



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

XL Habitat, office public de l'habitat  
départemental des Landes  
(Département des Landes)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document , qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 4 mai 2022.

## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	3
RECOMMANDATIONS.....	5
1 ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE .....	6
2 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ORGANISME ET CHAMP DU CONTROLE .....	6
2.1 Le contexte : le logement social en France .....	6
2.2 Présentation de l'OPH des Landes.....	7
2.3 Méthodologie et champ du contrôle .....	7
3 LE PARC LOCATIF DE L'OFFICE .....	8
3.1 Le taux de vacance et le taux de rotation .....	8
3.2 La demande de logements sociaux .....	10
4 LES SUITES DONNÉES AU CONTRÔLE DE L'ANCOLS.....	12
4.1 Le recouvrement des créances .....	12
4.2 La durée du temps de travail .....	12
4.3 La dissociation de la location d'une aire de stationnement et du bail du logement.....	13
4.4 La publication de la charte d'attribution des logements et du règlement intérieur de la commission d'attribution des logements.....	13
5 LA STRATÉGIE DE L'OFFICE .....	14
5.1 Le plan stratégique du patrimoine et la convention d'utilité sociale .....	14
5.2 Le respect des objectifs fixés par le plan stratégique du patrimoine (PSP).....	15
5.2.1 Les objectifs relatifs au parc existant.....	15
5.2.2 Les objectifs relatifs au développement du patrimoine .....	16
5.3 La politique de l'office en faveur de l'accession sociale à la propriété.....	17
5.4 L'intervention de l'office dans le cadre de la politique de la ville (conventions ANRU).....	19
6 LES SUITES DONNÉES AU PRÉCÉDENT CONTRÔLE DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES .....	19
6.1 Le contenu du rapport annuel d'activité et du règlement intérieur .....	19
6.2 Les tableaux de bord de suivi de l'activité et la formalisation des procédures comptables et financières .....	19
6.3 Les annexes au compte financier .....	20
6.4 La régie des tickets restaurant.....	20
7 L'INFORMATION DONNÉE SUR LE SITE INTERNET DE L'OFFICE ET LA LUTTE CONTRE LA « FRACTURE NUMÉRIQUE » .....	20
8 LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	21
8.1 Les méthodes d'amortissement des biens .....	21
8.2 Le passage à la comptabilité commerciale.....	21
9 L'ANALYSE FINANCIÈRE.....	22
9.1 Le contrôle précédent de la chambre régionale des comptes.....	22
9.2 Les différentes méthodologies d'analyse financière des offices publics de l'habitat ...	22
9.3 L'évolution de l'exploitation .....	23

9.4 L'évolution de la capacité d'épargne de l'office .....	25
9.5 L'évolution de l'endettement de l'office .....	26
9.6 Conclusion sur la situation financière .....	29
10 LE SYSTÈME D'INFORMATION .....	30
10.1 Champ du contrôle .....	30
10.2 La gouvernance informatique .....	30
10.3 L'environnement informatique .....	30
10.4 La sécurité du système d'information .....	31
10.5 La sécurisation des données à caractère personnel .....	32

## SYNTHÈSE

L'office public de l'habitat (OPH) XL Habitat gère près de 10 500 logements locatifs sociaux, soit près de 80 % du parc social du département des Landes.

L'office a connu deux évolutions importantes au cours de la période. La première est son absorption, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, de l'OPH municipal de Dax et d'une entreprise sociale de l'habitat (ESH), Habitat Landes Océanes (HLO). À la suite de cette fusion, le parc géré par XL Habitat a été accru de plus de 3 000 logements locatifs. Le second changement important a été le basculement en comptabilité commerciale de l'office au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

La chambre régionale des comptes note que la gestion de l'office s'est très nettement améliorée par rapport à son précédent contrôle, qui avait donné lieu à l'envoi d'un rapport d'observations définitives en 2010. Alors qu'elle avait relevé l'importance de la vacance, le taux de vacance de l'office est aujourd'hui nettement inférieur à celui habituellement constaté dans les organismes HLM. Par ailleurs, le nombre de logements réhabilités a très fortement augmenté et l'objectif de l'office est d'avoir rénové tous ses logements les plus énergivores au plus tard en 2023. Enfin, XL Habitat dispose aujourd'hui de très nombreux tableaux de bord de suivi de sa gestion et a formalisé ses procédures budgétaires et comptables.

Sur le plan financier, la situation de l'office est satisfaisante. Le coût de gestion des logements ne représente, en 2020, que 19,9 % du montant des loyers contre un taux médian de 25,3 % selon l'Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols). La capacité d'autofinancement (CAF) courante de l'office s'élève en 2020 à 43,4 % du chiffre d'affaires pour une médiane des OPH de 38,6 %. En ce qui concerne son endettement, le positionnement de l'office peut paraître moins favorable mais sa capacité de désendettement, c'est-à-dire le nombre d'années qu'il faudrait à XL Habitat pour rembourser sa dette en y consacrant l'intégralité de son autofinancement courant, n'est que très légèrement supérieure à la médiane des OPH : 15,7 années en 2020 contre 15,6 années au niveau médian. Cette appréciation positive portée sur la situation financière de l'office doit être toutefois nuancée par le poids des créances sur les locataires partis, qui pourrait peser sur l'autofinancement de XL Habitat, si ces dernières étaient admises en non-valeur, et par les conséquences d'une augmentation du taux du livret A, qui renchérisse mécaniquement le coût des emprunts contractés auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

En revanche, le faible taux de rotation au sein du parc de l'office est à relever. Cet indicateur mesure la part des logements ayant changé d'occupant dans l'année. Certes, le taux de rotation des organismes HLM a récemment baissé en raison de la crise sanitaire mais le taux de rotation de XL Habitat est devenu inférieur aux niveaux régional et national en 2019, soit avant la pandémie. Comme l'a souligné à plusieurs reprises la Cour des comptes, la faiblesse du taux de rotation entraîne un blocage du parc social, qui est de moins en moins ouvert à de nouveaux entrants, en particulier les populations plus jeunes. Or, seulement 11 % des locataires de l'office ont moins de 36 ans. Dans sa réponse, la directrice générale de l'office évoque plusieurs facteurs explicatifs de la diminution du taux de rotation, en particulier l'augmentation du prix des loyers dans le secteur privé.

L'une des solutions pour accroître le taux de rotation serait de favoriser la sortie du parc social grâce à l'accession sociale à la propriété. Cette politique mériterait d'être développée par l'office, d'autant plus qu'elle entre parfaitement dans le cadre des objectifs définis par le plan départemental de l'habitat (PDH) du département des Landes pour les années 2021-2027. En réponse, il est indiqué que l'office est conduit à mener une politique plus active en faveur de l'accession sociale à la propriété en raison de la tension sur l'immobilier et le foncier dans le département des Landes.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** Mettre en place toute mesure propre à augmenter le taux de rotation au sein du parc de l'office afin de le rapprocher des moyennes régionale et nationale.

*[Non mise en œuvre]*

**Recommandation n° 2 :** Développer la politique de l'office en faveur de l'accession sociale à la propriété.

*[En cours de mise en œuvre]*

**Recommandation n° 3 :** Renforcer le contenu informatique du site internet de l'office en permettant aux locataires et aux citoyens de prendre connaissance des délibérations ainsi que des procès-verbaux du conseil d'administration.

*[En cours de mise en œuvre]*

**Recommandation n° 4 :** Mettre à jour le registre des traitements relatif à la collecte des données personnelles par le système d'information de l'office.

*[En cours de mise en œuvre]*

## 1 ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

Le présent contrôle de l'office public de l'habitat (OPH) départemental des Landes, à compter de l'année 2015, s'inscrit dans le cadre des travaux prévus au programme de contrôle de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine (CRC) pour l'année 2021.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à Mme Maryline Perronne, directrice générale durant toute la période sous revue, par lettre du président de la chambre régionale des comptes en date du 6 octobre 2021. Une lettre d'information a également été adressée au président du conseil d'administration, M. Xavier Fortinon.

L'entretien préalable de fin d'instruction, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est déroulé le 24 novembre 2021 avec la directrice générale.

Lors de son délibéré du 19 janvier 2022, la chambre régionale des comptes a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées par courrier en date du 14 février 2022 à la directrice générale. Cette dernière a répondu par lettre en date du 1<sup>er</sup> avril 2022, enregistrée au greffe de la chambre régionale des comptes le même jour.

Lors de sa séance du 4 mai 2022, la chambre régionale des comptes a formulé les observations définitives qui figurent au présent rapport.

## 2 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ORGANISME ET CHAMP DU CONTROLE

### 2.1 Le contexte : le logement social en France

L'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) précise que le droit à un logement décent et indépendant est garanti par l'État à toute personne qui n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Par ailleurs, en vertu de l'article L. 301-1 du code précité, « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir* ».

Quatre types de structures gèrent l'essentiel du parc de logements locatifs sociaux : des offices publics de l'habitat (OPH), qui sont des établissements publics à caractère industriel et commercial, des « entreprises sociales pour l'habitat » (ESH), qui sont des sociétés anonymes dont l'objet social est toutefois strictement défini et délimité par le CCH, afin de restreindre le caractère lucratif de leur activité, des sociétés d'économie mixte (SEM) et des sociétés coopératives (COOP).

Le parc social français est constitué, au 1<sup>er</sup> janvier 2019, de près de 5,2 millions de logements qui sont ainsi répartis selon le rapport d'activité 2020 de l'Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols) : 45 % pour les ESH, 44 % pour les OPH, 8 % pour les SEM et 2 % pour les COOP, le 1 % restant l'étant entre divers opérateurs.

## 2.2 Présentation de l'OPH des Landes

L'OPH XL Habitat gère, au 31 décembre 2020, 10 529 logements locatifs, soit 80 % du parc social du département des Landes. Il est le premier bailleur social du département. Son parc social a été accru de près de 3 000 logements à la suite de son absorption, au 1<sup>er</sup> janvier 2015, de l'OPH de Dax et de l'ESH Habitat Landes Océanes (HLO).

L'OPH n'est pas concerné par le regroupement imposé par la loi « évolution du logement, de l'aménagement et du numérique », dite « loi ÉLAN », du 23 novembre 2018. En effet, bien qu'en dessous du seuil minimal de 12 000 logements fixé pour ce regroupement, XL Habitat en est exclu car il est le seul bailleur social à avoir son siège dans le département, exception prévue par cette loi, les autres bailleurs sociaux présents dans les Landes ayant leur siège social à l'extérieur de ce département.

Si le parc social est réparti sur 139 communes landaises, les deux agglomérations principales du département, Mont-de-Marsan et Dax, concentrent près de la moitié des logements de XL Habitat. Le classement en quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) concerne 18 % du parc social de l'office en 2020, ce qui est inférieur au taux en France métropolitaine en 2020 (29,4 %) et en Nouvelle-Aquitaine (23,4 %). Au total, XL Habitat loge près de 30 000 personnes, soit 7,3 % de la population du département des Landes.

## 2.3 Méthodologie et champ du contrôle

L'office a été récemment contrôlé par l'Ancols. Créée par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR », elle se substitue à la Mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos). Établissement public placé sous la double tutelle des ministères chargés du logement et de l'économie, ses missions sont définies à l'article L. 342-2 du CCH. Il lui appartient notamment de contrôler le respect des textes applicables par les organismes de logement social (OLS) ainsi que leur efficacité et l'efficience de leur gestion.

Dans son rapport en date de novembre 2019, l'Ancols avait mis en avant les points forts de XL Habitat : un rôle social avéré, un développement dynamique orienté sur les territoires tendus, un patrimoine de qualité et en bon état d'entretien et une situation financière saine entretenue par une bonne performance d'exploitation. La chambre régionale des comptes a examiné les suites données à certaines observations plus critiques de la part de l'Ancols. La manière dont l'OPH avait tenu compte des remarques formulées par la chambre dans son précédent rapport d'observations définitives (ROD) du 27 mai 2010 a également été examinée.

En dehors du suivi des suites données à ces deux contrôles, le présent contrôle a porté sur les points suivants : le parc locatif de l'office, sa stratégie, l'information donnée au citoyen sur son site internet et la lutte contre la « fracture numérique », la fiabilité des comptes et l'analyse financière et son système d'information.

### 3 LE PARC LOCATIF DE L'OFFICE

#### 3.1 Le taux de vacance et le taux de rotation

Le taux de vacance globale rapporte le nombre de logements vacants au total des logements proposés à la location. La vacance des logements peut être due à plusieurs causes. La vacance dite « technique » signifie que les logements ne peuvent être occupés pour des raisons techniques, par exemple à cause de la réalisation de travaux de réhabilitation. Il existe aussi une vacance dite « frictionnelle », liée au délai nécessaire pour relouer un logement entre deux locataires. Enfin, la vacance dite « structurelle » correspond aux logements disponibles à la location depuis plus de trois mois. Elle peut signifier une inadéquation entre l'offre et la demande de logement social.

Pour XL Habitat, la situation s'est nettement améliorée depuis le contrôle précédent de la chambre régionale des comptes, qui avait relevé le nombre important de logements vacants. Ainsi, le rapport de l'Ancols fait état d'un taux de vacance structurelle de près de 0,5 en octobre 2018. Ce taux est nettement inférieur au niveau constaté au 31 décembre 2018 au niveau régional (1,3 %) et national (1,4 % pour la France métropolitaine). Le taux de vacance global, c'est-à-dire toutes causes confondues, a même baissé depuis le contrôle réalisé par l'Ancols : il est en effet passé de 2,8 % au 31 décembre 2018 à 1,2 % au 31 décembre 2019 avant de légèrement remonter à 1,5 % au 31 décembre 2020. Les dernières données comparatives disponibles fournies par le ministère chargé du logement<sup>1</sup> indiquent un taux de vacance global au 31 décembre 2019 de 2,7 % au niveau régional et national (France métropolitaine) alors que celui de l'office n'est que de 1,2 %.

Le « taux de rotation » (ou « taux de mobilité ») mesure la part des logements ayant changé d'occupant dans l'année à l'exception des cas de premier emménagement. Le rapport de l'Ancols ne fait pas mention de ce taux de rotation car il prend en compte les données de l'année 2017, année durant laquelle le taux de rotation de XL Habitat est encore proche des moyennes régionale et nationale. Mais, depuis son contrôle, le taux de rotation de l'office a baissé, étant inférieur, en 2019, à celui de la région et de la France métropolitaine : soit 7,7 % contre 10,4 % au niveau régional et 9 % au niveau national.

La faiblesse du taux de rotation dans le parc social est une problématique qui a été évoquée à plusieurs reprises dans les rapports nationaux des juridictions financières. Ainsi, le rapport public thématique de la Cour des comptes, publié en février 2017, intitulé « Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés », souligne qu'une augmentation du taux de rotation du parc social est un levier à utiliser pour augmenter l'offre de logements sociaux. En effet, *« l'effort public est largement orienté vers la construction, alors que le flux de logements proposés à l'attribution dépend essentiellement de la rotation du parc social : seulement un ménage sur six accède au parc social du fait de l'offre nouvelle, contre cinq sur six du fait d'une offre provenant du parc existant. Pour proposer plus de logements sociaux à la location, procéder à une gestion plus active du stock des logements existants est un levier plus puissant que la construction. Une meilleure gestion du parc doit conduire à augmenter le taux de rotation et le volume de logements proposés à l'attribution »*. Dans son document « stratégie de finances publiques pour la sortie de crise » de juin 2021, la Cour des comptes fait remarquer que le parc social est bloqué en raison du faible taux de rotation. Dans

---

<sup>1</sup> Les organismes de logement social. Les chiffres-clés 2019.

l'une de ses notes consacrées aux « enjeux structurels pour la France », publiée le 18 novembre 2021, intitulée « Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis », elle met de nouveau l'accent sur le blocage du parc social : *« le parc social français, particulièrement vaste, est en fait de moins en moins ouvert à de nouveaux entrants, l'âge moyen de ses occupants dépassant désormais 50 ans. Ainsi, en dépit de nouvelles constructions et de mécanismes correctifs censés mieux articuler les territoires et les acteurs, le droit au maintien dans les lieux explique la faible rotation des locataires du parc social. L'entrée de nouveaux ménages dans ce parc est de plus en plus difficile, notamment pour les jeunes travailleurs modestes, même s'ils occupent des emplois considérés comme essentiels, et les ménages précaires, dont le profil est jugé à risque par les bailleurs disposant de contingents d'attributions ».*

Le taux de rotation de l'office a encore baissé entre 2019 et 2020 en raison de l'impact de la crise sanitaire. Il s'élève à seulement 5,7 % en 2020. Dans sa réponse, l'ordonnatrice invoque trois éléments pour expliquer la baisse du taux de rotation : l'insuffisance de l'offre en logements, le faible pouvoir d'achat des ménages et des parcours résidentiels devenus plus difficiles. À cet égard, elle précise que l'attractivité du département des Landes a, en quelques années, creusé l'écart entre les loyers privés et publics et que la part de la location touristique dans la location privée a augmenté.

La faiblesse du taux de rotation a pour corollaire un vieillissement de ses locataires : 27 % de locataires ont plus de 66 ans, contre 23 % en 2015. Seulement 11 % des locataires ont moins de 36 ans. L'accueil des jeunes fait pourtant partie des missions que l'office s'est fixé dans le cadre de la convention d'utilité sociale (CUS) 2019-2024 qu'il a signée avec l'État. Par ailleurs, le plan départemental de l'habitat (PDH) 2021-2027 du département des Landes met l'accent sur les difficultés d'accès au logement des jeunes : *« 19 % des jeunes de moins de 30 ans landais sont pauvres (12 % pour l'ensemble des foyers fiscaux). Les jeunes disposent de ressources faibles, souvent précaires (...). Pour ces jeunes, l'accès au logement constitue un frein, une difficulté supplémentaire. Il fragilise la continuité des parcours, rend plus délicate l'entrée dans la vie active des jeunes salariés, contrarie leur installation sur les territoires ».*

L'un des objectifs de la loi « ÉLAN » susmentionnée est de favoriser la mobilité au sein du parc social. À cette fin, la loi institue un réexamen périodique, tous les trois ans à compter de la date de signature du contrat de location, de la situation « sociale » des locataires en zones tendues par les commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (article L. 442-5-2 du CCH). À l'issue de cet examen, cette commission doit éventuellement proposer un logement mieux adapté aux besoins des locataires. Le droit au maintien dans les lieux n'est pas remis en cause, mais le bailleur doit travailler avec les locataires pour leur proposer un logement plus adapté.

Interrogé sur la mise en œuvre du réexamen périodique de la situation des locataires prévu par cette loi, XL Habitat a produit un document attestant d'un récent engagement dans ce processus d'examen des conditions d'occupation des logements, en janvier 2022. Compte tenu de la baisse de son taux de rotation, l'office aurait dû mettre en œuvre cette obligation bien avant cette date.

Dans sa réponse, la directrice générale de l'OPH indique que la commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (Caleol) a commencé l'étude des situations de sous-occupation et de suroccupation des logements situés en zone tendue, soit près de 2 000 logements, à partir des résultats de l'enquête sur l'occupation sociale du patrimoine réalisée à la fin de l'année 2021.

<b>Recommandation n° 1 : Mettre en place toute mesure propre à augmenter le taux de rotation au sein du parc de l'office afin de le rapprocher des moyennes régionale et nationale.</b>
---

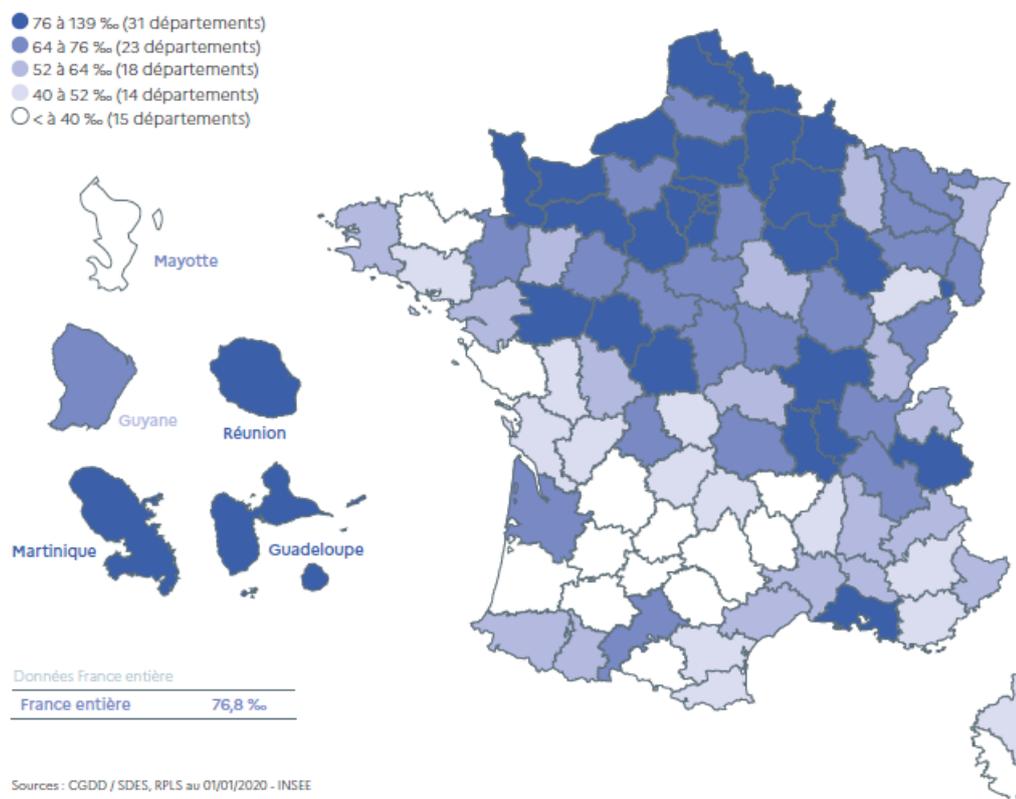
### 3.2 La demande de logements sociaux

La demande de logement locatif social dans le département des Landes a considérablement augmenté depuis le dernier contrôle de la chambre régionale des comptes. Son rapport d'observations définitives de 2010 relevait en effet que près de 3 500 demandes étaient en instance en 2009. À la fin de l'année 2019, le nombre de demandes en cours était d'environ 8 300.

La forte poussée de la demande de logement social n'est pas propre au département des Landes. L'Ancols a publié, en juillet 2021, un tableau de bord sur les attributions de logements sociaux en 2019 à partir des données fournies par le système national d'enregistrement des demandes de logement locatif social (SNE), qui est géré par les services placés sous l'autorité du ministre chargé du logement. L'Ancols fait remarquer que l'année 2019 confirme un phénomène devenu structurel en France, à savoir que la demande de logement est de plus en plus difficile à satisfaire. Le taux d'attribution, c'est-à-dire le rapport entre les demandes satisfaites et le total des demandes déposées est, sur l'ensemble de la France métropolitaine, de 13 %, contre 18,7 % dans le département des Landes. Mais ce taux d'attribution peut varier fortement selon les zones. Dans Paris et sa proche couronne, par exemple, le taux d'attribution n'est que de 5 %, ce qui signifie qu'un demandeur sur vingt a pu accéder à un logement social en 2019. Dans les Landes, le taux d'attribution varie en 2019 entre 24,5 % pour la communauté d'agglomération (CA) du Grand Dax et 12,5 % pour la communauté de communes (CC) du Seignanx. Les écarts de taux d'attribution sont encore plus importants en 2021 : 32,7 % pour la CA du Marsan et 3,7 % pour la CC des Grands Lacs.

Plusieurs facteurs sont à prendre en compte pour expliquer l'augmentation du stock de la demande de logement locatif social depuis une dizaine d'années dans le département des Landes : le dynamisme démographique, l'évolution de la situation économique et sociale ou encore l'éclatement de la cellule familiale. Mais la cause essentielle de la très forte progression de ce stock est le déséquilibre entre l'offre et la demande de logements sociaux. En effet, le département des Landes ne compte que 32 logements sociaux pour 1 000 habitants alors que la médiane des densités départementales du parc social est de 65,4 logements pour 1000 habitants.

**Carte n° 1 : Densité du parc social au 1<sup>er</sup> janvier 2019**



Source : Ministère en charge du logement. Les organismes de logements sociaux. Les chiffres-clés 2019

Par ailleurs, la ville de Dax est la seule commune du département des Landes, sur les six concernées, à respecter la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite « loi SRU », qui impose à certaines communes d’avoir un pourcentage minimal de logements sociaux par rapport au nombre des résidences principales. Les écarts par rapport au seuil minimal de logements sociaux s’établissent comme suit :

**Tableau n° 1 : Écart entre le pourcentage de logements sociaux et le seuil fixé par la loi SRU**

Communes	% de logements sociaux (en 2020)	Taux légal
Mont-de-Marsan	16,5	20
Saint-Paul-lès-Dax	16,7	20
Saint-Pierre-du-Mont	14,9	20
Saint-Martin-de-Seignanx	17	25
Tarnos	20,5	25

Source : OPH XL Habitat

À cette augmentation de la demande doit répondre celle du nombre de logements à destination des ménages les plus modestes. À cet égard, la chambre régionale des comptes note que le logement social est l’une des priorités du PDH 2021-2027.

En tant que principal bailleur social du département, XL Habitat a un rôle majeur à jouer dans le développement du parc social en construisant de nouveaux logements, avec les autres OLS intervenant dans ce département. Le conseil départemental a réuni à son initiative une conférence départementale des bailleurs sociaux avec pour mission de mobiliser les organismes d'HLM sur les objectifs de production tout en coordonnant leurs interventions.

## **4 LES SUITES DONNÉES AU CONTRÔLE DE L'ANCOLS**

### **4.1 Le recouvrement des créances**

Le rapport de contrôle de l'Ancols a noté que le taux de recouvrement des loyers avait baissé en 2016 en raison de l'absorption par XL Habitat de l'office municipal de Dax et de l'ESH HLO, qui avaient des montants cumulés importants de créances locatives. L'Ancols a donc recommandé à l'office de se rapprocher du comptable public afin d'améliorer le recouvrement des créances, ce qui a été fait. Le taux de recouvrement, qui était de 98 % en 2016 s'établit en 2020 à 99,6 %. Il est supérieur à la médiane des OPH France entière, telle que calculée par l'Ancols<sup>2</sup>, qui est, pour cette même année, de 98,8 %.

L'Ancols, dans son analyse des créances, a fait remarquer que le poids des créances sur les locataires partis était particulièrement notable : ces créances représentant en effet, en 2017, près de 51 % du total des créances contre une médiane de 34,3 % pour les OPH sur l'ensemble du territoire.

Le montant des créances sur les locataires partis est passé de 2,7 millions d'euros (M€) en 2015 à 4,3 M€ en 2019, soit une progression d'1,6 M€. XL Habitat a décidé, en 2019 et en 2020, de considérer qu'une partie de ces créances, à hauteur de 1 M€, étaient devenues irrécouvrables, ce qui a entraîné une charge d'un montant équivalent pour l'office, les créances ayant été admises en non-valeur.

Cet apurement du passé a permis de réduire le stock de créances sur les locataires partis. Ce stock de créances « locataire partis » reste toutefois de 3,7 M€ en 2020, ce qui demeure très élevé au regard de la médiane des OPH : le ratio créances locatives/créances totales est en effet de 57,8 % pour l'office contre 27,8 % pour la médiane des OPH.

### **4.2 La durée du temps de travail**

L'Ancols a relevé que la durée annuelle du travail au sein l'office était, en 2018, de 1 540 heures pour une durée légale de 1 607 heures et que le nombre d'heures ainsi perdues par l'office équivalait à environ sept agents équivalent temps plein (ETP).

À la suite de cette remarque de l'Ancols, des échanges avec les organisations syndicales représentatives du personnel ont été engagées à la fin de l'année 2019. Le conseil d'administration de l'office a validé, dans sa séance du 7 décembre 2020, un nouvel accord sur

---

<sup>2</sup> Comme les autres médianes ci-après mentionnées dans le rapport.

le temps de travail, applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, qui respecte désormais le droit en vigueur.

La compensation salariale accordée aux agents correspond à 75 % de la valeur du temps de travail supplémentaire soit, selon l'estimation donnée par le conseil d'administration, une dépense supplémentaire pour l'office de près de 200 K€. Cette dernière doit être rapportée au coût total des dépenses de personnel qui s'élève à 6,7 M€ en 2020. Le coût de la compensation salariale est donc de l'ordre de 3 % de la charge salariale totale de l'office. Il est à noter, comme cela sera évoqué dans la suite de ce rapport, que les charges de personnel de l'office se situent en dessous du niveau habituellement constaté pour les OPH.

En ce qui concerne les fonctionnaires, qui représentent près du tiers des effectifs de l'office, la compensation salariale allouée en contrepartie de l'allongement du temps de travail est venue abonder l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), dans le respect des textes applicables.

### **4.3 La dissociation de la location d'une aire de stationnement et du bail du logement**

L'article L. 442-6-4 du CCH, dans sa rédaction issue de la loi « ALUR », dispose que la location des logements sociaux ne peut être subordonnée à la location d'une aire de stationnement et que les locataires peuvent renoncer à l'usage d'une telle aire. La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a précisé que l'application de ces dispositions était sans incidence sur la validité des baux conclus pour la location des logements.

Dans son rapport, l'Ancols a fait observer que, pour les logements qui disposent d'un stationnement payant sous la forme d'un garage ou d'une place de parking individualisée, le loyer mensuel de ce dernier, qui varie entre 15 € et 35 €, est intégré à tort au bail de location. Elle a donc demandé à l'office de régulariser la situation en donnant le choix à l'ensemble des locataires de prendre ou non à bail une aire de stationnement indépendante du logement.

Selon les informations communiquées par XL Habitat, il existerait encore près de 360 baux « composites », dans lesquels le parking ou le garage est lié au contrat de location. 90 baux sont aujourd'hui différenciés, car l'office, depuis la remarque de l'Ancols, fait signer des baux particuliers pour les aires de stationnement.

### **4.4 La publication de la charte d'attribution des logements et du règlement intérieur de la commission d'attribution des logements**

L'Ancols a noté que la charte d'attribution des logements et le règlement intérieur de la Caleol n'ont pas été rendus publics à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, contrairement aux dispositions de l'article R. 441-9 du CCH.

Ces deux documents sont désormais accessibles en téléchargement à la rubrique « devenir locataire » du site internet de l'office.

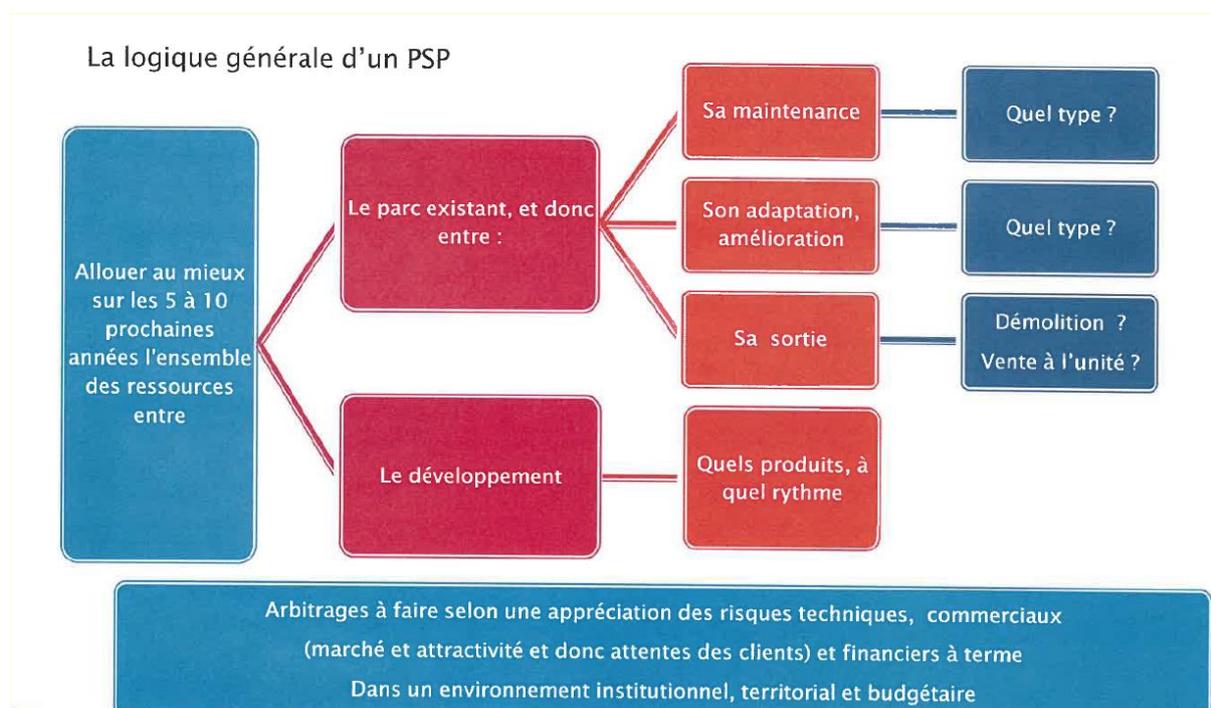
## 5 LA STRATÉGIE DE L'OFFICE

### 5.1 Le plan stratégique du patrimoine et la convention d'utilité sociale

Les deux documents stratégiques essentiels d'un OPH sont le plan stratégique du patrimoine (PSP) et la convention d'utilité sociale (CUS).

Le PSP comprend trois grands volets : le diagnostic patrimonial, la définition des orientations patrimoniales de l'office à 10 ans, globalement et pour chaque résidence et la politique de développement de l'organisme. Le PSP 2018-2027 de l'office a été approuvé par délibération en date du 1<sup>er</sup> octobre 2018.

Comme le montre bien le schéma ci-après, la question essentielle qui se pose à un organisme HLM est celle des moyens respectifs à consacrer au parc existant et à son développement.



Source : OPH XL Habitat

L'article L. 445-1 du CCH précise que les OPH concluent avec l'État, sur la base du PSP et en tenant compte des programmes locaux de l'habitat, une CUS, d'une durée de six ans. Celle signée par XL Habitat, en 2019, couvre la période 2019-2024.

L'un des intérêts de la CUS est qu'elle doit porter sur la qualité de service apportée aux usagers, en l'espèce les locataires. Celle d'XL Habitat fait allusion à une enquête de satisfaction qu'il a réalisée en 2017. Celle-ci, envoyée à tous les locataires pour un taux de réponse de 34 %, montre un taux de satisfaction de 80 % des locataires de leur logement et de 65 % pour l'entretien des espaces verts. Mais seulement 33 % des locataires sont satisfaits de la gestion des troubles de voisinage.

L'opinion des locataires sur la gestion des troubles de voisinage n'apparaît plus dans les résultats de l'enquête de satisfaction donnés par le rapport d'activité 2020, réalisée en octobre 2019 auprès d'un échantillon représentatif regroupant près de 20 % des locataires de l'office. Le taux de satisfaction globale des locataires est de 88,9 % et se décompose ainsi : 79 % sont satisfaits de leur résidence, 89 % du rapport qualité/prix de leur logement, 91 % de l'accueil et de l'écoute de la part des services de l'office et 79 % de la qualité de la gestion des demandes d'intervention. Deux points de vigilance sont toutefois indiqués : 68 % des locataires sont satisfaits de la voirie et des espaces publics et 69,2 % de la gestion des demandes d'intervention.

Enfin, la chambre régionale des comptes note que l'office a obtenu le label « Quali'HLM » délivré par l'Union sociale pour l'habitat (USH), qui est l'organisation représentative du secteur HLM regroupant cinq fédérations, dont la fédération nationale des offices publics de l'habitat. Pour obtenir ce label, l'office a dû définir, en concertation avec les locataires, une feuille de route orientée autour de cinq thématiques accompagnées de plans d'actions à mettre en œuvre : la définition, la formalisation et le suivi des objectifs qualité, l'entrée du locataire dans son nouveau logement, le traitement des réclamations et des demandes d'intervention, l'accueil, la communication et l'information du locataire et la propreté des parties communes et des espaces extérieurs.

## **5.2 Le respect des objectifs fixés par le plan stratégique du patrimoine (PSP)**

### **5.2.1 Les objectifs relatifs au parc existant**

L'office a la chance de pouvoir bénéficier d'un patrimoine relativement récent : l'âge moyen de son patrimoine est en effet de près de 33 ans contre 41 ans en moyenne dans les autres OPH<sup>3</sup>. Le patrimoine a été construit majoritairement après 1990. Seulement un tiers du parc a été construit avant 1975, dont moins de 1% des logements avant 1948.

Le PSP comprend une évaluation du patrimoine existant et de son attractivité. La grille d'évaluation élaborée par l'office comporte cinq critères, pondérés à hauteur de 20 % chacun : l'environnement urbain, la conception du produit, l'état du produit, le fonctionnement social (délinquance et vandalisme, problèmes de voisinage, conditions de gestion locative) et la commercialité (positionnement concurrentiel, facilité de commercialisation).

Une note a été attribuée selon ces critères afin de classer les logements dans cinq « gammes de qualité » :

- gamme 1 : très peu attractive ;
- gamme 2 : peu attractive ;
- gamme 3 : assez peu attractive ;
- gamme 4 : attractive ;
- gamme 5 : très attractive.

L'office estime que 95 % de son parc se situe dans les trois meilleures gammes de qualité, soit 65 % dans les gammes 5 et 4 et 30 % dans la gamme 3. Seulement 5 % du parc a été coté en gamme 2. Aucun logement n'est classé dans la gamme 1.

---

<sup>3</sup> Fédération des OPH. Les offices en chiffres.

Lors de son précédent contrôle, la chambre régionale des comptes avait souligné le très important retard pris dans les opérations de réhabilitation. En effet, à l'exception des seuls 132 logements réhabilités en 2005, rien n'avait été fait par l'office dans ce domaine. Entre le début de l'année 2015 et la fin de l'année 2021, 1 394 logements ont été réhabilités par XL Habitat, ce qui représente une moyenne annuelle de près de 200 logements.

La chambre régionale des comptes avait également relevé un écart important entre les prévisions du précédent PSP et les travaux effectifs, dont le volume était bien inférieur aux prévisions. Cela n'est plus le cas aujourd'hui. Le montant total des travaux réalisés sur le parc de l'office durant la période 2018-2020 (entretien courant, gros entretien, réhabilitations) s'élève à près de 54 M€<sup>4</sup>, soit une moyenne annuelle de 18 M€, supérieure aux prévisions du PSP (13,9 M€ de dépenses annuelles).

L'amélioration de la performance énergétique du parc géré par un organisme HLM est une priorité car, en premier lieu, elle permet de réduire les émissions de CO2 et donc de lutter contre le dérèglement climatique et, en second lieu, les locataires bénéficient d'une réduction de leurs factures de chauffage. Le rapport de l'Ancols relève que les diagnostics de performance énergétique (DPE) ont été établis pour l'ensemble des logements de l'office, ce qui est encore loin d'être le cas pour les autres parcs HLM néo-aquitains notamment. Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2019, le pourcentage de logements HLM dont le DPE avait été réalisé était de 80 % dans la région Nouvelle-Aquitaine et de 82 % en France métropolitaine<sup>5</sup>. Le PSP fixe comme objectif de ne plus avoir, en 2023, dans le parc de l'office des logements ayant un DPE en classe E, F ou G, soit les logements les plus énergivores. Le nombre de logements de l'OPH classés E, F et G est passé de 1 305 en 2018, selon le rapport de l'Ancols, à 806 logements au milieu de l'année 2021.

## 5.2.2 Les objectifs relatifs au développement du patrimoine

Le PDH 2021-2027 fixe un objectif de construction de 700 logements locatifs sociaux par an afin de résorber le retard du département des Landes en matière de parc social. Le PSP de l'office est fondé sur une hypothèse de construction de 350 logements par an, soit la moitié de l'objectif prévu au niveau départemental.

Avec une moyenne annuelle de 257 logements mis en service entre 2018 et 2021, le rythme de production de l'office est inférieur à celui prévu par le PSP (350 logements) mais supérieur au rythme de construction relevé par l'Ancols pour les années 2013-2017 (160 logements en moyenne annuelle). Il est toutefois à noter que le nombre de logements mis en service durant les années 2018-2020 est inférieur aux livraisons prévues par le PSP, soit un total de 587 logements livrés pour une prévision de 1 106 logements, entraînant un déficit de 519 logements (47 % des mises en service prévues par le PSP)<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Calcul effectué à partir des dossiers individuels de situation (DIS) transmis par XL Habitat à la fédération nationale des OPH.

<sup>5</sup> Ministère du logement : DataLab de novembre 2020. Le parc locatif social au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

<sup>6</sup> 207 logements livrés en 2018 contre 227 logements prévus ; 223 livraisons en 2019 contre 356 logements prévus et 157 logements mis en service en 2020 contre 523 logements prévus.

### 5.3 La politique de l'office en faveur de l'accession sociale à la propriété

La proportion des ménages propriétaires de leur logement, après avoir doublé depuis les années 1950, stagne depuis le début des années 2000 alors que l'aspiration à la propriété demeure très forte en France. Selon le PDH 2021-2027, 66 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale dans le département des Landes, ce qui est significativement au-dessus de la moyenne nationale (58 %). Mais, selon cette même source, seulement un tiers des 30 000 ménages landais qui disposent de bas revenus est propriétaire de son logement.

L'orientation 2 du PDH est de « maintenir la production de logements sociaux à haut niveau en locatif et en accession ». Elle met l'accent sur le nécessaire développement d'une offre d'accession sociale à la propriété complémentaire au locatif social. Le PDH fixe un objectif d'environ 350 logements par an en accession sociale à la propriété, soit la moitié de l'objectif annuel de construction de logements sociaux locatifs.

Le développement de l'accession sociale à la propriété n'est pas mentionné parmi les cinq missions de l'office intégrées dans la CUS, que sont :

- répondre aux besoins croissants des habitants ;
- privilégier la qualité de l'habitat ; tisser du lien social ;
- s'adapter à la diversité des besoins ;
- le développement des territoires ;
- répondre aux besoins croissants des habitants, en précisant qu'il s'agit de construire davantage de logements sans que l'accession sociale à la propriété ne soit explicitement mentionnée.

La CUS précise que la vente de logements locatifs HLM a un objectif social dans la mesure où « elle permet à des habitants qui ne le pourraient pas dans le marché traditionnel d'accéder à la propriété ».

Pour l'Ancols, l'office devait développer sa politique de vente : « la stratégie de vente est à évaluer au regard des faibles résultats et des besoins en fonds propres nécessaires au développement soutenu de l'office ». Dans son analyse financière prévisionnelle, l'Ancols a prévu une vente de logements au rythme de 38 par an au cours des années 2018 à 2020. XL Habitat est encore loin de ce rythme n'ayant réalisé qu'un peu plus de 19 ventes en moyenne annuelle, soit la moitié de celles envisagées par l'Ancols<sup>7</sup>. Le nombre de ventes progresse toutefois par rapport à la période 2013-2017 (27 logements vendus, soit près de cinq logements par an, selon le rapport de l'Ancols).

En plus de la vente de leurs logements, les organismes HLM peuvent faciliter l'accession sociale à la propriété en construisant des logements dits « logements PSLA ». L'objet du prêt social de location-accession (PSLA) est de faciliter l'accès à la propriété d'un ménage modeste sans apport initial. Le ménage loue d'abord le logement neuf agréé par l'État et verse une redevance puis peut en devenir propriétaire à un tarif préférentiel et bénéficier d'aides à l'achat. Le rapport de l'Ancols, dans une sous-partie consacrée à l'accession sociale note que « l'activité d'accession sociale reste modérée au regard des opportunités présentées » alors que la commercialisation de logements PSLA construits dans les zones côtières tendues et vendus à un

---

<sup>7</sup> L'évolution du nombre de ventes réalisées par l'office est la suivante : en 2018, 20 logements (dont 18 aux locataires en place et deux ventes à des non occupants (logements vacants) ; en 2019, 21 logements (dont 20 aux locataires en place) et en 2020, 17 logements aux locataires en place.

prix de vente attractif est garantie. Pourtant, comme le constate la CUS, « *la production en accession sociale de l'office reste une activité marginale, moins de 20 logements ces dernières années* ».

Un organisme HLM peut aujourd'hui développer l'accession sociale à la propriété grâce au montage juridique innovant, qui associe un office foncier solidaire (OFS) à la conclusion d'un bail réel solidaire (BRS). Le PDH 2021-2027 fait d'ailleurs allusion au BRS comme outil au service de l'accession à la propriété des ménages les plus modestes.

Le BRS repose sur la dissociation de la propriété du bâti de celle du foncier, ce qui permet d'abaisser le prix du foncier, en particulier dans les zones tendues où il peut représenter une part très importante du prix d'achat d'un logement. Un bail de longue durée est signé entre l'OFS, qui reste propriétaire du foncier à long terme, et l'acheteur du bâti. Le BRS signé entre l'OFS et le preneur encadre le prix de revente du logement, afin d'assurer le caractère anti-spéculatif et solidaire du dispositif. Les logements BRS relèvent de la politique du logement social et sont donc pris en compte pour atteindre les objectifs fixés par la loi SRU.

Une note du ministère du logement en date de septembre 2021, consacrée aux OFS et au BRS, présente ainsi l'intérêt de cette formule juridique originale, introduite dans le droit français depuis quelques années : « *le ministère chargé du logement entend encourager les initiatives locales en faveur de la création d'OFS dans des contextes et des enjeux territoriaux variés. L'État voit en cette offre de logements durablement abordables, à travers une dissociation du foncier et du bâti, un modèle innovant d'accession sociale à la propriété qui vise à constituer une nouvelle étape dans le parcours résidentiel des ménages* ».

À une question portant sur son utilisation du mécanisme OFS/BRS, l'office a répondu que « *[...] membre de la coopérative Foncière Aquitaine (organisme agréé OFS) [...il a] en cours de construction un programme de 35 logements à Ondres vendus en BRS et réalisé en partenariat avec le C[omit]é O[uvrier du] L[ogement] (qui est un OFS) au travers d'une SCCV (société civile de construction-vente). [Il a] selon le même montage (SCCV et BRS) une opération en étude sur Tarnos de 110 logements dont 70 % en BRS. Trois autres projets sont en cours de montage sur Ondres (30 logts), Biscarrosse (40 logts) et Capbreton (28 logts)* ».

La chambre prend note de ces projets et considère, de manière plus générale, qu'en tant que premier bailleur social du département des Landes, XL Habitat a un rôle majeur à jouer dans le développement de l'accession sociale à la propriété, que ce soit par la vente de ses logements locatifs, la construction de logements PLSA ou encore le BRS. Plus largement, une politique en faveur de l'accession sociale à la propriété doit être vue par l'office comme un moyen d'améliorer son taux de rotation dans la mesure où elle offre aux locataires la possibilité de sortir du parc locatif social.

Dans sa réponse, la directrice générale souligne que « *la tension sur l'immobilier et le foncier que connaît aujourd'hui le département des Landes conduit l'office à investir de manière plus importante le champ de l'accession sociale* ». La chambre régionale des comptes en prend acte. Il est par ailleurs précisé que le bail réel et solidaire permet aujourd'hui de proposer des produits accessibles, y compris dans les zones tendues. En ce qui concerne la vente des logements de l'office aux locataires, l'ordonnatrice souligne que cette politique se heurte au faible niveau de ressources des occupants du parc.

<b>Recommandation n° 2 : Développer la politique de l'office en faveur de l'accession sociale à la propriété.</b>
---

## **5.4 L'intervention de l'office dans le cadre de la politique de la ville (conventions ANRU)**

Dans son rapport de 2010, la chambre régionale des comptes avait fait état de la convention signée par l'office en 2007 avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) pour l'aménagement du quartier Peyrouat à Mont-de Marsan et elle avait relevé le retard dans la mise en œuvre de ce projet.

Cette opération est désormais achevée et un second programme de rénovation urbaine, qui entre dans le cadre du nouveau programme de rénovation urbaine, est en cours. Son achèvement est prévu pour la fin de l'année 2022. Le coût pour l'office de ce programme est de 13,4 M€. Les dépenses engagées par XL Habitat à la fin de l'année 2020 s'élèvent à près de 9,2 M€, l'ANRU devant le financer à hauteur de 2,3 M€. Il est à noter que l'office n'a perçu, en novembre 2021, qu'un versement de 19 K€ de la part de l'ANRU.

La deuxième convention en cours avec l'ANRU concerne la réhabilitation du quartier de La Moustey à Saint-Pierre-du-Mont. L'opération a débuté en 2019 et devait être terminée à la fin de l'année 2022.

## **6 LES SUITES DONNÉES AU PRÉCÉDENT CONTRÔLE DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES**

### **6.1 Le contenu du rapport annuel d'activité et du règlement intérieur**

Dans son rapport d'observations définitives de 2010, la chambre régionale des comptes avait souligné que le rapport annuel d'activité de l'office aurait pu utilement fournir des informations sur l'administration générale de l'office, sa situation patrimoniale, le développement et la maintenance du patrimoine, la gestion locative, les ressources humaines, les finances ainsi que le programme d'actions. Les points évoqués par la chambre figurent désormais dans le rapport annuel d'activité, qui compte une trentaine de pages et contient de nombreuses données chiffrées.

Elle avait également relevé que le règlement intérieur adopté par le conseil d'administration avait vocation à intégrer l'ensemble des règles de gouvernance, d'organisation et de fonctionnement de l'office. C'est désormais le cas. Il est à noter que la partie III du règlement intérieur est consacrée aux règles déontologiques à respecter pour le bon fonctionnement du conseil d'administration et des commissions.

### **6.2 Les tableaux de bord de suivi de l'activité et la formalisation des procédures comptables et financières**

La chambre régionale des comptes avait mis l'accent sur la nécessité, afin d'améliorer la gestion de l'office, de mettre en place des tableaux de bord et de formaliser les procédures comptables et financières. L'office dispose aujourd'hui de très nombreux tableaux de bord. Chaque édition de ces outils de pilotage comprend entre 25 et 30 pages d'indicateurs de suivi des

différentes activités de l'office. Par ailleurs, les procédures financières et comptables ont été formalisées dans des documents dûment renseignés et tenus à jour. Enfin, l'office a mis en place un service chargé du contrôle interne et du contrôle de gestion.

### 6.3 Les annexes au compte financier

Le ROD de 2010 avait constaté que certaines annexes au compte financier, bien que prévues par la réglementation, étaient manquantes en dépit de leur utilité pour l'information des membres du conseil d'administration. Toutes les annexes obligatoires sont désormais jointes au compte financier de l'office.

### 6.4 La régie des tickets restaurant

Enfin, la chambre régionale des comptes avait constaté que, si elle avait le titre de « régie », la régie des tickets restaurant ne fonctionnait pas comme une véritable régie de recettes. En effet, le régisseur n'encaissait aucune recette lors de la remise des tickets restaurant aux salariés. L'office avait donc été invité à revoir le fonctionnement du dispositif. La « régie » des tickets restaurant a été supprimée par délibération du conseil d'administration en date du 14 juin 2010.

## 7 L'INFORMATION DONNÉE SUR LE SITE INTERNET DE L'OFFICE ET LA LUTTE CONTRE LA « FRACTURE NUMÉRIQUE »

À l'instar de ce que font certains OPH, l'office pourrait mettre en ligne les délibérations de son conseil d'administration. Les procès-verbaux de ses séances pourraient également être communiqués. De cette manière, les locataires de XL Habitat, mais aussi les citoyens, pourraient prendre connaissance de ses choix stratégiques. En réponse, il est indiqué que l'office va modifier son site internet pour permettre l'accès aux délibérations et procès-verbaux du conseil d'administration.

**Recommandation n° 3 : Renforcer le contenu informatif du site internet de l'office en permettant aux locataires et aux citoyens de prendre connaissance des délibérations ainsi que des procès-verbaux du conseil d'administration.**

La « fracture numérique » revêt deux dimensions. D'une part, un accès limité à internet, en raison d'une absence de matériel informatique ou de connexion au réseau et, d'autre part, des savoirs insuffisants pour pouvoir utiliser les technologies du numérique.

Selon une étude de l'Insee en date d'octobre 2019 (Insee Première n° 1780), une personne sur six n'utilise pas internet et plus d'un usager sur trois manquent de compétences numériques de base. L'Insee souligne ainsi l'enjeu de politique publique qu'est la lutte contre l'illettrisme : « *savoir utiliser les ressources numériques courantes (internet, traitement de texte...)* est devenu

*presque aussi indispensable que savoir lire, écrire et compter. Ne pas avoir accès à internet ou ne pas savoir utiliser les outils numériques représente donc un réel handicap, notamment pour effectuer des démarches administratives ou encore accéder aux services publics, pouvant accroître la vulnérabilité sociale de populations potentiellement déjà fragiles. La lutte contre l'illectronisme devient ainsi un enjeu de politique publique comparable à la lutte contre l'illettrisme »<sup>8</sup>.*

La chambre régionale des comptes note avec intérêt que l'OPDHLM propose, depuis le mois de septembre 2021, les services d'un « conseiller numérique ». Ses prestations sont gratuites et offertes à tous les locataires, soit chez eux, soit dans les locaux de l'office<sup>9</sup>.

## **8 LA FIABILITÉ DES COMPTES**

### **8.1 Les méthodes d'amortissement des biens**

La chambre régionale des comptes avait observé que l'office devait mettre en conformité ses méthodes d'amortissement avec l'instruction budgétaire et comptable M31, ce qui a été fait. Le conseil d'administration n'a toutefois pas délibéré sur les durées d'amortissement des biens entrant dans les catégories suivantes : électricité, plomberie et sanitaire, ascenseurs. Or, ces biens font pourtant l'objet de dotations aux amortissements. À la suite du présent contrôle de la chambre, une délibération du conseil d'administration du 7 février 2022 a fixé les durées d'amortissement des biens précités.

### **8.2 Le passage à la comptabilité commerciale**

L'office a été soumis aux règles de la comptabilité publique jusqu'au 31 décembre 2020. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, XL Habitat est passé sous le régime de la comptabilité commerciale en application de la loi du 23 novembre 2018, dite « loi ÉLAN ».

Il lui appartient donc désormais de réaliser l'ensemble des tâches qui incombent auparavant au comptable public : encaissement, décaissement, tenue des comptes, suivi des comptes de tiers, suivi des impayés et gestion des contentieux. Avec la fin de la séparation entre l'ordonnateur et le comptable, il appartient à XL Habitat d'assurer la séparation des fonctions entre les actes de décision à l'origine des dépenses et des recettes et les actes de paiement de ces mêmes dépenses et recettes.

---

<sup>8</sup> Insee Première n° 1780.

<sup>9</sup> Le site internet de l'office présente ainsi les services très divers offerts par ce conseiller numérique : prendre en main un équipement informatique (ordinateur, smartphone, tablette) ; envoyer, recevoir, gérer les courriels (mails) ; créer et gérer (stocker, ranger, partager) les contenus numériques ; naviguer sur internet ; découvrir et utiliser les réseaux sociaux ; apprendre les bases du traitement de texte ; connaître l'environnement et le vocabulaire numérique ; installer et utiliser des applications utiles sur un smartphone ; découvrir et utiliser les plateformes de recherche d'emploi et les ressources pour réaliser un CV ; suivre la scolarité de ses enfants à travers les outils numériques.

Le basculement en comptabilité commerciale a été préparé avec l'appui de la trésorerie. L'office s'est également appuyé sur la documentation mise à disposition par la fédération des OPH et sur un prestataire extérieur pour établir la cartographie des risques, le dispositif de contrôle interne et rédiger les classeurs des nouvelles procédures. Un plan de formation du personnel concerné a été mis en œuvre et l'office a procédé, en 2020, aux recrutements nécessaires. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnatrice indique que la « migration obligée » vers la comptabilité commerciale a mobilisé les équipes de l'office au cours de l'année 2020 et a eu un coût qu'elle estime à 440 K€ pour l'année 2021.

## 9 L'ANALYSE FINANCIÈRE

### 9.1 Le contrôle précédent de la chambre régionale des comptes

Lors de son précédent contrôle, la chambre régionale des comptes avait relevé l'endettement important de l'office et « surtout une insuffisance de ses fonds propres pour pouvoir faire face à l'ensemble des très grosses opérations de construction et de réhabilitation envisagées ».

### 9.2 Les différentes méthodologies d'analyse financière des offices publics de l'habitat

L'analyse financière d'un OPH peut être appréhendée de deux manières. La première repose sur les données prévues par l'instruction budgétaire et comptable M31 ainsi que sur les états financiers exigés par le CCH. Cette méthodologie, qui est adoptée par les services de l'office, est aussi celle de la fédération des OPH, qui suit la situation financière de ses membres à travers son dossier individuel de situation (DIS). Le DIS est établi à partir de deux enquêtes adressées chaque année aux offices : une enquête patrimoniale, qui retrace l'activité de l'office, et une enquête comptable et financière.

La seconde, celle de l'Ancols, a pour finalité d'évaluer avant tout la capacité des OPH à créer de la valeur au sens de « l'utilisation optimale des ressources des organismes issues de leur activité, c'est-à-dire essentiellement les loyers, pour supporter les coûts de gestion et dégager les leviers de financement en vue de maintenir et développer un parc social adapté aux besoins des ménages aux revenus modestes<sup>10</sup> ».

En raison du caractère récent du contrôle de l'Ancols, il a paru plus fructueux à la chambre régionale des comptes d'actualiser son analyse financière, qui couvre la période 2013-2017, à partir des données fournies par l'agence pour les années suivantes. L'approche retenue par l'Ancols, comme la première, permet également de comparer la situation financière de XL Habitat à celle des autres OPH.

---

<sup>10</sup> Rapport public annuel de contrôle de l'Ancols pour l'exercice 2018, focus thématique pages 165 et suivantes.

### 9.3 L'évolution de l'exploitation

L'activité de l'office se caractérise par un chiffre d'affaires en progression, son rythme d'évolution étant en effet de 1,6 % par an en moyenne sur la période 2015-2020. Le montant annuel moyen de l'excédent brut d'exploitation (EBE)<sup>11</sup> s'établit à 24 M€ au cours de la période. La part de l'EBE dans le chiffre d'affaires est nettement supérieure à la médiane<sup>12</sup> des offices, s'établissant, en 2020, à 49,7 % contre 44,8 % pour les OPH au niveau national.

Tableau n° 2 : Chiffre d'affaires et excédent brut d'exploitation – en K€ et en %

Rubriques	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Loyers	43 375,03	44 962,99	46 256,91	45 150,05	46 730,47	46 941,12
Pour mémoire charges récupérées	4 250,32	4 562,84	4 517,03	4 437,89	4 438,89	4 439,89
Écart de récupération des charges	-168,33	- 68,33	-136,11	-461,47	-26,57	23,26
Ventes d'immeubles	1 016,09		990,41	188,90	224,6	691,27
Produits des activités annexes	117,74	276,44	538,55	245,83	175,3	157,25
Modulation de la cotisation CGLLS liée à RLS				365,87	226,55	940,05
<b>Chiffre d'affaires</b>	<b>44 340,53</b>	<b>45 171,1</b>	<b>47 649,76</b>	<b>45 489,17</b>	<b>47 330,35</b>	<b>48 752,95</b>
Production stockée	-790,22	895,21	-877,06	386	457,53	-200,88
Production immobilisée	131,07	141,27	129,34			230
<b>Produits des activités</b>	<b>43 681,38</b>	<b>46 207,58</b>	<b>46 902,04</b>	<b>45 875,17</b>	<b>47 787,88</b>	<b>48 782,07</b>
Coût personnel (hors régie)	- 5 559,7	-5 822,94	- 6 370,8	- 6 308,67	- 6 472,72	- 6 738,73
Autres charges externes (hors CGLLS)	- 2 562,57	-2 857,36	- 3 475,28	- 3 252,56	- 2 674,45	- 2 600,81
<b>Coût de gestion non retraité des coûts internes immobilisés</b>	<b>- 8 122,27</b>	<b>-8 680,3</b>	<b>- 9 846,08</b>	<b>- 9 561,24</b>	<b>- 9 147,17</b>	<b>- 9 339,54</b>
Coûts promotion immobilière	-258,78	- 895,21	-19,65	-558,99	-493,8	-404,59
Charges de maintenance (dont régie)	- 8 148,31	-8 815,28	- 7 584,67	- 7 265,99	- 7 227,25	- 8 101
Cotisation CGLLS	-303,65	- 340,6	-492,1	-740,18	- 1 051,97	- 1 228,93
Taxes foncières sur les propriétés bâties	- 3 393,38	-3 607,47	- 3 681,72	- 3 841,12	- 4 077,91	- 4 106,36
Créances irrécouvrables	-450,62	- 462,81	-464,52	-450,07	-619,15	- 1 358,01
<b>Excédent brut d'exploitation</b>	<b>23 120,21</b>	<b>23 406,21</b>	<b>24 813,30</b>	<b>23 457,58</b>	<b>25 170,62</b>	<b>24 243,63</b>
EBE / chiffre d'affaires	52,14 %	51,82 %	52,07 %	51,57 %	53,18 %	49,73 %
Médianes OPH France entière	43,48 %	43,52 %	43,03 %	45,71 %	45,05 %	44,84 %

Source : Ancols

<sup>11</sup> L'excédent brut d'exploitation (EBE) correspond essentiellement, pour un office public de l'habitat, à la différence entre le produit des loyers et les charges d'exploitation.

<sup>12</sup> La médiane est la valeur qui sépare la moitié inférieure de la moitié supérieure d'un ensemble. En l'espèce, la moitié des OPH a un ratio EBE/chiffre d'affaires supérieur à 44,8 % et la moitié des OPH a un ratio inférieur.

L'un de ces indicateurs les plus couramment utilisés pour l'analyse de la situation financière des organismes HLM est le coût de gestion par logement géré. Il est, en 2020, de 879 €, soit un niveau nettement plus faible que celui de la médiane des OPH (1 036 €). Le coût de gestion ne représente, cette même année, que 19,9 % du produit des loyers encaissés par XL Habitat contre une médiane nationale de 25,3 %.

**Tableau n° 3 : Le coût de gestion par logement en % du montant des loyers – en K€ et en %**

<i>Rubriques</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Coûts de personnel (1)</i>	5 428,64	5 681,67	6 241,46	6 308,67	6 472,72	6 738,73
<i>Autres charges externes (2)</i>	2 562,57	2 857,36	3 475,28	3 252,56	2 674,45	2 600,81
<b><i>Coût de gestion locatif normalisé (3) = (1) + (2)</i></b>	<b>7 991,21</b>	<b>8 539,03</b>	<b>9 716,74</b>	<b>9 561,24</b>	<b>9 147,17</b>	<b>9 339,54</b>
<i>Nombre de logements et foyers gérés (4)</i>	9 733	9 996	10 184	10 283	10 485	10 625
<b><i>Coût de gestion locatif normalisé par logement en euros = (3) / (4)</i></b>	<b>821,04</b>	<b>854,24</b>	<b>954,12</b>	<b>929,81</b>	<b>872,41</b>	<b>879,02</b>
<i>Médianes OPH France entière</i>	985,58	982,13	1 015,41	1 047,68	1 043,02	1 035,73
<i>Loyers (5)</i>	43 375,03	44 962,99	46 256,91	45 150,05	46 730,47	46 941,12
<b><i>Coût de gestion locatif normalisé / Loyers = (3) / (5)</i></b>	<b>18,42 %</b>	<b>18,99 %</b>	<b>21,01 %</b>	<b>21,18 %</b>	<b>19,57 %</b>	<b>19,9 %</b>
<i>Médianes OPH France entière</i>	24,59 %	24,79 %	24,85 %	25,55 %	25,13 %	25,32 %

Source : Ancols

Malgré une hausse continue, les charges de personnel de XL Habitat restent modérées en comparaison des autres offices. En effet, le coût du personnel ne consomme que 14,4 % du produit des loyers contre une médiane des OPH qui est de 16,5 %<sup>13</sup>. Les conditions de la rémunération de la directrice générale ont été examinées. Elles n'appellent pas d'observation de la part de la chambre régionale des comptes.

Grâce à la bonne maîtrise de ses charges, l'office a pu absorber l'impact de la mise en place de « la réduction du loyer de solidarité » (RLS), qui s'élève à près de 3,3 M€ en 2020. La RLS est appliquée depuis 2018 par les bailleurs sociaux à leurs locataires afin de compenser la baisse du montant de l'aide personnalisée au logement (APL).

<sup>13</sup> Source : Ancols. Le « coût du personnel » correspond aux charges de personnel après déduction des charges du personnel extérieur à l'organisme, des coûts liés à la maintenance en régie et de certains coûts internes.

## 9.4 L'évolution de la capacité d'épargne de l'office

Tableau n° 4 : Évolution de l'autofinancement – en K€ et en %

Rubriques	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Excédent brut d'exploitation</b>	<b>23 120,21</b>	<b>23 406,21</b>	<b>24 813,30</b>	<b>23 457,58</b>	<b>25 170,62</b>	<b>24 243,63</b>
Autres charges d'exploitation	-197,51	- 204,13				
Autres produits d'exploitation	510,7	347,79	936,77	132,1	1 446,44	1 109,32
Intérêts sur financements locatifs	- 5 747,27	-5 380,73	- 4 830,52	- 4 370,53	- 4 406,8	- 4 184,88
<b>Capacité d'autofinancement courante</b>	<b>17 686,13</b>	<b>18 169,14</b>	<b>20 919,55</b>	<b>19 219,15</b>	<b>22 210,25</b>	<b>21 168,06</b>
en % du chiffre d'affaires	39,89 %	40,22 %	43,9 %	42,25 %	46,93 %	43,42 %
Médianes OPH France entière	34,14 %	35,38 %	35,8 %	37,47 %	36,74 %	38,61 %
Produits financiers divers	225,17	109,64	417,53	173,52	72,72	60,39
Autres charges d'intérêt	-36,16	-19,05	-30,76	-27,73	-26,36	-30,81
Autres produits et charges exceptionnels	299,89	844,32	1 257	1 905,81	-882,08	2 416,42
Impôt sur les bénéfices	-1,29	-20,82	-8,17	- 5,44	-16,81	- 5,04
<b>Capacité d'autofinancement brute</b>	<b>18 173,74</b>	<b>19 083,23</b>	<b>22 555,15</b>	<b>21 265,30</b>	<b>21 357,74</b>	<b>23 609,02</b>
en % du chiffre d'affaires	40,99 %	42,25 %	47,34 %	46,75 %	45,12 %	48,43 %
Médianes OPH France entière	35,67 %	42,58 %	37,09 %	39,71 %	38,82 %	40,96 %
Remboursement des emprunts liés à l'activité locative	14 275,28	14 890,82	15 738,96	16 099,23	14 008,75	15 229,12
<b>Autofinancement net</b>	<b>3 898,46</b>	<b>4 192,41</b>	<b>6 816,19</b>	<b>5 166,08</b>	<b>7 348,99</b>	<b>8 379,89</b>
en % du chiffre d'affaires	8,79 %	9,28 %	14,3 %	11,36 %	15,53 %	17,19 %
Médianes OPH France entière	11,72 %	17,68 %	11,6 2%	8,7 %	9,55 %	10,88 %

Source : Ancols

Quels que soient les indicateurs utilisés pour mesurer la capacité de l'office à dégager de l'autofinancement, ils montrent tous que XL Habitat se situe au-dessus de la médiane des offices. La capacité d'autofinancement courante (cf. tableau-ci-dessus) s'élève en 2020 à 43,4 % du chiffre d'affaires contre 38,6 % pour la médiane des offices. L'autofinancement net, qui est le volume financier dont peut disposer l'office après le remboursement des emprunts liés à l'activité locative<sup>14</sup>, a très fortement progressé au cours de la période sous revue car il est passé de 3,9 M€ en 2015 à 8,4 M€ en 2020, soit un surplus de 4,5 M€. Alors qu'en 2015 le ratio rapportant l'autofinancement net au chiffre d'affaires était inférieur à la médiane des offices (8,8 % contre 11,2 %), la valeur de cet indicateur est, en 2020, nettement plus élevée que la médiane des

<sup>14</sup> Le mode de calcul de l'autofinancement net HLM est défini à l'article R423-1-4 du CCH. Il s'agit de « la capacité d'autofinancement définie au plan comptable général, de laquelle sont retranchés pour l'exercice considéré les remboursements d'emprunts liés à l'activité locative, à l'exception des remboursements anticipés. Pour les organismes qui ne constatent pas en charges différées le montant correspondant à la somme qu'un organisme prêteur est en droit de leur réclamer en cas de remboursement anticipé d'un prêt, dans le cadre des dispositions de l'article L. 351-2-2, il est tenu compte de la variation de cette somme entre l'exercice précédent et l'exercice considéré ».

offices : 17,2 % contre 10,9 %, ce qui représente une capacité d'épargne supplémentaire de 3,1 M€ par rapport à la médiane<sup>15</sup>.

L'OPH conserve toutefois à son bilan des créances sur les locataires partis dont le total s'élève, à la fin de l'exercice 2020, à 3,7 M€ dont le recouvrement en totalité est improbable. Par conséquent, une part plus ou moins importante de ces créances devra être admise en non-valeur, ce qui représentera une charge pour lui. Aussi, la performance de l'OPH en matière d'autofinancement doit donc être relativisée.

## 9.5 L'évolution de l'endettement de l'office

Tableau n° 5 : Évolution de l'annuité d'emprunt locative – en K€ et en %

Rubriques	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Remboursement des emprunts locatifs (1)</i>	14 275,28	14 890,82	15 738,96	16 099,23	14 008,75	15 229,12
<i>Charges d'intérêts (2)</i>	5 783,43	5 399,78	4 861,28	4 398,27	4 433,16	4 215,69
<i>Annuités emprunts locatifs (1) + (2)</i>	20 058,71	20 290,6	20 600,24	20 497,49	18 441,91	19 444,82
<i>Loyers</i>	43 375,03	44 962,99	46 256,91	45 150,05	46 730,47	46 941,12
<b><i>Annuités emprunts liés à l'activité locative / Loyers</i></b>	<b>46,24 %</b>	<b>45,13 %</b>	<b>44,53 %</b>	<b>45,4 %</b>	<b>39,46 %</b>	<b>41,42 %</b>
<i>Médianes OPH France entière</i>	36,3 %	35,54 %	35,63 %	38,42 %	36,83 %	36,17 %

Source : Ancols

Le positionnement de XL Habitat par rapport aux autres OPH est moins favorable sur le plan de l'endettement que sur celui des coûts de gestion et de la capacité d'épargne. Le poids des annuités d'emprunts liés à l'activité locative représente en effet 41,4 % du produit des loyers contre 36,2 % pour la médiane des OPH. Mais l'écart avec la médiane s'est réduit au cours de la période : il s'élève à près de cinq points en 2020 contre 10 en 2015.

L'office a procédé à deux opérations de renégociation de sa dette, en 2017 et 2018. Cela lui a permis de baisser les charges d'intérêts qui sont passées de 5,4 M€ en 2016 à 4,2 M€ en 2020. L'OPH ne va toutefois bénéficier de cet allègement des intérêts que jusqu'en 2028 car le montant des intérêts des emprunts renégociés va ensuite augmenter au cours de la période 2029-2042.

<sup>15</sup> Si l'on appliquait à XL Habitat la valeur médiane de la part de l'autofinancement net dans le chiffre d'affaires, cet autofinancement serait de 5,3 M€ en 2020 (48,7 M€ x 10,88 %) alors qu'il est en réalité de 8,4 M€.

**Tableau n° 6 : Encours de la dette – en K€ et en %**

<i>Rubriques</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Endettement ouverture</i>	272 902,13	267 975,37	284 720,5	285 921,51	288 276,35	311 622,47
<i>Nouveaux emprunts</i>	10 677,82	35 337,71	18 033,19	20 294,25	37 166,47	37 515,54
<i>Remboursement en capital</i>	15 604,58	18 592,58	16 832,18	17 559,69	17 526,36	16 845,56
<b><i>Endettement clôture</i></b>	<b>267 975,37</b>	<b>284 720,5</b>	<b>285 921,51</b>	<b>288 276,35</b>	<b>311 622,47</b>	<b>332 307,44</b>
<b><i>Variation capital restant dû</i></b>	<b>- 4 926,76</b>	<b>16 745,13</b>	<b>1 201,01</b>	<b>2 354,84</b>	<b>23 346,12</b>	<b>20 684,97</b>
<i>Ressources stables clôture</i>	600 756,24	638 608,03	663 876,99	686 902,42	735 832,76	793 849,72
<i>Variation capital restant dû / ressources stables</i>	-0,8 %	2,6 %	0,2 %	0,3 %	3,2 %	2,6 %
<i>Médianes OPH France entière</i>	1 %	0,9 %	0,6 %	4,8 %	1,6 %	-1,8 %
<i>Trésorerie nette</i>	18 863,00	34 920,00	37 299,00	22 385,38	14 669,47	24 103,79
<i>Encours total de dette net de la trésorerie</i>	249 112	249 801	248 623	265 891	296 953	308 204

Source : Ancols

L'encours de la dette s'élève à 332,3 M€ au 31 décembre 2020, contre 268 M€ à la fin de l'exercice 2015, soit une progression totale de l'encours de 64,3 M€. S'il est donc en progression, l'endettement de l'office reste maîtrisé. La capacité de désendettement, c'est-à-dire le nombre d'années qu'il faudrait à XL Habitat pour rembourser sa dette en y consacrant l'intégralité de son autofinancement courant, est de 15,7 années en 2020 contre 15,6 années pour la médiane des OPH.

**Tableau n° 7 : Capacité de désendettement – en K€ et en années**

<i>Rubriques</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Encours total de dette (en fin d'année)</i>	267 975,37	284 720,50	285 921,51	288 276,35	311 622,47	332 307,44
<b><i>Endettement / CAFC en années</i></b>	<b>15,15</b>	<b>15,67</b>	<b>13,67</b>	<b>15,00</b>	<b>14,01</b>	<b>15,69</b>
<i>Médianes OPH France entière</i>	15,22	14,97	14,85	16,21	16,23	15,57

Source : Ancols

Tableau n° 8 : Bilan fonctionnel en K€ et en années

Rubriques	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Capital social	60 913,55	65 951,26	73 037,63	84 777,2	94 942,99	119 689,12
Résultat de l'exercice	5 037,71	7 070,11	11 739,57	10 315,79	14 746,13	12 023,65
Subventions d'investissement	58 140,54	61 554,93	63 977,16	66299,25	68497,94	71783,64
<b>Capitaux propres</b>	<b>124 091,8</b>	<b>134 576,3</b>	<b>148 754,36</b>	<b>161 392,24</b>	<b>178 187,06</b>	<b>203 496,41</b>
Provisions pour gros entretien	10 387,81	11 669,09	11 328,05	11 351,31	9 963,93	10 539,97
Autres provisions pour risques et charges	2 704,82	2 694,41	2 685,79	2 305,95	2 176,81	2 579,1
Amortissement & dépréciations	194 125,44	205 233,93	215 819,67	223 576,58	233 882,49	244 926,79
<b>Ressources propres</b>	<b>331 309,87</b>	<b>354 173,73</b>	<b>378 587,87</b>	<b>398 626,08</b>	<b>424 210,29</b>	<b>461 542,27</b>
Dettes financières	269 446,37	284 434,29	285 289,11	288 276,35	311 622,47	332 307,44
<b>Ressources stables</b>	<b>600 756,24</b>	<b>638 608,02</b>	<b>663 876,98</b>	<b>686 902,43</b>	<b>735 832,76</b>	<b>793 849,72</b>
Immobilisations d'exploitation brutes	585 298,11	608 318,37	633 723,62	667 067,43	719 434,56	764 186,08
<b>Fonds de roulement économique</b>	<b>15 458,13</b>	<b>30 289,65</b>	<b>30 153,36</b>	<b>19 835,00</b>	<b>16 398,20</b>	<b>29 663,63</b>
Immobilisations financières	1 708,29	1 095,68	713,63	504,69	343	238
<b>Fonds de roulement net global (FRNG)</b>	<b>13 749,84</b>	<b>29 193,97</b>	<b>29 439,73</b>	<b>19 330,31</b>	<b>16 055,2</b>	<b>29 425,63</b>
Stocks et encours liés à la promotion immobilière	1 042,06	1 980,72	1 089,21	1 432,71	1 913,12	1 713,79
Emprunts promotion immobilière	-230,99	-1 371,50	-1 335,63	-1 459,39	-376,80	-1 619,36
Portage accession	811,07	609,22	- 246,42	-26,68	1 536,31	94,43
Créances	923,8	829,20	499,29	499,90	738,93	3 097,73
Subventions à recevoir	3 278,02	1 672,57	1 771,69	1 325,34	1 274,4	2 377,59
Autres actifs réalisables	2 171,95	2 550,39	3 234,95	3 926,42	3 973,11	6 162,89
Dettes sur immobilisations	- 1 270,47	-979,11	- 1 957,12	- 1 297,4	- 1 213,79	- 1 151,51
Dettes d'exploitation et autres	- 8 219,43	- 7 456,71	- 8 088,03	- 7 482,66	- 4 923,1	- 5 258,94
<b>Besoin de fonds de roulement</b>	<b>- 2 305,06</b>	<b>- 2 774,44</b>	<b>- 4 785,64</b>	<b>- 3 055,07</b>	<b>1 385,86</b>	<b>5 322,19</b>
Valeurs mobilières de placement et disponibilités	18 863,24	34 919,57	37 298,85	25 570,63	17 974,91	27 481,18
Dépôts et cautionnement reçus	- 2 808,31	- 2 951,16	- 3 073,46	- 3 185,25	- 3 305,45	- 3 377,4
Trésorerie nette	16 054,93	31 968,41	34 225,39	22 385,38	14 669,47	24 103,79
<b>Trésorerie en % des ressources stables</b>	<b>2,7%</b>	<b>5 %</b>	<b>5,2 %</b>	<b>3,3 %</b>	<b>2 %</b>	<b>3 %</b>
Médianes OPH France entière				4,9%	4,7 %	5,1 %

Source : Ancols

Les capitaux propres, nets des participations, se renforcent avec des résultats cumulés sur la période à hauteur de 60,9 M€ (moyenne de 10,1 M€ par an).

Ces ressources propres s'ajoutent aux emprunts pour constituer des ressources stables, en progression entre 2015 (600 M€) et 2020 (793,8 M€). Ces ressources de long terme financent principalement les immobilisations brutes d'exploitation qui progressent elles aussi à un rythme soutenu (de 585 M€ en 2015 à 764 M€ en 2020). La soustraction des emplois stables aux ressources stables fournit le fonds de roulement net global (FRNG), 29,4 M€ au 31 décembre 2020, l'équivalent de 2 630 € par logement en propriété, (médiane OPH France entière : 3 019 €).

À terminaison des opérations, ce FRNG<sup>16</sup> s'élève, en 2020, à 53,5 M€ et représente 700 jours de charges courantes, la médiane des OPH est de 437,9 jours.

Les stocks et encours de l'activité d'accession (1,7 M€) sont globalement couverts par des emprunts (1,6 M€) et pèsent peu sur la trésorerie.

Le besoin en fonds de roulement (BFR) est positif en 2020 ce qui pèse sur la trésorerie. En particulier pour 2020 les subventions à recevoir (2,37 M€) et les produits non facturés (4,69 M€) sont à l'origine de l'inversion de signe du BFR. Les subventions à recevoir sont des subventions liées aux agréments de l'État pour la construction de logement social. Le montant des créances à recouvrer a fortement augmenté à la fin de l'exercice 2020 en raison du passage à la comptabilité commerciale à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Au final, la trésorerie nette atteint 24,1 M€ à fin 2020 et représente 3 % des ressources stables (médiane des OPH France entière : 4,8 %). Les ratios de bilan de l'OPH sont inférieurs à la médiane des OPH mais témoignent néanmoins d'une situation financière saine. La trésorerie représente 315 jours de charges courantes, ce qui est légèrement inférieure à la médiane des OPH de la France entière (355 jours) mais reste largement suffisant.

## 9.6 Conclusion sur la situation financière

L'Ancols avait porté une appréciation positive sur la situation financière de l'office à la fin de l'exercice 2017 : une « *situation financière saine* », des « *coûts de gestion maîtrisés* », « *une gestion attentive du patrimoine et une bonne maîtrise des risques locatifs (taux de vacance, impayés) qui contribuent à la performance d'exploitation permettant la reconstitution des fonds propres* ». La chambre régionale des comptes ne peut, dans son appréciation de la situation financière de l'office à la fin de l'exercice 2020, que confirmer le constat formulé par l'Ancols lors de son dernier contrôle.

La variation à la hausse, même légère, du taux du livret A sur lequel est indexé 90 % de la dette de l'OPH aura toutefois de notables conséquences sur le renchérissement de son annuité et une incidence concrète sur sa capacité à épargner. Il lui appartient donc de limiter au mieux les effets de la hausse de ce taux.

Dans sa réponse aux observations relatives à l'analyse financière, l'ordonnatrice met l'accent sur l'impact de la mise en œuvre de la réduction du loyer de solidarité (RLS), qui prive chaque année l'office de près de 3 millions de recettes de loyers. Elle souligne que l'OPH a dû se montrer encore plus vigilant dans la maîtrise de ses charges de fonctionnement et qu'il a été contraint d'augmenter son endettement afin de maintenir son rythme de production et de réhabilitation du patrimoine.

---

<sup>16</sup> Pour éviter une distorsion entre image comptable et réalité financière et faire apparaître le besoin de financement réel en fonds propres des opérations locatives en cours de construction, le FRNG doit être calculé à terminaison des opérations en cours. Il s'obtient en soustrayant du FRNG les dépenses estimées sur les opérations locatives, en réintégrant les emprunts et subventions qui ne seraient plus mobilisés et en neutralisant les charges calculées, provisions et amortissements.

## **10 LE SYSTÈME D'INFORMATION**

### **10.1 Champ du contrôle**

Quatre thématiques ont été abordées dans le cadre du présent contrôle du système d'information (SI) de l'OPH : sa gouvernance, l'environnement, la sécurité informatique et le règlement général sur la protection des données (RGPD).

### **10.2 La gouvernance informatique**

Le service des systèmes d'information est directement rattaché à la directrice générale. Il est composé de deux agents à temps plein et d'une personne rattachée.

Durant la période sous revue, le SI de l'OPH a connu deux principaux changements :

- le déploiement d'une gestion électronique des documents (GED) et l'automatisation de ce processus avec l'emploi de deux robots à partir de 2016 ;
- le passage à la comptabilité commerciale au 1<sup>er</sup> janvier 2021 et la modification du progiciel de gestion intégré, qui a débuté en octobre 2020, pour s'y adapter.

Pour les besoins spécifiques, le service SI s'appuie sur des prestataires informatiques externes. Cela a été par exemple le cas pour une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en place de marchés de télécommunication et connexion réseau.

Il est à noter qu'une cartographie des risques informatiques a été formalisée par l'office. Cette grille énumère 15 risques répartis en quatre grands domaines : la gestion de la sécurité, des incidents, du parc matériel et l'exploitation. Les risques ont été évalués selon deux critères, leur probabilité de survenance et leur impact, afin d'aboutir à une cotation du risque sur une échelle de 1 à 4. Pour chacun des risques identifiés des plans d'actions ont été définis par l'office. Les niveaux de maîtrise de chacun des risques par XL Habitat vont de 1 à 3 et aucun risque n'atteint le score de 4, ce qui signifierait que l'office n'est aucunement en mesure de faire face à ce risque.

Le budget annuel de la direction des SI est orienté à la baisse sur la période de 2015 (404 127 €) à 2020 (351 045 €) principalement du fait de la diminution des achats de logiciels. Le pic constaté sur les investissements, en 2016, est à relier à la mise en place de la dématérialisation des documents sur support-papier. Le changement d'ERP progiciel de gestion intégré était en cours au dernier trimestre 2021 pour un déploiement début 2022, avec une forte incidence sur le budget informatique en conséquence.

### **10.3 L'environnement informatique**

L'office dispose de différents documents structurants, qui permettent d'attester de la maturité de la connaissance de son SI. Le parc est correctement inventorié, qu'il s'agisse des unités centrales, des écrans, des mobiles ou de toutes les ressources informatiques.

L'office a précisé que chaque arrivée, départ ou mutation de ses agents était signalée par le service chargé des ressources humaines au service informatique afin de gérer les comptes utilisateurs. Par ailleurs, le service informatique fait un point régulier avec le service des ressources humaines afin de vérifier la conformité des comptes actifs par rapport aux effectifs de l'office.

Les sauvegardes sont assurées sur les serveurs de XL Habitat. Les fichiers bureautiques partagés sont sauvegardés sur les serveurs du conseil départemental des Landes.

Tous les serveurs, stockages et sauvegardes utilisés par l'office sont hébergés par l'agence landaise pour l'informatique (Alpi), syndicat mixte qui regroupe le conseil départemental, les intercommunalités et les communes du département des Landes. En cas d'incendie ou de panne impactant l'Alpi, l'office pourrait donc perdre l'ensemble de ses applications et données. Ce risque, même s'il est très hypothétique, n'est pas totalement inexistant.

L'office a mis en place un mécanisme de réplication des données pour s'assurer de leurs disponibilités. Ce système est assuré par la présence de dispositifs spécifiques au sein de ses serveurs. L'OPH a opté pour une stratégie basée sur des machines virtuelles : des logiciels, installés sur les serveurs, simulent une machine physique avec sa mémoire, son processeur, son système d'exploitation. XL Habitat réplique ses machines virtuelles et les données associées, c'est-à-dire non seulement les informations entrées dans le système par les utilisateurs, mais également les applicatifs et les systèmes d'exploitation.

Le principe d'un plan de reprise d'activité (PRA) est de pouvoir redémarrer le SI sur un serveur secondaire après un sinistre qui toucherait le serveur principal, que ce soit une panne ou une cyber-attaque. Il a été indiqué, lors du contrôle, que l'office ne ressentait pas la nécessité de mettre en place un PRA car la crise sanitaire avait montré les capacités de réactivité du SI lors d'une crise imprévue. S'il est vrai que des solutions pragmatiques peuvent émerger dans l'urgence, il n'en demeure pas moins que la formalisation d'un plan de reprise d'activité renforcerait la résilience du SI. En réponse, il est indiqué qu'un PRA est en cours de rédaction et qu'un diagnostic sur la sécurité informatique a été réalisé par un auditeur externe.

L'office n'a pas mis en place des contrôles embarqués dans ses applications pour vérifier les données saisies par les utilisateurs. Il n'existe pas non plus de procédure dédiée à la vérification régulière des données du SI pour en vérifier la complétude et identifier les erreurs. Ces lacunes du système de contrôle seront toutefois palliées lors de la mise en place du nouveau progiciel de gestion intégrée.

## 10.4 La sécurité du système d'information

XL Habitat est un établissement public industriel et commercial. Il n'est donc pas concerné par l'obligation de respecter le référentiel général de sécurité (RGS)<sup>17</sup> ni de formaliser en conséquence une politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI). La sécurité du système d'information de l'office repose sur l'implication personnelle des deux agents qui sont en charge du SI. Il s'agit là d'une source de fragilité dans l'hypothèse du départ de l'un de ces

---

<sup>17</sup> L'article 1 du décret n° 2010-112 pris pour l'application des articles 9,10 et 12 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives prévoit que ne sont considérés comme autorités administratives que les établissements publics à caractère administratif, ce qui exclut les établissements publics industriels et commerciaux.

agents, voire des deux. C'est pour cette raison qu'une meilleure formalisation de la PSSI pourrait être utilement envisagée par l'office.

L'office dispose de plusieurs documents structurants qui reprennent la démarche d'évaluation préalable à l'élaboration d'une PSSI. Par ailleurs, la cartographie des risques informatiques et la charte du SI ont été diffusées et signées par les utilisateurs. Enfin, des formations et des communications ont été réalisées sur le thème de la cybersécurité, par exemple la campagne de sensibilisation au risque d'hameçonnage qui s'est déroulée au cours du premier semestre 2021.

Dans le cas des ordinateurs les plus récents, les utilisateurs ne sont pas administrateurs de leurs postes de travail. Mais, pour le matériel plus ancien, soit 40 % du nombre des postes informatiques, l'utilisateur a la possibilité d'installer un logiciel indésirable s'il ne respecte pas la charte informatique. Ce risque ne pourra être éliminé qu'au fur et à mesure du changement du matériel informatique. Dans sa réponse, l'office précise que, compte tenu des contraintes techniques liées au changement de progiciel, il a décidé de changer en 2022 les postes informatiques les plus anciens.

Le système de sauvegarde du domaine utilisé par l'office et les anti-virus installés sur les terminaux sont produits par des éditeurs de logiciels largement réputés et considérés comme des « *leaders* » sur leurs marchés respectifs.

## **10.5 La sécurisation des données à caractère personnel**

Le règlement général sur la protection des données (RGPD), qui est entré en vigueur le 25 mai 2018, vise à donner aux citoyens européens davantage de visibilité et de contrôle sur leurs données personnelles. Ses dispositions ont été transposées par la loi du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et son décret d'application du 1<sup>er</sup> août 2018, puis par l'ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018 et le décret du 29 mai 2019.

Le dispositif établi pour le RGPD ne soumet plus les traitements de données à caractère personnel à un régime d'autorisation préalable, comme cela était le cas du régime mis en place par la loi informatique et libertés du 6 janvier 1978. Mais chaque entité en charge d'un SI doit être en mesure de pouvoir démontrer qu'elle applique les principes et règles prévus par le RGPD.

Outre sa mission d'hébergeur, l'Alpi est le délégué à la protection des données (DPO) de l'OPH. Sa nomination en tant que DPO a respecté les conditions fixées par la commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil). Le DPO est une équipe composée de quatre personnes : un archiviste, un technicien et deux juristes. Elle est membre du groupe national des délégués à la protection des données (DECLIC-DPO) et elle est en lien avec l'équipe juridique de la Cnil. Le DPO n'a pas reçu de sollicitations internes ou externes, comme en atteste le bilan d'activité 2020.

Le « registre des traitements » prévu par l'article 30 du RGPD permet à un organisme chargé d'un SI non seulement de recenser tous ses traitements de données mais aussi de disposer d'une vue d'ensemble de la manière dont il gère les données personnelles. Le registre des traitements permet en effet d'identifier précisément :

- les parties prenantes qui interviennent dans le traitement des données ;
- les catégories de données traitées ;
- à quoi servent les données, qui accèdent à ces données et à qui elles sont communiquées ;
- la durée de conservation des données ;
- la sécurisation de ces données.

Le registre des traitements de XL Habitat intègre 61 traitements et les points énumérés à l'article 30 du RGPD y sont détaillés. Les services ont été associés à la création du registre et doivent informer le DPO de toute modification ou création de nouveaux traitements.

Les informations traitées par les organismes gestionnaires de patrimoine immobilier à caractère social sont également soumises à la norme NS 20 adoptée par la délibération n° 2014-122 du 3 avril 2014 de la Cnil pour les traitements de données personnelles. Pour la gestion de ces différents traitements, la collecte de données à caractère personnel est encadrée par une liste limitative. Dans le registre de traitement de l'office, les traitements concernés sont précédés de la mention « NS 20 » et les données concernées sont précisées.

Par ailleurs, six traitements de données réalisés par l'office sont identifiés comme manipulant des données sensibles<sup>18</sup>. Une analyse d'impact relative à la protection de ces données a été conduite et les données sensibles sont collectées sur la base du consentement explicite.

La mise à jour du registre des traitements est assurée conjointement par le relais DPO au sein de l'office et par le DPO de l'Alpi. Les traitements les plus anciens ont été créés en 2017 et le registre des traitements a été globalement mis à jour en 2019. Toutes les données personnelles collectées à l'heure actuelle par l'office ne figurent néanmoins pas dans le registre des traitements. Il importe donc de mettre à jour le registre des traitements de l'office.

En réponse, il est indiqué qu'une analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD) a été effectuée avec le support du DPO mutualisé. Ce dernier est, par ailleurs, en cours de migration de l'outil de gestion des registres de traitement, ce qui donnera à l'office l'occasion de revoir le suivi et la mise à jour de son registre des traitements.

**Recommandation n° 4 : Mettre à jour le registre des traitements relatif à la collecte de données personnelles par le système d'information de l'office.**

<sup>18</sup> Ce sont les traitements :

- #3478 NS 20/Gestion des demandes de logement en location (données concernant la santé) ;
- #3479 : NS 20/Gestion des demandes de logement en accession à la propriété (données concernant la santé) ;
- #8380 : Gestion du personnel/Gestion de la paie (numéro de sécurité sociale – répertoire NIR de l'INSEE) ;
- #8416 : Gestion des impayés de loyer (commentaires, appréciations sur les difficultés sociale, données relatives à la santé, difficultés rencontrées, existence d'un suivi social, préconisations, qualification factuelle du contexte) ;
- #8617 : Gestion du précontentieux et du contentieux (appréciation du contexte, commentaires, difficultés rencontrées, données relatives à la santé, existence d'un suivi social, préconisations) ;
- #9860 : Vente de logements aux locataires (données concernant la santé).

La communication faite en direction des agents de l'office sur la protection des données personnelles a essentiellement été organisée lors de la diffusion de la charte informatique, qui contient plusieurs chapitres relatifs à cette problématique. Des actions de formation et de sensibilisation consacrées spécifiquement à la protection des données personnelles pourraient être organisées par XL Habitat et l'office s'y engage dans sa réponse.



Les publications de la chambre régionale des comptes  
Nouvelle-Aquitaine  
sont disponibles sur le site :

[www.ccomptes.fr/crc-nouvelle-aquitaine](http://www.ccomptes.fr/crc-nouvelle-aquitaine)