

# RAPPORT DEFINITIF DE CONTRÔLE

N° 2015-135 Mars 2017

**Office public de l'Habitat de Firminy**

Firminy (42)

**Rapport définitif de contrôle n°2015-135 Mars 2017**

**Office public de l'Habitat de Firminy**

**Firminy (42)**

## FICHE RECAPITULATIVE DU RAPPORT N° 2015-135

### OPH DE FIRMINY – 42

Président : M. Marc Petit

Directeur général : M. François Perrier

Adresse : Place du Centre BP 2 42702 Firminy

Au 31 décembre 2014	nombre de logements familiaux gérés :	2 638
	nombre de logements familiaux en propriété :	2 638
	nombre de places en résidences spécialisées en propriété :	243

Indicateurs	Organisme	Référence région	France métropolitaine	Source
<b>Patrimoine</b>				
Logements vacants (hors vacance technique) (%)	6,8	nc	nc	
Logements vacants à plus de 3 mois (hors vacance technique) (%)	nc	nc	nc	
Taux de rotation (hors mises en service) (% annuel)	10,4	nc	nc	
Évolution du parc géré depuis 5 ans (% annuel)	+ 0,1	nc	nc	
Age moyen du parc (en années)	50	nc	nc	
<b>Populations logées</b>				(1)
Locataires dont les ressources sont :		nc		
< 20 % des plafonds (%)	18,4	18,2	nc	
< 60 % des plafonds (%)	61,6	59,2	nc	
> 100% des plafonds (%)	nc	nc	nc	
Bénéficiaires d'aide au logement (%)	48,6	49,0	nc	
Familles monoparentales (%)	16,2	18,9	nc	
Personnes isolées (%)	478,9	36,9	nc	(2)
<b>Gestion locative</b>				
Médiane des loyers mensuels (€/m <sup>2</sup> de surface habitable)	4,8	5,5	nc	(2)
Taux d'impayés inscrit au bilan (% des loyers et charges)	20,7	nc	13,7	(3)
<b>Structure financière et rentabilité</b>				(3)
Fonds de roulement net global à terminaison des opérations (mois de dépenses)	4,4	nc	nc	
Fonds de roulement net global (mois de dépenses)	5,6	nc	3,9	
Autofinancement net / chiffre d'affaires (%)	23,2	nc	12,0	

(1) Enquête OPS 2014

(2) RPLS au 1/1/2014

(3) Bolero 2013 : ensemble des OPH de province

- Points forts**
- Poids prépondérant de l'office sur le marché locatif de la commune de Firminy
  - Améliorations constatées dans la gestion locative et des opérations immobilières suite à la mise en place du protocole CGLLS
  - Endettement contenu
- Points faibles**
- Patrimoine ancien et faiblement réhabilité à ce jour
  - Faculté limitée d'assainir le marché faute de pouvoir réaliser des opérations de démolition significative en raison de contraintes urbanistiques (AVAP) et de la gestion de groupes en copropriété
  - Coûts de certaines opérations de construction anciennes dont le montage technique et financier était insuffisant
  - Remise en cause du projet de cession d'un programme immobilier
  - Taux d'impayés et de vacance élevés
  - Coûts de personnel et de gestion élevés
  - Taux d'absentéisme très élevé
  - Autofinancement courant faible
  - Capacité d'endettement contrainte par la fragilité économique des opérations de réhabilitation et de constructions nouvelles
  - Risque de liquidité lié au financement d'acquisitions immobilières par un emprunt-relais exigible au plus tard début 2017
  - Incapacité financière à mettre en oeuvre le plan stratégique de patrimoine
  -
- Irrégularités**
- Modalités d'approbation de la rémunération et du véhicule de fonction du Directeur Général
  - Insuffisante formalisation de la politique d'attributions
  - Défaut de généralisation des diagnostics techniques réglementaires

Inspecteurs-auditeurs Ancols :

Chargé de mission d'inspection :

Précédent rapport de contrôle : 2009-051 de Février 2010

Contrôle effectué du 7 Avril 2015 au 30 Mars 2016

Date de diffusion du rapport définitif : Mars 2017

## RAPPORT DE CONTROLE N° 2015-135

### **OPH DE FIRMINY - 42**

## SOMMAIRE

Synthèse .....	3
1. Préambule .....	5
2. Présentation générale de l'office dans son contexte .....	5
2.1 Contexte socio-économique.....	5
2.2 Contexte institutionnel.....	6
2.2.1 Collectivité de rattachement.....	6
2.2.2 Plan d'aide au rétablissement de l'équilibre.....	6
2.3 gouvernance et management.....	7
2.3.1 Evaluation de la gouvernance .....	7
2.3.2 Organisation et management .....	9
2.3.3 Appartenance à un groupement d'intérêt économique.....	12
2.4 Conclusion.....	12
3. Patrimoine .....	13
3.1 Caractéristiques du patrimoine.....	13
3.1.1 Description et localisation du parc de l'office .....	13
3.1.2 Données sur la vacance et la rotation.....	14
3.2 Accessibilité économique du parc.....	15
3.2.1 Loyers.....	15
3.2.2 Supplément de loyer de solidarité .....	16
3.2.3 Charges locatives.....	16
3.3 Conclusion.....	17
4. Politique sociale et gestion locative.....	17
4.1 Caractéristiques des populations logées .....	17
4.2 Accès au logement .....	18
4.2.1 Connaissance de la demande.....	18
4.2.2 Politique d'occupation du parc.....	18
4.2.3 Gestion des attributions .....	18
4.3 Qualité du service rendu aux locataires .....	19
4.3.1 Organisation de la gestion locative et de proximité.....	19

4.3.2	Baux locatifs.....	19
4.3.3	Satisfaction des locataires.....	20
4.3.4	Concertation locative.....	20
4.4	Traitement des impayés.....	20
4.5	Conclusion.....	22
5.	Stratégie patrimoniale.....	22
5.1	Analyse de la politique patrimoniale.....	22
5.1.1	Stratégie générale.....	22
5.1.2	Eclairage sur la situation de deux groupes immobiliers.....	23
5.1.3	Politique de développement durable.....	24
5.2	Evolution du patrimoine.....	24
5.2.1	Offre nouvelle.....	24
5.2.2	Réhabilitations.....	24
5.2.3	Démolitions.....	25
5.3	Exercices de la fonction maîtrise d’ouvrage.....	25
5.4	Maintenance du parc.....	26
5.4.1	Entretien du patrimoine.....	26
5.4.2	Exploitation du patrimoine.....	26
5.5	Ventes de patrimoine à l’unité.....	27
5.6	Autres activités.....	27
5.7	Conclusion.....	27
6.	Tenue de la comptabilité et analyse financière.....	28
6.1	Tenue de la comptabilité.....	28
6.2	Analyse financière.....	29
6.2.1	La performance d’exploitation.....	29
6.2.2	La situation financière.....	34
6.3	Procédures cglls – suivi des objectifs du protocole.....	38
6.4	Analyse prévisionnelle.....	38
6.5	conclusion.....	41
7.	Annexes.....	42
7.1	informations générales, capital et répartition de l’actionariat de l’organisme.....	42
7.4	Sigles utilisés.....	45

## SYNTHESE

L'OPH de Firminy gère un parc de 2 634 logements familiaux dans lequel est logée plus de 40 % de la population de la commune. L'office intervient sur un territoire marqué par une déprise économique et démographique, où le marché du logement est très détendu. Bien qu'il pratique des loyers en adéquation avec les besoins locaux, l'office doit faire face à une vacance locative très élevée (16,8 %).

En dépit de la part prépondérante qu'il détient sur le marché local du logement locatif, l'office dispose de marges de manœuvre limitées pour réduire l'offre de logements et rééquilibrer le marché. En effet, les possibilités d'intervention sur l'extérieur des bâtiments situés dans l'aire de mise en valeur du patrimoine (AVAP) de Firminy Vert, dans lequel se concentre plus de la moitié de son parc, sont très contraintes par la réglementation. En outre, la cession antérieure de 31 logements dans les deux tours du quartier Layat, qui en comptent 153 et qui sont, depuis lors, gérées en copropriété, prive l'office de la faculté de mener une opération de restructuration assortie d'une démolition partielle. Dans ce contexte, l'office a volontairement soustrait de la commercialisation 226 logements (soit 8,5% de son parc), pratiquement tous situés sur l'AVAP de Firminy Vert.

Confronté à des difficultés financières récurrentes, l'office s'est engagé dans un plan d'aide au rétablissement de l'équilibre avec le concours de la CGLLS pour la période 2011-2016. S'il en respecte de nombreux objectifs, sa performance demeure insuffisante en matière de vacance, d'impayés et de ventes patrimoniales.

Des améliorations ont été apportées à l'organisation (en matière de relations avec la clientèle ainsi que de gestion locative et commerciale) et à la gestion interne (formalisation des procédures, mise en place de fiches de postes et d'entretiens annuels d'évaluation). Cependant, des progrès significatifs peuvent encore être réalisés. En particulier, l'efficacité de la prévention et du traitement des impayés locatifs, dont l'inflation n'est toujours pas contenue, pourrait être améliorée. De même, l'absentéisme, dont le taux est aujourd'hui près de deux fois supérieur à celui de la moyenne des offices, doit être jugulé. Le suivi des procédures applicables à l'approbation de la rémunération du directeur général doit être sécurisé, les acomptes de charges locatives appréciés par groupe et les diagnostics techniques réglementaires sur le patrimoine généralisés. Enfin, le service des ressources humaines gagnerait à être confié à une seule personne.

Le résultat d'exploitation est affecté par un niveau de loyers structurellement faible et des coûts de gestion trop élevés, principalement à cause des frais de personnel. L'autofinancement courant est faible : en 2014, il s'élevait à 741 k€, soit à peine plus de 8 % du chiffre d'affaires. Les aides apportées par la CGLLS permettaient toutefois à l'office d'afficher un niveau d'autofinancement net satisfaisant de 23 % du chiffre d'affaires, mais celui-ci n'est pas représentatif de l'activité locative courante.

L'équilibre de certaines opérations de construction, par nature plus difficile sur un marché très détendu, a été mis à mal par des choix de gestion inadaptés. En particulier, deux groupes mis en service en 2011 et 2013 ressortent avec des prix de revient mal maîtrisés, tandis que trois autres opérations d'acquisitions, démolitions et améliorations, dont le montage technique et financier présente des défaillances majeures, se sont révélées impossibles à équilibrer en 2014.

Avec un fonds de roulement équivalant à 5,6 mois de dépenses à fin 2014, la situation financière de l'office pourrait sembler satisfaisante si elle ne résultait principalement du retard accumulé dans la modernisation d'un patrimoine devenu insuffisamment attractif, et dont la moyenne d'âge est désormais de 50 ans. De même, à 3,3 mois de dépenses et 1 900 € par logement géré, le potentiel

financier à terminaison semble correct alors qu'en réalité, il est notoirement insuffisant pour couvrir les lourds besoins de financement auxquels l'office va devoir faire face pour améliorer son parc.

Bien qu'il dispose d'un taux d'endettement limité et d'annuités faibles, l'office ne peut recourir que de manière limitée à l'effet de levier compte tenu de la grande difficulté à équilibrer tant les opérations de réhabilitation que les nouvelles constructions. Cette contrainte est renforcée par l'arrivée à échéance, d'ici 2017, d'emprunts relais remboursables in fine d'un montant de 1 270 k€, considérés à tort, dans les fiches de situation financière et comptable, comme une ressource de long terme alors qu'ils devront être refinancés.

Dans ces circonstances, le plan stratégique de patrimoine adopté en 2014 apparaît d'autant plus inadapté aux capacités financières de l'office que la cession programmée du groupe résidentiel situé boulevard de la Corniche, dont il était attendu 1,5 M€, a été remise en question en décembre 2015. S'il devait être intégralement mis en œuvre, ce plan conduirait l'office dans une impasse financière.

Des arbitrages de gestion doivent donc être rapidement rendus. Le redressement pérenne des comptes implique de revoir les ambitions patrimoniales en procédant à des choix stratégiques, d'accroître les recettes en contenant la vacance, et de réduire les dépenses, notamment de personnel, en diminuant l'absentéisme. L'apport d'un soutien financier extérieur complémentaire ne saurait être bénéfique que s'il s'accompagne de la mise en œuvre par l'office, avec le soutien de son conseil d'administration et de sa collectivité de rattachement, d'un plan de redressement global, intégrant ces différentes dimensions.

L'office doit enfin anticiper l'entrée en vigueur, au 1er janvier 2017, de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, aux termes de laquelle il devra être rattaché à la communauté d'agglomération de Saint-Etienne Métropole en lieu et place de la commune de Firminy, celle-ci étant membre d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'habitat. Si la fusion de l'office avec les trois autres OPH présents sur le territoire de l'agglomération pourrait faciliter la mise en œuvre du plan de redressement, elle ne saurait, à elle seule, résoudre les problèmes structurels auxquels il est actuellement confronté.

Le Directeur Général,

Pascal Martin-Gousset





# 1. PREAMBULE

L'Ancols exerce le contrôle de l'office public de l'habitat (OPH) de Firminy en application de l'article L. 342-2 du code de la construction et de l'habitation: « *l'agence a pour missions : 1° de contrôler de manière individuelle et thématique : le respect, par les organismes (...) des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables ; l'emploi conforme à leur objet des subventions, prêts ou avantages consentis par l'Etat ou par ses établissements publics et par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics ; 2° d'évaluer (...) l'efficacité avec laquelle les organismes s'acquittent de la mission d'intérêt général qui leur est confiée au titre de l'article L. 411-2 (...), la gouvernance, l'efficience de la gestion, l'organisation territoriale et l'ensemble de l'activité consacrée à la mission de construction et de gestion du logement social (...)* ».

Les derniers contrôles (rapports définitifs n°2006-170 de novembre 2007 et n°2009-051 de février 2010) avaient relevé que la fonction sociale de l'organisme était bien remplie et que le service délivré aux locataires était de bonne qualité.

Cependant, ces rapports avaient relevé des insuffisances dans le fonctionnement du conseil d'administration, l'organisation, le contrôle interne et la stratégie patrimoniale. Ils soulignaient l'importance des vacances locatives commerciale et technique, ainsi que des manquements et irrégularités au niveau de l'attribution des logements, de la récupération des charges de gardiennage et des ventes de logements. Ils relevaient l'inadaptation de la capacité de maîtrise d'ouvrage à la réalisation des projets majeurs envisagés, notamment dans le cadre du programme de rénovation urbaine, le coût de la politique d'acquisition foncière en centre-ville, le déséquilibre financier d'opérations, l'absence de réalisation des diagnostics techniques amiante obligatoires, ainsi que le défaut de récupération des dépenses de réhabilitation effectuées pour le compte des autres propriétaires de l'unité d'habitation Le Corbusier.

De nombreuses anomalies comptables avaient été recensées. La poursuite de la dégradation de la situation financière de l'organisme résultant de la croissance de ses charges apparaissait préoccupante, avec un autofinancement net devenu négatif en 2008. Les rapports de contrôle de la Miiilos ont été présentés au conseil d'administration (CA) de l'office et leurs conclusions débattues lors de ses séances du 14 février 2008 et du 08 mars 2010.

## 2. PRESENTATION GENERALE DE L'OFFICE DANS SON CONTEXTE

### 2.1 CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE

Firminy (19 300 habitants) est la troisième commune la plus peuplée de la communauté d'agglomération de Saint-Etienne Métropole (45 communes, près de 400 000 habitants). La vallée de l'Ondaine, dans laquelle elle se situe, est caractérisée par une urbanisation dense et une déprise industrielle. La population communale a diminué d'environ 20 % de 1975 à 2011 sous l'effet d'un déficit migratoire persistant. Les personnes âgées de 65 ans et plus représentent plus de 25 % de la population et le revenu déclaré net moyen est inférieur de plus de 20 % à la moyenne régionale. La précarité affecte particulièrement les familles monoparentales et se concentre dans le secteur de Firminy Vert, quartier où le logement social est prépondérant, ainsi que sur ses abords.

Indicateurs socio-démographiques	Firminy	CA St.-Etienne Métropole	Dépt. de la Loire	Région Rhône-Alpes
Evolution de la population 1975-2011 (%)	- 20,5	- 12,0	+ 0,9	+ 31,4
Evolution de la population 2006-2011 (%)	- 2,8	- 1,4	+ 1,0	+ 4,4
Solde migratoire annuel moyen 2006-2011 (%)	- 0,6	- 0,7	- 0,1	+ 0,3
Population âgée de 65 ans et plus (%)	26,1	22,6	22,4	18,6
Revenu annuel net déclaré moyen (€)	21 118	21 899	22 647	26 488
Logements vacants (%)	10,5	9,4	8,0	5,9

La faiblesse des loyers à la relocation dans le parc privé (7,2 € m<sup>2</sup> en août 2014) reflète l'absence de tension sur le marché du logement. Le taux de vacance des logements y était supérieur à 10 % en 2011 (7,3 % en 2006). Le rythme de construction soutenu (accession et locatif social) dans les communes voisines situées dans le département de la Haute-Loire, générant des flux domicile travail vers Saint-Etienne, pèse sur l'attractivité résidentielle. Le parc locatif social représente 47 % du parc résidentiel de la commune et l'OPH de Firminy (2 734 équivalents-logements au 31 décembre 2014) loge 43 % de sa population.

La commune de Firminy ne comporte aucun quartier prioritaire au titre de la politique de la ville. Elle n'est inscrite dans le programme national de rénovation urbaine (PNRU) qu'au titre des opérations isolées.

## 2.2 CONTEXTE INSTITUTIONNEL

### 2.2.1 Collectivité de rattachement

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) dispose que, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, un OPH ne pourra plus être rattaché à une commune dès lors que celle-ci est membre d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'habitat. Ceci est le cas de l'OPH de Firminy, dont la commune exerçait la tutelle à la date du contrôle et qui était membre de l'EPCI Saint-Etienne Métropole, sur le territoire duquel sont également présents trois autres OPH<sup>1</sup>. Le CA de l'office a délibéré le 16 juin 2016 pour autoriser le rattachement de l'office à cette structure intercommunale. De même, le conseil municipal de Firminy a délibéré en faveur de son rattachement lors de sa séance du 27 juin 2016.

### 2.2.2 Plan d'aide au rétablissement de l'équilibre

Le président du conseil d'administration (CA) a signé le 27 mars 2012 un plan d'aide au rétablissement de l'équilibre de l'office courant jusqu'à fin 2016 avec différentes collectivités territoriales (Ville de Firminy, communauté d'agglomération de Saint-Etienne Métropole, Département de la Loire et Région Rhône-Alpes), l'Etat et la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

En vertu de ce protocole, l'office de Firminy s'est engagé à :

- faire évoluer la masse des loyers des logements au minimum de 2 % par an à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013 et de 0,31 % au 1<sup>er</sup> janvier 2012 ;
- maîtriser ses pertes de loyers et charges dues à la vacance et aux impayés ;

<sup>1</sup> Métropole Habitat St Etienne, Gier Pilat Habitat, OPH de l'Ondaine

- contenir les montants de ses charges de personnel non récupérables et de ses charges de fonctionnement ;
- achever les programmes de reconstruction, constructions neuves, démolitions et améliorations établis dans le cadre de ce protocole ;
- céder des actifs locatifs (dont 18 logements).

En contrepartie, l'office bénéficie du soutien financier de la CGLLS (3,6 M€ sur la durée du plan) et de la Ville de Firminy (2,2 M€, auxquels s'ajoute la prise en charge des espaces collectifs publics appartenant à l'office).

La mise en œuvre des objectifs du plan d'aide au rétablissement de l'équilibre fait l'objet d'une analyse à mi-parcours au § 6.3.

## **2.3 GOUVERNANCE ET MANAGEMENT**

### **2.3.1 Evaluation de la gouvernance**

#### **2.3.1.1 Conseil d'administration**

Le conseil d'administration (CA) est composé de 23 membres, dont 6 représentent la municipalité, 5 des structures socio-professionnelles, 4 les locataires et une association pour l'insertion par le logement. Sept autres membres sont des personnalités qualifiées. Son président est depuis le 16 juin 2014 M. Marc Petit, maire de Firminy et vice-président de la communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole.

Les procès-verbaux détaillés des séances du CA, qui se réunit 4 fois par an, témoignent de la tenue de débats, mais la qualité de l'information qui lui est délivrée est perfectible (cf. § 4.2.3). Le CA ne disposait pas, avant 2012, d'un rapport annuel d'activités, et n'a pas, à ce jour, communication d'un bilan annuel des attributions.

Le CA s'est doté de trois commissions : pour l'attribution des logements, les appels d'offres et la concertation locative.

Le Conseil du 14 mars 2014 a validé pour l'année une « *feuille de route du président de l'OPH au DG* » établissant des actions à réaliser au cours de l'année : établissement d'un plan stratégique de patrimoine (PSP), amélioration de la gestion financière, dialogue avec les locataires, lutte contre la vacance, réorganisation de la gestion locative et du traitement des impayés.

#### **2.3.1.2 Directeur général**

M. François Perrier, qui exerçait les fonctions de directeur financier depuis mars 2009 au titre d'un contrat de travail de droit privé, a été nommé directeur général (DG), en vertu d'une délibération du CA en date du 27 septembre 2010. Après une courte période d'intérim, M. Perrier a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> novembre 2010. A compter de cette date, sa rémunération a alors relevé exclusivement de ses fonctions de mandataire social, à l'exception, toutefois, de l'avantage en nature attaché à son véhicule de fonction (cf. infra).

Conformément au décret n°2009-1218 du 12 octobre 2009 relatif aux DG des OPH, la rémunération du DG en qualité de mandataire, telle qu'établie par le président de l'office le 24 septembre 2010, comporte une part forfaitaire et une part variable. L'Agence a relevé deux erreurs formelles de portée limitée dans le contrat du DG, qui ne sont pas de nature à remettre en cause sa rémunération.

D'une part, si le CA a valablement approuvé le coefficient de la part variable proposé par le Président, laquelle n'a jamais atteint le plafond de 15%, la grille d'indicateurs sur laquelle cette part doit être adossée n'a, en revanche, pas été approuvée par le CA au titre de l'exercice 2013 seulement. En réponse aux observations provisoires, l'office indique qu'il s'agit d'un oubli et précise que le Président l'avait néanmoins notifiée par mail au DG.

Par ailleurs, le calcul de la part forfaitaire repose sur un patrimoine qui inclut à tort 32 lots de copropriétés gérés par l'office (le nombre de logements de l'assiette au 31 décembre 2009 étant ainsi porté de 2 706 à 2 738 unités). L'impact financier annuel est de 240 €. En réponse aux observations provisoires, l'office explique que cette erreur résulte de la reprise, à l'identique, du contrat applicable à l'ancien DG, lequel avait intégré à tort les logements gérés en copropriété. Par ailleurs, il précise que la rémunération du DG n'a jamais été revalorisée depuis lors bien que la livraison de nouveaux logements ait provoqué une augmentation bien supérieure aux 32 logements pris initialement en compte par erreur dans le calcul de la part fixe. Pour l'avenir, il s'engage à veiller à respecter le formalisme applicable.

L'octroi du bénéfice d'un véhicule de fonction, puis de service, n'a pas respecté tout le formalisme applicable [respectivement CCH art. R. 421-20-1 et L. 423-10].

En qualité de directeur financier salarié de droit privé de l'OPH de Firminy, M. Perrier bénéficiait d'un véhicule de fonction régulièrement déclaré comme avantage en nature. A sa nomination en tant que DG de l'OPH le 1<sup>er</sup> novembre 2010, il a conservé cet avantage en nature qui était pourtant attaché à sa fonction de salarié. Or, en vertu des articles R. 421-20-1 du CCH, le DG d'un office gérant moins de 5 000 logements ne peut pas prétendre au bénéfice d'un véhicule de fonction.

En réponse aux observations provisoires, l'office estime que M. Perrier pouvait, jusqu'à l'entrée en vigueur de la Loi Alur en 2014, bénéficier d'un véhicule de fonction au motif qu'il cumulait alors les fonctions de mandataire avec celles de salarié en qualité de directeur administratif et financier. L'Agence relève que cet argument juridique n'aurait été recevable que sous condition que l'office ait été en mesure de démontrer que les conditions dégagées par la jurisprudence pour autoriser le cumul d'un contrat de travail avec un mandat social étaient bien réunies,<sup>2</sup> ce qui semble hautement improbable en l'espèce, en l'absence notamment de lien de subordination.

Au surplus, la procédure par laquelle cet avantage a été octroyé est irrégulière en l'absence d'approbation explicite du CA. En effet, lors de sa séance du 22 octobre 2012, le CA a donné pouvoir au président pour mettre fin, par avenant au contrat de travail de directeur financier de M. Perrier, à la mise à disposition d'un véhicule de fonction au 1<sup>er</sup> novembre 2013. Ledit avenant a été conclu le 21 octobre 2013, soit une année plus tard. Or, la délibération du 22 octobre 2012 revêt un caractère irrégulier dans la mesure où elle porte sur le contrat de travail salarié – lequel aurait dû être suspendu au jour de sa nomination en qualité de mandataire social – et prolonge le bénéfice de ce véhicule de fonction pendant un an. Il était pourtant loisible au CA d'accorder, par voie de délibération, le bénéfice d'un véhicule de service, et non de fonction, à M. Perrier dans l'exercice de son mandat social.

Le président de l'OPH, par décision en date du 21 octobre 2013, a autorisé M. Perrier à faire usage d'un véhicule de service, pour un an renouvelable, « *de manière permanente pour les nécessités du service et pendant la durée d'un an renouvelable* », ce véhicule pouvant « *être remis au domicile de M. François Perrier [...] pour les nécessités du trajet domicile-travail* ». Cette décision vise la délibération

---

<sup>2</sup> Le contrat de travail doit porter sur des fonctions techniques distinctes du mandat social, la rémunération salariée doit être distincte de celle perçue au titre du mandat social et un lien de subordination doit exister dans la réalisation des missions attachées au contrat de travail.

du CA en date du 22 octobre 2012, laquelle ne se prononce pas sur l'autorisation d'usage d'un véhicule de service par le DG, mais se contente d'approuver l'avenant au contrat de travail salarié de M. Perrier mettant fin au bénéfice de son véhicule de fonction à la date du 1<sup>er</sup> novembre 2013.

En vertu de l'article L. 423-10 du CCH, l'octroi d'un véhicule de service aurait dû faire l'objet d'une autorisation préalable du CA, ce qui n'a pas été le cas, la délibération du 22 octobre 2012 visée dans la décision du président ne l'autorisant pas formellement. Bien que l'application de l'article L. 430-10 du CCH soit remise en question par l'office, il s'engage néanmoins à requérir l'accord du CA. Ainsi, les autorisations accordées au DG de disposer d'un véhicule de service et de remisage de celui-ci à domicile ont été portées à l'ordre du jour du CA du 16 juin 2016 pour délibération.

## **2.3.2 Organisation et management**

### **2.3.2.1 Organisation**

Malgré des améliorations, notamment en matière de gestion des ressources humaines, de contrôle de gestion et de gestion locative, le management intermédiaire reste limité et l'organisation perfectible.

Plusieurs axes de progrès ont été identifiés

#### a) Positionnement du directeur général :

En plus de ses attributions propres, le DG exerce les fonctions de directeur financier et pilote directement les pôles locatif social, et maîtrise d'ouvrage, ainsi que les services de l'audit et des ressources humaines. Seuls les pôles relevant de la direction technique disposent d'un niveau d'encadrement intermédiaire. Par conséquent, le DG intervient fréquemment sur des fonctions exécutives, souvent sur sollicitation de ses collaborateurs. La multiplicité et la diversité de ses champs d'intervention peuvent se révéler difficilement compatibles avec l'exercice de ses fonctions de DG. Cette situation n'est de surcroît pas propice à la responsabilisation et à la professionnalisation des cadres intermédiaires.

En réponse aux observations provisoires, l'office rappelle, à juste titre, que les conditions financières ne permettent pas de procéder au recrutement de nouveaux cadres de direction et que « *la montée en puissance de certains collaborateurs ne peut se faire que progressivement* ».

La situation patrimoniale et financière de l'office nécessite une plus grande focalisation du DG sur les problématiques où les enjeux sont les plus importants. Lorsqu'il est possible de s'appuyer sur des compétences, une plus grande délégation aux personnels concernés serait de nature à fluidifier le fonctionnement de l'organisme. Tel est le cas en particulier des questions comptables et financières, où le rôle du DG pourrait être davantage focalisé sur les conditions de mise en œuvre du plan de retour à l'équilibre sur lesquelles le CA doit être régulièrement tenu informé.

En réponse aux observations provisoires, l'office reconnaît que « *le directeur général est fortement sollicité en interne* », mais assure qu'il « *reste particulièrement attentif aux questions stratégiques* ».

b) Gestion des ressources humaines :

A partir de 2011, l'office a procédé au recrutement de personnel de droit privé dans l'objectif de diversifier les compétences. Si cette pratique peut présenter l'intérêt de diversifier les compétences, elle ne doit toutefois pas conduire à créer des doublons. Or, l'office dispose de deux agents de statut différent pour la gestion du personnel, l'un en charge des agents sous statut fonction publique territoriale (68 % des effectifs totaux en 2014), l'autre en charge des agents sous statut privé. Cette organisation bicéphale n'est pas justifiée compte tenu de la taille de l'organisme.

Au surplus, jusqu'en 2015 ces deux agents ont utilisé des outils de gestion et de suivi qui leur étaient propres, ce qui gênait la production de données consolidées en matière de ressources humaines. Le nouvel outil de gestion récemment déployé a permis d'unifier le traitement de la paye.

En réponse aux observations provisoires, l'office reconnaît qu'il est nécessaire de doter le service des ressources humaines d'une direction unique, mais rappelle que le recrutement d'une nouvelle responsable dédiée aux salariés de droit privé est intervenue à l'occasion du départ d'un agent et suite à un audit social mettant en évidence « certaines insuffisances ».

c) Audit et contrôle de gestion :

Un auditeur interne est chargé à la fois de la mise en œuvre des procédures internes et du contrôle de gestion. Un livre de procédures a été élaboré et validé par le DG en octobre 2014, mais le contrôle du respect des procédures n'a été que partiellement instauré à ce jour. Depuis 2013, un tableau de bord synthétique trimestriel est remis au DG. L'auditeur externe consacrant l'essentiel de son temps à la fonction de contrôleur de gestion, et non à des missions d'audit, il aurait été préférable de le rattacher à la direction financière. En réponse aux observations provisoires, l'office indique qu'il préfère conserver un poste d'auditeur distinct du service financier afin de lui garantir « une certaine objectivité ».

d) Organisation de la gestion locative :

En 2014, le service de la clientèle a été divisé en deux pôles : l'un est chargé de l'amélioration de la commercialisation des logements et de la lutte contre la vacance, l'autre de l'accompagnement social et de la maîtrise des impayés locatifs. Si la dissociation des fonctions a répondu à l'objectif d'améliorer l'efficacité de l'office dans chacune de ces missions, sa réussite demeure tributaire du développement de relations étroites entre ces deux pôles.

### **2.3.2.2 Ressources humaines**

Au 30 juin 2015, l'office emploie 67 personnes représentant 64,6 équivalents temps plein (ETP)<sup>3</sup>. Le ratio pour 1 000 logements s'établit à 24,5 ETP, ce qui situe l'office largement au-dessus de la moyenne des OPH, qui est de 19,1 ETP/1000 en 2014<sup>4</sup>. L'office est davantage doté en moyens humains que la moyenne des autres organismes quelle que soit la nature de l'emploi occupé. En particulier, il compte 13,9 agents techniques et administratifs pour 1000 logements gérés contre 11,1 pour la moyenne des OPH. De même, le nombre d'agents de proximité (gardiens et employés) s'élève à 9,0 ETP pour 1 000 logements contre 6,6 en moyenne dans les OPH.

En réponse aux observations provisoires, l'office rappelle qu'il a intégré 5 personnes de la recette spéciale du Trésor à son effectif lors du passage en comptabilité commerciale et que la régie de travaux, qui comptait 8 personnes en 2010, a été ramenée à 4 en 2016. Il souligne par ailleurs que le nombre important de gardiens, qui représentent 40% des effectifs, répond à une demande du CA.

---

<sup>3</sup> Hors directeur général

<sup>4</sup> Source : rapport annuel de branche - Les OPH en 2014

Les effectifs sont stables depuis plusieurs années. Le très faible taux de départs fait obstacle au renouvellement des équipes et à la diversification des profils et des compétences.

En réponse aux observations provisoires, l'office précise que son organisation actuelle est transitoire, mais, que la faible mobilité du personnel ne permet pas de mettre rapidement en place un nouvel organigramme.

Depuis 2010, les agents disposent d'une fiche de poste ainsi que d'objectifs d'individuels fixés (pour le personnel d'encadrement), qui déclinent les objectifs définis pour chacun des services. Un entretien annuel d'évaluation a également été instauré la même année. Le programme annuel de formation est construit à partir des entretiens individuels d'évaluation et des besoins recensés par les responsables de services. Un programme pluriannuel sera mis en place à partir de 2016.

L'OPH de Firminy est confronté à un absentéisme particulièrement élevé, qui affecte toutes les catégories de personnel..

En 2012 et 2014, le taux d'absentéisme était près de deux fois supérieur au taux moyen pour l'ensemble des OPH.

<b>Absentéisme (%)</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
OPH Firminy (jours)	3 066	1 822	2 706
OPH Firminy(%)	12,5	7,5	11,0
Ensemble des OPH (%) (*)	6,2	7,2	6,2

(\*) source : rapports de branche

L'absentéisme pour « maladie ordinaire » d'une durée totale annuelle supérieure à dix jours est la cause principale d'absentéisme. En 2014, il concernait plus des trois quarts des agents, pour une durée moyenne par agent concerné de 45 jours, soit l'équivalent de plus de six semaines de travail.

<b>Absentéisme pour « maladie ordinaire » supérieur à dix jours</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Nombre de jours	1 587	847	1 647
% de l'absentéisme total	52	46	61
% des agents de l'office concernés	67	60	77
Nombre de jour moyen par agent concerné	50	31	45

Ce problème, déjà relevé par la Miilos dans son rapport de contrôle n° 2006-170 de novembre 2007, grève fortement la capacité d'action de l'office alors qu'il se trouve dans une situation fragile qui nécessite le plein emploi de ses ressources. Par son importance, sa récurrence et son étendue, l'absentéisme constitue le symptôme d'une implication collective et individuelle globalement insuffisante pour permettre à l'organisme de relever les défis auxquels il est confronté. Son traitement constitue désormais un point de passage obligé de l'amélioration de l'efficacité de l'office et de son rétablissement financier. Dans ce contexte très particulier, l'Agence recommande la mise en place par la direction, avec l'appui du conseil d'administration, de mécanismes incitatifs ainsi que des contrôles pour identifier et mettre un terme aux arrêts non justifiés dont la pratique est aussi coûteuse que démobilisatrice pour l'ensemble du collectif de travail.

En réponse aux observations provisoires, l'office indique avoir déjà mis en place plusieurs mesures, parmi lesquelles la contestation désormais systématique des accidents de travail qui lui paraissent infondés, la demande d'expertises médicales en cas de suspicion et la proposition de demande de retraite anticipée pour invalidité aux agents en absence prolongée. De surcroît, il s'engage à proposer au CA de délibérer sur les conditions de non versement de diverses primes et indemnités en cas

d'éloignement durable du service. L'office fait par ailleurs état d'une légère baisse de l'absentéisme (-2%) en 2016, qu'il attribue aux mesures déjà mises en œuvre.

### **2.3.2.3 Politique d'achat**

Le CA a délibéré lors de sa séance du 28 février 2012 sur la composition de la commission d'appel d'offres (CAO). Celle-ci comporte trois membres avec voix délibérative (le président de l'office, le DG, président de droit de la commission, ainsi qu'un administrateur), un suppléant (administrateur) avec voix délibérative et des membres avec voix consultative désignés par le DG au sein du personnel de l'office. Le CA a également adopté lors de la même séance un « *guide interne de la commande publique* » qui détaille les règles de publicité et de mise en concurrence, le règlement intérieur de la CAO, ainsi que la procédure relative aux marchés à bons de commande. L'application des procédures d'achat fait l'objet d'un contrôle par l'auditeur interne.

L'examen de plusieurs dossiers d'appels d'offres récents, portant sur des opérations de construction neuve et de réhabilitation opérées selon une procédure formalisée ou adaptée, n'a pas révélé d'anomalie.

### **2.3.3 Appartenance à un groupement d'intérêt économique**

L'office est membre du groupement d'intérêt économique (GIE) Synergie Habitat depuis 2012. Son adhésion a été opérée en lien avec le protocole CGLLS. Le groupement associe 5 bailleurs sociaux du sud du département de la Loire<sup>5</sup> et emploie actuellement 5 salariés. Le GIE a été constitué sans capital.

La contribution financière des membres est constituée d'une cotisation annuelle forfaitaire et d'une part variable assise sur le nombre de journées de travail effectuées pour chacun d'entre eux. En 2014, la contribution financière de l'office de Firminy au GIE Synergie s'est élevée à 43,3 k€ incluant une part forfaitaire de 12,8 k€. La part forfaitaire de la facturation du GIE est anormalement élevée au regard de la valeur des prestations apportées et ne répond pas au principe de facturation des prestations à l'euro près, sur la base d'une comptabilité analytique. En réponse aux observations provisoires, l'office indique que l'adhésion au GIE a été demandée par la CGLLS et qu'il ne lui a pas été possible d'imposer de nouvelles règles de facturation aux autres membres du groupement.

## **2.4 CONCLUSION**

L'office de Firminy, qui exerce son activité sur un marché du logement très détendu, loge plus de 40 % de la population communale. Confronté à des difficultés financières récurrentes, l'office s'est engagé dans un plan d'aide au rétablissement de l'équilibre avec le concours de la CGLLS pour la période 2011-2016.

L'office doit faire preuve d'une plus grande vigilance dans le respect formel des procédures de rémunération de son DG. Malgré des améliorations, son organisation reste inadaptée et ses effectifs sont importants. La réduction de son très fort taux d'absentéisme, qui est un préalable à l'amélioration de son efficience et un facteur clé du rétablissement de son résultat d'exploitation, constitue une priorité. Une gestion homogène du service des ressources humaines par un unique responsable est également vivement souhaitable.

---

<sup>5</sup> Le GIE associe Loire Habitat, Métropole Habitat Saint-Etienne, Gier Pilat Habitat, l'OPH de Firminy et l'OPH de l'Ondaine. Il réalise pour ses membres des prestations d'étude et de conseil en aménagement et performance énergétique. Il assure également la commercialisation des biens, anciens ou neufs, mis en vente par les organismes.



L'office s'appuie sur un GIE constitué avec d'autres bailleurs sociaux, mais dont la répartition des coûts ne répond pas au principe de facturation des prestations à l'euro près et dont la part forfaitaire pourrait être assimilée à une redevance.

## 3. PATRIMOINE

### 3.1 CARACTERISTIQUES DU PATRIMOINE

#### 3.1.1 Description et localisation du parc de l'office

Au 31 décembre 2014, le patrimoine est composé de 2 638 logements familiaux, ainsi que de 3 structures d'hébergement collectif totalisant 243 lits et représentant 96 équivalents-logements, soit un total de 2 734 équivalents-logements. L'office est également propriétaire de 756 emplacements de stationnement ainsi que de 51 locaux commerciaux.

Ce patrimoine est situé en intégralité sur le territoire de la commune de Firminy. Un peu plus de la moitié du parc (53 %) est incluse dans le périmètre de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (Avap, antérieurement appelée zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager ou ZPPAUP) de Firminy Vert. A l'intérieur de la cette aire, les travaux sont soumis à autorisation spéciale après avis de l'architecte des bâtiments de France, conformément aux prescriptions et recommandations de l'Avap.<sup>6</sup> A ce jour, cette procédure contraignante n'a pas permis à l'office de démolir la centaine logements de l'ensemble résidentiel La Corniche (cf. § 3.1.2 et 5.1.2). En outre les possibilités d'intervention dans l'unité d'habitation Le Corbusier, classée monument historique, sont très limitées.

La moyenne d'âge du parc est élevée (50 ans) : plus de 90 % des logements ont été construits avant 1981.

<b>Ancienneté du parc</b>	<b>avant 1961</b>	<b>1961-1970</b>	<b>1971-1980</b>	<b>1981-1990</b>	<b>1991-2000</b>	<b>2001-2013</b>
Mise en service (% des logts.)	44,3	41,8	5,3	0,1	1,8	6,7

90 % des logements ont été financés selon des modes antérieurs au dispositif de conventionnement. La proportion de logements non conventionnés est toutefois inférieure à 1 %.

<sup>6</sup> Le dispositif de l'Avap ne comporte pas en revanche de règles pour l'aménagement intérieur des immeubles, ce qui a permis la restructuration de logements.

<b>Modes de financement au 31.12.2013 (hors foyers)</b>	<b>Logements</b>	<b>%</b>
Anciens financements sans conventionnement	24	0,9
Conventionnés hors PLA	2 388	90,5
PLA, Plus, Plus CD	106	4,0
PLA-LM, PLAI	23	0,9
PLS	13	0,5
PLI	0	0,0
Autres financements	84	3,2
<b>Total</b>	<b>2 638</b>	<b>100,0</b>

La performance énergétique du parc est globalement médiocre : seuls 16 % des logements sont classés dans les catégories les moins énergivores (A à C) et 36 % dans les catégories les plus énergivores (E à G). Cette situation résulte à la fois de l'ancienneté du parc et de l'absence (jusque récemment) de travaux d'amélioration de sa performance énergétique.

<b>Consommation énergétique au 31.12.2013</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>	<b>F</b>	<b>G</b>
Classe énergétique (% des logements)	0,0	1,5	14,6	48,1	34,0	1,4	0,4

84 % du patrimoine de l'office est raccordé à un réseau de chauffage urbain.

### 3.1.2 Données sur la vacance et la rotation

Malgré une légère amélioration depuis 2014, la vacance se maintient à un niveau très élevé. En dehors des logements volontairement gelés (plus de la moitié des logements vacants), la vacance s'élève à plus de 8 %, soit un niveau largement supérieur à la médiane des OPH.

L'office de Firminy est confronté à une vacance locative très importante. Au 31 août 2015, près de 450 logements étaient libres d'occupation.

<b>Vacance au 31/08/2015 (logements)</b>	<b>Moins de 3 mois</b>	<b>3 mois et plus</b>	<b>Total</b>
Vacance commerciale	51	129	180
Vacance technique	1	37	38
Sous-total	52	166	218
Logements « gelés »	0	226	226
<b>Total logements vacants</b>	<b>52</b>	<b>392</b>	<b>444</b>

Bien que déjà très élevée en 2009 (14,0 %), la vacance n'a pas cessé d'augmenter jusqu'en 2013, où elle a culminé à 20,3 %. A titre de comparaison, le taux médian pour l'ensemble des OPH s'établissait à 4,8 %. La réorganisation de la gestion locative en 2014 a permis d'enrayer cette tendance, ramenant le taux de vacance à 17,5 % en 2014, puis à 16,8 % à l'été 2015. La vacance demeure cependant encore trop élevée. Elle se décompose de la manière suivante :

<b>Vacance (%)</b>	<b>31/12/2012</b>	<b>31/12/2013</b>	<b>31/12/2014</b>	<b>31/08/2015</b>
Vacance commerciale	7,7	9,7	6,1	6,8
Vacance technique	2,0	1,9	0,8	1,4
Sous-total	9,7	11,6	6,9	8,2
Logements « gelés »	10,1	8,7	10,6	8,6
<b>Total</b>	<b>19,8</b>	<b>20,3</b>	<b>17,5</b>	<b>16,8</b>

En août 2015, aux 218 logements vacants pour raison technique et commerciale, s'ajoutaient les 226 logements « gelés », c'est à dire soustraits à la location dans l'attente d'une décision quant à leur avenir<sup>7</sup> (cf. § 5.1.2).

Hors logements « gelés », les ensembles résidentiels de plus de 40 logements les plus marqués par la vacance sont les suivants :

Adresse	Quartier	Nombre de logements	Nombre de logements vacants au 31/08/2015	Taux de vacance (%)
8 place de Layat	Layat	81	39	48,1
6-8-10 cours des Marronniers	Firminy Vert	102	35	34,3
2 place de Layat	Layat	72	17	23,6
27-33 boulevard de la Corniche	Firminy Vert	40	8	20,0
Unité d'habitation Le Corbusier	Firminy Vert	253	34	13,4

Certaines opérations très récentes connaissent parfois des difficultés de location. Ainsi, des logements restaient libres en juin 2014 dans le programme du 3 rue du Soleil livré début 2013.

Cette situation nécessite le renforcement et la poursuite dans la durée des actions transversales engagées dans les domaines locatif et patrimonial.

En réponse aux observations provisoires, l'office indique avoir réalisé une étude sur les locataires partis dont il ressort que près de la moitié des départs est motivée par une insatisfaction liée au logement ou à son environnement.<sup>8</sup> Il rappelle que la lutte contre la vacance passe par la réhabilitation du parc assortie, « *sur certains sites difficiles à reconquérir* », de démolitions ciblées, qui ne pourront « *se faire que sur une longue période et avec un concours extérieur* ». Pour l'heure, « *la déconstruction partielle de la Corniche (57/87) a entraîné une forte baisse de la vacance technique et donc de la vacance totale* », qui s'établit à 12,4 % à fin 2015. L'office relève en outre que les mesures d'amélioration de la commercialisation des logements ont produit leurs premiers résultats en 2015 (cf. § 4.3.1.).

Les mutations internes représentent environ le quart des rotations, ce qui est relativement usuel.

Taux de rotation (%)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	10,3	10,6	10,0	12,6	10,8	10,4
Sans mutations internes	7,7	7,6	7,7	9,2	8,1	8,3

## 3.2 ACCESSIBILITE ECONOMIQUE DU PARC

### 3.2.1 Loyers

Le montant moyen des loyers pratiqués par l'OPH de Firminy est proche de ceux des bailleurs sociaux de l'unité urbaine stéphanoise et du département de la Loire. Ils sont inférieurs de 12,5 % aux loyers pratiqués en région Rhône-Alpes.

<sup>7</sup> Parmi ceux-ci, 96 logements sont « gelés » au 57-59 boulevard de la Corniche, 32 au 81-87 boulevard de la Corniche, 10 au 41-53 boulevard de la Corniche, 26 dans l'unité d'habitation Le Corbusier et 10 aux 6-8-10 du cours des Marronniers.

<sup>8</sup> « Ces 50% s'analysent comme suit : problèmes de superficie et conception (28%), problèmes phoniques et de voisinage (26%), problèmes d'environnement (18%), d'accessibilité (9%) ou autres (19%, dont notamment l'électricité liée au logement). »

<b>Loyers au 31 décembre 2014 en € par m<sup>2</sup> de surface habitable</b>	<b>1<sup>er</sup> quartile</b>	<b>médiane</b>	<b>3<sup>e</sup> quartile</b>	<b>moyenne</b>
OPH de Firminy	4,4	4,8	5,3	4,9
Agglomération de Saint-Etienne - ensemble des bailleurs	4,3	4,8	5,5	4,9
Département de la Loire	4,3	4,8	5,4	4,9
Région Rhône-Alpes	4,7	5,5	6,3	5,6

Sur 92 % des logements, le loyer appliqué est inférieur au plafond pris en compte pour le calcul de l'aide personnalisée au logement (APL). Cette proportion, qui est très nettement supérieure à celles des bailleurs sociaux de la Loire (73 %) et de la région Rhône-Alpes (52 %), reflète la forte accessibilité sociale du parc.

<b>Loyers / maximum fixé par l'APL (% logts.) (2014)</b>	<b>Inférieur de plus de 20 %</b>	<b>Inférieur de 10 à 20 %</b>	<b>Inférieur de 0 à 10 %</b>	<b>Supérieur de 0 à 10 %</b>	<b>Supérieur de 10 à 20 %</b>	<b>Supérieur de plus de 20 %</b>
OPH de Firminy	54,3	21,9	15,9	3,0	1,6	3,2
Loire - tous bailleurs sociaux	39,7	20,5	12,4	8,7	8,3	10,5
Rhône-Alpes - tous bailleurs sociaux	18,4	17,9	15,6	11,3	11,6	25,2

Les loyers appliqués aux 40 logements non conventionnés sont équivalents à ceux des logements financés en Plus sans que cette politique n'ait été formalisée par le CA. Si la réglementation n'impose pas formellement la fixation de loyers et de ressources plafonds pour les locataires entrant dans un logement financé sans aide de l'Etat, il est de bonne pratique, en application de l'objet social de l'OPH défini par l'article L. 411 du CCH, que le CA arrête aussi des plafonds sur les logements non conventionnés possédés par l'office (1,5 % du parc). Le CA de l'office est donc invité à délibérer pour formaliser cette politique.

Dans le plan d'aide au rétablissement de l'équilibre, l'office de Firminy s'est engagé à faire évoluer la masse des loyers de ses logements en respectant l'actualisation de l'indice de revalorisation des loyers, tout en s'astreignant à une augmentation minimale annuelle de 2 % à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013 (hors effet des démolitions et de la vacance, hors opérations nouvelles et de réhabilitation). Depuis 2011, le taux d'augmentation des loyers a été supérieur au maximum fixé par la loi de finances puis par l'indice IRL, ceci à titre dérogatoire (CCH art. L.442-1) dans le cadre du plan d'aide CGLLS, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

### **3.2.2 Supplément de loyer de solidarité**

En 2014, 53 ménages ont été assujettis au supplément de loyer de solidarité, dont 30 pour absence de réponse à l'enquête, pour un montant global de 36 k€ (soit une moyenne de 680 € par ménage).

### **3.2.3 Charges locatives**

Les charges locatives récupérables ont légèrement diminué entre 2013 et 2014.

Des excédents de charges trop importants ont été constatés, notamment en 2014.

Dans le cadre de leur régularisation annuelle, l'excédent d'acomptes est passé globalement de 178 k€ en 2013, soit 5,3 % des charges à récupérer, à 436 k€ en 2014, soit 14,2 %. Si cet excédent de provisionnement s'explique en partie par une approche prudentielle face à la volatilité des charges de chauffage d'une part, et par les économies réalisées sur les prestations donnant lieu à récupération auprès des locataires d'autre part, il n'en demeure pas moins excessif. Il représentait ainsi, en moyenne, 165 € par logement en 2014.

L'examen par ensemble résidentiel des conditions de détermination de l'excédent constaté en 2014 fait ressortir de écarts, multiples et significatifs, entre les provisions et les charges constatées, qui, si l'on excepte les opérations neuves, n'ont pu être explicités. L'organisme doit améliorer le suivi de ses charges locatives, groupe par groupe, afin de maîtriser leur quittance. Plus globalement, l'office doit mieux ajuster ses provisions pour limiter les excédents d'acomptes, afin de ne pas déséquilibrer excessivement les budgets de ses locataires, notamment ceux des ménages les plus démunis.

En réponse aux observations provisoires, l'office déclare que la réduction des charges récupérables à laquelle il s'est attelé a contribué à augmenter l'excédent de provisionnement. Une partie des écarts constatés tiendrait notamment à l'importante variation des tarifs non réglementés du gaz ainsi qu'aux baisses de coûts dégagées par les travaux réalisés par la ville de Firminy sur le réseau et au gain de TVA sur l'énergie biomasse et bois. L'office précise également avoir pratiqué des baisses de provisions sur l'unité d'habitation du Corbusier en 2015 et que la commission de concertation locative de mai 2016 a validé le réajustement des provisions de charges qui lui était proposé.

### **3.3 CONCLUSION**

L'office gère un parc globalement ancien de 2634 logements familiaux, situés intégralement sur la commune de Firminy. Il dispose également de 3 foyers représentant 96 équivalents-logements. Aucun de ces logements n'est en Zus, mais plus de la moitié sont inclus dans le périmètre de l'aire de mise en valeur du patrimoine (Avap) de Firminy Vert, où les possibilités d'intervention sur l'extérieur des bâtiments sont très limitées.

La vacance locative est très importante (16,8 %) et concentrée dans quelques ensembles résidentiels. En l'absence de perspective de mise en location, 226 logements (soit 8,5 % du parc) ont été volontairement soustraits à la commercialisation. Les progrès enregistrés récemment dans la lutte contre la vacance sont néanmoins encourageants et doivent inciter l'organisme à poursuivre et renforcer ses efforts. A terme, toutefois, l'office ne pourra pas faire l'économie de déconstructions partielles pour adapter l'offre de logements locatifs à la demande locale.

L'accessibilité sociale des loyers est excellente, en adéquation avec les besoins locaux. L'office doit cependant limiter ses provisions de charges, qui sont globalement trop élevées.

## **4. POLITIQUE SOCIALE ET GESTION LOCATIVE**

### **4.1 CARACTERISTIQUES DES POPULATIONS LOGEES**

Si les revenus des ménages résidant dans le parc de l'office de Firminy sont très voisins de ceux du reste de l'unité urbaine stéphanoise, du département de la Loire et de la région Rhône-Alpes, les proportions de ménages isolés et de personnes âgées de 65 ans et plus sont sensiblement supérieures.

<b>Occupation du parc en 2012</b> (enquête OPS)	<b>Pers. isolées</b>	<b>Ménages 3 enfants et +</b>	<b>Familles monoparentales</b>	<b>Revenu &lt; 20% du plafond Plus</b>	<b>Revenu &lt; 60% du plafond Plus</b>	<b>Bénéficiaires d'APL+AL</b>	<b>65 ans et plus</b>
OPH de Firminy	48,9	6,7	16,2	18,4	61,6	48,6	21,5
Unité urbaine de St. Etienne	43,8	9,0	14,6	24,0	63,0	50,7	18,3
Département	43,4	8,4	15,2	24,7	63,9	53,4	16,7
Région	36,9	11,1	18,9	18,2	59,2	49,0	12,7

## 4.2 ACCES AU LOGEMENT

### 4.2.1 Connaissance de la demande

L'office analyse depuis 2013 les demandes de logements qu'il recueille : 554 nouvelles demandes et 121 demandes de mutation ont été enregistrées en 2014, contre 430 et 126 en 2013. En 2014, la moitié des nouvelles demandes émanait de personnes seules et près d'un cinquième de familles monoparentales. En outre, 55 % des demandeurs étaient en situation économique jugée fragile. Géographiquement, la demande porte essentiellement (75 %) sur le centre-ville et le quartier de Fayol-Béal-Perrières.

### 4.2.2 Politique d'occupation du parc

La commission locale territoriale (CLT) de l'Ondaine pour le logement des ménages les plus défavorisés associe l'Etat, le Conseil départemental et l'ensemble des bailleurs sociaux présents sur le territoire de la Vallée de l'Ondaine, dont l'OPH de Firminy. Les dossiers prioritaires présentés tous les deux mois par les services de l'Etat ou les travailleurs sociaux font l'objet d'un examen en séance afin d'orienter les demandes vers un logement adapté. Une centaine de dossiers sont examinés chaque année par la CLT, dont environ 20 % concernent des demandes de logement dans la commune de Firminy. L'office ne participait pas aux séances de la CLT avant 2014.

L'office n'a pas atteint l'objectif de six relogements fixé par l'accord collectif 2011-2014, seuls deux ménages ayant été relogés durant cette période. L'accord collectif suivant a fixé à l'office un objectif de trois relogements jusqu'en 2017, qui ont déjà été réalisés.

A la clôture du présent contrôle, les services de l'Etat n'ont présenté à la commission d'attribution des logements (Cal) de l'office qu'un seul ménage reconnu prioritaire au titre du droit au logement opposable (Dalo). Ce dernier a bénéficié de l'attribution d'un logement.

### 4.2.3 Gestion des attributions

La commission d'attribution des logements (Cal) est composée de sept membres, tous administrateurs de l'office, désignés par le CA. En outre, un représentant des organismes bénéficiant de l'agrément relatif à l'ingénierie sociale, financière et technique, prévu à l'article L.365-3 du CCH et le président de la communauté d'agglomération de Saint-Etienne Métropole disposent chacun d'une voix consultative.

Jusqu'en 2015 (délibération du CA du 16 décembre), l'office n'avait pas défini d'orientation de la politique d'attribution de ses logements, en méconnaissance de l'article R. 441-9 du CCH. Le CA ne dispose pas non plus d'un bilan annuel détaillé des attributions et ne délivre aucune information sur ce sujet dans son rapport annuel de gestion.

#### **4.2.3.1 Analyse de la gestion des attributions**

La Cal, qui ne se tenait qu'une fois par mois avant juin 2014, se réunit désormais au moins deux fois par mois, afin d'accélérer la procédure d'attribution et de lutter contre la vacance locative. Un diagnostic détaillé sur la gestion locative et commerciale, réalisé en 2014, avait en effet relevé un délai de 70 jours en moyenne entre le dépôt d'une demande de logement et l'attribution correspondante. Ce délai a été ramené à 23 jours en avril 2015 suite aux mesures correctives apportées (cf. infra).

L'examen détaillé de l'ensemble des 353 attributions pour l'année 2014 n'a révélé aucun dépassement des plafonds de ressources.

#### **4.2.3.2 Gestion des contingents**

Au 30 septembre 2015, le contingent préfectoral pour le logement des ménages les plus défavorisés était constitué de 507 logements, soit 19 % du patrimoine de l'office. La Ville de Firminy disposait de 75 réservations (3 % du patrimoine) et le collecteur Action Logement Amallia de 34 (1 % du patrimoine).

### **4.3 QUALITE DU SERVICE RENDU AUX LOCATAIRES**

#### **4.3.1 Organisation de la gestion locative et de proximité**

Un nouveau pôle « *développement locatif et commercial* » a été créé en 2014 afin d'améliorer la relation de l'office avec sa clientèle et lutter contre la vacance locative. A la suite du diagnostic réalisé sur la gestion locative et commerciale, une refonte de l'organisation du travail a été mise en place pour réduire le délai entre une demande de logement et son attribution. Désormais le site internet de l'office présente de manière détaillée les logements disponibles à la location (ainsi qu'à la vente) et comporte un espace d'information à destination des locataires. Il permet aussi de déposer une réclamation technique et de remplir en ligne une demande de logement. Suite au recrutement d'un second chargé de clientèle, le pôle est en mesure d'assurer un accueil continu dans les locaux de l'office et d'organiser la visite des logements avant attribution. Le nombre de demandes de logement enregistrées par l'office a progressé. Alors qu'il était en moyenne de 57 par mois en 2014, il était de 75 sur les neuf premiers mois de l'année 2015. Un tableau de bord de la vacance a par ailleurs été créé.

#### **4.3.2 Baux locatifs**

Le dossier technique réglementaire n'est pas annexé au contrat de location [lois n°89-462 du 6 juillet 1989 et 2014-336 du 13 mars 2014].

La loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, modifiée par la loi du 13 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme (« Alur »), dispose qu' « *un dossier de diagnostic technique, fourni par le bailleur, est annexé au contrat de location lors de sa signature ou de son renouvellement* ». Ce dossier comprend :

- le diagnostic de performance énergétique prévu à l'article L. 134.1 du code de la construction et de l'habitation ;
- le constat de risque d'exposition au plomb prévu aux articles L. 1334-5 et L. 1334-7 du code de la santé publique ;
- une copie d'un état mentionnant l'absence ou, le cas échéant, la présence de matériaux ou produits de la construction contenant de l'amiante ;
- dans les zones mentionnées au I de l'article L. 125-5 du code de l'environnement, l'état des risques naturels et technologiques, complété à chaque changement de locataire.

L'examen d'un échantillon significatif de dossiers de locataires a révélé l'absence de ce dossier de diagnostic technique. L'organisme doit remédier à ce manquement.

En réponse aux observations provisoires, l'office s'engage à annexer l'ensemble des documents devant figurer dans le dossier technique réglementaire au contrat de location. Il précise que les états des risques naturels et technologiques sont disponibles, que les DPE sont en voie d'achèvement, que les DA-PP seront disponibles à compter de septembre 2016 et que les diagnostics de risque d'exposition au plomb seront réalisés à partir d'octobre 2016 pour le patrimoine construit antérieurement à 1948.

### **4.3.3 Satisfaction des locataires**

L'enquête de satisfaction réalisée en 2013 révèle un taux de satisfaction globale des locataires de 83 %, en légère progression par rapport à l'enquête menée en 2010 (81 %). Si l'accueil et la gestion des contacts ainsi que l'information et la communication aux locataires reçoivent un satisfecit (respectivement 84 % et 86 % de ménages satisfaits), le traitement des demandes et réclamations techniques, de même que les interventions suite à des pannes ou des dysfonctionnements dans le logement, sont jugés beaucoup plus sévèrement, seuls 52 % des ménages enquêtés ayant exprimé leur satisfaction. Selon l'office cette mauvaise performance s'explique en grande partie par la facturation, désormais systématique, des interventions techniques qui sont réglementairement à la charge des locataires mais qui étaient auparavant effectuées gratuitement aux dépens de l'office.

### **4.3.4 Concertation locative**

Le Conseil de concertation locative est composé de 7 membres : le président et le vice-président de l'office, deux autres administrateurs, le DG et un représentant de chacune des deux associations de locataires élues. Il se réunit au moins deux fois par an. Le budget alloué aux associations équivaut à 0,57 € par logement, soit 1 500 € au total. Un budget annuel de 3 000 € géré conjointement avec les associations de locataires est par ailleurs alloué pour la récupération de certaines factures de charges locatives. Des accords ont été signés entre l'office et les associations de locataires en 2012 pour l'entretien de la robinetterie et, en 2014, pour la réception de la télévision par satellite.

## **4.4 TRAITEMENT DES IMPAYES**

Les impayés locatifs ne sont pas maîtrisés et leur montant a atteint un volume préoccupant qui le pénalise lourdement financièrement.

Jusqu'en 2014, l'office ne disposait pas des outils et indicateurs indispensables pour gérer le suivi du recouvrement et des impayés. Faisaient notamment défaut une répartition chiffrée des créances impayées par nature et par ancienneté, ainsi que des informations essentielles telles que la part des règlements par prélèvement automatique, les nombres d'accords de paiement signés, de procédures de résiliation de bail et de protocoles Borloo<sup>9</sup>. A la demande de l'Agence, en cours de contrôle, un tableau de synthèse d'indicateurs statistiques a été fourni, mais celui-ci n'est pas croisé avec les données issues de la comptabilité.

Au 31 décembre 2014, le stock d'impayés locatifs s'élevait à 2 475 k€ (terme échu inclus) soit 20,7 % du quittance annuel, contre 18,3 % l'année précédente. Ce niveau est largement supérieur à la moyenne des OPH de province, qui est de 13,7 % en 2013. La situation ne semble pas maîtrisée, l'augmentation annuelle des impayés, admissions en non-valeurs incluses, restant forte. Ainsi,

---

<sup>9</sup> Protocole tripartite (issu de la circulaire ministérielle n° 2004-10 du 13 mai 2004) visant à ne pas engager de procédure d'expulsion ou à la suspendre et à mettre en place un plan d'apurement en contrepartie de la mobilisation de dispositifs de solidarité et d'un engagement pour le locataire à reprendre le paiement des loyers courants



l'évolution des restes à recouvrer entre fin 2013 et fin 2014, corrigée des pertes sur créances irrécouvrables de l'année, ressort à 269 k€, soit 2,25 % du même quittance en 2014 (contre 1,14 % pour la médiane des OPH de province en 2013).

Le risque associé au stock de créances est élevé et en croissance. La part des créances sur les locataires partis (865 k€ fin 2014) représente 59 % du total (contre 56 % en 2011)<sup>10</sup>. La dette unitaire moyenne des locataires partis est évaluée à 2 450 €. Les créances anciennes sur les locataires présents sont également préoccupantes. La part de ces créances, pour lesquelles la première échéance impayée remonte à plus d'un an, est passée de 16 % du total en 2012 à 20 % en 2014. La nature et l'évolution de ces deux catégories de créances impayées se traduit par un taux élevé de dépréciation en vertu des règles comptables applicables et par une ponction croissante sur le résultat (286 k€ en 2014). Pour l'heure, toutefois, la politique d'admission en non-valeur est principalement ciblée sur les plans de rétablissement personnel dans le cadre de procédures de surendettement, ce qui limite d'autant leur montant (77 k€ en moyenne annuelle au cours des trois dernières années).

Une analyse par groupe permet d'identifier une concentration des impayés sur quelques programmes immobiliers, certains étant fragiles socialement (comme « 3 à 25 Boulevard de la Corniche », « Le Corbusier » et à un niveau moindre « 2 à 8 Place de Layat »), tandis que d'autres sont situés au cœur de ville, à l'instar de « Résidence du centre » ou « Les Halles ». La mauvaise performance du recouvrement ne peut donc être imputable à la seule situation socio-économique des locataires et met en cause l'efficacité de l'office.

Afin d'organiser la prévention contre les impayés et en complément à l'action contentieuse, un pôle « développement social », composé de quatre agents, a été créé en avril 2014. Deux agents sont désormais chargés de l'action précontentieuse pour les impayés ne dépassant pas trois mois. Ils procèdent à l'établissement d'un diagnostic de la situation du locataire, recherchent une solution pour l'apurement de la dette, assurent les relances, saisissent la Caisse d'allocations familiales (Caf) et entament éventuellement la procédure de résiliation du bail. Un agent est chargé du suivi du contentieux et du recouvrement, pour lesquels l'office a également recours à un prestataire externe. Un médiateur social se consacre aux troubles de voisinage. Néanmoins, l'office ne dispose pas de conseillère en économie sociale et familiale.

Une « *commission des impayés et de prévention des expulsions* », composée de représentants de l'office, de ses locataires et de la Ville de Firminy, se réunit deux fois par an pour étudier l'évolution des impayés locatifs et trouver des solutions amiables avant de recourir à la force publique.

L'action contentieuse, à laquelle l'office avait très peu recours auparavant, a été renforcée : le nombre de procédures de résiliation de bail est passé de 2 en 2013 à 52 en 2014. Lorsque le concours de la force publique est obtenu, le locataire est reçu par le DG, qui l'informe de son expulsion imminente et tente de trouver une ultime solution pour le remboursement de sa dette et son relogement. Les actions plus vigoureuses menées au cours des deux dernières années se traduisent par l'augmentation simultanée du nombre d'accords de paiement, d'assignations suite à commandement à payer et d'expulsions prononcées par le juge (11 en 2014). Deux protocoles « Borloo » d'apurement de la dette ont par ailleurs été signés en 2014.

Si l'organisation a été améliorée, la gestion des impayés demeure désormais tributaire d'une plus grande implication et mobilisation des équipes qui en ont la charge. Le suivi des impayés doit également s'appuyer sur la mise en place de tableaux de bord plus fins, les informations statistiques

---

<sup>10</sup> Source : états réglementaires

actuelles étant trop pauvres, et les données relatives à la gestion locative insuffisamment articulées avec celles de la comptabilité.

En réponse aux observations provisoires, l'office précise qu'un tableau de bord mensuel a été mis en place courant 2016, soit postérieurement au contrôle réalisé par l'Agence, afin de quantifier le travail du précontentieux. Il affirme par ailleurs que le service contentieux est désormais « *fortement impliqué pour redresser cette situation délicate* ».

## 4.5 CONCLUSION

L'office de Firminy loge une proportion particulièrement importante de ménages isolés et de personnes âgées. Sa politique d'attribution doit être formalisée et faire l'objet d'un bilan annuel détaillé en conseil d'administration.

Une réorganisation des gestions locative, commerciale et sociale a été opérée dans le but de lutter contre la vacance et les impayés. Toutefois, elle ne semble pas encore avoir permis d'enrayer la progression des impayés locatifs, qui n'était pas maîtrisée et dont le niveau était préoccupant à fin 2014. Par ailleurs, les dossiers techniques réglementaires ne sont pas annexés aux contrats de location. Enfin, la satisfaction des locataires semble perfectible pour ce qui concerne le traitement des réclamations et les interventions techniques.

# 5. STRATEGIE PATRIMONIALE

## 5.1 ANALYSE DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE

### 5.1.1 Stratégie générale

Le plan stratégique de patrimoine (PSP) adopté par le CA le 21 janvier 2009 prévoyait des travaux à moyen terme pour chaque ensemble résidentiel, ainsi qu'un programme de démolition (totale ou partielle) de quatre ensembles résidentiels totalisant 163 logements entre 2009 et 2012 et un programme de construction de 379 logements neufs pour la période 2009-2018, soit une moyenne de 38 logements par an. Paradoxalement, il ne fait aucune mention, dans le chapitre introductif consacré à la présentation du contexte local et à la politique globale de l'OPH, au taux de vacance locative très élevé.

A l'inverse, la lutte contre la vacance constitue un des engagements contractuels prioritaire de l'office dans le cadre du protocole d'aide au rétablissement de l'équilibre signé avec la CGLLS pour la période 2011-2016 (cf. § 2.2.2).

Le programme du plan stratégique de patrimoine adopté en 2014 prend insuffisamment en compte le déséquilibre du marché locatif local et est manifestement disproportionné aux capacités d'investissement de l'office.

Selon le diagnostic, 40 % des logements (et 22 % des ensembles résidentiels) sont de faible qualité (logements trop petits, mauvaise performance énergétique). Le PSP adopté en 2014 pour la période 2014-2023 privilégie la revalorisation et la requalification du parc existant (20 ensembles résidentiels totalisant 1 072 logements, soit 38 % du patrimoine). Les besoins en travaux sont évalués à 47,3 M€ de 2014 à 2023, auxquels s'ajoutent 5,2 M€ pour le désamiantage. Afin de renouveler le parc, la démolition de 136 logements (2015) et la livraison de 171 logements entre 2015 et 2017 (27,0 M€) et de 120 logements entre 2018 et 2023 (16,8 M€) sont également prévues. Le PSP fixe également un

objectif de vente aux particuliers de 26 logements en dix ans.

Ce programme d'investissement très ambitieux excède manifestement les capacités financières prévisionnelles de l'office (cf. § 6.4). En outre, le développement de l'offre nouvelle apparaît décalé et excessif au regard de l'état du marché immobilier local et du niveau de la vacance (cf. 2.1 et 3.1.2).

En réponse aux observations provisoires, l'office reconnaît que le CA a approuvé le plan stratégique de patrimoine (PSP) tout en sachant qu'en l'absence d'aide extérieure, celui-ci ne pourra pas être réalisé. Il affirme néanmoins qu'une demande existe pour les logements ayant bénéficié d'une restructuration lourde, mais qu'elle n'est pas captée par l'office compte tenu de l'important retard accumulé dans la modernisation de son patrimoine. Il estime que les besoins de réhabilitation retenus dans son plan sont « raisonnés »<sup>11</sup>, sinon indispensables pour lutter efficacement contre la vacance locative et maintenir le parc de logements en état.<sup>12</sup>

### **5.1.2 Eclairage sur la situation de deux groupes immobiliers**

L'échec du projet de cession du groupe situé au « 57-87 boulevard de la Corniche », dont il était attendu 1,5 M€, remet plus encore en cause les conditions d'équilibre financier du PSP.

A cette adresse, les locataires ont été délocalisés à partir de 2004 pour accueillir un projet de résidence pour personnes âgées qui a finalement été abandonné. Par conséquent, 128 des 184 logements sont, depuis lors, gelés à la location. Par la suite, a été envisagée une opération de restructuration lourde par un investisseur privé qui s'engageait à revendre l'ensemble. Mais la complexité du projet, situé dans le périmètre de l'AVAP de Firminy Vert (cf. § 3.1.1), ainsi que l'insuffisance de la demande, ont remis en cause cette opération.

L'abandon de ce projet, qui devait rapporter 1,5 M€ à l'OPH, remet plus encore en cause l'équilibre financier du PSP. L'office envisage désormais de réaliser une opération de déconstruction partielle, dont le coût n'a pas été évalué à ce stade, mais qui devra intégrer les contraintes de désamiantage.

En réponse aux observations provisoires, l'office précise qu'après avoir constaté que, contrairement à ce qui avait été convenu, le promoteur s'apprêtait à procéder à une vente à la découpe de 120 logements faisant courir le risque d'une copropriété non maîtrisée, les partenaires de ce projet (office, Ville de Firminy, services de l'Etat, Architecte des Bâtiments de France, collecteur d'Action Logement Amallia) ont convenu, lors d'une réunion tenue le 17 novembre 2015, de mettre fin à ce projet. En conséquence, le CA de l'OPH de Firminy a entériné cette position et a demandé à son DG d'organiser une nouvelle consultation lors de sa séance du 16 décembre 2015.

Les évolutions successives du projet doivent conduire l'office à actualiser son PSP et à préciser, sans délai, les modalités de financement correspondantes.

Le devenir d'un autre ensemble résidentiel important, durablement marqué par une vacance très importante, reste incertain.

Dans le quartier du Layat, deux tours totalisant 153 logements connaissent une vacance très importante (24 % au n° 2 place du Layat, et 48 % au n° 8 au 31 août 2015). La qualité de copropriétaire de l'office (31 logements ont été vendus à leurs anciens locataires) rend plus difficile toute action sur

<sup>11</sup> Le PSP ne couvre que 37% du parc en 10 ans.

<sup>12</sup> « Nos équipes constatent régulièrement des importants besoins liés aux remplacements de composants sur les immeubles (électricité vétuste, colonnes d'eau usées, menuiseries extérieures, pièces d'eau trop anciennes, etc.). Pour 2015, nous avons enregistré 4 960 réclamations techniques. Les équipes sont saturées du fait des nombreuses interventions et contrôles à effectuer. »

le patrimoine, dont l'état requiert pourtant qu'une stratégie claire soit définie et mise en œuvre rapidement.

En réponse aux observations provisoires, l'office indique qu'une étude urbaine, architecturale, sociale et financière a été réalisée en 2016, dont il ressort trois scénarios possibles (réhabilitation thermique, démolition d'une tour ou réduction de leur hauteur). Néanmoins, l'office précise qu'en l'absence d'aide extérieure, il ne dispose pas des financements nécessaires pour financer une réhabilitation lourde assortie ou non d'une démolition, même partielle, de sorte que seules des actions limitées, s'inscrivant dans le cadre de la politique de la ville, ont été initiées (requalification des parties communes et système de vidéo-surveillance notamment).

### 5.1.3 Politique de développement durable

L'office n'a pas de moyens propres ni de procédure formalisée relative au développement durable. Néanmoins, son adhésion au GIE Synergie Habitat (cf. § 2.4.3) lui permet de bénéficier de son assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'important programme de réhabilitation thermique qu'il a inscrit à son PSP pour la période 2014-2023.

## 5.2 EVOLUTION DU PATRIMOINE

### 5.2.1 Offre nouvelle

Le faible nombre des nouveaux logements mis en service entre 2010 et 2014 et la démolition de logements anciens (cf. § 5.2.1) expliquent la quasi absence de croissance de l'offre de logements. En effet, seuls 43 logements ont été mis en service entre 2010 et 2014, tandis que 27 logements ont été démolis ou vendus au cours de cette même période.

	2010	2011	2012	2013	2014
Logements (hors foyers)	2 622	2 623	2 637	2 639	2 638
+ Equivalent logements (foyers)	96	96	96	96	96
<b>= Patrimoine total</b>	<b>2 718</b>	<b>2 719</b>	<b>2 733</b>	<b>2 735</b>	<b>2 734</b>
Logements livrés (neuf et acquisition-amélioration)	0	6	16	21	0
Taux de mise en service (%)	0,0	0,2	0,6	0,8	0,0

### 5.2.2 Réhabilitations

Malgré l'ancienneté du parc et sa perte d'attractivité, la réhabilitation du patrimoine n'a été que récemment érigée comme une priorité (cf. § 5.1.1). Seuls deux ensembles résidentiels, totalisant 55 logements, ont fait l'objet de travaux de réhabilitation entre 2010 et 2014, pour un coût de travaux moyen par logement de 22 300 €. Une structure d'hébergement collectif de trente logements a également été modernisée en 2011, pour un coût moyen de 25 600 € par logement.

L'office a ainsi pris un retard préjudiciable dans la réhabilitation de son patrimoine bien qu'il se soit engagé, dans le cadre du protocole CGLLS, à réaliser entre 2011 et 2016 la modernisation de 14 ensembles résidentiels pour un coût prévisionnel 6,2 M€.

En réponse aux observations provisoires, l'office partage le constat dressé par l'Agence, et explique le retard accumulé par la très grande fragilité de sa situation financière, imputable notamment au portage des acquisitions foncières et immobilières opérées entre 2006 et 2009 qui l'exposait alors à un risque de liquidité : « *Lors de la mise en place de la nouvelle direction, nous avons dû nous concentrer sur les questions liées aux acquisitions foncières non équilibrées, les emprunts GAIA mobilisés [à cet effet] représentaient un risque de liquidité (cessation de paiement) à court terme pour l'OPH. [...] Seules les réhabilitations urgentes sur les structures foyers ont été lancées avant la fin du protocole CGLLS car elles concernaient des questions de sécurité incendie.* ».

### 5.2.3 Démolitions

Le protocole CGLLS pour la période 2011-2016 prévoit la démolition de 163 logements, dont 96 logements au 57-79 boulevard de la Corniche et 36 logements au 81-87 boulevard de la Corniche déjà inscrits au PSP. Cependant, seuls 27 logements ont été démolis à la clôture du contrôle.

## 5.3 EXERCICES DE LA FONCTION MAITRISE D'OUVRAGE

Entre 2006 et 2009, le CA s'est engagé dans des acquisitions foncières et immobilières qui, en l'absence d'études préalables suffisantes, se sont soldées par des opérations déséquilibrées.

Entre 2006 et 2009, l'office de Firminy a réalisé 17 acquisitions foncières et immobilières, d'un montant total de 4,4 M€, dans le but de conduire des opérations de constructions. En l'absence d'analyse financière préalable, l'équilibre économique de ces opérations s'est rapidement révélé compromis. L'office s'efforce, depuis lors, de résorber, par revente ou réalisation d'opérations de démolition-reconstruction, les importantes immobilisations ainsi constituées.

L'Agence a notamment relevé les exemples récents suivants :

- Au 50 rue de la République, l'office a vendu une ancienne station-service au prix de 50 k€ alors que ce local commercial avait été acquis par l'office en février 2007 pour un coût de 270 k€ (CA du 14 décembre 2014), réalisant ainsi une moins-value de 220 k€ ;
- L'office a acheté en 2008 le bâtiment situé au 5-7 de la rue Ledru Rollin pour 204 k€ dans le but de réaliser un projet de construction de 6 logements intermédiaires ; mais comme il a d'abord dû procéder à la démolition d'un bâtiment vétuste pour un coût de 100 k€, hors frais de désamiantage dont le montant est inconnu, les frais liés à l'acquisition et à la viabilisation du terrain s'élèvent donc à plus de 50 k€ par logement (CA du 14 décembre 2014) ;
- Au 19 rue de la Loire, l'office, qui avait initialement envisagé de réaliser une résidence sociale, a finalement construit un programme de trois logements familiaux au prix de revient prévisionnel de 2 400 €/m<sup>2</sup> financé avec 40 % de fonds propres – hors coûts de désamiantage du bâtiment vétuste existant, que la direction s'est néanmoins engagé à « communiquer ultérieurement » au CA lors de la séance du 14 décembre 2014).

En réponse aux observations provisoires, l'office confirme que « *ces projets n'ont pas fait l'objet d'études de faisabilité* » et que c'est en partie pour cette raison qu'un chargé d'opération a été recruté depuis lors.

L'analyse du prix de revient de cinq opérations mises en service entre 2011 et 2013 révèle que, pour deux d'entre elles (27-29 rue de la République et 9 rue Gambetta - 1<sup>ère</sup> tranche), le prix de revient est respectivement supérieur à 2 100 et 2 400 € HT/m<sup>2</sup> de surface habitable. A titre de comparaison, ce coût était en moyenne de 1 810 € HT/m<sup>2</sup> de surface habitable pour l'ensemble des bailleurs sociaux hors Ile-de-France en 2011. Ces ratios témoignent d'un manque de maîtrise du coût de certaines opérations par l'organisme.

Opération	9 rue Gambetta (1ère tranche)	5-7 rue de la Loire (1 <sup>ère</sup> tranche)	4 rue Jean Jaurès	Vimore II	27-29 rue de la République
Nombre de logements	6	13	3	10	11
Type	neuf	neuf	acquisition- amélioration	neuf	neuf
Année de mise en service	2011	2012	2012	2013	2013
Surface habitable (m <sup>2</sup> )	425	1 043	184	763	694
Coût final HT (€)	1 028 800	1 612 842	314 740	1 285 993	1 501 737
Coût final HT/m <sup>2</sup> de surface habitable	2 421	1 546	1 710	1 685	2 164

En outre, le montage financier de certaines opérations ne s'avère pas optimum (cf. § 6.2.2.4).

Afin de répondre à l'enjeu primordial de modernisation de son parc (cf. § 5.4.2), l'office doit veiller à conforter sa capacité de maîtrise d'ouvrage en matière de réhabilitation.

En réponse aux observations provisoires, l'office précise que le prix de revient élevé des opérations mentionnées résulte du prix élevé du foncier antérieurement acquis en l'absence préalable d'études : « nous avons hérité d'une situation compliquée où il a été demandé à l'OPH de réaliser des opérations de renouvellement urbain sans aucune aide ou dispositif d'accompagnement. [...] La valeur de certains immeubles semble avoir été largement exagérée et nous en supportons encore les conséquences aujourd'hui. ».

## 5.4 MAINTENANCE DU PARC

### 5.4.1 Entretien du patrimoine

Effort financier de maintenance du patrimoine (en k€)	2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses d'exploitation	1 319	1 000	1 259	1 627	1 497
dont travaux en régie	209	213	189	175	161
+ Additions et remplacements de composants	609	84	1 333	1 387	2 684
<b>= Effort financier total</b>	<b>1 929</b>	<b>1 084</b>	<b>2 592</b>	<b>3 014</b>	<b>4 181</b>

Conformément aux objectifs arrêtés dans le cadre du protocole d'aide au rétablissement de l'équilibre conclu avec la CGLLS pour la période 2011-2016, les dépenses de maintenance immobilière ont enregistré une nette progression (+ 10,6 % en moyenne annuelle de 2011 à 2014). Depuis 2013, elles se situent au-dessus de la médiane du secteur HLM. En incluant les additions et remplacements de composants, elles s'élèvent à 1 142 € au logement en 2013 et 1 585 € en 2014.

Les opérations de maintenance sont en partie réalisées par la régie de travaux qui emploie quatre agents : un cinquième des coûts sont ainsi internalisés. L'efficacité de ce service, de même que la qualité de l'entretien, apparaît satisfaisante à en juger par les visites de patrimoine réalisées par l'Agence. L'effort financier récent en matière de maintenance du patrimoine produit des effets positifs visibles sur les parties communes et les logements. Toutefois, pour significatives qu'elles puissent être, ces interventions ne sauraient à elles-seules résoudre le problème d'attractivité du parc, qui passe nécessairement par des travaux lourds d'amélioration accompagnés de démolitions ciblées.

### 5.4.2 Exploitation du patrimoine

Tous les immeubles dont le permis de construire a été délivré avant le 1<sup>er</sup> juillet 1997 ont fait l'objet d'un diagnostic « amiante » étendu des parties communes. Un tiers du patrimoine, soit

887 logements, est concerné par la présence d'amiante dans les parties communes. La réalisation des diagnostics dans les parties privatives était en préparation à la date de clôture du contrôle.

Il manque des diagnostics de performance énergétique (DPE) : au 1<sup>er</sup> octobre 2015, 433 logements, soit 16 % du parc, étaient concernés, auxquels s'ajoutent 132 logements « gelés » (cf. § 3.1.2). Au 15 juin 2016, 347 DPE restaient manquants. Leur réalisation est rendue obligatoire par l'article L 134-1 à 5 du CCH. En réponse aux observations provisoires, l'office s'engage à réaliser les DPE manquants en 2017.

L'ensemble du parc d'ascenseurs a été mis à la norme 2013. La mise à la norme 2018 est prévue en 2017.

## **5.5 VENTES DE PATRIMOINE A L'UNITE**

La vente de logements aux particuliers a été confiée au GIE Synergie, dont l'office est membre depuis 2012. Seuls 8 logements ont été vendus, tous à leurs locataires, entre 2010 et 2014. L'office s'est engagé, par le protocole CGLLS, à réaliser la vente, dans un contexte peu porteur, de 18 logements entre 2011 et 2016, soit une moyenne de 3 logements par an.

Par délibération du 20 octobre 2015, le CA a modifié la politique de vente qu'il avait adoptée en 2009. Les 19 logements situés dans les deux tours du Layat ont été soustraits à la vente, dans l'attente de la définition des orientations du programme de requalification du quartier (cf. § 5.1.1). La mise en vente de 17 logements, au prix de 1 050 € au mètre carré de surface habitable et avec une remise de 0,5 % par année d'ancienneté, a été confirmée par le CA. Ce programme de vente s'avère insuffisant au regard de l'engagement pris dans le cadre du protocole CGLLS.

## **5.6 AUTRES ACTIVITES**

L'OPH de Firminy exerce la fonction de syndic pour quatre ensembles résidentiels devenus copropriétés suite à la cession de logements à leur locataire. Il n'a pas réalisé de programme d'accession sociale à la propriété et n'exerce pas d'activité de lotissement ou d'aménagement.

## **5.7 CONCLUSION**

L'OPH de Firminy a négligé, durant de nombreuses années, la maintenance et la modernisation de son parc. Il a conduit, souvent sans études préalables suffisantes, des opérations mal maîtrisées et coûteuses de construction neuve. Il a également constitué d'importantes réserves foncières et immobilières qui ne se sont pas toujours avérées mobilisables dans des conditions techniques et financières soutenables. Il n'a pas non plus entièrement achevé les diagnostics techniques réglementaires de ses immeubles.

Le plan stratégique de patrimoine (PSP) adopté en 2014 a clairement identifié comme enjeu majeur la requalification et la modernisation des logements. Il a également permis d'engager la résorption des réserves foncières antérieurement constituées. Cependant, les objectifs du PSP paraissent surdimensionnés au vu des capacités financières de l'organisme. Ses perspectives d'aboutissement sont de surcroît amoindries par la remise en cause de la vente du groupe situé 57-87 boulevard de la Corniche, et par les incertitudes qui entourent le devenir des deux tours situées dans le quartier du Layat. Sa politique de vente apparaît également insuffisante pour atteindre les objectifs fixés par le protocole CGLLS.

## 6. TENUE DE LA COMPTABILITE ET ANALYSE FINANCIERE

### 6.1 TENUE DE LA COMPTABILITE

La comptabilité est tenue sur la base de l'instruction n°95-7TO du 12 juillet 1995 modifiée, applicable aux offices soumis en matière comptable et financière aux règles des entreprises de commerce.

Le commissariat aux comptes a établi ses rapports annuels sans observation particulière de 2010 à 2014 inclus. L'examen des documents comptables de synthèse n'appelle pas de remarque de nature à remettre en cause la régularité ou la sincérité des comptes. Les sondages et vérifications effectués attestent de la pertinence et de la fiabilité des procédures comptables ainsi que de la qualité de l'information financière. Des précisions méritent cependant d'être apportées, notamment au regard de quelques anomalies comptables mineures ou anciennes relevées au cours du contrôle.

- L'OPH a modifié le mode de comptabilisation de la gestion des copropriétés en 2012 avec l'objectif de bien distinguer les différents budgets des six copropriétés gérées en propre. Or cette évolution ne semble pas encore totalement aboutie en 2014<sup>13</sup>. De plus, les comptes de liaison avec les copropriétés sont inscrits en « Débiteurs divers - Produits à recevoir » du compte 468 et non dans le compte de tiers ad hoc 461, affiché distinctement au bilan. Les montants correspondants (496 k€ en 2014) ont été reclassés en conséquence. En réponse aux observations provisoires, l'office indique que les comptes 2015 ont été contrôlés et finalisés.
- L'office n'a pas respecté en tout point le nouveau décret n° 2014-1151 du 7 octobre 2014 relatif à diverses dispositions financières et comptables applicables aux organismes d'HLM. Ainsi en 2014, l'autofinancement net défini par la nouvelle règle édictée par l'article R. 423-9 du CCH n'est pas correctement calculé pour les années N-1 et N-2. Ces erreurs n'ont pour autant de conséquence ni sur l'analyse de la situation financière de l'office, ni sur ses obligations. Par ailleurs, les admissions en non valeurs liées à des procédures de surendettement ont été maintenues dans un compte de charges exceptionnelles, alors qu'elles auraient dû transiter par le compte 6542 « Pertes sur créances irrécouvrables par décision du juge » en application de la nouvelle règle de comptabilisation. En réponse aux observations provisoires, l'office indique que ces erreurs ont été corrigées.
- Des erreurs relatives à l'apurement des intérêts compensateurs ont amené l'office à minorer de 79 k€ le montant de l'autofinancement net 2010<sup>14</sup>. Les redressements correspondants ont été opérés sur les comptes 2010 dans le cadre de ce contrôle.
- Quelques dépenses liées aux opérations de démolition sont restées imputées en exploitation de 2012 à 2014 alors qu'elles auraient dû être transférées en charges exceptionnelles, compte tenu de leur financement pour partie par une subvention de l'Anru comptabilisée en produits exceptionnels. En réponse aux observations provisoires, l'office indique qu'il s'agit exclusivement de frais de délocalisation.
- Les erreurs de chiffrage du coût des travaux en régie relevées dans l'annexe X « Maintenance du patrimoine », plus particulièrement en 2010 et 2011, ont amené l'office à corriger celle-ci sur l'ensemble des années étudiées, à la demande de l'équipe de contrôle.

---

<sup>13</sup> Par exemple : forte hausse des charges de copropriétés c/614 en 2014, maintien d'un compte 411 pour les appels de fonds de copropriétaires

<sup>14</sup> Les erreurs portaient à la fois sur une mauvaise imputation comptable entre les comptes 6863 et 66, et sur un renseignement incorrect de l'annexe de calcul de l'autofinancement.



- Quelques erreurs de ventilation analytique portant sur les emprunts et les dépenses ont été relevées. Pour les premiers, elles concernent la classification à tort en « Réserves foncières » des emprunts ayant financé le terrain d'assiette d'opérations locatives, et en « Opérations locatives », d'emprunts ayant servi à financer des locaux administratifs. Pour les seconds, la valorisation de la quote-part des « bâtiments administratifs » exclut les travaux d'amélioration et les VRD comptabilisés à tort aux comptes 2134 et 2138. En réponse aux observations provisoires, l'office indique avoir corrigé ces éléments.

## 6.2 ANALYSE FINANCIERE

### 6.2.1 La performance d'exploitation

#### 6.2.1.1 Chiffres d'affaires

(en k€)	2010	2011	2012	2013	2014
Chiffre d'affaires annuel	8 334	8 589	8 742	8 879	9 010

L'OPH de Firminy a réalisé un chiffre d'affaires hors charges récupérées de 9 010 k€ en 2014. Sur la période étudiée (de 2010 à 2014), le produit des loyers n'a augmenté que de 5,9 % (+ 488 k€) en l'absence de croissance significative du patrimoine (+ 0,15 % en moyenne depuis quatre ans). En effet, la production de 43 nouveaux logements familiaux a été en partie compensée par les 27 unités sorties du patrimoine (démolitions et ventes).

#### 6.2.1.2 Coûts de gestion locatifs

(en k€)	2010	2011	2012	2013	2014	Médiane province OPH 2013
Coûts salariaux NR	2 033	1 845	2 028	2 013	2 023	
+ Frais généraux + Impôts et taxes NR	1 127	1 169	1 520	1 501	1 531	
+ Insuffisances de récupération de charges	254	360	376	349	356	
- Coûts internes de maîtrise d'ouvrage (à déduire)	60	28	82	92	94	
- Autres charges de structure (à déduire) (a)	47	81	225	254	221	
= Total coûts de gestion locatifs (en k€)	3 307	3 265	3 617	3 517	3 595	
<b>Soit au logement géré (en €)</b>	<b>1 261</b>	<b>1 245</b>	<b>1 372</b>	<b>1 333</b>	<b>1 363</b>	<b>1 026</b>

(a) transferts de charges et refacturation de charges aux copropriétés

Les coûts de gestion locatifs sont à un niveau anormalement élevé, notamment en raison de coûts salariaux qui restent lourds en dépit de leur stabilisation depuis 2010.

Le coût de gestion locatif<sup>15</sup> chiffré à partir des comptes 2014 s'établit à 3,6 M€, soit 1 363 € au logement géré. Le niveau de ce ratio est nettement supérieur à celui habituellement constaté sur le

<sup>15</sup> Après déduction des coûts internes de maîtrise d'ouvrage locative (c/721), des transferts de charges d'exploitation (c/791), mais également des refacturations de charges aux copropriétés (c/706 partiel). En revanche, ce coût inclut la perte sur récupération de charges

plan national dans les OPH de province (1 026 € en 2013). Ce ratio au logement a accusé une augmentation de 8 % depuis quatre ans.

- Coûts salariaux<sup>16</sup>

Le poids de cette nature de dépenses dans les charges de structure est prépondérant. Les dépenses de personnel non récupérables en 2014 représentent 815 € par logement géré et 24 % de la masse des loyers. Elles se situent à un niveau très nettement supérieur aux ratios médians des OPH de province pour 2013, qui s'établissent respectivement à 744 € par logement géré et 19 % de la masse des loyers. Cette situation résulte à la fois d'effectifs importants, de coûts salariaux unitaires élevés et du faible niveau des loyers pratiqués. En particulier, la majorité des personnels relevant de la fonction publique bénéficie d'un régime indemnitaire favorable résultant d'anciens acquis sociaux. Toutefois, l'évolution des frais de personnel est maîtrisée, en cohérence avec le plan de redressement CGLLS : sur la période étudiée, ces frais sont stables en valeur.

- Autres coûts

De 2010 à 2014, les frais généraux ont connu une hausse de 25 % en valeur nette : ils constituent la principale cause de la progression des coûts de gestion<sup>17</sup>.

L'augmentation constatée résulte uniquement de dépenses nouvelles, dont la nature n'était pas prévue au moment de la signature du protocole CGLLS mais sur lesquelles l'office ne dispose pas de marges de manœuvre significatives. A ce titre, un contrat de surveillance des immeubles a été mis en place en 2012 pour lutter contre le développement de la délinquance dans les résidences. De même, le coût des prestations du GIE « Synergie » (cf. § 2.4.3) n'était pas chiffré par le protocole. Le coût de ces deux postes s'établit respectivement à 160 k€ et 43 k€ en 2014.

Pour les autres postes de frais généraux, le niveau de la dépense globale est presque stabilisé malgré une forte hausse des charges (nettes) de copropriétés en 2014. Il est ainsi relevé la forte diminution des dépenses d'honoraires (de 213 k€ à 178 k€) et d'assurances (de 217 k€ à 114 k€).

Outre ces deux dernières, les principaux postes de charges sont celles de copropriété (242 k€) et de sécurité citées plus haut (160 k€).

En 2014, les pertes sur récupération de charges locatives contribuent à renchérir les frais de gestion de 356 k€. Ces dernières se sont accrues de plus 100 k€ sur la période, participant aussi à l'augmentation générale des coûts de fonctionnement.

### 6.2.1.3 Effort de maintenance du patrimoine

	2010	2011	2012	2013	2014	Médiane province OPH 2013
Dépenses d'exploitation NR (en k€)	1 319	1 000	1 259	1 627	1 497	
<b>Dépenses d'exploitation par logement géré (en €)</b>	<b>503 €</b>	<b>381 €</b>	<b>477 €</b>	<b>617 €</b>	<b>567 €</b>	<b>563 €</b>

Les dépenses de maintenance immobilière se situent, depuis 2013, légèrement au-dessus de la médiane du secteur HLM. Les dépenses globales ont enregistré une augmentation progressive, et

<sup>16</sup> Impôts et taxes sur rémunérations et personnel extérieur (c/621) inclus.

<sup>17</sup> L'augmentation est de 25 % en valeur nette, mais de 39 % en valeur brute. Compte tenu du changement du mode de comptabilisation des charges de copropriétés en 2012 (cf. § 6.1), l'évolution de celles-ci doit être appréciée après neutralisation des produits correspondants, c'est-à-dire en valeur nette.

significative, par rapport à la période antérieure : cette évolution montre que les objectifs du protocole CGLLS ont mis un certain temps avant de se traduire dans les faits (cf. § 5.4.2).

#### 6.2.1.4 Taxes Foncières sur les Propriétés Bâties (TFPB)

	2010	2011	2012	2013	2014	Médiane province OPH 2012
Montants non récupérables (en k€)	1 246	1 323	1 347	1 367	1 382	
<b>Coût au logement géré (en €)</b>	<b>458 €</b>	<b>487 €</b>	<b>493 €</b>	<b>500 €</b>	<b>505 €</b>	<b>471 €</b>

Les taxes foncières représentent une dépense moyenne par logement de plus de 500 € en 2014, montant supérieur à la médiane des OPH de province. Cependant le niveau apparemment élevé de la pression fiscale s'explique avant tout par une proportion élevée du parc assujettie à cette taxe (93 % fin 2014), ainsi que par l'absence de logements situés en Zus susceptibles de bénéficier d'abattements.

En 2014, l'office a bénéficié de dégrèvements, essentiellement pour travaux d'accessibilité (941 k€), et, dans une moindre mesure, d'économies d'énergie (36 k€).

#### 6.2.1.5 Autres produits et charges

(en k€)	2010	2011	2012	2013	2014
Balance autres activités	14	14	79	75	50
Produits financiers nets réels	42	44	131	94	87
Autres produits nets réels (a)	8	- 12	9	5	141
Résultat exceptionnel réel	164	439	1 954	1 131	1 348

(a) subventions et autres produits d'exploitation en produits, créances irrécouvrables en charges

L'office a bénéficié, en 2014, d'un produit de 212 k€ issu de la mutualisation financière organisée par le secteur HLM. Au cours du même exercice, les pertes sur créances locatives devenues irrécouvrables ont atteint le montant de 94 k€.

Les produits financiers s'établissent à 87 k€ en 2014, soit 33 € par logement géré, contre 57 € pour la médiane des OPH de province en 2013. L'évolution de la rémunération des placements a suivi celle de la trésorerie, plus conséquente depuis trois ans, notamment en 2012 où elle a atteint un point haut (50 € par logement).

Le résultat exceptionnel<sup>18</sup> est positif. Il a atteint près de 1 350 k€, en 2014, et s'est maintenu à un haut niveau depuis 2012 inclus sous l'effet des aides financières accordées par la CGLLS dans le cadre du plan de retour à l'équilibre (2 000 k€ en 2012, 531 k€ en 2013 et 469 k€ en 2014) et des dégrèvements de taxes foncières (390 k€ en 2013 et 977 k€ en 2014). Les démolitions du patrimoine ont généré une perte de 134 k€ au cours des trois derniers exercices (dont 95 k€ pour la seule année 2014), malgré le financement de 70 % des dépenses correspondantes par l'Anru.

<sup>18</sup> Hors produits et charges calculés

### 6.2.1.6 La formation de l'autofinancement

(en k€)	2010	2011	2012	2013	2014
Loyers appelés	8 321	8 575	8 531	8 638	8 809
- Annuités locatives	2 218	2 095	2 005	1 901	1 873
- Charges d'exploitation (b)	5 872	5 588	6 222	6 511	6 473
+ Autres produits courants nets réels	64	46	219	174	278
<b>= Autofinancement courant</b>	<b>294</b>	<b>938</b>	<b>523</b>	<b>401</b>	<b>741</b>
<b>Autofinancement courant (en % du chiffre d'affaires)</b>	<b>3,5 %</b>	<b>10,9 %</b>	<b>6,0 %</b>	<b>4,5 %</b>	<b>8,2 %</b>
+ Résultat exceptionnel réel	164	439	1 954	1 131	1 348
<b>= Autofinancement net (c)</b>	<b>458</b>	<b>1 377</b>	<b>2 477</b>	<b>1 531</b>	<b>2 089</b>
<b>Autofinancement net (en % du chiffre d'affaires)</b>	<b>5,5 %</b>	<b>16,0 %</b>	<b>28,3 %</b>	<b>17,3 %</b>	<b>23,2 %</b>
Pour mémoire Annuités locatives (en % des loyers)	26,7 %	24,4 %	23,5 %	22,0 %	21,3 %

(b) Coûts de gestion locatifs, maintenance du patrimoine et TFPB

(c) autofinancement net « nouvelle formule » (après modification de l'instruction comptable)

- L'annuité de la dette

Les échéances des emprunts locatifs (1,9 M€) ont représenté 21 % des loyers de l'exercice en 2014. Ce ratio est largement en-deçà de celui habituellement constaté dans les OPH de province (37 % en 2013). La diminution régulière du poids des emprunts locatifs est directement liée à la quasi-absence d'investissements pendant de longues années (offre nouvelle et amélioration du patrimoine existant). Si l'office a fortement accru son effort d'investissement en 2014 (cf. § 6.2.2.1), ce renversement de tendance n'est pas encore perceptible sur le montant des échéances d'emprunts. En outre, l'office a bénéficié, sur la période 2010 – 2014, de la baisse du coût de sa dette, qui est étroitement liée à celle du taux du livret A sur lequel est indexée la majeure partie de ses emprunts.

L'encours de dettes est sain et ne présente pas de risque particulier. Fin 2014, sur une dette globale de 29,1 M€, l'encours indexé sur le livret A en représente 62,3 % (en diminution au fil des ans) et la part à taux fixe 12,5 %. Le reste est constitué par des emprunts indexés sur l'inflation (dont la plupart des réalisations récentes). L'office n'a souscrit aucun emprunt structuré, ni instrument de couverture de sa dette (swap de taux). Fin juillet 2015, le taux d'intérêt moyen pondéré de l'encours ressort à 1,91 %. Cette bonne performance est principalement imputable aux emprunts à taux variable.

- L'autofinancement net

Sur la période étudiée, l'autofinancement net annuel s'est nettement amélioré jusqu'en 2012 (où il représentait plus de 28 % du chiffre d'affaires), avant de fluctuer les deux années suivantes. Il s'établit à 23 % en 2014, soit un niveau nettement supérieur à la médiane des OPH de province (12 % en 2013).

Toutefois, les analyses de la rentabilité de l'organisme ne sauraient être effectuées sans la neutralisation préalable des produits et charges exceptionnels (cf. § 6.2.1.7), qui incluent notamment depuis 2012 les aides financières accordées dans le cadre du plan de retour à l'équilibre. Hors exceptionnel, la tendance demeure favorable : l'autofinancement courant est ainsi passé de 523 k€ en 2012 à 741 k€ en 2014, soit 8,2 % du chiffre d'affaires.

Au cours des quatre dernières années, l'accroissement de la masse des loyers, conjugué à la réduction du coût de la dette, a permis de couvrir l'augmentation concomitante des coûts de gestion, de l'effort d'entretien du patrimoine et des taxes foncières. La couverture des charges locatives (annuités d'emprunts, coût de la maintenance, TFPB) et des coûts de gestion par les loyers en est confortée

(+ 463 k€ en 2014). La stabilisation des coûts de gestion au cours des deux dernières années a également concouru à l'amélioration de l'équilibre d'exploitation de l'office.

### 6.2.1.7 *Résultat net*

(en k€)	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Autofinancement net</b>	<b>458</b>	<b>1 377</b>	<b>2 477</b>	<b>1 531</b>	<b>2 089</b>
- Dotations nettes sur dépréciations d'actifs circulants	123	168	107	162	192
- Dotation nette à la provision pour gros entretien	- 286	- 438	- 494	21	599
- Excédents d'amortissements sur constructions locatives (AT - AF hors Acne)	564	751	965	1 070	1 083
+ Reprises nettes sur autres provisions et dépréciations d'immobilisations	- 749	- 337	- 273	- 1	- 107
- Autres dotations aux amortissements	178	171	137	95	93
+ Plus-values sur sorties de patrimoine	126	48	142	- 1	44
<b>= Résultat net</b>	<b>- 744</b>	<b>435</b>	<b>1 631</b>	<b>181</b>	<b>59</b>

Sur toute la période étudiée, le niveau du résultat net est largement inférieur à celui de l'autofinancement net annuel. En 2014, l'écart a atteint plus de 2 M€.

La politique d'amortissement des constructions tend à minorer le résultat. En particulier, l'office a fait le choix d'amortir le plus important composant des immeubles (le composant « Structure ») sur 40 ans, ce qui, sans être irrégulier, constitue la durée la plus courte possible. Par conséquent, les amortissements techniques annuels sont systématiquement supérieurs aux amortissements financiers<sup>19</sup> (écart de 1 083 k€ en 2014). Cette situation a été récemment corrigée et les durées d'amortissement révisées.

Au cours des trois derniers exercices, le résultat a aussi été minoré par la constatation :

- de dépréciations sur les créances locatives (462 k€) consécutivement à l'augmentation du risque impayé (cf. § 3.4.1),
- de dépréciations destinées à réduire la valeur comptable de certaines acquisitions immobilières (390 k€),
- et de provision pour gros entretien pour couvrir l'accroissement des besoins de maintenance du patrimoine (126 k€).

Les plus-values sur cession d'actifs (213 k€ en 3 ans) ont été générées essentiellement par la cession de l'atelier de la régie et, très secondairement, par les ventes de trois logements à des personnes physiques (30 k€ seulement).

<sup>19</sup> Hors amortissements courus non échus (ACNE)

## 6.2.2 La situation financière

### 6.2.2.1 Fonds de Roulement Net Global (FRNG)

(en k€)	2010	2011	2012	2013	2014
Fonds propres	16 049	16 484	18 115	18 296	18 355
+ Subventions d'investissement nettes	3 888	3 938	5 115	6 286	7 303
+ Provisions	2 288	2 110	1 535	1 557	2 229
+ Dettes financières	27 196	25 277	25 226	26 737	29 102
+ Dépôts de garantie des locataires	489	498	500	510	540
- Immobilisations nettes	44 875	43 507	43 600	44 792	48 774
<b>= FRNG au 31 décembre</b>	<b>5 034</b>	<b>4 800</b>	<b>6 890</b>	<b>8 594</b>	<b>8 755</b>
Dépenses annuelles	14 462	12 730	15 506	16 114	18 886
<b>Soit FRNG en mois de dépenses</b>	<b>4,2 mois</b>	<b>4,5 mois</b>	<b>5,3 mois</b>	<b>6,4 mois</b>	<b>5,6 mois</b>

Le FRNG reste élevé tout au long de la période sous revue. Il atteint 5,6 mois de dépenses courantes au 31 décembre 2014, soit un niveau nettement supérieur à la médiane des OPH de province, qui est de 3,9 mois en 2013.

Analyse des flux du FRNG (en k€)	2011	2012	2013	2014	Cumul
Autofinancement net	1 209	2 369	1 369	1 897	6 845
- Investissements locatifs	1 468	3 154	3 695	6 707	15 024
+ Financements locatifs consolidés	913	3 041	4 212	4 920	13 087
+/- Emprunts relais	- 1 152	- 482	- 120	0	- 1 754
- Investissements divers	279	105	26	44	453
+ Produit des ventes	538	423	2	71	1 034
+/- Autres flux	4	- 3	- 38	25	- 12
<b>= Variation annuelle du FRNG</b>	<b>- 234</b>	<b>2 090</b>	<b>1 704</b>	<b>162</b>	<b>3 721</b>

Après une très forte amélioration en 2012, puis en 2013, le FRNG exprimé en euros s'est maintenu sensiblement au même niveau en 2014.<sup>20</sup> Globalement sur quatre ans, la hausse du FRNG est de + 3,7 M€. Les principaux facteurs d'augmentation ont été les suivants : l'organisme a dégagé 6,8 M€ d'autofinancement net<sup>21</sup> en cumul sur la période et il a cédé pour 1 M€ d'immobilisations corporelles

<sup>20</sup> L'évolution du FRNG ramené en mois de dépenses a enregistré une décline sensible en 2014 par rapport à l'exercice précédent, ce ratio passant de 6,4 mois fin 2013 à 5,6 fin 2014. En effet, le regain d'activité constaté au cours de la période contrôlée, perceptible surtout en 2014, a porté le poids relatif de l'investissement de 14 % de l'ensemble des décaissements en 2010 à 23 % en 2013 puis 36 % en 2014.

<sup>21</sup> Autofinancement réglementaire (nouvelle formule) minoré des dotations nettes aux dépréciations de créances locatives (c/49 pour 630 k€)

sur la période (les trois quarts provenant de la cession de huit logements et près d'un quart de celle de l'atelier de la régie de travaux).

Ces flux de trésorerie ont été partiellement utilisés pour combler l'insuffisance de couverture des investissements locatifs par des financements externes (3,7 M€) et réaliser divers investissements de structure (0,5 M€), portant principalement sur des locaux administratifs en 2011. Ce déficit d'appel à des financements externes (incluant la variation d'emprunts relais) représente un quart des 15 M€ d'investissements locatifs réalisés sur la période. Il en résulte un « portage » important pour l'office, qui conduit à mobiliser davantage de fonds propres que la quotité prévue pour les opérations en cours fin 2014. La mobilisation des emprunts gagnerait à être davantage cadencée aux décaissements.<sup>22</sup>

Par ailleurs, l'office a procédé au remboursement partiel, à hauteur de 1,8 M€, de financements relais GAIA provenant de la CDC, dont le capital restant dû fin 2014 s'établit encore à 1 270 k€. Ces emprunts, qui avaient servi initialement à préfinancer le portage foncier d'opérations locatives d'acquisition, avec ou sans amélioration, avaient été reconduits en partie pour pallier les difficultés financières de l'office, dans l'attente du bouclage financier d'opérations non soldées à ce jour.

### 6.2.2.2 *Besoin en fonds de roulement*

(en k€)	2010	2011	2012	2013	2014
Créances d'exploitation et stocks divers	1 509	1 784	3 072	3 830	3 810
- Intérêts courus non échus (ICNE)	303	337	387	327	267
- Clients créditeurs & Dettes d'exploitation	1 395	1 757	1 479	1 353	1 369
+ Créances diverses & Charges constatées d'avance	1 189	1 157	1 349	1 537	2 251
- Dettes diverses & Produits constatés d'avance	822	628	1 719	775	1 498
<b>= BFR au 31 décembre</b>	<b>178</b>	<b>219</b>	<b>835</b>	<b>2 911</b>	<b>2 926</b>

Au cours des cinq dernières années, le cycle d'exploitation de l'office a mobilisé une trésorerie croissante qui s'est considérablement amplifiée à partir de 2013 (emploi net de 2,9 M€ fin 2013 et fin 2014, contre 0,8 M€ fin 2012).

De fin 2012 à fin 2014, les principales caractéristiques de l'évolution du besoin en fonds de roulement (BFR) renvoient :

- pour les emplois : à l'augmentation des produits à recevoir divers (+1,4 M€ pour dégrèvements de taxes locales, principalement TFPB), des subventions d'investissement en attente d'encaissement dès 2013 (+ 0,7 M€) et des soldes débiteurs de TVA (+ 0,2 M€) ; à la diminution du crédit fournisseurs d'exploitation (- 0,2 M€) et des produits constatés d'avance au titre d'une subvention de l'Anru (- 0,2 M€ en 2014) ;
- pour les ressources : à l'augmentation du crédit fournisseurs d'investissement (+ 0,4 M€) et des excédents d'acomptes locatifs (+ 0,3 M€ en 2014) ; et d'autre part à une diminution des produits à recevoir d'exploitation en 2013 (- 0,2 M€ pour des taxes fiscales).

<sup>22</sup> Par exemple, l'office a fortement préfinancé ses investissements en 2011 (après avoir remboursé une partie de ses emprunts relais) et en 2014 (1,8 M€ de décalage entre emplois et ressources, pour 6,7 M€ de dépenses), alors qu'en 2013, il a perçu davantage de financements qu'il n'a engagé de dépenses

### 6.2.2.3 Trésorerie

Fin 2014, la trésorerie s'établit à 5,8 M€, soit 3,7 mois de dépenses, ce qui est confortable, même si, à l'inverse de l'évolution constatée sur le « haut de bilan », le niveau de la trésorerie s'est affaibli depuis 2012 compte tenu de l'accroissement du BFR. Cependant, le bon niveau de la trésorerie doit être relativisé compte tenu des besoins d'investissement actuel et futur dans le patrimoine de l'office.

En k€	2010	2011	2012	2013	2014
Trésorerie (classe 5 - Actif)	4 856	4 581	6 055	5 682	5 829
- Trésorerie passive	0	0	0	0	0
= Trésorerie nette au 31 décembre	4 856	4 581	6 055	5 682	5 829
<b>Soit en mois de dépenses</b>	<b>4,0 mois</b>	<b>4,3 mois</b>	<b>4,7 mois</b>	<b>4,2 mois</b>	<b>3,7 mois</b>

### 6.2.2.4 Fonds de roulement global à terminaison – Surface financière

Le FRNG à terminaison<sup>23</sup> ressort à 6 970 k€<sup>24</sup> au 31 décembre 2014, soit l'équivalent de 4,4 mois de dépenses et 10 % des capitaux permanents<sup>25</sup>, ce qui est tout à fait correct.

Les provisions pour risques et charges s'établissent à 2,2 M€ fin 2014, dont l'essentiel (87 %) s'explique par la provision pour gros entretien<sup>26</sup>. Les autres provisions significatives ont été constituées pour une action en justice menée pour récupérer la totalité de la créance (169 k€) envers le syndicat des copropriétaires concernant les travaux sur les parties communes de l'unité d'habitation « Le Corbusier » (cf. § 6.1).

Les modalités de financement de certaines opérations immobilières terminées sont inadaptées : la mobilisation excessive de fonds propres et le recours à du financement relais GAIA en lieu et place d'emprunts de long terme ont fragilisé la structure bilancielle de l'office et l'ont exposé à un risque de liquidité.

Dans les fiches de situation financière et comptable (FSFC), l'office intègre le financement relais constitué par les emprunts GAIA (emprunts remboursables in fine à échéance 2017, d'un montant de 1 270 k€), alors qu'en principe, seul doit y figurer le financement définitif à long terme, pour pouvoir déterminer le montant des fonds propres à injecter lors de la clôture des opérations.

En dépit du prolongement de leur durée de quelques années, ces emprunts ne présentent pas de caractère pérenne : ils étaient initialement destinés au portage foncier d'acquisitions immobilières et l'allongement de leur maturité n'était motivé que par les difficultés financières de l'office<sup>27</sup>. Dans l'analyse infra, en l'absence de garantie de refinancement fin 2014, l'Agence les a retirés de la FSFC pour une meilleure appréciation de la situation à terminaison.

<sup>23</sup> Le FRNG à terminaison résulte de la différence en fin d'exercice entre les ressources stables de l'organisme (capitaux propres, subventions d'investissement, emprunts ...) et les emplois stables (immobilisations corporelles et financières essentiellement), en se plaçant comme si les opérations d'investissement engagées étaient terminées, toutes les dépenses étant payées et toutes les recettes étant encaissées

<sup>24</sup> Après remboursement du capital restant dû sur les emprunts relais locatifs (1 270 k€)

<sup>25</sup> Ressources stables à terminaison des opérations engagées

<sup>26</sup> Le calcul de la PGE repose sur le montant des travaux programmés sur les trois années suivantes, pris en compte selon un mode dégressif d'une année à l'autre

<sup>27</sup> L'organisme les a bien classifiés en financement relais dans l'état des dettes



En réponse aux observations provisoires, l'office précise que, s'il n'a pas modifié la présentation du bilan et des fiches de situation financière et comptable, l'ensemble des projets financés par des emprunts GAIA a été mis en évidence dans le protocole de rétablissement conclu avec la CGLLS. Si, désormais, l'office ne dispose plus qu'un seul financement de court terme d'un montant qui n'est pas susceptible de porter atteinte à la qualité de l'information financière, ce n'était pas le cas lors de la conclusion dudit protocole de sorte que leur identification dans un document extracomptable n'exonérait pas l'office de corriger les dites FSFC.

Depuis 2015, l'office a organisé, en lien avec l'établissement de crédit, les modalités de leur substitution par des emprunts définitifs, et il a mis en place les dispositions nécessaires pour prévenir le risque de liquidité auquel il était exposé. En réponse aux observations provisoires, l'office indique qu'il ne reste plus qu'un seul emprunt de court terme à convertir en financement définitif.

Sur les opérations terminées non soldées, les besoins en fonds propres sont évalués à 16 M€, remplacements de composants inclus.

- Sur l'offre de nouveaux logements, acquisitions améliorations incluses (20,2 M€ d'investissements prévisionnels), la quotité de fonds propres est évaluée à 7 M€, soit 35 % des prix de revient prévisionnels correspondants.
- Des interventions très lourdes financièrement (17,1 M€) ont été effectuées sur le bâti existant, avec une mobilisation importante de fonds propres (8,4 M€, soit 49 % des prix de revient prévisionnels). Pour de nombreuses opérations, les quotités de fonds propres à injecter<sup>28</sup> sont très élevées, certaines étant même totalement autofinancées (sans le moindre financement externe)<sup>29</sup>.

Sur les opérations en cours de production au 31 décembre 2014, les besoins en fonds propres sont évalués globalement à 2,5 M€. Les travaux d'amélioration représentent un besoin en fonds propres de 1,6 M€, soit 40 % des prix de revient prévisionnels (4 M€). Sur l'offre nouvelle (14,8 M€ d'investissements prévisionnels correspondant à 5 opérations dont l'une, « Abattoirs », en 3 tranches et 101 nouveaux logements), la quotité de fonds propres est évaluée à 0,9 M€, soit 6 % des prix de revient prévisionnels correspondants.

Un examen détaillé des conditions de bouclage financier des opérations témoigne par ailleurs d'un prix de revient prévisionnel unitaire moyen relativement élevé : 145,7 k€ pour les 161 logements neufs non soldés fin 2014, terminés ou en cours<sup>30</sup>. Néanmoins le coût moyen des opérations nouvelles (acquisitions améliorations incluses), cache des disparités fortes :

- certaines sont difficiles à équilibrer car trop onéreuses : opérations « Ilot Gambetta » (6 logements : 181 k€ l'unité), « 42 rue du champ de mars » (1 logt : 179 k€) et « 11 rue Plotton Lerbret » (6 logts : 187 k€) ;
- d'autres sont très bon marché : montant moyen unitaire de 86 k€ pour 67 logements<sup>31</sup> acquis améliorés terminés non soldés fin 2014 (18 opérations) ; toutefois leur opportunité reste à démontrer compte tenu de la faible qualité du bâti.

---

<sup>28</sup> Hors financements relais GAIA

<sup>29</sup> Tel est le cas pour les opérations terminées « 9-11 rue Vilmore » (45 % de fonds propres, soit 526 k€), « Ilot Gambetta » (54 %, soit 583 k€), « 20 rue Nicolas Perrin » (42 %, soit 140 k€), « 42 rue du champ de mars » (53 %, soit 94 k€), « 12 avenue de la gare » (52 %, soit 74 k€), « 4 rue de l'éternité » (100 %, soit 91 k€), et « 3 rue de l'éternité » (100 %, soit 157 k€)

<sup>30</sup> Source FSFC fin 2014

<sup>31</sup> Sur la base d'un échantillon significatif de logements encore dans le patrimoine, comportant une valorisation à la fois de l'acquisition et du coût des travaux

A terminaison des opérations engagées, l'office dispose de 3,8 M€ de fonds propres disponibles à fin 2014, qui sont exclusivement tirés des excédents d'amortissements techniques sur les amortissements financiers.<sup>32</sup> Ces fonds lui permettent d'assurer la couverture de ses besoins.

Le potentiel financier de l'office<sup>33</sup> s'établit à 5,1 M€ fin 2014, soit l'équivalent de 3,3 mois de dépenses, 7,4 % des capitaux permanents et plus de 1 900 € au logement géré. Bien que confortable en apparence, il pourrait rapidement se révéler insuffisant compte tenu des besoins particulièrement lourds de financement pour mettre à niveau le patrimoine ancien.

### **6.3 PROCEDURES CGLLS – SUIVI DES OBJECTIFS DU PROTOCOLE**

Le protocole en cours d'aide au rétablissement de l'équilibre sur les années 2011 à 2016 fixait un autofinancement prévisionnel courant de 560 k€ et prévoyait un potentiel financier encore négatif pour 2014. Les données financières effectives à la même date sont plus favorables. Pour satisfaisants qu'ils puissent être, ces indicateurs ne sont toutefois pas suffisants pour déterminer les performances de l'office. En effet, à mi-chemin du plan, c'est le suivi des onze objectifs arrêtés dans le protocole qui permet d'en apprécier de manière pertinente l'exécution.

Dans huit domaines, l'organisme respecte ses objectifs : évolution des loyers, des charges de personnel, des autres charges de fonctionnement, effort de maintenance, mesures patrimoniales, gestion de la dette, adhésion au GIE Synergie et suivi du plan. L'agence relève cependant que l'office devra amplifier son effort sur la maîtrise des charges, notamment sur les actions patrimoniales portant sur le bâti existant. Elle relève par ailleurs la faiblesse des contributions apportées par le GIE à l'office (cf. 5.5).

Dans trois domaines essentiels, les objectifs ne sont pas atteints : les pertes sur logements vacants, les impayés et les ventes patrimoniales. Les pertes de loyers et charges dues aux logements vacants ont été aggravées par le gel de logements pour travaux sur le programme de « La corniche » et le blocage de projets pour cause de désamiantage coûteux, mais également par un ajustement insuffisant des budgets charges mettant en cause la qualité de la gestion locative exercée par l'office.

### **6.4 ANALYSE PREVISIONNELLE**

Quoi qu'il soit indispensable, le respect des engagements du plan courant jusqu'à 2016 ne suffit pas à lui-seul pour garantir que les conditions d'un rétablissement financier pérenne de l'organisme sur du long terme soient réunies.

La simulation effectuée par l'office sur la base des comptes 2014 porte sur la période courant jusqu'à 2024. Elle fait en permanence l'objet d'actualisations, visant notamment à connaître les conditions de faisabilité financière des importants projets d'investissement. Trois scénarios ont été étudiés par l'organisme à partir de certains paramètres communs, globalement prudents (taux du livret A dépassant de 1,55 % le taux actuel et taux d'actualisation de 3 % pour la plupart des charges d'exploitation alors que l'organisme est en plan de redressement).

---

<sup>32</sup> Cet excédent s'élève à 12,5 M€, amortissements courus non échus (Acne) déduits

<sup>33</sup> Correspondant aux fonds propres disponibles majorés des dépréciations d'immobilisations (1,2 M€), du capital restant dû sur les emprunts affectés aux opérations locatives sorties de l'actif (63 k€) et des subventions non affectées au secteur locatif (68 k€)

Le premier s'exonère du respect du plan stratégique patrimonial (PSP) : il n'est pas crédible car il reviendrait à laisser le patrimoine se dégrader, lui faisant perdre toute attractivité. Les conséquences seraient désastreuses à long terme, même si, en apparence, les résultats affichés sont positifs sur toute la période étudiée, avec un potentiel financier évalué à 3,5 M€ fin 2024.

Le deuxième scénario est cohérent avec les objectifs du PSP, mais il s'inscrit dans la perspective d'un avenant au protocole CGLLS, comportant des aides non actées à ce jour et ne résolvant, de surcroît, que partiellement les problèmes financiers de l'office. Avec un soutien financier externe, ce scénario aboutit en effet à une impasse de 12,2 M€ fin 2024 malgré des apports de 1,3 M€ par an de 2017 à 2021, pour moitié par la CGLLS et pour l'autre par la collectivité de rattachement (incluant sa participation à l'entretien des espaces verts).

Le troisième scénario est également cohérent avec les objectifs du PSP, mais ne prévoit aucune aide nouvelle. L'Agence a privilégié cette dernière simulation afin de se concentrer sur les marges de manœuvre financières propres de l'office et d'identifier les pistes de redressement à mettre en œuvre.

Ce troisième scénario prévoit un programme de livraison de 267 nouveaux logements entre 2015 et 2024, dont 127 mis en service avant 2017. La production annuelle envisagée est de 20 unités, dont 14 en Plus et 6 en PLAI. Leur prix de revient prévisionnel est estimé à 126 k€ par logement, avec un financement par des fonds propres à hauteur de 30 % pour les Plus et de 10 % pour les PLAI. La dépense globale correspondante est évaluée à près de 40 M€ sur 10 ans.

Sur le bâti existant, l'office prévoit de réaliser un investissement de 27 M€ sur la période, auxquels s'ajouteraient près de 19 M€ au titre des renouvellements de composants. Globalement, l'investissement annuel moyen (4,5 M€) représenterait 1,7 fois le niveau de 2014, qui est pourtant le plus élevé de ces cinq dernières années. Pour les travaux d'amélioration sur les logements, le financement retenu par la simulation repose sur près de 43 % de fonds propres en moyenne. Parallèlement, l'effort de maintenance en exploitation serait accru avec une importante remise à niveau (29 M€ en 10 ans, incluant un point haut entre 2016 et 2018).

Le scénario retient la vente des 128 logements situés au « 57 à 87 Boulevard de la corniche » en 2015 pour une valeur de 1,5 M€ et vise ensuite un objectif annuel de vente de 2 logements sur l'unité « Le Corbusier », pour un prix unitaire de 92 k€. Est également retenue la démolition de 7 logements en 2015. Au regard du projet immobilier « 57-87 boulevard de la Corniche », l'hypothèse retenue est déjà caduque (cf. § 5.3). L'évolution prévisible de la rentabilité de l'office sera donc encore plus défavorable que prévu dans la simulation, sans qu'il soit possible de se prononcer sur le devenir de cet ensemble, faute d'analyse complémentaire précise diligentée par l'office à ce jour.

Sur ces bases, le coût de la dette augmenterait jusqu'en 2020 pour atteindre 27,5 % des loyers, taux sensiblement stable ensuite jusqu'en 2023, avant qu'il n'enregistre une forte baisse en 2024 sous l'effet de la réduction du coût du portefeuille d'emprunts en gestion. Les annuités seraient alourdies par les opérations nouvelles (+ 970 k€ à l'échéance 2024) et, dans une moindre mesure par les travaux d'amélioration (+ 612 k€). Les annuités d'emprunts atteindraient ainsi 62 % des loyers à l'échéance 2024.

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2024	Cumul
Autofinancement net	457	- 112	- 303	- 1 185	736	442	1 634	3 298
Loyers	9 268	9 764	10 251	10 599	11 095	11 432	12 794	
<b>Soit en % des loyers</b>	<b>4,9 %</b>	<b>- 1,1 %</b>	<b>- 3,0 %</b>	<b>- 11,2 %</b>	<b>6,6 %</b>	<b>3,9 %</b>	<b>12,8 %</b>	
Fonds propres investis	- 1 755	- 4 724	- 5 027	- 1 218	- 1 892	- 7 460	- 1 625	- 38 232
Produits de cessions	1 536	276	184	184	184	184	184	3 284
Subvention CGLLS	300	300	0	0	0	0	0	600
Divers <sup>34</sup>	- 1 359	941	1 001	2 153	222	455	222	7 223
<b>Variation du potentiel financier</b>	<b>- 821</b>	<b>- 3 319</b>	<b>- 4 145</b>	<b>- 66</b>	<b>- 750</b>	<b>- 6 379</b>	<b>415</b>	<b>- 23 827</b>

Les trois scénarios conduisent à une impasse. Si le premier scénario aurait pour effet de laisser le patrimoine se dégrader, le deuxième aboutirait à une impasse de 12,2 M€ fin 2024 en dépit des apports de 1,3 M€ par an de 2017 à 2021 de la CGLLS et des collectivités.

Suivant le troisième scénario, l'autofinancement net annuel deviendrait négatif dès 2016 et ne retrouverait un solde positif qu'à partir de 2019. L'autofinancement cumulé prévisionnel s'établirait à 3,3 M€ sur la période 2015 - 2024 alors que l'office devrait faire face à un besoin de plus de 38 M€ pour financer ses investissements (dont 30 M€ pour les travaux et remplacements de composants, 7 M€ pour l'offre nouvelle et 1 M€ pour les investissements de structure). Les 3 M€ attendus des ventes patrimoniales et les 6 M€ de dégrèvements de TFPB ne permettraient pas d'enrayer la contraction constante du potentiel financier jusqu'en 2023 inclus. Par conséquent, l'effort de rattrapage des actions de réhabilitation du patrimoine aurait pour effet de ramener le potentiel financier de l'office de 5,1 M€ fin 2014 à - 4 M€ fin 2019 et - 18,7 M€ fin 2024.

Ces éléments chiffrés mettent en évidence le caractère non soutenable du plan stratégique du patrimoine en l'absence d'aide financière externe.

Suivant les montants des aides qu'il pourra obtenir, l'office devra donc adapter son PSP en réévaluant l'ampleur de ses interventions sur le patrimoine existant, sans pour autant négliger les leviers d'amélioration de la gestion interne pour réduire les postes de dépenses et optimiser les recettes. En d'autres termes :

- L'office devra cadencer ses travaux d'amélioration du parc à ses moyens financiers, en prenant notamment en compte les éventuels compléments d'aides susceptibles d'être alloués. Dans ces conditions, il devra prendre soin de bien hiérarchiser ses priorités d'interventions en s'interrogeant notamment sur l'opportunité de poursuivre son activité de construction, d'autant que, sur cette dernière, le différentiel entre les loyers et le coût de la dette (4,1 M€ sur l'ensemble de la période) ne couvre pas l'investissement en fonds propres (6,9 M€) ;
- Faute de pouvoir augmenter significativement les loyers sans prendre le risque d'accroître la vacance, l'office doit renforcer et prolonger son plan d'actions de lutte contre la vacance, en l'assortissant d'un objectif d'optimisation de ses recettes ;
- L'office ne pourra faire l'économie d'une diminution de ses postes de dépenses, et plus particulièrement de ses coûts salariaux. Ces réductions devront être d'autant plus drastiques que les aides externes seront modérées et la modernisation du patrimoine retardée.

En réponse aux observations provisoires, l'office explique qu'il est parfaitement conscient qu'il ne peut porter seul le financement d'un tel plan, mais qu'il a toutefois souhaité afficher « les besoins raisonnés » de réhabilitation de son parc sans tenir compte de ses seules capacités financières, au

<sup>34</sup> Divers = dégrèvements de TFPB & affectation à la PGE

motif que ces dernières ne permettent pas d'assurer un niveau minimal d'investissement pour maintenir le parc (cf. § 5.1.1).

L'Agence relève néanmoins que la circonstance selon laquelle l'office ne dispose pas des moyens pour financer le niveau minimal d'investissement pour maintenir son patrimoine, ne l'exonère pas d'établir des priorités d'investissement sur lesquelles le CA doit se prononcer.

## **6.5 CONCLUSION**

Si l'office affiche un taux d'autofinancement net de 23 % du chiffre d'affaires en 2014, celui-ci est avant tout imputable aux produits exceptionnels tirés notamment des aides apportées par la CGLLS. L'autofinancement courant s'élève en effet à 741 k€, soit 8,2 % seulement du chiffre d'affaires. Les conditions d'équilibre de l'exploitation de l'office sont rendues difficiles par un niveau de loyers structurellement faible et par des coûts de gestion très élevés. De même, si l'office dispose d'un taux d'endettement limité et d'annuités faibles, il ne peut en réalité recourir que de manière très ciblée à l'effet de levier en l'absence d'équilibre économique des opérations de réhabilitation et compte tenu des risques de vacance associés aux nouvelles constructions dans un marché très détendu.

Représentant l'équivalent de 5,6 mois de dépenses fin 2014, le fonds de roulement de l'office semble satisfaisant, mais cette situation s'explique avant tout par l'âge de son patrimoine et des investissements historiquement très limités. Son potentiel financier s'établit à plus de 5,1 M€ fin 2014, soit l'équivalent de 3,3 mois de dépenses et plus de 1 900 € au logement géré. Cependant, l'organisme va se trouver rapidement confronté à des besoins particulièrement lourds de financement pour mettre à niveau un patrimoine ancien et pendant longtemps insuffisamment réhabilité.

Si l'office respecte la plupart des objectifs définis dans le cadre du protocole CGLLS, le rétablissement de sa situation est loin pour autant d'être acquis. En particulier, si l'office devait mettre en œuvre son plan stratégique du patrimoine, il se retrouverait rapidement dans une impasse financière qui engagerait sa pérennité.

Des arbitrages financiers devront donc nécessairement être rendus à court et moyen terme. Le redressement pérenne des comptes implique de revoir les ambitions patrimoniales, d'accroître les recettes en réduisant la vacance et de diminuer les dépenses, notamment de personnel. Une aide extérieure ne saurait être bénéfique si elle ne s'accompagne pas d'une prise de conscience, par l'organisme et sa collectivité de rattachement, de la précarité de la situation financière de l'office et de la nécessité de procéder aux décisions et arbitrages nécessaires à son redressement.

## 7. ANNEXES

### 7.1 INFORMATIONS GÉNÉRALES, CAPITAL ET RÉPARTITION DE L'ACTIONNARIAT DE L'ORGANISME

**RAISON SOCIALE :** OPH FIRMINY

**SIÈGE SOCIAL :**

Adresse du siège :	Place du Centre	Téléphone 04 77 10 11 80
Code postal, Ville :	42700 FIRMINY	Télécopie : --

**PRÉSIDENT :** Marc PETIT

**DIRECTEUR GÉNÉRAL :** François PERRIER

**COLLECTIVITÉ DE RATTACHEMENT :** Ville de Firminy

	Membres	Désignés par :
Président	Marc PETIT	Ville de Firminy
	Jean-Paul CHARTRON	Ville de Firminy
	Jean-Manuel MORILLA	Ville de Firminy
	José MENDES	Ville de Firminy
	Mourad BACHEKOUR	Ville de Firminy
	Michel MAISONNEUVE	Ville de Firminy
	Yannick BERGER	
	Jean BOUTHERAND	
	Manuel COLOMBINO	
	Fabienne COUVREUR	
	Corinne STEINBRECHER	
	Jean-François DUBOEUF	
	Gisèle ARSAC	
	Kahier ZENNAF	
	Arlette CHABANNE	
	Rachid DJENNADI	
Roger SAGNOL		
François TERRASSON		
Michèle BADIOU		
Représentants des locataires	Bruno TARDY	
	Maurice UNION ALCAZAR	
	Marie PETIT	
	Anita ADIER	

--

## 7.4 SIGLES UTILISES

AFL	Association Foncière Logement	OPH	Office Public de l'Habitat
ANAH	Agence nationale de l'habitat	ORU	Opération de Renouvellement Urbain
ANCOLS	Agence nationale de contrôle du logement social	PDALPD	Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine	PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
APL	Aide Personnalisée au Logement	PLATS	Prêt Locatif Aidé Très Social
ASLL	Accompagnement Social Lié au Logement	PLI	Prêt Locatif Intermédiaire
CAF	Capacité d'AutoFinancement	PLS	Prêt Locatif Social
CAL	Commission d'Attribution des Logements	PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
CCAPEX	Commission de Coordination des Actions de Prévention Locatives	PSLA	Prêt social Location-accession
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation	PSP	Plan Stratégique de Patrimoine
CDAPL	Commission Départementale des Aides Publiques au Logement	QPV	Quartiers Prioritaires de la politique de la Ville
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations	RSA	Revenu de Solidarité Active
CGLLS	Caisse de Garantie du Logement Locatif Social	SA d'HLM	Société Anonyme d'Habitation à Loyer Modéré
CHRS	Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale	SCI	Société Civile Immobilière
CIL	Comité Interprofessionnel du Logement	SCIC	Société Coopérative d'Intérêt Collectif
CMP	Code des Marchés Publics	SCLA	Société Coopérative de Location Attribution
CUS	Conventions d'Utilité Sociale	SCP	Société Coopérative de Production
DALO	Droit Au Logement Opposable	SDAPL	Section Départementale des Aides Publiques au Logement
DPE	Diagnostic de Performance Energétique	SEM	Société anonyme d'Economie Mixte
DTA	Dossier Technique d'Amiante	SIEG	Service d'Intérêt Economique Général
EHPAD	Etablissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes	SIG	Soldes Intermédiaires de Gestion
ESH	Entreprise Sociale pour l'Habitat	SRU	Solidarité et Renouvellement Urbain (loi du 13 décembre 2000)
FRNG	Fonds de Roulement Net Global	TFPB	Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties
FSL	Fonds de Solidarité Logement	USH	Union Sociale pour l'Habitat (union des différentes fédérations HLM)
GIE	Groupement d'Intérêt Économique	VEFA	Vente en État Futur d'Achèvement
HLM	Habitation à Loyer Modéré	ZUS	Zone Urbaine Sensible
MOUS	Maîtrise d'Ouvrage Urbaine et Sociale		