. 441-1 du CCH, décliné par le PDALPD)	Convention relative au contingent de réservation préfectoral (juillet 2019). Commission consultative des impayés (CCI). Candidature à l'appel à projet « 10 000 logements accompagnés » relatif à l'accompagnement social des familles expulsées avec enfants (sept 2017) => reconnaissance du rôle d'inclusion sociale du bailleur. Service social de l'Opal composé de quatre CESF.	Convention 2019-2021 signée. Dossiers examinés par la CCI : 467 en 2019 et 362 en 2020.
	Contribuer au renforcement de la mixité sociale aux différentes échelles territoriales (département >EPCI>quartier)	Objectif sur 1er quartile. Objectif sur publics prioritaires.	Objectifs respectés en 2019 et 2020.
	Être un partenaire de premier plan pour les intercommunalités dans la mise en œuvre de leur politique de peuplement	Application des conventions intercommunales d'attribution (CIA), découlant des conférences intercommunales du logement (sept)	Totalement mis en œuvre par la CA du Soissonnais. Pas engagé par la CA du pays de Laon et la CC du pays des Trois rivières. En cours pour les 4 autres EPCI.
	S'inscrire dans une politique d'attribution transparente et partenariale		Formalisation et mise en œuvre des politiques de peuplement et d'attribution (règlement intérieur CAL).
Engagements pris en matière de logements structures ou spécifiques			
	Production de foyers logements	Production de 250 logements équivalents (senior handicap, pension de famille, jeunes actifs...)	242 logements réalisés entre 2017 et 2021.

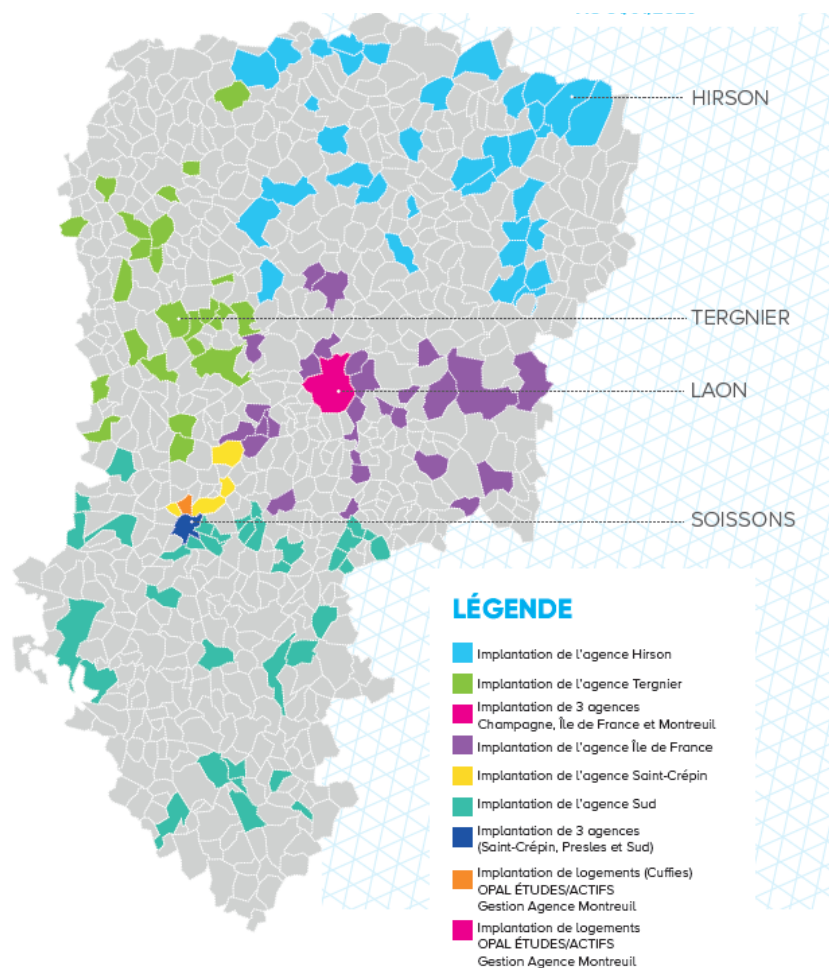
Source : chambre régionale des comptes, à partir des informations communiquées par l'OPAL.

Annexe n° 5. Organigramme des services depuis juin 2021



Source : office public de l'habitat de l'Aisne.

Annexe n° 6. Carte d'implantation des agences de l'office public de l'habitat de l'Aisne



Source : rapport d'activité de l'office public de l'habitat de l'Aisne 2020.

Annexe n° 7. Plan d'action du projet « OPAL'Action 2019-2021 »

1/ Valoriser la proximité auprès des locataires et des parties prenantes	2/ Être un acteur de l'aménagement du territoire au service des collectivités	3/ Capter de nouvelles sources de financement	5/ Renforcer notre organisation et accompagner nos équipes, au service de notre mission
1. Définir et mettre en place une politique « tranquillité » G. TOMBOIS 2. Poursuivre la mise en place d'une politique globale de prévention et d'accompagnement des situations de fragilité N. MOINAT 3. Définir et mettre en place une nouvelle politique « propreté » C. SIMONNOT 4. Définir et mettre en place un plan d'amélioration de la gestion des demandes d'intervention C. SIMONNOT 5. Définir et mettre en place une stratégie « mon Opal numérique » C. SIMONNOT 6. Expérimenter des services à destination des jeunes actifs / étudiants O. DESCHAMPS 7. Intensifier la politique de maintien à domicile des seniors N. MOINAT 8. Définir et mettre en place un « programme fidélité » C. PLANCKAERT 9. Structurer, développer et animer une nouvelle politique de développement social et urbain (dont sport, culture, etc.) D. DUBREUIL 10. Déployer la stratégie de communication, dialogue et implication des clients locataires A. CHAPELET	1. Actualiser le Plan Stratégique de Patrimoine A. LE GALL 2. Mettre en place un dispositif de pilotage de la stratégie du patrimoine et d'entretien du parc, de son évolutivité A. LE GALL 3. Définir et mettre en place la politique de peuplement, d'attribution et mutation C. PLANCKAERT 4. Renforcer, optimiser et consolider la politique d'Insertion par l'activité économique et de soutien à l'accès à l'emploi S. PATTIN 5. Expérimenter une démarche d'insertion économique à destination de ses locataires S. PATTIN 6. Définir la stratégie opérationnelle de rapprochement avec Reims habitat H. EUZEN	1.Optimiser le prix de revient des opérations D. BASIN 2.Mettre en place une politique d'achats G. TOMBOIS 3.Définir et mettre en place un plan d'action d'optimisation du taux d'occupation du parc C. PLANCKAERT 4.Mettre en place et déployer un plan d'action de diminution de l'impayé C. SIMONNOT 5.Définir une stratégie de maîtrise des charges récupérables en prenant en compte la capacité financière des ménages C. PAINVIN 6.Redéfinir la politique de loyers pour optimiser les ressources financières de l'Office, en prenant en compte la capacité financière des ménages A. BASSET 7.Définir une stratégie de diversification JD. MEGE 8.Définir une stratégie de commercialisation en vente HLM C. PLANCKAERT 9.Définir et mettre en place une stratégie d'ingénierie financière pour optimiser les financements de projets C. DEBUIRE	1.Définir et mettre en place une politique de Qualité de Vie au Travail L. SCAT 2.Définir la politique de développement des compétences et accompagnement des parcours professionnels (GPEC) L. SCAT 3.Définir et mettre en place une politique de management H. EUZEN 4.Poursuivre, actualiser et animer un dispositif de contrôle interne J. REINERS 5.Mise en conformité RGPD C. SIMONNOT 6.Mettre en place un dispositif d'amélioration continue (Qualité) C. ANDRE 7.Définir et mettre en place un kit de communication interne L. SCAT 8.Poursuivre et actualiser notre stratégie de communication A. CHAPELET 9.Centraliser, écrire, diffuser et valoriser la Politique environnementale A. ABDESLEM 10. Mettre en place et animer un « Lab' Performance » H. EUZEN 11. Mettre en place, animer et faire vivre (sur le long terme) un « Lab' Innovation » P. PICAN

Source : chambre régionale des comptes, à partir du plan d'action 2019-2021 OPAL'Action.

Annexe n° 8. Situation financière rétrospective de l'OPAL

(en €)	Avant fusion avec l'OPH de Laon		Après fusion avec l'OPH de Laon			Évolution	Évolution
	2017	2018	2019	2020	2021 (Prévision de clôture) ⁷⁹	2019/2018	2020/2019
Produits d'exploitation	47 959 524	47 427 335	64 837 024	65 039 159	68 250 981	37 %	0 %
<i>dont ventes de parcelles</i>	<i>903 349</i>	<i>477 937</i>	<i>203 678</i>	<i>181 637</i>	<i>nc</i>	<i>- 57 %</i>	<i>- 11 %</i>
<i>dont récup. charges locatives</i>	<i>5 471 971</i>	<i>5 516 533</i>	<i>9 469 468</i>	<i>8 862 792</i>	<i>9 065 337</i>	<i>72 %</i>	<i>- 6 %</i>
<i>dont loyers</i>	<i>35 530 441</i>	<i>34 356 459</i>	<i>51 113 927</i>	<i>50 913 217</i>	<i>51 185 823</i>	<i>49 %</i>	<i>0 %</i>
<i>dont activités annexes</i>	<i>3 955 255</i>	<i>4 412 989</i>	<i>15 122</i>	<i>30 870</i>	<i>nc</i>	<i>- 100 %</i>	<i>104 %</i>
<i>dont reprises amortissements, dépréciations et provisions</i>	<i>640 477</i>	<i>878 014</i>	<i>2 043 692</i>	<i>3 091 114</i>	<i>2 538 049</i>	<i>133 %</i>	<i>51 %</i>
Produits financiers	127 150	89 467	156 011	151 919	155 000	74 %	- 3 %
Produits exceptionnels	2 877 173	2 416 817	9 902 529	7 128 750	6247551	310 %	- 28 %
<i>dont produits de cessions</i>	<i>650 502</i>	<i>189 754</i>	<i>2 225 298</i>	<i>2 461 695</i>	<i>1 166 745</i>	<i>1 073 %</i>	<i>11 %</i>
Total des produits	50 963 847	49 933 609	74 895 565	72 319 827	74 653 532	50 %	- 3 %
Charges d'exploitation	42 178 319	44 992 623	62 227 631	61 075 220	65 203 793	38 %	- 2 %
<i>dont achats stockés</i>	<i>1 626 907</i>	<i>2 182 385</i>	<i>2 732 751</i>	<i>2 262 013</i>	<i>1 944 184</i>	<i>25 %</i>	<i>- 17 %</i>
<i>dont services extérieurs</i>	<i>9 917 237</i>	<i>11 027 725</i>	<i>17 764 427</i>	<i>16 957 648</i>	<i>19 472 625</i>	<i>61 %</i>	<i>- 5 %</i>
<i>dont impôts, taxes et versements assimilés</i>	<i>6 992 672</i>	<i>7 029 884</i>	<i>10 796 390</i>	<i>10 758 650</i>	<i>11 122 580</i>	<i>54 %</i>	<i>0 %</i>
<i>dont charges de personnel</i>	<i>10 366 947</i>	<i>10 565 278</i>	<i>10 358 678</i>	<i>10 748 747</i>	<i>10 814 608</i>	<i>- 2 %</i>	<i>4 %</i>
<i>dont dotations amortissements, dépréciations et provisions</i>	<i>12 727 472</i>	<i>13 628 882</i>	<i>19 383 983</i>	<i>18 068 956</i>	<i>18 081 686</i>	<i>42 %</i>	<i>- 7 %</i>
<i>dont autres charges de gestion courante</i>	<i>547 084</i>	<i>558 469</i>	<i>1 191 402</i>	<i>2 279 206</i>	<i>2 962 180</i>	<i>113 %</i>	<i>91 %</i>
Charges financières	3 597 900	3 559 482	3 743 162	3 636 987	3 306 346	5 %	- 3 %
Charges exceptionnelles	908 670	1 118 266	4 141 339	3 464 919	1 703 893	270 %	- 16 %
Total des charges	46 684 888	49 670 371	70 112 131	68 177 126	70 214 032	41 %	- 3 %
Résultat comptable de l'exercice	4 278 959	263 238	4 783 434	4 142 701	4 439 500		
Capacité d'autofinancement⁸⁰	14 470 343	11 575 221	20 102 797	16 335 821	15 106 253	73,67 %	- 18,74 %
Remboursements emprunts locatifs	- 10 936 691	- 10 429 376	- 12 910 703	- 11 609 191	- 11 186 826	23,79 %	- 10,08 %
Dotations aux amortissements des charges intérêts compensateurs à répartir	- 176 843	- 93 637	- 34 929	- 5 811	- 181	- 62,70 %	- 83,36 %

⁷⁹ Source : document OPAL présenté lors du conseil d'administration du 17 décembre 2021 et réponse complémentaire adressée par courriel le 13 janvier 2022.

⁸⁰ Capacité d'autofinancement suivant les dispositions du plan comptable général = résultat de l'exercice + dotations aux amortissements et aux dépréciations (c/68) – reprises sur amortissements et dépréciations (c/78) + valeurs comptables des éléments d'actifs cédés, démolis, remplacés, mis au rebut (c/675) - produits des cessions d'éléments d'actifs (c/775) – quote-part des subventions d'investissement virée au résultat de l'exercice (c/777).

(en €)	Avant fusion avec l'OPH de Laon		Après fusion avec l'OPH de Laon			Évolution	Évolution
	2017	2018	2019	2020	2021 (Prévision de clôture) ⁷⁹	2019/2018	2020/2019
Autofinancement net HLM⁸¹	3 356 809	1 052 208	7 157 165	4 720 819	3 919 427	580,20 %	- 34,04 %
Ratio d'autofinancement ⁸²	8,3 %	2,7 %	13,9 %	9,2 %	7,63 %		
Dépenses d'investissement	22 799 000	25 797 000	23 359 000	16 813 000	40 589 545	- 9,45 %	- 28,02 %
<i>dont investissements neufs</i>	<i>19 325 000</i>	<i>19 978 000</i>	<i>17 016 000</i>	<i>9 358 000</i>	<i>37 239 012</i>	-14,83 %	- 45,00 %
<i>dont améliorations</i>	<i>3 474 000</i>	<i>6 819 000</i>	<i>6 344 000</i>	<i>7 455 000</i>	<i>3 350 533</i>	- 6,97 %	17,51 %
Nouveaux emprunts	19 554 000	18 415 000	16 641 000	15 208 000	28 257 310	- 9,63 %	- 8,61 %
Encours de dette	253 841 000	257 849 000	260 894 000	257 302 000	269 261 340	1,18 %	- 1,38 %
Capacité de désendettement ⁸³	17,54	22,28	12,98	15,75	17,82		
Fonds de roulement à terminaison ⁸⁴	16 085 000	10 943 000	12 679 000	19 485 000	21 078 694	15,86 %	53,68 %
Potentiel financier à terminaison ⁸⁵	8 244 000	2 481 000	4 158 000	7 821 000	nc	67,59 %	156,71 %
Trésorerie au 31.12	21 799 000	18 598 000	32 362 000	35 247 000	39 690 138	74,01 %	8,91 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des états réglementaires 2017 à 2020 et des prévisions de clôture d'exercice de l'OPAL pour 2021.

nc : non communiqué.

⁸¹ Autofinancement net HLM = capacité d'autofinancement - remboursement des emprunts locatifs - dotations aux amortissements des charges intérêts compensateurs à répartir.

⁸² Ratio d'autofinancement = autofinancement net HLM / [total produits financiers (c/76) + total produits d'activité (c/70) - charges récupérées (c/703)].

⁸³ Capacité de désendettement = encours de dette / capacité d'autofinancement.

⁸⁴ Prise en compte de ce qui reste à régler, à encaisser et des subventions à recevoir.

⁸⁵ Idem 83.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Hauts-de-France
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France
14 rue du Marché au Filé - 62012 Arras cedex

Adresse mél : hautsdefrance@ccomptes.fr