



RAPPORT DE CONTRÔLE 2016

RAPPORT DE CONTRÔLE 2016
N° 2016-074
OPH de VALENCE

(26)

FICHE RECAPITULATIVE DU RAPPORT N° 2016-074

OPH de VALENCE – (26)

N° SIREN : 272600040

Raison sociale : Valence-Romans-Habitat ex OPH de Valence

Présidente : Annie-Paule Tenneroni

Directeur général : Bernard Hoberg

Adresse : 16, rue Georges Bizet BP 736 26007 Valence

AU 31 DÉCEMBRE 2016

Nombre de logements familiaux gérés :	6 342	Nombre de logements familiaux en propriété :	5 675	Nombre de places en résidences spécialisées en propriété :	240
--	--------------	--	--------------	--	------------

Indicateurs	Organisme	Référence région	France métropolitaine	Source
PATRIMOINE				
Logements vacants (hors vacance technique)	4,9	3,6	3,2	RPLS au 1 ^{er} /01/2016
Logements vacants à plus de 3 mois (hors vacance technique)	4,0	1,9	1,6	
Taux de rotation annuel (hors mises en service)	10,2	10,6	9,7	
Evolution du parc géré depuis 5 ans (% annuel)	1,5			
Age moyen du parc (en années)	41	35,8	37,9	
POPULATION LOGEES				
Locataires dont les ressources sont :				Enquête OPS 2014
< 20 % des plafonds	27,1	17,9	19,4	
< 60 % des plafonds	72,7	58,6	59,5	
> 100% des plafonds	5,7	11,1	10,8	
Bénéficiaires d'aide au logement	nc	nc	nc	
Familles monoparentales	19,4	18,5	20,0	
Personnes isolées	41,0	37,6	38,0	
GESTION LOCATIVE				
Médiane des loyers mensuels (€/m² de surface habitable)	5,0	5,5	5,5	RPLS au 1 ^{er} /01/2015
Taux d'impayés inscrit au bilan (% des loyers et charges)	17,4 %		13,5 %	(1)
STRUCTURE FINANCIERE ET RENTABILITE				
Fonds disponibles à terminaison des opérations (en euros par logement familial en propriété)	- 273			
Fonds de roulement net global (mois de dépenses)	0,6 mois		4,4 mois	(2)
Autofinancement net / chiffre d'affaires	- 5,2 %		11,7 %	(1)

(1) Bolero 2015 : ensemble des sociétés et offices HLM de province

(2) Bolero 2015 : ensemble des offices HLM de province

POINTS FORTS :

- ▶ Cohérence de l'organisation institutionnelle depuis le 1^{er} Janvier 2017 : rattachement à l'agglomération et fusion avec Habitat Pays de Romans
- ▶ Occupation sociale du patrimoine
- ▶ Accessibilité économique du parc
- ▶ Amélioration récente, depuis 2015, de la vacance et des impayés locatifs
- ▶ Bon niveau d'entretien et d'état du parc
- ▶ Performances énergétiques correctes

POINTS FAIBLES :

- ▶ Adaptation insuffisante du parc à la demande, faible attractivité dans certains QPV
- ▶ Niveau préoccupant de la vacance (15,1 % en 2015)
- ▶ Relations contractuelles déséquilibrées avec la SAEM In Situ, dont l'office assure la gestion locative du parc de logements
- ▶ Impayés locatifs élevés
- ▶ Persistance de nombreuses erreurs comptables en dépit des corrections apportées en 2016 à la faveur du passage en comptabilité commerciale
- ▶ Faible efficience de la gestion sous l'effet d'une évolution insuffisamment maîtrisée des coûts salariaux
- ▶ Autofinancement courant insuffisant en 2014 et 2015, négatif en 2016
- ▶ Endettement net élevé assorti d'un risque de solvabilité
- ▶ Politique d'investissement antérieure non soutenable et plan stratégique insuffisamment priorisé
- ▶ Structure bilancielle très dégradée
- ▶ Nombreux constats de surfinancements sur les opérations d'investissement
- ▶ Absence de prévisionnelle articulée à un plan stratégique de patrimoine crédible et actualisé
- ▶ Discordances des données patrimoniales locatives et comptables selon les sources

IRRÉGULARITÉS :

- ▶ Deux attributions irrégulières détectées sur les 1 519 attributions réalisées en 3 ans
- ▶ Diagnostics de performance énergétique (DPE) non joints aux dossiers des locataires

- ▶ Défaut de production des diagnostics amiante sur les parties privatives (DAPP)
 - ▶ Non sollicitation des services de l'Etat pour l'acquisition d'un tènement foncier auprès de la SAEM In Situ
 - ▶ Participation irrégulière du président alors en fonction en 2014 au débat et au vote d'une délibération relative à cette acquisition
 - ▶ Absence de mesures spécifiques suite au non-respect des ratios d'alerte relatifs à l'autofinancement net HLM
-

Inspecteurs-auditeurs ANCOLS :

Directeur territorial :

Précédent rapport de contrôle : n° 2011-017

Contrôle effectué du 5 septembre 2016 au 5 octobre 2017

Diffusion du rapport de contrôle : Juin 2018

RAPPORT DE CONTRÔLE N° 2016-074

OPH de VALENCE – 26

Synthèse	8
1. Préambule	11
2. Présentation générale de l'organisme	11
2.1 Présentation de l'organisme	11
2.2 Contexte socio-économique	12
2.3 Gouvernance	13
2.3.1 Le conseil d'administration	13
2.3.2 La direction générale	13
2.4 Ressources humaines	14
2.4.1 Volume et structure des emplois	14
2.4.2 Coût salarial et modalités de rémunération	15
2.4.3 Absentéisme, rotation et formation professionnelle	16
2.5 Organisation et management	17
2.5.1 Organisation	17
2.5.2 Politique d'achat	18
2.6 Relations avec la SAEM In situ	19
2.6.1 Présentation de la société anonyme d'économie mixte (SAEM)	19
2.6.2 Gestion administrative et comptable de la SAEM	19
2.6.3 Modalités de calcul du loyer	20
2.6.4 Clauses relatives à la gestion de la dette	21
2.6.5 Autres clauses susceptibles de créer un déséquilibre entre les parties	22
2.6.6 L'équilibre économique du bail	23
2.6.7 Le devenir de la SAEM	23
2.7 Conclusion	24
3. Patrimoine	25
3.1 Caractéristiques du patrimoine	25
3.1.1 Description et localisation du parc	25
3.1.2 Evolution du patrimoine	26
3.1.3 Données sur la vacance et la rotation	26
3.2 Accessibilité économique du parc	28

3.2.1	Loyers.....	28
3.2.2	Supplément de loyer de solidarité.....	29
3.2.3	Charges locatives	29
3.3	Conclusion	30
4.	Politique sociale et gestion locative	31
4.1	Caractéristiques des populations logées.....	31
4.2	Accès au logement	31
4.2.1	Connaissance de la demande	31
4.2.2	Politique d'occupation du parc	32
4.2.3	Gestion des attributions.....	33
4.3	Qualité du service rendu aux locataires.....	34
4.4	Traitement des impayés	34
4.4.1	Procédures de recouvrement et organisation du service	34
4.4.2	Montant des impayés locatifs.....	35
4.5	Conclusion	36
5.	Stratégie patrimoniale.....	37
5.1	Analyse de la politique patrimoniale.....	37
5.1.1	Le plan stratégique de patrimoine actualisé en 2016	37
5.1.2	Investissements réalisés de 2012 à 2016	38
5.2	Facteurs d'évolution du patrimoine.....	39
5.2.1	Offre nouvelle	39
5.2.2	Réhabilitations.....	40
5.2.3	Rénovation urbaine	41
5.2.4	Ventes de patrimoine	42
5.3	Exercice de la fonction maîtrise d'ouvrage	42
5.3.1	Engagement et suivi des opérations	42
5.3.2	Analyse d'opérations	43
5.4	Maintenance du parc.....	44
5.4.1	Entretien du patrimoine	44
5.4.2	Exploitation du patrimoine.....	45
5.5	Autres activités	45
5.6	Conclusion	46
6.	Tenue de la comptabilité et analyse financière.....	47
6.1	Tenue de la comptabilité et fiabilité de l'information	47

6.2	Performances d'exploitation.....	49
6.2.1	Produit total	49
6.2.2	Excédent brut d'exploitation	50
6.2.3	Efficience de la gestion	51
6.2.4	Autres charges d'exploitation	52
6.3	Modalités de financement des investissements	53
6.3.1	Capacité d'autofinancement brute	53
6.3.2	Autofinancement net HLM	54
6.3.3	Annuité de la dette locative	56
6.3.4	Le tableau des flux.....	57
6.4	Situation bilancielle	59
6.4.1	Analyse de la dette	59
6.4.2	Bilan fonctionnel.....	61
6.4.3	Situation à terminaison.....	63
6.5	Perspectives financières à terme.....	65
6.6	Conclusion	65
7.	Annexes.....	67
7.1	Informations générales	67
7.2	Interprétation des clauses du bail	69
7.3	Dépassements de plafonds de ressources.....	70
7.4	Sigles utilisés.....	71

SYNTHESE

L'office public de l'habitat (OPH) de Valence est propriétaire, à fin 2016, de 5 675 logements familiaux presque tous situés sur la commune de Valence, ainsi que de quatre foyers représentant 240 équivalents-logements. En outre, il gère l'intégralité du parc de 667 logements de la SAEM In Situ, dont l'actionnaire principal est la commune de Valence, en vertu d'un bail emphytéotique de 23 ans conclu en 2010 dont l'économie générale est déséquilibrée et dont certaines clauses sont confuses.

L'office de Valence intervient sur un territoire en difficulté économique et sociale caractérisé par un taux de pauvreté élevé (21 % en 2013) et un revenu médian faible. Depuis le 1^{er} janvier 2017, l'office est rattaché à la communauté d'agglomération Valence Romans Agglo qui regroupe 43 % du département de la Drôme. A la même date, il a fusionné avec l'office de Romans pour devenir, avec 10 300 logements, le premier bailleur du département.

Bien qu'il existe une demande de logements sociaux insatisfaite sur Valence, l'office souffre d'un niveau élevé de vacance, qui a atteint un point haut en 2015 (15,1 %) occasionnant un manque à gagner de 4,7 M€. Cette situation très pénalisante résulte pour partie de l'inadéquation de l'offre à la demande, tant en matière de taille et de typologie des logements que de localisation géographique, près des trois-quarts du parc de l'office étant situés dans des grands ensembles localisés dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) dont certains pâtissent d'un déficit d'attractivité. Cependant, la forte hausse de la vacance observée entre 2013 et 2015 est également imputable à un mauvais cadencement des livraisons de logements neufs qui a conduit, en 2015, à un engorgement des services de l'office doublé d'un effet d'éviction des logements les plus anciens. Les erreurs de gestion commises par l'office (recentralisation des équipes de gestion en 2013 et suspension des commissions d'attribution des logements pendant quelques mois en 2014) ont aussi participé à l'augmentation incontrôlée de la vacance jusqu'en 2015.

L'office dispose d'un effectif important au regard de son parc suite notamment aux nombreuses embauches réalisées de 2012 à 2014. L'ampleur de son personnel se retrouve dans ses coûts de gestion, qui sont élevés au regard des performances médianes du secteur en dépit d'un coût salarial moyen contenu. Cependant, malgré l'importance des ressources humaines dont il dispose, l'office ne possède pas tous les outils nécessaires à un fonctionnement et à un pilotage adaptés. En particulier, les données issues de son système d'information présentent des incohérences, notamment en matière patrimoniale et de gestion locative. De même, l'office n'est pas toujours en mesure de distinguer les caractéristiques de l'occupation sociale et de la gestion locative des biens appartenant à la SAEM In Situ de ceux dont il est propriétaire.

L'office doit également prendre garde à bien sécuriser l'ensemble de ses actes. En particulier, les procédures de mise en concurrence applicables en deçà du seuil de 25 k€ ne présentent pas un niveau de sécurisation juridique suffisant. D'autre part, l'office a acquis en 2014 un tènement foncier appartenant à la SAEM In Situ à un prix supérieur de 15 % à l'estimation des Domaines dans des conditions irrégulières faute d'avoir sollicité au préalable l'avis de l'Etat. De surcroît, le président de l'office alors en fonction ne s'est pas déporté durant les débats et votes relatifs à cette acquisition alors qu'il était par ailleurs Président Directeur Général de la SAEM. Cette situation est de nature à porter atteinte à l'exercice indépendant, impartial et objectif de sa fonction.

Le rôle social de l'office est avéré : il participe activement à l'accueil des publics prioritaires, notamment les ménages sortant d'hébergement, en apportant un accompagnement adapté aux familles confrontées à des difficultés particulières. La politique d'attribution est rigoureuse et de qualité. Néanmoins, l'office a irrégulièrement attribué 2 logements en méconnaissance des plafonds de ressources.

Le dispositif de gestion de proximité est complet et procure un service de qualité aux locataires. Cependant, les dossiers des locataires ne comportent pas les diagnostics de performance énergétique, ni les constats de risque d'exposition au plomb. Par ailleurs, les créances locatives impayées ont fortement augmenté jusqu'en 2015, avant de fléchir en 2016 : ce premier signe encourageant d'amélioration doit à présent être consolidé.

Les loyers pratiqués par l'office permettent l'accueil de familles modestes. En particulier, la couverture par l'aide au logement est satisfaisante. Toutefois, la décision prise par le CA de geler les loyers en 2014 et en 2015, dans un contexte caractérisé à la fois par la hausse des annuités d'emprunts résultant des investissements réalisés et par l'alourdissement de la masse salariale sous l'effet des recrutements opérés les années précédentes, a contribué à accentuer la dégradation déjà bien engagée de ses performances d'exploitation. En prenant cette décision, le CA n'a manifestement pas pris la mesure de l'ampleur de la dégradation de la situation financière de l'office, qui s'est pourtant traduite, dès 2014, par une capacité d'autofinancement disponible négative, qui n'a fait que s'accroître en 2015 et 2016 sous l'effet d'une politique d'investissement non soutenable et de charges de personnel élevées.

Au cours des quatre dernières années, l'office a réalisé un effort d'investissement considérable (111,5 M€) et au surplus supérieur aux objectifs pourtant déjà trop ambitieux de son plan stratégique de patrimoine initial. Pour financer ses investissements, l'office a eu massivement recours à l'endettement (83 %) de sorte que son encours net est passé de 81,8 M€ en 2012 à 152,5 M€, ce qui représente une hausse de 70,7 M€ (+ 86 %) en 4 ans. L'office a ainsi épuisé ses marges de manœuvre : avec une capacité de désendettement de 33,1 années et une dette représentant respectivement 2,8 fois et 5,6 fois les capitaux et fonds propres, il se trouve exposé à un risque de solvabilité.

Cette politique était financièrement d'autant moins soutenable qu'une partie des investissements réalisés (réhabilitations, résidentialisation) est peu productive de revenus supplémentaires et que leur rentabilité ne peut être atteinte que moyennant une plus grande quote-part de financement sur fonds propres ou une réduction drastique des coûts salariaux. Dès lors, le net infléchissement de l'effort d'investissement constaté en 2016 était absolument indispensable. Pour autant, le plan stratégique de patrimoine actualisé en 2016 n'est pas plus crédible que le précédent compte tenu des marges de manœuvre désormais très limitées de l'office. Il n'est pas non plus articulé avec l'analyse prévisionnelle, qui a été réalisée à partir de données anciennes (comptes 2014) et dont les hypothèses sont caduques.

La qualité de l'information comptable et financière produite par l'office n'est pas satisfaisante : en dépit de modifications substantielles apportées à la clôture des comptes 2016 à la faveur du passage en comptabilité commerciale, de nombreuses anomalies subsistent. En outre, de nombreux constats de sur-financement ont été relevés sur des opérations d'investissement dont la clôture financière a pourtant été présentée au CA. Compte tenu de leur récurrence, ces sur-financements peuvent être assimilés à une fuite en avant au terme de laquelle les déficits d'exploitation des opérations ont été couverts par la mobilisation d'un excès d'emprunts contractés pour financer l'opération suivante.

Les performances d'exploitation de l'office sont très nettement insuffisantes : l'excédent brut d'exploitation stagne à faible niveau sous l'effet de la dérive à la fois des frais de personnel (jusqu'en 2014) et de la vacance (jusqu'en 2015) tandis que l'autofinancement net est négatif depuis 2016. Bien qu'il ait franchi les seuils réglementaires d'alerte, l'office n'a pas adopté toutes les mesures de redressement qui s'imposent, ni respecté le formalisme défini à l'article R. 423-9 du CCH.

Plus grave encore, faute de dégager des flux de trésorerie positifs, l'office a mobilisé son fonds de roulement (FRNG) pour financer ses investissements (12 %) au point de déstabiliser complètement sa structure financière : son FRNG est ainsi passé de 15,6 M€ en 2012 à 2,5 M€ en 2016, niveau désormais nettement insuffisant. Pour critique qu'elle puisse être, cette spectaculaire dégradation du FRNG ne reflète malheureusement que partiellement l'ampleur des dégâts : après correction des irrégularités comptables afférentes aux fiches de situation financière, les fonds disponibles à terminaison apparaissent négatifs à hauteur de 3,4 M€.

L'office a momentanément été exposé à un risque de liquidité, sa dette exigible à moins d'un an représentant, au 31 décembre 2016, 90 % de sa trésorerie. Depuis lors, toutefois, ce risque a été écarté sous l'effet, notamment, des cessions réalisées en 2017 ou prévues en début d'année 2018. Pour significatifs et indispensables qu'ils puissent être, ces produits de cessions ne peuvent toutefois durablement pallier le déficit d'exploitation de l'office. Sa résorption constitue en effet un point de passage obligé pour le mettre durablement à l'abri d'un risque de liquidité et de solvabilité.

L'office doit faire preuve d'une très grande sélectivité dans ses investissements tant qu'il n'aura pas mené à son terme la fusion opérationnelle avec l'office de Romans et commencé à dégager des économies d'échelle de façon à réduire son coût de gestion, lequel est trop élevé. L'extension du protocole CGLLS conclu par l'office de Romans au nouvel ensemble Valence-Romans Habitat apparaît également nécessaire compte tenu de l'ampleur de ses besoins financiers, patrimoniaux et humains.

Le Directeur Général,

Pascal Martin-Gousset

1. PREAMBULE

L'ANCOLS exerce le contrôle de l'office public de l'habitat (OPH) de Valence 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 (...).* »

L'ANCOLS rappelle par ailleurs qu'en application des dispositions des articles L. 342-12 et L. 342-14 du CCH, l'ensemble des faits qui constituent :

- des manquements aux dispositions législatives et réglementaires qui sont applicables à l'organisme,
- des irrégularités dans l'emploi des fonds de la participation à l'effort de construction ou des subventions, prêts ou avantages consentis par l'État ou par ses établissements publics et par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics,
- une faute grave de gestion,
- une carence dans la réalisation de l'objet social ou un non-respect des conditions d'agréments,

et qui sont éventuellement relevés dans le présent rapport de contrôle sont passibles de sanctions. Le cas échéant, les sanctions sont prises par le ministre chargé du logement, sur proposition du conseil d'administration de l'ANCOLS, après examen du rapport par son comité du contrôle et des suites et après que l'organisme ait été mis en demeure de procéder à la rectification des irrégularités relevées ou mis en mesure de présenter ses observations sur les irrégularités identifiées et les propositions de sanctions envisagées.

Le dernier rapport de la MIILOS (n° 2011-017 de septembre 2011) a été présenté au conseil d'administration de l'office le 17 octobre 2011, et soumis à une délibération du CA le 30 janvier 2012. Il prenait acte du projet de rapprochement avec la Société d'aménagement d'économie mixte (SAEM) In Situ dont l'office assurait déjà la gestion locative. Il relevait que l'organisation très décentralisée pâtissait d'un déficit de coordination et d'un contrôle interne insuffisant. La procédure d'attribution des logements présentait des irrégularités et la régularisation des charges locatives était mal maîtrisée. Dans le cadre de la maintenance du parc, des commandes étaient passées en dehors des marchés correspondants. La régularité des comptes se trouvait altérée par un transfert de charges lié à la renégociation de la dette. La chaîne du quittance se trouvait fragilisée par l'absence de polyvalence des services concernés. La MIILOS avait enfin relevé une prise de risque anormale dans la gestion de la dette de l'office.

Le présent contrôle de l'ANCOLS est exercé concomitamment avec celui de la SAEM In situ (rapport n° 2017-015).

2. PRESENTATION GENERALE DE L'ORGANISME

2.1 PRESENTATION DE L'ORGANISME

Deuxième bailleur social du département après l'office départemental, l'office public de l'habitat (OPH) de Valence gère 6 342 logements locatifs au 31 décembre 2016, dont 667 pour le compte de la société anonyme

d'économie mixte (SAEM) In Situ. Il est par ailleurs propriétaire de quatre résidences totalisant 240 places qu'il donne en gestion. L'office de Valence représente 23 % du parc social public de la Drôme.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, il a fusionné avec l'office public de l'habitat de Romans, dénommé Habitat Pays de Romans (HPR), et s'appelle désormais Valence-Romans Habitat, ce qui le positionne à présent comme premier bailleur social du département, avec plus de 10 300 logements. Depuis cette même date, il est rattaché à la communauté d'agglomération Valence Romans Agglo¹.

2.2 CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE

La ville de Valence, qui compte 62 150 habitants en 2014, fait partie depuis le 1^{er} janvier 2017 de la communauté d'agglomération Valence Romans Agglo² qui, avec 216 000 habitants, regroupe plus de 43 % de la population départementale.

Le taux annuel moyen de variation de la population de Valence entre 2009 et 2014 est devenu négatif (- 0,7 %) en raison du solde migratoire, alors qu'il est légèrement positif dans le département (+0,7 %) et la région Auvergne Rhône-Alpes (+0,8 %).

La situation sociale dans le département de la Drôme est globalement difficile ainsi qu'en attestent les différents indicateurs de niveau de vie, de revenus et de pauvreté. En 2013, le revenu annuel moyen des drômois³, qui se situe à 23 356 €, est inférieur de près de 11 % à celui d'Auvergne Rhône-Alpes (26 238 €). La Drôme connaît le plus fort taux de pauvreté de la région, avec 15,2 % des ménages concernés, contre 12,5 % dans la région. La situation est plus particulièrement difficile sur la commune de Valence, où le taux de pauvreté atteint 21,0 % en 2013 et où le revenu médian est inférieur de plus de 6 % à celui du département (18 135 € contre 19 391 € dans le département).

Le parc de logements valentinois (36 167 logements en 2014) se caractérise par son homogénéité : il est majoritairement collectif, de taille moyenne, relativement ancien et insuffisamment rénové (1 logement sur 5 a été construit avant 1949), ce qui rend difficiles les parcours résidentiels. La part des propriétaires à Valence est faible comparée à celle du département : le chef-lieu de département compte, en 2014, 44 % de propriétaires de résidences principales, contre près de 62 % pour la Drôme. La part élevée des logements vacants (14,0 % en 2014, contre 8,6 % dans le département et 8,3 % dans la région, selon l'Insee), tend à accréditer l'idée d'un marché détendu alors qu'en réalité il existe de nombreuses demandes sociales insatisfaites au niveau de l'agglomération en raison de la faible adaptation de l'offre à la demande et de la concentration de l'offre dans les quartiers prioritaires de la ville (cf. § 3.1.1). En effet, bien que conséquent, (6 566 logements, dont 7 % d'individuels), le parc social valentinois est insuffisant pour répondre à la demande (cf. § 4.2.1), notamment très sociale, selon le diagnostic du Programme Local de l'Habitat adopté le 10 septembre 2013. La répartition géographique de l'offre de logements sociaux est trop inégale : en particulier, une dizaine de communes ne remplissent pas leurs obligations de compter au moins 20 % de logements sociaux au titre de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbains⁴.

¹ La communauté d'agglomération Valence Romans Agglo fait suite à la loi NOTRe (nouvelle organisation territoriale pour la République) du 7 août 2015. Elle est née de la fusion entre la communauté d'agglomération Valence-Romans Sud Rhône-Alpes (51 communes) créée en 2014 avec la communauté de communes de la Raye (5 communes). Jusqu'en 2016, la collectivité de rattachement de l'office était la ville de Valence. Cependant en application de l'article L. 421-6 du CCH, le rattachement à l'intercommunalité est de droit à compter du 1^{er} janvier 2017 pour les OPH dont la commune de rattachement est comprise dans le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale doté de la compétence habitat.

² La communauté d'agglomération Valence Romans Agglo fait suite à la loi NOTRe (nouvelle organisation territoriale pour la République) du 7 août 2015. Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI), qui a été créé par arrêté préfectoral de la Drôme du 14 novembre 2016, procède de la fusion de 2 intercommunalités : celle de Valence Romans Sud Rhône-Alpes (51 communes) et celle de la Raye (5 communes). Redite de la page précédente

³ Source : Direction Générale des Impôts, impôts 2013 (revenus 2012), derniers chiffres disponibles

⁴ Beaumont-lès-Valence, Bourg-lès-Valence, Chabeuil, Châteauneuf-sur-Isère, Chatuzange-le-Goubet, Etoile-sur-Rhône, Montélier, Montélimar, et Saint-Marcel-lès-Valence.

2.3 GOUVERNANCE

2.3.1 Le conseil d'administration

Le nouveau conseil d'administration (CA) issu des élections municipales de 2014 s'est réuni pour la première fois le 14 mai 2014 sous la présidence de Mme Annie-Paule Tenneroni, conseillère communautaire et adjointe au logement et à la politique de la ville à Valence. Celle-ci est également présidente-directrice générale (PDG) de la Société Anonyme d'Economie Mixte (SAEM) In Situ. M. Hubert Tixier occupait avant elle les deux fonctions de PDG de la SAEM et de président de l'office de Valence.

Le CA est composé de 23 membres conformément aux articles R. 421-5 et R. 421-8 du CCH. Sur la période 2011-2015, le CA s'est réuni six fois par an. Le taux de présence moyen s'est élevé à 74 %, ce qui est correct. Néanmoins, un membre du CA, qui a été absent huit fois consécutives du 4 février 2015 au 13 avril 2016, pourrait être déclaré démissionnaire par le Préfet en vertu des dispositions de l'article L. 421-13 du Code de la construction et de l'Habitation (CCH).

Les procès-verbaux des CA développent de façon détaillée les échanges entre administrateurs. Cependant, le CA n'a pas pris la mesure de l'importante dégradation financière qui s'est traduite, dès 2014, par une capacité d'autofinancement disponible négative (cf. § 6.3.4). Il n'a manifestement pas pris conscience que la politique d'investissement mise en œuvre, conjuguée à la très forte hausse des frais de personnel de 2012 à 2014, n'était financièrement pas soutenable. En outre, le DG aurait dû alerter, en 2016, le CA nouvellement installé à la suite du franchissement des ratios d'alerte réglementaires en 2015 (cf. § 6.3.2).

En réponse aux observations provisoires, le DG précise qu'il a interpellé le CA le 26 octobre 2016, ce que l'Agence ne conteste pas, mais la délibération afférente ne précise pas les mesures de redressement attendues et se contente de renvoyer à la projection financière actualisée sur dix ans, ce qui tend à confirmer que le CA n'avait alors pas pris la pleine mesure de l'ampleur des difficultés auxquelles l'office était confronté.

Conformément à l'article R. 421-16 du CCH, le bureau du CA bénéficie de délégations de compétences (actes de disposition, acquisitions, ventes) en vertu d'une délibération du CA adoptée le 14 mai 2014. Il est composé du président et de six autres membres élus du CA. Le bureau rend compte de son activité au CA par le biais d'un compte rendu de séance.

Outre les commissions obligatoires d'appel public à la concurrence et d'attribution des logements, une commission du contentieux en charge d'étudier les dossiers des locataires en situation d'impayés a été constituée lors du CA d'installation de la nouvelle gouvernance en mai 2014. Cette commission a pour objectif de s'assurer que tous les moyens ont été mis en œuvre pour permettre le maintien dans le logement.

2.3.2 La direction générale

M. Bernard Hoberg assure la fonction de directeur général de l'office (DG) depuis août 2008. Depuis le 11 décembre 2015, il exerce également à titre gratuit cette même fonction pour Habitat du Pays de Romans en anticipation du rattachement des deux offices à l'établissement public de coopération intercommunal (EPCI) au 1^{er} janvier 2017.

Ses fonctions à l'office de Valence sont régies par un contrat en date du 15 juillet 2008 ainsi que par deux avenants pris en 2009 puis en 2016.

Le premier avenant, en date du 9 novembre 2009, modifie le contrat de travail du directeur général par application des modalités définies par le décret 2009-1918 du 12 octobre 2009 et des articles R. 421-20 à R. 421-20-2 du CCH, mais il omet les références aux articles R. 421-20-3 à R. 421-20-6 du même décret sur la démission et le licenciement. Le fait de rappeler explicitement les termes du décret sur les conditions de

rémunérations, avantages et couverture sociale, sans mentionner les modalités de cessation de fonctions, peut amener à appliquer, à tort, certaines dispositions du contrat initial prises en vertu d'un décret antérieur (n°2006-1132 du 8 septembre 2006). Les parties sont invitées à modifier cette clause par un nouvel avenant au contrat de travail pour lever toute ambiguïté. En réponse aux observations provisoires, l'office indique qu'une délibération sera présentée au CA pour autoriser sa présidente à signer un avenant modificatif en ce sens.

Le second avenant en date du 12 février 2016 précise l'évolution de la part forfaitaire de la rémunération du DG en fonction du nombre de logements à fin 2015 du seul office valentinois. Les objectifs du directeur général retenus pour déterminer sa part variable sont définis par le CA pour des périodes triennales, sur proposition du président. Ils sont cohérents avec le nouveau plan stratégique de patrimoine (PSP). Le montant de la part variable de la rémunération du DG a été déterminé chaque année par le CA jusqu'en 2013, puis par le bureau qui en a reçu délégation à compter de 2014 en application de l'article R.* 421-16 du CCH. Depuis l'application du décret, le DG a bénéficié d'une part variable évoluant entre 13 % et 15 %⁵ de la part forfaitaire.

L'Agence a néanmoins relevé une irrégularité formelle : les objectifs fixés par le CA pour la période 2015-2017 n'ont pas fait l'objet d'une notification au DG, ce qui contrevient aux dispositions tant du décret de 2009 précité que du contrat personnel de l'intéressé (avenant de novembre 2009). En revanche, l'office précise, dans sa réponse aux observations provisoires, que les objectifs assignés au DG pour la nouvelle période triennale 2018-2020 lui ont bien été notifiés.

Par ailleurs, dans un souci de parfaite transparence, l'Agence invite le bureau à rappeler formellement, dans ses délibérations d'attribution de la part variable, les objectifs assignés au DG à cet effet.

2.4 RESSOURCES HUMAINES

2.4.1 Volume et structure des emplois

Les effectifs ramenés au nombre de logements sont élevés, toutes catégories confondues, suite, notamment, aux embauches réalisées de 2012 à 2014.

Les effectifs ont très fortement augmenté entre 2012 et 2014. Sur la base des états réglementaires Harmonia, l'effectif au 31 décembre est passé de 158 agents en 2012 à 177 en 2013, sous l'effet notamment de l'embauche de 10 employés administratifs et 6 gardiens. L'office explique l'accroissement de la masse salariale et des effectifs par le recrutement de 14 emplois d'avenir en 2013 dont le coût initial était couvert à hauteur de 75 %, mais dont l'office, qui est en auto-assurance, a dû assumer la couverture chômage à la date d'expiration de ces contrats. En réponse au rapport provisoire, l'ancien directeur général rappelle que le CA a été informé de l'embauche de 14 emplois d'avenir en vue « *d'améliorer le service et d'anticiper les futurs départs à la retraite.* »

Au 31 décembre 2016, l'office emploie 157 personnes représentant 150,1 équivalents temps plein (ETP), contrats aidés inclus⁶, soit un ratio élevé de 23,7 ETP pour 1 000 logements gérés. En comparaison, le ratio moyen de l'ensemble des offices est de 19,0 selon le rapport de branche 2016.

L'office est davantage doté en moyens humains que la moyenne des autres organismes quelle que soit la nature de l'emploi occupé.

⁵ Le taux de 15 % étant le plafond réglementaire

⁶ Incluant des contrats d'accompagnement à l'emploi et des emplois d'avenir (3 ETP fin 2016 contre 10 fin 2014)

- Il dispose en particulier d'un important personnel de proximité (56 agents chargés du gardiennage et de l'entretien des immeubles avec l'encadrement intermédiaire correspondant), soit un taux nettement supérieur à la moyenne des offices. Le ratio correspondant aux personnels de proximité s'élève ainsi à 8,7 ETP pour 1 000 logements contre 6,4 en moyenne dans les offices. L'office ne dispose pas d'une régie à proprement parler, néanmoins du personnel de proximité en agence réalise des travaux en interne.
- De plus, l'office de Valence dispose d'un taux élevé d'agents techniques et administratifs (14,9 pour 1 000 logements gérés contre 11,1 pour la moyenne des offices).
- Enfin, la part du personnel d'encadrement est particulièrement importante : l'office emploie 31 cadres (hors personnel de proximité)⁷.

En réponse aux observations provisoires, l'office précise que, suite à sa fusion avec l'office Habitat Pays de Romans (HPR), le ratio pour 1 000 logements gérés a été ramené à 21,2 ETP, à un niveau désormais plus proche de la moyenne de 19,0 de l'ensemble des offices, sous l'effet principalement de la réorganisation des services de proximité qui a notamment donné lieu à la diminution du nombre de postes d'encadrement « *afin d'éviter les doublons* ».

Fin 2016, 51 agents (45,9 ETP) sont titulaires de la fonction publique territoriale (FPT), soit une proportion de 31 %. Cet effectif est toutefois en forte diminution (- 12 agents en deux ans). Les autres agents sont sous contrat, pour l'essentiel dans le cadre du « statut OPH »⁸ (100,2 ETP) et, pour le reste, en contrats à durée déterminée (4,0 ETP).

2.4.2 Coût salarial et modalités de rémunération

Le coût salarial interne moyen non récupérable employeur⁹ ressort à moins de 34 k€ en 2016, montant qui est bien contenu depuis 2014. Le salaire net mensuel brut moyen calculé par l'office s'élève à 1 890 € par agent (salariés de droit privé + fonctionnaires), tant en 2016 qu'en 2015, à un niveau nettement plus faible que celui constaté dans les offices HLM pour le personnel en contrat à durée indéterminée (CDI), qui s'établit à 2 276 € selon le rapport de branche. L'analyse par catégorie et par niveau ne fait pas ressortir de distorsion particulière dans la hiérarchie des rémunérations. Les dix plus hautes rémunérations sont notamment d'un niveau modéré (541 k€ en 2016, en retrait de 4,9 % par rapport à celui de 2014¹⁰).

La négociation annuelle obligatoire de janvier 2016, qui concerne l'ensemble des salariés de l'office, a reconduit l'ensemble des primes versées antérieurement : prime sur objectifs, d'assiduité, intéressement, prime en quartier prioritaire de la ville (ex Zone urbaine sensible). A la suite de l'accord national de revalorisation des salaires, des augmentations individuelles ont également été accordées à tous les personnels de droit privé (20 € brut par mois à compter du 1^{er} janvier 2016). Les accords visent à aligner les conditions de traitement des salariés de droit privé sur les avantages octroyés aux fonctionnaires dans un souci d'égalité de traitement.¹¹

⁷ Il s'agit pour l'essentiel de cadres de la 3^{ème} catégorie, la catégorie supérieure (4^{ème}) ne comptant que 6 agents

⁸ Salarié de droit privé

⁹ Sur la base des états exhaustifs des effectifs au 31 décembre de chaque année, communiqués par la direction des ressources humaines, impôts et taxes sur rémunérations et participation inclus, mais hors personnel extérieur (compte 621)

¹⁰ Ces montants résultent des relevés des DADS, corrigés des erreurs relatives à l'omission en 2014 puis au double constat en 2016, de la rémunération variable du directeur général.

¹¹ Tel est le cas en particulier de la prime Zones urbaines sensibles qui fait référence à la NBI des agents publics, ou de l'octroi d'un volume d'augmentations équivalent aux avancements d'échelon et de grade des fonctionnaires. L'accord 2016 prévoit aussi la mise en place, au premier semestre 2016, d'une commission sur la classification des emplois. Si les partenaires sociaux n'ont pas signé la NAO

Une prime sur objectif assise sur la rémunération brute annuelle plafonnée à 5 % est versée pour moitié automatiquement en fonction de l'ancienneté de l'agent et pour l'autre moitié sur la base des objectifs déclinés par service en fonction des résultats appréciés à la faveur de l'entretien individuel annuel. Le coût annuel pour l'office s'établit à 168 k€.

L'office a délibéré sur la liste des emplois éligibles à un avantage en nature. Cependant, la justification apportée pour l'octroi d'un véhicule de fonction¹² aux six directeurs de classification cadre supérieur est insuffisante en l'absence de mise en évidence des sujétions particulières susceptibles de justifier cet avantage. Pour mémoire, en l'absence de telles sujétions, cet avantage est assimilable à un complément de rémunération. L'office doit mettre fin à cette situation susceptible d'être fiscalement irrégulière soit en retirant le bénéfice de cet avantage aux cadres concernés, soit en demandant au CA d'explicitier les sujétions de service justifiant sa décision.

En réponse aux observations provisoires, l'office conteste, en droit, la demande formulée par l'Agence de motiver l'octroi d'un véhicule de fonction au motif que les dispositions précitées s'appliquent exclusivement aux agents de la fonction publique et non aux directeurs salariés qui ne sont pas fonctionnaires. Pourtant, l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes est opposable aux personnels des offices publics de l'habitat, quel que soit leur statut. Dès lors, les salariés de droit privé embauchés par les OPH peuvent bénéficier de véhicules de fonctions sous réserve qu'ils y soient autorisés par le CA en raison des sujétions particulières associées à leurs fonctions.

L'accord d'intéressement mis en place pour la période triennale 2015-2017 retient une pluralité d'indicateurs de performance, financiers, stratégiques ou sociétaux. Le montant versé en 2016 a atteint 56 k€. Un nouvel accord sera négocié en 2018 suite au rattachement de l'office de Romans.

2.4.3 Absentéisme, rotation et formation professionnelle

En 2016, le taux d'absentéisme¹³ de l'office s'élève à 7,2 %, taux supérieur à la moyenne des offices, qui est de 6,3 % selon le rapport de branche 2016. Si l'on ne considère que les absences pour cause de maladie ordinaire, le nombre de jours d'arrêt de travail 2016 a augmenté de 34 % par rapport à 2014 et celui lié aux accidents du travail de 76 %. Ce taux d'absentéisme concerne principalement le personnel des agences. Au cours du dernier exercice, on constate une augmentation sensible des jours non travaillés par ces derniers, à la fois en raison des maladies ordinaires (+ 31 %) et des accidents du travail (+ 60 %).

En réponse aux observations provisoires, l'office précise que cinq personnes ont été absentes tout au long de l'année 2016, ce qui représente 3 points de taux d'absentéisme. Il indique par ailleurs qu'un plan d'actions a été mis en place depuis 2016, incluant notamment la formation des managers pour prévenir l'absentéisme, la mise en place d'indicateurs de suivi et d'un comité de pilotage en charge de la santé, de la qualité de vie et de la sécurité au travail.

correspondante, ils avaient en revanche signé celle de 2015 qui avait notamment porté sur la mise en place de groupes de travail sur le régime indemnitaire.

¹² La délibération du CA en date du 13 décembre 2010 a fixé les conditions d'utilisation des véhicules de la flotte automobile en tenant compte de la coexistence de personnels sous statut différent (véhicules de service, sauf exception, pour les fonctionnaires / véhicules de fonction attribués aux directeurs de pôle de classification cadre supérieur 1 pour les salariés de droit privé). En application de l'article 21 de la loi n°90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes, l'office doit fixer la liste des emplois ou postes pouvant ouvrir droit à un véhicule de fonction, en raison de la fonction occupée.

¹³ Tous types d'absences confondus ramenés au nombre de jours calendaires

La rotation du personnel est modérée, ce que reflète également l'ancienneté du collectif de travail. De même, l'âge moyen dépasse 46 ans et 74 % du personnel a plus de 40 ans (parmi eux, la moitié a plus de 50 ans). La situation est cependant en train de s'inverser : en particulier, l'office a fortement renouvelé son encadrement supérieur depuis 2015. La population âgée de plus de 55 ans (30 agents fin 2016) est en augmentation de sorte que 35 agents devraient faire valoir leurs droits à la retraite¹⁴ au cours des quatre prochaines années.

L'investissement dans la formation professionnelle est satisfaisant : il représente 2,75 % de la masse salariale en 2016, soit un niveau nettement supérieur au minimum légal de 1,6 %. Ces actions ont prioritairement bénéficié aux personnels d'encadrement, qui totalisent 43,5 % des heures de formations 2016 alors qu'ils représentent moins de 20 % de l'effectif global. Cette situation témoigne d'un effort particulier consenti au développement de compétences liées aux fonctions transversales.

L'office dépasse le seuil réglementaire d'emploi de personnes handicapées, de 6 % des effectifs. Il est donc dispensé de la contribution à l'association pour la gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (Agefiph).

2.5 ORGANISATION ET MANAGEMENT

2.5.1 Organisation

L'office est organisé autour de trois directions opérationnelles directement rattachées à la direction générale : i) la direction de la maîtrise d'ouvrage, qui assure la production des logements neufs, les réhabilitations, le pilotage des dossiers Anru¹⁵, le suivi des conventions APL¹⁶ et la gestion des marchés, ii) la direction de la gestion locative en charge de l'enregistrement de la demande, du secrétariat des commissions d'attribution des logements, de la régularisation des charges, du quittance et du contentieux, et iii) la direction de la proximité avec quatre agences territoriales. Les quatre services « supports » (finances et comptabilité, ressources humaines, communication, contrôle qualité et système d'information) sont par ailleurs également rattachés à la direction générale.

La direction de la maîtrise d'ouvrage est scindée en trois services, celui du développement de l'offre en secteur Anru et hors Anru (production neuve, acquisition amélioration, réhabilitations, démolitions), celui de l'entretien en charge de la maintenance (travaux programmés de gros entretien, remplacement de composants, suivi du plan annuel d'entretien, suivi du PSP) et le service marchés qui centralise les commandes et procède au suivi des principaux contrats d'exploitation. L'assistante de direction assure le suivi de la programmation du financement des opérations (demandes de subventions, conventions APL). La dissociation du service en charge de la commande publique de la direction de la maîtrise d'ouvrage serait de nature à davantage sécuriser les procédures.

La direction de la gestion locative comprend trois services qui assurent l'enregistrement de la demande et le secrétariat des commissions d'attribution de logements (Cal), le quittance et la régularisation des charges locatives ainsi que le recouvrement du contentieux. Le maillage territorial est assuré par les quatre agences de la direction de la proximité, qui gèrent chacune environ 1 500 logements. Le personnel assure l'accueil des locataires, leur accompagnement, le suivi de leurs réclamations, la commercialisation des logements ainsi que

¹⁴ Source Informations sociales de l'office

¹⁵ Agence nationale pour la rénovation urbaine

¹⁶ Aide personnalisée au logement

le précontentieux. Une cinquantaine de gérants ou employés d'immeubles réalisent l'entretien des parties communes et des abords des résidences.

Les données patrimoniales et de gestion locative présentent de nombreuses incohérences selon les différentes sources d'information. En effet, sur la période 2012-2016, des discordances ont été relevées dans les données patrimoniales figurant dans les états réglementaires Harmonia, les fichiers du répertoire sur le parc de logements sociaux (RPLS), les rapports d'activité et les rapports du DG au CA. Ces écarts portent sur le nombre de logements familiaux, le nombre d'équivalents logements dans les foyers et les ventes, mais également sur la vacance et la rotation. Les données figurant dans le présent rapport et reprenant des renseignements recueillis dans les services peuvent donc présenter des erreurs ou des incohérences ponctuelles en dépit des corrections et ajustements effectués par l'Agence.

La capacité de pilotage de l'office est affectée par l'insuffisance de tableaux de bord. L'office devrait se doter des moyens nécessaires pour assurer la centralisation, la diffusion et la fiabilisation de l'ensemble des données par la mise en œuvre de procédures homogènes et rigoureuses. La mise en place d'un contrôle interne devient d'autant plus souhaitable que l'office a acquis une dimension conséquente depuis sa fusion avec HPR. Pour faire suite à cette recommandation formulée par l'Agence dans son rapport provisoire, l'office indique, dans sa réponse, avoir recruté, à la faveur de la fusion avec HPR le 1^{er} janvier 2017, un contrôleur de gestion.

2.5.2 Politique d'achat

2.5.2.1 Organisation et procédures

En application de la loi 2011-525 du 17 mai 2011, les marchés de l'office étaient soumis à l'ordonnance du 6 juin 2005. L'ordonnance 2015-899 du 3 juillet 2015 et son décret d'application du 25 mars 2016, sont applicables aux consultations engagées à compter du 1^{er} avril 2016.

Le règlement interne de la commande publique et des achats a été approuvé par le CA du 30 janvier 2012 et actualisé par le CA du 28 septembre 2016. Le service « marchés » de la direction de la maîtrise d'ouvrage définit la procédure de passation requise et rédige l'ensemble des pièces administratives pour le compte des autres services, tandis que les éléments techniques sont proposés par le service demandeur.

Les modalités de mise en concurrence définies dans le règlement varient en fonction des seuils suivants :

- de 0 à 25 k€ HT : simple commande, avec ou sans mise en concurrence, procédure négociée sans publicité et mise en concurrence (article 30 du décret de mars 2016), analyse faite en interne et choix par le directeur du service ;
- entre 25 k€ HT et 209 k€ HT (tous marchés) : trois devis minimum, publicité sur le site de l'office, sur le journal d'annonces légales (JAL) et sur la plateforme de dématérialisation (portail marches-publics.info), marché à procédure adaptée (article 27 du décret de mars 2016), analyse faite en interne et choix par le directeur du service ;
- à compter de 209 k€ HT (marchés de fournitures et services ou maîtrise d'œuvre) ou 5 225 k € (marchés de travaux) : procédure formalisée en conformité avec la réglementation.

Pour les marchés évalués à moins de 25 k€ HT, il n'y a, aux termes du règlement intérieur de l'office, « *pas de publicité obligatoire et une mise en concurrence facultative* ». Si, pour les marchés inférieurs à 25 k€ HT¹⁷, il n'y

¹⁷ Article 30 du décret de mars 2016 : 8° Pour les marchés publics répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 25 000 euros HT. L'acheteur veille à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin.

a pas d'obligation formelle de consulter de sorte que l'attribution du marché peut être réalisée sur la base d'un seul devis qui formalise la commande, la procédure librement définie n'affranchit pas le pouvoir adjudicateur de toute mise en concurrence sauf à ce qu'il soit en capacité de démontrer qu'il possède une connaissance suffisante du secteur économique. En toutes circonstances, le pouvoir adjudicateur doit donc être en mesure de démontrer qu'il a effectué son achat comme un particulier avisé, après s'être renseigné et avoir procédé à des comparaisons.

2.5.2.2 Contrôles spécifiques réalisés par sondage

L'Agence a procédé à l'examen de plusieurs marchés conclus entre 2012 et 2016.¹⁸ L'examen de ces dossiers n'appelle aucune observation. Ils comportent l'ensemble des pièces réglementaires relatives à la consultation des entreprises, les offres des soumissionnaires, les rapports d'analyse des offres, les avis d'attribution, cahier des clauses administratives particulières (CCAP), cahier des clauses techniques particulières (CCTP) et actes d'engagement.

2.6 RELATIONS AVEC LA SAEM IN SITU

2.6.1 Présentation de la société anonyme d'économie mixte (SAEM)

La Société Anonyme d'Economie Mixte (SAEM) In Situ, dont 70 % du capital est détenu par la commune de Valence, est propriétaire de 667 logements familiaux sociaux conventionnés, de 20 locaux commerciaux, ainsi que de 62 logements étudiants, qui sont tous situés à Valence. Bien que son objet social soit très large, la société n'exerce plus d'activité en propre depuis 2015, l'intégralité de la gestion de son patrimoine conventionné et des locaux commerciaux qui lui sont rattachés ayant été confiée, au moyen d'un bail emphytéotique conclu en 2010 pour une durée de 23 ans, à l'office de Valence.

2.6.2 Gestion administrative et comptable de la SAEM

La SAEM n'a pas conclu de convention spécifique avec l'office de Valence définissant les modalités d'exécution des prestations de services administratifs et financiers que ce dernier réalise pour son compte.

¹⁸ Marchés de maîtrise d'œuvre en 2014 pour la construction de 32 logements et 190 m² de locaux d'activité (programme Briker, honoraire de maîtrise d'œuvre de 288 k€), en 2016 pour la construction de deux ensembles immobiliers 18 logements de type intermédiaire et 40 logements collectifs et locaux d'activité (Le Clos Léopoldine, honoraire de maîtrise d'œuvre de 368 k€), des marchés de travaux pour la construction de 25 logements, avenue Gambetta (montant 2,3 M€), pour la réhabilitation en 2013 de la résidence des Bleuets de 96 logements (montant des travaux 2,9 M€), en 2015, pour la rénovation de 8 logements Place des Clercs (montant des travaux 670 k€), pour la réfection des cages d'escalier à l'agence du Plan (montant des travaux 83 k€) et l'agence de Valensolles (montant des travaux 48 k€) et un marché de service relatif à la maintenance des installations thermiques de chauffage et d'eau chaude sanitaire qui a fait l'objet d'une nouvelle consultation et avec un nouveau prestataire à compter du 1^{er} août 2016, ainsi que le contrat d'entretien et de dépannage des ascenseurs (une centaine).

La gestion financière d'In-Situ peut ponctuellement nécessiter le recours à l'expérience et aux outils de l'office. Il en est ainsi, par exemple, de l'analyse de l'évolution des annuités d'emprunts de la société jusqu'au terme du bail avec l'office ou du périmètre de réaménagement du portefeuille proposé par la CDC, ainsi que des éléments explicatifs permettant d'apprécier l'économie générale de l'avenant aux contrats de prêts en vue d'éclairer les organes d'administration sur l'opportunité de donner suite à cette proposition. De même, si certaines informations ont pu être recueillies pour les besoins du contrôle, c'est grâce au concours de l'office de Valence.

Ces prestations réalisées par l'office pour le compte de la SAEM, de même que, plus généralement, toutes les sollicitations des services et moyens logistiques de l'office (comme la mise à disposition de moyens informatiques), sont effectuées à titre gracieux en dehors de toute convention, ce qui constitue une irrégularité susceptible d'emporter un risque juridique. Une seule convention, portant sur la mise à disposition à titre gratuit d'un local par l'office à la SAEM, a été conclue en 2011.

Les relations avec l'office doivent donc faire l'objet d'une convention à titre onéreux, régissant à la fois les prestations accomplies par l'office pour le compte de la SAEM et les moyens mis à sa disposition. En réponse à cette recommandation, l'office précise qu'une convention sera signée courant 2018 en vue de facturer à la SAEM In Situ les prestations de services administratifs et financiers.

2.6.3 Modalités de calcul du loyer

En application du bail emphytéotique conclu avec l'office de Valence, la SAEM facture une marge forfaitaire correspondant à 4,5 % des annuités d'emprunt dont le montant ne reflète pas les coûts de fonctionnement réellement engagés et qui ne permet pas, au surplus, de garantir durablement son équilibre d'exploitation.

En effet, en application de l'article 4 du bail, le loyer est calculé en prenant en compte le montant des annuités d'emprunts dues par le bailleur par année civile, sur lesquelles s'applique un « coût de fonctionnement » de 4,5 %. Or, la société n'ayant plus, à ce jour, d'activité en propre, son rôle social se limite dans les faits à refacturer à l'office la charge du financement de son patrimoine immobilier majorée de 4,5 %. Dans son principe, l'application d'une marge, aussi limitée soit-elle, est discutable d'un point de vue économique en l'absence de valeur ajoutée apportée par la SAEM compte tenu du transfert à l'office de l'ensemble des obligations, y compris celles incombant normalement au propriétaire.

Suivant ces dispositions contractuelles, le niveau de rentabilité de la société résulte de la différence entre la marge ainsi facturée et les charges de fonctionnement qu'elle engage réellement. Or, dans la mesure où le portefeuille des emprunts en gestion s'éteindra progressivement au fil des ans, la recette évoluera sans cesse à la baisse, corrélativement à l'assiette de calcul, sans pour autant que les charges fixes de la société ne se réduisent. Par conception, la société va donc devenir déficitaire à plus ou moins brève échéance. Ainsi, à titre d'illustration, si la part du coût de fonctionnement fixée forfaitairement à 4,5 % s'établit à 79,8 k€¹⁹ en 2016, ce montant sera ramené à 50 k€ environ à l'échéance 2023 et ne représentera plus que 2,5 k€ en 2033, dernière année du bail²⁰. Ces produits de la SAEM sont à comparer aux charges de fonctionnement réellement supportées, d'un montant de 65 k€ pour 2016. Si ce différentiel a été favorable à la société depuis l'origine, le solde cumulé sur la durée complète du bail lui sera défavorable, les excédents des premières années ne compensant pas les déficits des années suivantes.

¹⁹ Le montant facturé par la SAEM à l'office sur la période courant du 1er janvier au 31 décembre 2016 est de 1 853,4 k€. La part du coût de fonctionnement s'établit donc à $1\,853,4/1,045 \times 0,045 = 79,8$ k€

²⁰ Prévisions reposant sur l'année civile, alors que les comptes de la SAEM sont arrêtés au 30 septembre chaque année

La marge de 4,5 % appliquée aux annuités d'emprunt et facturée par la société à l'office ne reflète donc pas les charges fixes réellement supportées par la SAEM et ne correspond pas non plus à un service ou une obligation assumés par la société. Elle ne repose par conséquent sur aucune justification économique.

Pour sauvegarder l'équilibre d'exploitation de la société, les parties sont invitées à renégocier les termes du bail dans le but de lisser la rémunération de la SAEM sur la durée résiduelle du bail en vue de couvrir ses frais fixes. Cette modification, qui devrait également s'accompagner d'un rééquilibrage des obligations des deux parties en corrigeant notamment les clauses les plus défavorables à l'office, ne doit toutefois pas avoir pour effet de priver l'office des excédents d'exploitation tirés de la gestion des immeubles transférés.

En réponse aux observations provisoires, l'office s'engage à redéfinir, par avenant au bail, les conditions de la rémunération de la SAEM « *afin de lisser l'impact des frais de gestion et tendre vers une justification économique* ».

2.6.4 Clauses relatives à la gestion de la dette

Les clauses du bail relatives aux options de gestion de la dette sont confuses. En fonction de l'interprétation donnée à ces dispositions, l'office pourrait être lésé par une opération de réaménagement.

Le 2^{ème} alinéa de l'article 4 du bail prévoit que « *le bailleur (dénomination correspondant à la SAEM pour le bail emphytéotique) conservera la faculté de gérer sa dette comme il l'entend et de procéder à toutes renégociations ou remboursements anticipés et en supportera seul les conséquences. En cas de remboursement anticipé, l'annuité à inclure dans la part variable du loyer du bail sera celle de l'emprunt remboursé par anticipation, telle qu'elle aurait dû être en l'absence d'un tel remboursement* ». Le 3^{ème} alinéa indique cependant qu'« *En revanche, la base de calcul du coût de fonctionnement fixé ci-dessus à 4,5 % ne comprendra pas les annuités de l'emprunt remboursé* ».

Ces dispositions pouvant prêter à diverses interprétations, l'Agence a voulu connaître celles des différentes parties prenantes, à savoir la présidente de la société, son prestataire comptable et le directeur général de l'office. Or, il ressort de leurs réponses que l'impact de cette clause sur le calcul du loyer à facturer à l'office donne lieu à des interprétations divergentes en cas de remboursement anticipé sans refinancement (annexe 7.2).

Pour sa part, l'Agence estime, contrairement aux parties prenantes du bail, que, dans l'hypothèse d'une renégociation des emprunts, les annuités à facturer à l'office doivent être celles initialement prévues. Cette analyse se fonde sur la disposition mentionnée dans la première partie de l'alinéa selon laquelle la SAEM conserverait la faculté de gérer sa dette comme elle l'entend, « *en supportant seule les conséquences* » d'une telle renégociation. Le fait de globaliser dans une même phrase les renégociations d'une part et les remboursements anticipés d'autre part, amène l'Agence à considérer que leur effet serait de même nature, à défaut d'un propos aussi explicite pour les renégociations que celui de la fin du 2^{ème} alinéa relatif aux remboursements anticipés.

Ainsi, suivant cette hypothèse, tout réaménagement d'emprunts serait de nature à avantager financièrement la SAEM, sans que l'office gestionnaire du parc puisse en tirer profit. En revanche, en application du 3^{ème} alinéa, la facturation du coût de gestion ne reposerait pas sur les annuités de l'emprunt remboursé, mais reposerait sur les annuités recalculées. L'interprétation textuelle de ces dispositions contractuelles a pour effet d'affecter l'équilibre économique du contrat en octroyant à la SAEM le bénéfice exclusif des renégociations d'emprunt dont les parties devraient pourtant toutes deux bénéficier.

Nonobstant les modifications susceptibles d'être apportées aux modalités de calcul du loyer du bail en application de la recommandation formulée par l'Agence au § 2.6.3, l'office est invité à clarifier par voie

d'avenant les termes du bail en stipulant explicitement que toute opération de gestion de la dette, sous la forme de renégociations ou de remboursements anticipés, devra être répercutée sur le loyer payé par l'office en appliquant les échéances d'emprunts recalculées.

En réponse aux observations provisoires, l'office s'engage à inclure, dans le prochain avenant au bail en cours d'établissement, une précision supplémentaire sur les modalités de calcul du loyer du bail en cas de renégociation d'emprunts.

2.6.5 Autres clauses susceptibles de créer un déséquilibre entre les parties

En transférant sur l'office gestionnaire des responsabilités incombant normalement à la SAEM propriétaire, certaines dispositions du bail créent un déséquilibre entre les parties susceptible de pénaliser l'office. En effet, l'article 5 relatif aux obligations de l'office de Valence (dénommé « le preneur » par le bail emphytéotique) contient plusieurs dispositions de nature à exonérer la SAEM de responsabilités incombant normalement au propriétaire.

- Dans son alinéa 5.1, « *le bailleur est déchargé de tous travaux et toutes réparations ou améliorations, quels qu'ils soient, y compris ceux et celles mis à sa charge aux termes du code civil. Le preneur en aura seul la charge.* ».

Cette disposition conduit à faire supporter par l'office la responsabilité patrimoniale telle que définie par le code civil, sans contrepartie financière. Ainsi, au-delà du nécessaire équilibre d'exploitation de ce parc, l'office doit rechercher les moyens de financer les travaux d'amélioration sur le patrimoine propriété de la SAEM, dont en particulier les remplacements de composants, au risque de remettre en cause l'équilibre économique du bail.

- Dans son alinéa 5.2, « *le preneur s'oblige à souscrire ou poursuivre toutes polices d'assurance, tant en raison de son statut que pour ce qui concerne les obligations incombant normalement au bailleur.* ».

Cette obligation conduit également à transférer à l'office une responsabilité incombant normalement au propriétaire.

- Dans son alinéa 5.5, il est précisé que « *le preneur acquittera tous impôts, droits et redevances qui pourraient être créés ultérieurement sous quelque forme que ce soit en supplément ou en remplacement de ceux [...] prévus, quel qu'en soit le mode d'imposition et quand bien même ces impôts revêtiraient la forme d'une taxation sur le capital du bailleur* ».

Cette clause a eu pour effet de transférer, à l'office, un risque fiscal incombant normalement au propriétaire, sans que les impacts financiers puissent en être chiffrés, l'évolution de la réglementation fiscale sur 23 ans n'étant pas prévisible.

- Dans son alinéa 5.6 applicable en cas de destruction d'un immeuble loué en cas de sinistre, « *le présent bail se poursuivra et le preneur demeurera redevable de l'intégralité du loyer, quelle que soit la durée de l'interruption de jouissance. Le preneur sera tenu [...], soit de réparer à ses frais les dégâts subis par les lieux loués, soit de reconstruire les locaux à l'identique ou, après accord du bailleur, à l'équivalent, mais pour un montant au moins égal au coût de reconstruction à l'identique [...]. En contrepartie et à raison de l'assurance souscrite, l'ensemble des indemnités d'assurance perçues par le preneur resteront sa propriété et viendront en couverture des dépenses exposées par lui.* ».

Cette disposition conduit également à faire supporter par l'office la responsabilité patrimoniale du propriétaire, avec comme seule contrepartie financière la possibilité de percevoir une éventuelle

indemnité de l'assurance. En maintenant l'intégralité du loyer en cas de destruction de l'immeuble, cette clause permet à la société d'échapper complètement à ses obligations de propriétaire.

Sur ces différents points, la rédaction du bail devrait être revue pour redéfinir, de manière plus équitable, les obligations respectives du bailleur et du preneur.

En réponse aux observations provisoires, l'office estime que le principe même d'un bail emphytéotique est de donner à l'emphytéote un droit réel de propriété, avec toutes les conséquences afférentes sur la gestion. Sans contester ce principe, l'Agence relève que, par leur ampleur, les obligations précitées retirent toute obligation au propriétaire, y compris en matière civile ou fiscale, et créent de ce fait un déséquilibre manifeste entre les parties aux dépens de l'office.

2.6.6 L'équilibre économique du bail

L'équilibre économique global du bail est nettement pénalisant pour l'office jusqu'en 2022, ce qui pourrait se révéler peu compatible avec la situation financière de ce dernier à court terme.

L'office a évalué les conditions financières du bail à partir des données prévisionnelles produites lors de son arrêté des comptes à fin 2014²¹. Cette simulation ignore l'existence d'impayés locatifs. En revanche, elle intègre des prévisions d'interventions sur le bâti, dont le coût reste à sa charge en application des termes du bail emphytéotique avec la SAEM, sans toutefois que celles-ci ne reposent sur un plan de travaux préétabli. Surtout, cette prévision présente l'inconvénient de ne pas actualiser les loyers quittancés aux locataires, ce qui peut sembler excessivement prudentiel sur une longue durée.

En dépit de ces limites, il est toutefois possible de tirer quelques enseignements de cette simulation. Si la gestion de ce parc s'est révélée très déficitaire pour l'office depuis 2010 et devrait le rester jusqu'en 2022, en revanche, sur l'ensemble de la durée du bail, les résultats cumulés calculés par l'office seraient positifs à hauteur de 3 M€. Sur la période allant de 2017 à 2033, dernière année du bail, il dégagerait un excédent cumulé de 6,7 M€ en dépit de la réalisation de près de 9 M€ de travaux. Si, aux termes de cette simulation, l'exploitation de ce parc s'avère donc équilibrée, le déficit actuellement supporté par l'office se révèle peu compatible avec sa situation financière et les importants enjeux auxquels il doit faire face à court terme.

Ce constat devrait conduire les parties à la fois à modifier les modalités de fixation du loyer du bail et à engager des négociations avec la CDC pour réduire les annuités de la dette en contrepartie de la prolongation de sa durée résiduelle.

En réponse aux observations provisoires, l'office confirme qu'un avenant de renégociation portant sur 21 emprunts a été conclu en fin d'année 2017, conduisant à une baisse prévisionnelle de l'annuité de 410 k€ en année pleine, ce qui permettra « *de lisser la gestion déficitaire de l'office jusqu'en 2022* ». Par ailleurs, en réponse aux observations provisoires, l'ancien président de l'office indique que les modalités de transfert du parc de la SAEM à l'office étaient complexes mais gagnantes pour les deux parties, que ces modalités ont été soumises à « *un cabinet à l'expertise reconnue* » et qu'elles ont été approuvées par les parties, éléments que l'Agence ne conteste pas. Il indique par ailleurs que les informations dont il disposait en 2013 ne l'avaient pas alerté sur les déséquilibres mis en évidence par l'Agence, mais qu'il « *n'est pas anormal de devoir rectifier le tir si, à l'usage, les équilibres voulus au départ ont été mal appréciés ou sont rompus*. »

2.6.7 Le devenir de la SAEM

La Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) a présenté une offre sur une sélection d'emprunts courant

²¹ Les prévisions reposent sur l'année civile alors que les comptes de la SAEM sont arrêtés au 30 septembre de chaque année.

jusqu'en 2030 pour lesquels le réaménagement serait envisageable (8 390 k€ d'encours, intérêts compensateurs inclus). Cette proposition repose sur une réduction du taux d'intérêt (en ramenant la marge de 1,30 % à 1,15 % par rapport au taux du livret A) assortie d'un allongement de la durée de remboursement de 5 ans, soit jusqu'en 2035, c'est à dire au-delà du terme du bail. Sur la base des indications fournies à l'appui d'une première proposition, la combinaison de ces deux facteurs générerait un gain de l'ordre de 2,1 M€ sur les 10 prochaines années, mais le solde serait inversé au terme du bail emphytéotique et défavorable de 0,4 M€ à l'extinction de l'encours réaménagé.

Cette opération permettrait de contenir les annuités d'emprunts pendant quelques années, rendant possible, soit pour la SAEM, soit pour l'office selon l'interprétation donnée à l'article 4 du bail emphytéotique, la préservation de leur fragile équilibre d'exploitation. Ce réaménagement doit toutefois s'accompagner d'une clarification des modalités de facturation du loyer à l'office en cas de modification des échéances d'emprunts (cf. § 2.6.4) de façon à ce que tout ou partie de la diminution de leur coût soit répercutée. L'ensemble des modifications à envisager nécessitera un avenant au bail inclue notamment une clause sur sa prolongation.

En réponse aux observations provisoires, l'office confirme qu'un avenant aux contrats de 21 emprunts a été conclu en fin d'année 2017, comme indiqué supra.

Antérieurement, lors du conseil d'administration de décembre 2013, la société avait décidé de procéder à un examen des diverses options lui permettant de transmettre son patrimoine. Le cabinet mandaté à cet effet a produit des conclusions en octobre 2015, soit deux ans après en avoir été chargé, portant sur l'évaluation préalable des droits réels immobiliers de la SAEM.

Cette analyse fait ressortir une valorisation patrimoniale de la société comprise entre 21 M€ et 22 M€, soit une valeur de cession comprise entre 19 M€ et 24 M€ après application d'une marge de négociation de plus ou moins 10 %. Cette estimation des actifs repose sur une analyse comparative des valeurs à la vente et à la location sur lesquelles le cabinet a appliqué un abattement pour tenir compte de la spécificité liée au caractère social des opérations. Les montants ainsi définis ont ensuite été rapprochés de la valeur de rendement et de la valeur des droits du bailleur pour prendre en considération l'existence d'un bail emphytéotique.

L'office de Valence ne dispose pas d'une capacité financière lui permettant de reprendre ce patrimoine valorisé sur la base de la méthodologie appliquée par le cabinet mandaté à cet effet. Dès lors, les parties doivent envisager une autre option pour simplifier les structures existantes et se doter d'un seul outil au service de la politique intercommunale de l'habitat. L'option la plus simple consisterait à réaliser une cession des titres de la SAEM détenus par la commune de Valence à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) en retenant comme prix leur valeur nominale ; puis, dans un second temps, à faire acquérir, par ce même EPCI, les titres résiduels détenus par les actionnaires privés pour organiser la reprise des actifs de la SAEM par l'office et la dissolution consécutive de cette société. Dans les conditions actuelles du bail emphytéotique, le déséquilibre d'exploitation prévisible de la SAEM dès 2022 au plus tard est de nature à faciliter la négociation avec les actionnaires actuels de la société et à minimiser la charge financière de la reprise par l'office.

2.7 CONCLUSION

L'office de Valence gère, à fin 2016, 6 342 logements familiaux dont 667 appartiennent à la SAEM In Situ. Il est également propriétaire de quatre foyers représentant 240 équivalents-logements donnés en gestion à des associations. La gestion de l'ensemble du parc de la SAEM a été transférée en totalité à l'office dans le cadre d'un bail emphytéotique conclu en 2010 dont les clauses apparaissent déséquilibrées entre les deux parties.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, l'office de Valence a fusionné avec l'office public de l'habitat de Romans, dénommé Habitat Pays de Romans, et s'appelle désormais Valence-Romans Habitat, ce qui le positionne à présent

comme premier bailleur social du département, avec plus de 10 000 logements. Depuis cette même date, il est rattaché à la communauté d'agglomération Valence Romans Agglo. Il intervient sur un territoire en difficulté économique et sociale où le marché de l'habitat est détendu.

L'effectif de l'office est élevé au regard du parc de logements, suite notamment aux nombreuses embauches réalisées de 2012 à 2014. En revanche, le coût salarial moyen est contenu et bien maîtrisé.

En dépit de l'ampleur de l'effectif dont il dispose, l'office ne possède pas tous les outils nécessaires à son fonctionnement et à un pilotage adapté. En particulier, l'office doit éliminer les incohérences et écarts relevés entre les différentes sources d'information et fiabiliser ses données. Il est également invité à compléter le guide interne relatif à sa politique d'achat en précisant davantage les procédures de mise en concurrence applicables en deçà du seuil de 25 k€.

Plus grave, le CA n'a pas pris la mesure de l'importante dégradation financière mise en évidence dès 2014, qui n'a fait que s'accroître en 2015 et 2016, et qui résulte à la fois d'une insuffisante maîtrise des charges de personnel et d'un effort d'investissement non soutenable.

3. PATRIMOINE

L'office ayant conclu avec l'Etat une convention d'utilité sociale (Cus) englobant le patrimoine propriété de la SAEM In Situ, tous les développements relatifs à ce chapitre, à l'exception de celui relatif à la politique des loyers et à l'évolution du parc, portent à la fois sur le parc de l'office et sur celui de la SAEM In Situ dont il assure la gestion locative et patrimoniale, en vertu d'un bail emphytéotique qui fait l'objet d'une analyse au § 2.6.

3.1 CARACTERISTIQUES DU PATRIMOINE

3.1.1 Description et localisation du parc

Au 31 décembre 2016, le patrimoine géré par l'office est constitué de 6 342 logements familiaux tous conventionnés à une exception près et situés à 99 % dans la commune de Valence. L'âge moyen du parc est de 41 ans sur la base de l'année de construction et la moitié des logements ont été construits avant 1970. Le patrimoine se caractérise par une très forte proportion de logements situés dans des grands ensembles : 94 % du parc est collectif et 73 % est localisé dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)²² contre seulement 28 % dans la région Auvergne Rhône-Alpes²³. L'office de Valence est quasiment le seul bailleur social sur son territoire d'intervention.

Le patrimoine a fait l'objet d'anciens financements aidés pour une part prépondérante (60 %). La répartition détaillée par type de financement du patrimoine géré par l'organisme au 31 décembre 2016 est la suivante :

	Anciens financements	PLA/ PLUS	PLAI	PLS
Part du patrimoine	59,4 %	35,5 %	4,6 %	0,5 %

²² Ces QPV sont au nombre de quatre, Polygone, les Valensolles, Le Plan et Fontbarlettes. Les trois quartiers du Polygone, du Plan et de Fontbarlettes sont visés en priorité dans le nouveau programme de renouvellement urbain

²³ Atlas des quartiers prioritaires de la ville - Septembre 2017

Les diagnostics de performance énergétique (DPE) ont été effectués sur la quasi-totalité du parc. La performance énergétique moyenne des logements est correcte. La part des logements à forte consommation d'énergie (classes E, F ou G) est de 13 % en 2016, soit une performance moyenne nettement meilleure que celle de l'ensemble des logements sociaux diagnostiqués de France métropolitaine (24 %) et d'Auvergne-Rhône-Alpes²⁴ (27 %). Plus de 50 % des logements sont classés en D et 35 % en A, B ou C.

Classes DPE	A	B	C	D	E	F	G
pourcentage du parc	11 %	7 %	17 %	52 %	11 %	2 %	0,3 %

3.1.2 Evolution du patrimoine

Le tableau ci-après donne une vision synthétique de l'évolution du parc propriété de l'office depuis 2012.

	Parc au 1er janvier	Construction	VEFA	Acquisition et acquisition- amélioration	Transformation d'usage et restructuration	Vente	Démolition	Parc au 31 décembre	Évolution annuelle
2012	5 271	67	0	7	2	- 2	- 29	5 316	0,8 %
2013	5 316	67	0	27	1	- 2	- 175	5 234	-1,5 %
2014	5 234	53	0	3	1	- 2	0	5 289	1,1 %
2015	5 289	157	57	121	3	- 2	0	5 625	6,4 %
2016	5 625	53	0	0	0	- 3	0	5 675	0,9 %
Total		397	57	158	7	11	204		1,5 %

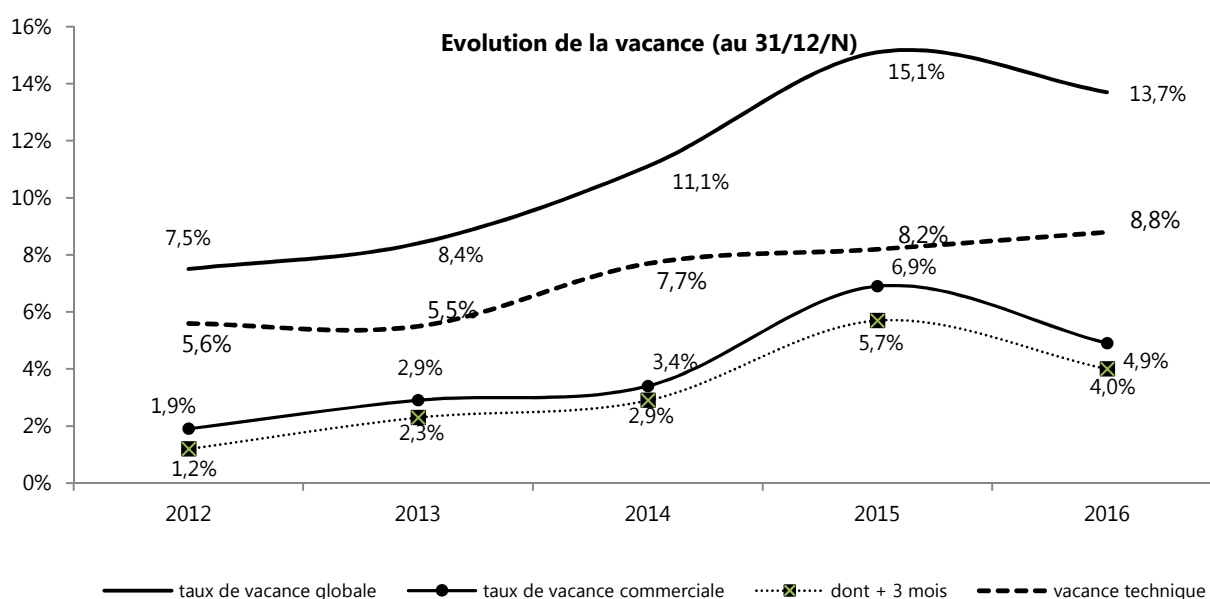
L'office a mis en œuvre une politique patrimoniale très dynamique au cours de la période sous revue, qui s'est notamment traduite par un flux conséquent d'offre nouvelle ainsi que par une importante opération d'acquisition de 121 logements à Valence hors QPV en 2015 auprès de la SA d'HLM ICF habitat Sud-Est Méditerranée (cf. § 5.2.1). L'office a par ailleurs procédé à la démolition de 204 logements en 2012 et 2013 dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine (cf. § 5.2.3).

De début 2012 à fin 2016, l'offre nouvelle de logements familiaux a généré une croissance brute annuelle moyenne de 2,2 % avec un point haut à 6,3 % en 2015 représentant 335 nouveaux logements. Le pic de livraisons de l'année 2015 est principalement imputable aux retards constatés dans les opérations du premier programme de rénovation urbaine (Anru 1). Sur l'ensemble de la période, la livraison de 612 nouveaux logements familiaux, acquisitions incluses, s'est toutefois accompagnée d'importantes sorties (11 unités pour cause de cessions et 204 pour démolition), de sorte que, globalement, le parc de logements familiaux de l'office de Valence est en croissance annuelle de 1,5 % en moyenne sur la période.

3.1.3 Données sur la vacance et la rotation

Après plusieurs années de hausse continue, la vacance a atteint un niveau très préoccupant en 2015 qui s'est toutefois infléchi en 2016. L'évolution de la vacance est illustrée dans le graphique ci-après :

²⁴ Source SOeS, RPLS au 1/1/2016.



La vacance a augmenté de façon importante et continue de 2012 à 2015, avant de connaître un reflux en 2016. La hausse de la vacance en 2014 et 2015 s'explique pour partie par le nombre important de livraisons réalisées sur ces exercices, le net accroissement de l'activité du service de gestion locative qui en a résulté n'ayant pas permis d'assurer simultanément la commercialisation de l'ensemble du parc (nouveaux logements et parc plus ancien). En outre, l'arrivée massive de nouveaux logements plus attractifs a eu un effet d'éviction du parc ancien.

L'office met en avant trois autres facteurs explicatifs de la hausse de la vacance jusqu'en 2015 : la recentralisation des équipes commerciales en 2013, le traitement du nombre important de demandes de mutations internes aux dépens de l'accueil de nouveaux entrants et l'absence de commissions d'attribution de logements entre mars et mai 2014.

Fin 2016, l'office enregistre un taux de vacance globale de 13,7 % qui est nettement supérieur à la moyenne départementale (6,9 % début 2016). Même si le reflux de la vacance en 2016 constitue un signe encourageant, son niveau élevé demeure préoccupant. En 2015, cette vacance a engendré une perte financière de l'ordre de 4,7 M€ représentant 14 % des loyers (cf. § 6.2.2).

Face aux mauvais résultats observés en 2014 et 2015, l'office a adopté un plan de lutte contre la vacance en remplaçant en agences les chargés de clientèle et en augmentant leurs effectifs (deux par agence aujourd'hui). Les visites avant commission d'attribution de logements (Cal) sont désormais systématiques de façon à limiter au maximum les refus après attribution et l'entretien des logements est ciblé prioritairement sur des produits moins demandés (typologie, localisation). L'office recourt également à des sites marchands sur Internet pour faire connaître son offre locative disponible. Parallèlement, la diminution des livraisons de logements neufs conjuguée au gel de 297 logements en attente de démolition (cf. § 5.1.1) a également contribué à la diminution de la vacance commerciale.

Les indicateurs communiqués par l'office pour les neuf premiers mois de l'année 2017 sur l'ensemble consolidé du patrimoine des offices de Valence et de Romans font ressortir une quasi-stabilisation de la vacance, celle-ci demeurant élevée. La vacance commerciale à plus de trois mois a légèrement baissé sur le patrimoine de Valence (- 17 logements en 9 mois), sous l'effet essentiellement des secteurs du Polygone et de Valensolles, mais elle a marqué une augmentation notable sur le patrimoine de Romans (+ 19 logements), atténuant les progrès enregistrés (soit une baisse globale d'un demi-point de la vacance sur la période).

Le taux de rotation s'élève à 10,2 % en 2016, soit à un niveau comparable à celui du département (10,7 %) et de la région (10,6 %) ²⁵.

3.2 ACCESSIBILITE ECONOMIQUE DU PARC

3.2.1 Loyers

La quasi-totalité du parc est situé en zone 2²⁶ pour les loyers. Les augmentations moyennes des loyers de ces dernières années ont respecté les obligations légales, comme illustré dans le tableau suivant :

Augmentation annuelle moyenne	2012	2013	2014	2015	2016
OPH de Valence	1,90 %	2,00 %	0,00 %	0,00 %	0,02 %
Plafond légal ²⁷	1,90 %	2,15 %	0,90 %	0,47 %	0,02 %

L'office n'a procédé à aucune revalorisation des loyers en 2014 et 2015, ce qui représente un manque à gagner annuel de près de 320 k€²⁸ soit l'équivalent de 1,7 fois l'autofinancement net HLM dégagé en 2015. Ce gel des loyers, décidé par le conseil d'administration, était inopportun au regard de la situation financière de l'office. En effet, en l'absence d'augmentation des loyers, les difficultés financières de l'organisme se sont accrues : la capacité d'autofinancement disponible est devenue négative dès 2014 (cf. § 6.3.4) et les ratios d'autofinancement net HLM sont inférieurs aux ratios d'alerte réglementaires depuis 2015 (cf. § 6.3.2). Ce gel des loyers pendant deux ans était incompatible avec le maintien d'un plan d'investissement ambitieux en l'absence d'une réduction simultanée de grande ampleur des coûts de gestion.

De la structure des tarifs mensuels pratiqués pour les logements conventionnés de l'office (au m² de surface habitable, hors loyers accessoires) comparée à l'ensemble des bailleurs sociaux figurant dans le tableau ci-après, il ressort que les loyers médians pratiqués par l'office sont inférieurs à ceux observés pour l'ensemble des bailleurs sociaux de l'agglomération de Valence, du département de la Drôme et de la région.

Comparaison des loyers 2015 avec les valeurs de référence	Loyer mensuel en € par m ² de surface habitable				
	nombre de logements	1 ^{er} quartile	médiane	3 ^{ème} quartile	moyenne
OPH Valence	5 625	4,5	4,9	5,6	5,1
Agglomération de valence	8 377	4,6	5,4	6,2	5,4
Département de la Drôme	24 138	4,5	5,2	5,8	5,2
Région Rhône-Alpes	414 548	4,8	5,5	6,3	5,6
Références France métropole	4 113 103	4,8	5,5	6,4	5,7

²⁵ Source : SoeS, RPLS au 1^{er} janvier 2016

²⁶ Le zonage 1/2/3 est utilisé pour le calcul des aides au logement ainsi que pour la fixation des plafonds de loyers des logements sociaux. L'agglomération parisienne est en zone 1, la zone 2 regroupe le reste de l'Ile de France, les principales agglomérations de province (de plus de 100 000 habitants), la Corse et les Dom. La zone 3 englobe l'ensemble des communes restantes.

²⁷ Obligation légale à compter de 2011 basée sur l'évolution de l'IRL du 3^{ème} trimestre de l'année N-1 (Loi de finances pour 2011 reconduite jusqu'en 2016)

²⁸ Loyers 2013 actualisés du plafond légal en 2014 puis 2015, soit 23 180 k€ * [(1,009 * 1,0047)-1] = 318 k€

La couverture des loyers par les aides à la personne permet de caractériser l'accessibilité sociale de l'office. La proportion de logements dont le loyer en 2015 dépasse le loyer plafond²⁹ pris en compte pour le calcul de l'aide personnalisée au logement (APL), s'élève à 24 %, un taux très inférieur à celui du niveau départemental (48 %) ou régional (49 %) et national (44 % pour les organismes HLM de métropole). La vocation sociale de l'office est donc avérée.

Aucun dépassement de loyer plafond n'a été constaté en 2015 et 2016.

3.2.2 Supplément de loyer de solidarité

Conformément à la réglementation, l'office de Valence pratique, pour le supplément de loyer de solidarité (SLS) le barème de droit commun fixé à l'article R. 441-21 du CCH. En 2015, 49 ménages y étaient assujettis (dont 9 pour non réponses) ce qui représente 2,9 % des 1 365 logements occupés entrant dans le champ d'application. Le montant total du SLS perçu s'est élevé à 48,6 k€ en 2015.

3.2.3 Charges locatives

3.2.3.1 Montant global des charges locatives récupérables

Pour 2016, le montant global des charges récupérables s'établit à 8,7 M€, soit 27,8 % des montants quittancés (loyers + charges) et 1 378 € par an et par logement familial géré. Ces montants sont relativement stables au cours de la période sous revue.

La part des charges de personnel de proximité à récupérer est de 1,3 M€ en 2016, soit 4,2 % du quittance et 207 € par logement familial géré. Leur montant est stable depuis 2012. Le taux de récupération répond aux modalités définies par le décret n° 2008-1411 du 19 décembre 2008³⁰. Les taxes d'enlèvement des ordures ménagères s'établissent à 0,9 M€, soit 2,9 % du quittance 2016 et 143 € par logement familial géré.

3.2.3.2 Régularisation des charges locatives récupérables

La régularisation des charges locatives ainsi que le quittance sont assurés par une seule personne avec l'aide de son assistante. Cette situation constitue un risque que le responsable du service a identifié et qu'il envisage de prévenir en procédant, à court terme, à une réorganisation interne visant à davantage mutualiser les moyens humains entre le pôle quittance et le pôle enregistrement de la demande.

La régularisation des charges locatives a lieu vers la mi-avril de chaque année avec effet sur l'échéance de mai pour le locataire. Le locataire débiteur est invité à se rapprocher de son agence de proximité pour toute information relative à cette régularisation ou pour bénéficier de facilités de paiement le cas échéant.

Les modalités de comptabilisation des charges locatives récupérables et des opérations de régularisation annuelle ne permettaient pas, jusqu'en 2015 inclus, de s'assurer du recoupement entre les données de la gestion locative et celles de la comptabilité. Ce n'est que dans le cadre de la clôture des comptes 2016 (cf. § 6.1), à la faveur des modifications apportées au processus comptable, que l'organisme a pu entreprendre, à la demande de l'Agence, un exercice de rapprochement global portant sur l'exercice 2016. Cette analyse a permis de constater un excédent net d'acomptes trop élevé, de 1,0 M€, représentant 15,5 % des charges à récupérer

²⁹ Pour cette étude, le « loyer plafond APL » est calculé par logement non pas en fonction du ménage qui l'occupe mais selon le type de ménage qu'il a vocation à accueillir suivant sa typologie

³⁰ 100 % pour les employés d'immeubles, 75 % pour les gardiens (ou gérants) s'ils assurent le ménage des parties communes et la gestion des containers d'ordures ménagères, 40 % s'ils ne font qu'une seule de ces deux tâches et 10 % pour le personnel d'encadrement

en 2016. L'Agence attire l'attention de l'office sur la nécessité de limiter ces excédents d'acomptes et d'ajuster au mieux ses provisions afin de ne pas déséquilibrer excessivement les budgets des locataires.

3.2.3.3 Analyse par groupe d'immeubles

L'analyse des charges 2014 et 2016 au niveau de chacun des groupes a été réalisée à partir des informations issues de la gestion locative (hors charges relatives à l'eau).

Les logements de certains groupes connaissent des excédents d'acomptes importants et/ou des charges annuelles de chauffage excessives. En 2015, un excédent de provisionnement de charges de plus de 10 % a été constaté pour 2 480 logements. Celui-ci était inférieur à 100 € pour 338 logements (11 groupes), compris entre 100 € et 300 € pour 1 055 logements (29 groupes) et supérieur à 300 € pour 1 087 logements (9 groupes), le montant maximum d'excédent d'acomptes (451 €) étant constaté pour les 29 logements d'une résidence, qui a été démolie en 2017.

Concernant plus spécifiquement les charges de chauffage, 165 locataires de 4 groupes³¹ en chauffage collectif au gaz, ont eu, en 2015, des charges annuelles élevées, supérieures à 1 000 €, avec des ratios au m² de surface habitable très supérieurs à la médiane nationale³².

En réponse aux observations provisoires, l'office rappelle que les excédents d'acomptes sont étroitement liés à la modicité des charges de chauffage constatées en 2015. Il précise qu'à l'inverse, l'hiver 2017 s'est avéré sensiblement plus froid que les précédents et, qu'en outre, « *le coût de l'énergie a subi une hausse importante de l'ordre de 28 %, d'après la facturation adressée par le gestionnaire de réseau* », étant précisé par ailleurs que la moitié de son parc est chauffé par le réseau de chaleur urbain de la ville de Valence. Ces évolutions récentes devraient donc avoir pour effet de réduire de manière significative les excédents d'acomptes. Compte tenu de la volatilité des coûts de chauffage, l'office juge préférable, dans l'intérêt de ses locataires, de conserver une provision permettant d'absorber une dépense erratique et difficile à anticiper. Sans méconnaître cette situation, l'Agence préconise néanmoins de procéder à un meilleur ajustement des charges réellement constatées.

En 2015, le coût moyen des charges annuelles par groupe ressort à 20 € par m² de surface habitable pour les immeubles à chauffage collectif (près de 44 % du parc). Le coût du chauffage seul y est en moyenne de 10 €/m². Le coût moyen des charges d'ascenseurs est de 0,6 €/m² (45 % des logements disposent de l'équipement) et celui du nettoyage des parties communes de 4 €/m². Ces coûts sont globalement modérés.

Dans l'objectif d'une meilleure maîtrise des charges, l'office a réalisé en 2014 une campagne de sensibilisation de ses locataires à la consommation d'eau froide. Aujourd'hui tous les logements sont équipés de dispositifs de télé relève qui permettent au locataire de connaître précisément sa consommation d'eau. Pour l'année 2017, les facturations d'eau froide seront effectuées sur la base des consommations réelles avec une précision journalière.

3.3 CONCLUSION

L'office de Valence dispose d'un parc de logements familiaux relativement ancien de 41 ans d'âge moyen qui est situé à 73 % en quartier prioritaire de la ville (QPV) et à 93 % en zone 2 pour les loyers. Les loyers pratiqués par l'office permettent l'accueil de familles modestes et la couverture par l'aide au logement est satisfaisante. Cependant, le gel des loyers décidé par le conseil d'administration en 2014 et 2015 s'est révélé inopportun

³¹ Le Plan, 79 logements, Sogev, 59 logements, Résidence Mireille, 24 logements, et Denis Papin, 3 logements

³² Les ratios des quatre groupes s'élèvent respectivement à 14,7, 15,2, 16,8 et 14,8 pour une médiane de 11,3 en 2013 selon l'observatoire national des charges locatives de l'union sociale de l'habitat (USH)

compte tenu de la situation financière dégradée de l'office, car il était incompatible avec le maintien d'un plan d'investissement ambitieux en l'absence d'une réduction simultanée et d'ampleur des coûts de gestion.

Fin 2016, l'office enregistre un taux de vacance globale de 13,7 % qui est nettement supérieur à la moyenne départementale (6,9 % début 2016). Ce niveau particulièrement élevé demeure préoccupant, même si le reflux de la vacance constaté en 2016 après plusieurs années d'augmentation constitue un premier signe encourageant de l'efficacité des mesures mises en place.

4. POLITIQUE SOCIALE ET GESTION LOCATIVE

Dans le cadre de l'enquête occupation du parc social (OPS), l'office n'a pas établi un suivi différencié de la gestion sociale de son parc de celui de la SAEM In Situ dont il assure la gestion en vertu d'un bail emphytéotique courant jusqu'en 2033. Par conséquent, tous les développements relatifs à ce chapitre, portent à la fois sur l'office et sur la SAEM In Situ.

4.1 CARACTERISTIQUES DES POPULATIONS LOGEES

Les résultats de l'enquête occupation du parc social 2014 sont présentés dans le tableau ci-après :

En %		Isolés	Familles monoparentales	Revenu < 20% *	Revenu < 60% *	Revenu > 100% *
Occupation	OPH de Valence	40,1 %	20,9 %	27,1%	72,7 %	5,7 %
du parc social	Département de la Drôme	37,8 %	23,5 %	23,0 %	69,0 %	8,0%
(PPS) 2014	Région Rhône-Alpes	38,5 %	18,5 %	17,9 %	58,6 %	11,1 %

* revenus des locataires en comparaison du plafond de ressources pour l'accès au logement social.

L'office accueille sensiblement plus de familles très modestes que les autres bailleurs HLM du département et de la région Rhône-Alpes. Le rôle social de l'organisme est donc avéré et cohérent avec les loyers pratiqués (cf. 3.2.1). Un tiers des attributaires ont perçu des minima sociaux en 2015.

4.2 ACCES AU LOGEMENT

4.2.1 Connaissance de la demande

Le fichier national d'enregistrement de la demande (SNE), permet à l'office de connaître toutes les demandes effectuées. Les agents utilisent un même logiciel pour l'ensemble de la gestion locative (enregistrement de la demande, saisie des réclamations, techniques ou de conflits de voisinage, quittance, etc.).

L'analyse des données 2014 du numéro unique d'enregistrement réalisée en mai 2015 par l'Adil 26³³ met en évidence une importante demande de logements sociaux non satisfaite. En effet, au 1^{er} janvier 2015, près de 12 000 demandes étaient en attente, ce qui représente une légère baisse par rapport à 2014 (-550 demandes). 42 % de cette demande se concentre sur le Grand Valentinois³⁴, principalement sur les trois communes offrant le plus de logements sociaux, à savoir Valence (24 % de la demande), Bourg-lès-Valence (9 %) et Portes-lès-

³³ Association départementale d'information sur le logement de la Drôme ; source : observatoire de l'habitat en Drôme et en Ardèche

³⁴ 20 communes regroupant environ 30 % de la population du département

Valence (4 %). La tension de la demande appréciée en rapportant le nombre de demandes actives au nombre de demandes satisfaites donne, de manière théorique, le nombre d'années qu'il faudrait pour écouler le stock de demandes : ce ratio est de 4,5 ans pour Valence et de 4,2 ans dans le département de la Drôme contre 3,4 ans en Rhône-Alpes et 3,1 ans au plan national hors Ile de France. Cependant, la tension réelle du marché locatif est très variable selon les quartiers, ceux situés en politique de la ville (QPV) souffrant d'une relative désaffection. Ainsi, selon l'office, environ 80 % des demandeurs seraient intéressés par seulement 20 % du parc

Un tiers des demandeurs habite déjà dans le parc social, un tiers vient du parc privé, le tiers restant est sans logement ou mal logé. Les personnes seules sont fortement représentées (42 % des demandes), de même les familles monoparentales (un quart des demandes). En matière d'emploi, seulement 40 % des demandeurs disposent de revenus qui proviennent du travail et 14 % ont pour principales ressources le RSA (revenu social d'activité)³⁵. Près de 40 % des ménages en demande d'un logement social ont un revenu par foyer inférieur à 1 000 € par mois. Près de 70 % des demandeurs sont éligibles au PLAI.

Par ailleurs, la typologie du parc social n'est pas en adéquation avec la demande : en effet, cette dernière s'exprime principalement sur des petits logements (T1/T2), alors que cette offre représente moins de 21 % du parc de l'office. Il ressort par ailleurs des bilans des commissions d'attributions de logements (Cal) que les ménages ayant des revenus salariés sont moins enclins à accepter un logement dans le parc ancien, notamment dans les secteurs en QPV, où se concentrent près de trois quarts du parc de l'office. La faible adaptation de l'offre aux souhaits des demandeurs explique en partie l'importance de la vacance constatée.

4.2.2 Politique d'occupation du parc

L'office a signé, en juin 2013, la convention relative à la gestion du contingent préfectoral qui définit le taux de réservation à atteindre en 2016 ainsi que les publics relevant du dispositif. En vertu de cette convention, le taux de réservation que l'office doit atteindre est de 15 % de son parc à fin 2016, alors qu'il ne s'établissait qu'à 4 % seulement en 2011. Pour atteindre cet objectif, l'office doit appliquer un taux de 25 % sur les programmes neufs, tandis que 15 % des attributions annuelles en flux doivent être effectués au profit des publics relevant du PDALHPD³⁶ avec une priorité donnée aux ménages reconnus prioritaires au titre du droit au logement opposable (Dalo) par la commission de médiation (à laquelle participe le responsable du service de gestion locative de l'office). Fin 2015, avec 729 logements réservés aux publics prioritaires, l'office atteignait un taux de 12 %, inférieur d'un point seulement à l'objectif intermédiaire fixé par ailleurs dans la convention d'utilité sociale (Cus). En revanche, avec une moyenne de 48 attributions par an sur la période 2011-2015, l'accueil des ménages sortant d'hébergement s'est avéré largement supérieur à l'objectif Cus de 125 en cinq ans (soit 25 par an).

Au 31 décembre 2015, le contingent de logements réservés représente environ 19 % du parc. La répartition des réservations est la suivante :

Réservataire	État (Prioritaires)	État (autres)	Collecteurs	Non réservé
Logements	729	293	160	5 110
Pourcentage du parc	11,6 %	4,7 %	2,5 %	81,2 %

³⁵ Origine des autres revenus : retraite, chômage, allocations familiales, etc.

³⁶ Plan départemental d'action 2014-2018 pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées piloté par l'Etat (DDCS) et le Département dans la Drôme

4.2.3 Gestion des attributions

Conformément aux dispositions de l'article R. 441-9-IV du CCH, le CA a délibéré le 15 décembre 2015 sur les orientations de sa politique d'attribution de logements. Le nouveau règlement intérieur, qui prend en compte les dispositions de la Loi Alur, a été adopté lors de ce même CA. La commission d'attribution des logements a été mise en place lors du CA du 14 mai 2014. Elle comprend six membres désignés par le CA dont un représentant des locataires. Elle doit associer le préfet du département et le représentant de l'EPCI suite aux dernières évolutions réglementaires issues de l'article 20 du décret n°2017-834 du 5 mai 2017.

La Cal se réunit au siège deux fois par mois. Le pôle commercial du service de gestion locative en assure le secrétariat (organisation, préparation, comptes rendus). La présélection des demandes est réalisée par les conseillers clientèle en agence qui présentent à la Cal les dossiers qui relèvent de leur territoire d'intervention, en présentant un avis motivé sur les rangs d'attribution qu'ils proposent. Les membres de la Cal disposent d'une fiche de synthèse de chaque logement et de la situation détaillée de chaque candidat. La commission prononce nominativement l'attribution et classe trois familles attributaires par logement, sauf insuffisance de candidats, situation d'urgence ou ménage relevant du dispositif Dalo. Chaque année, un rapport détaillé portant sur le bilan de la commission d'attributions des logements (Cal) est présenté au CA.

Le tableau ci-après présente le bilan des attributions réalisées durant cinq ans :

	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de Cal	21	37	30	20	28
Nouvelles demandes de logements déposées à l'OPH	1 143	1 381	1 384	1 419	1 455
Nombre d'attributions	638	564	445	460	614
dont mutations internes	172	162	149	124	181
Logements libérés	558	599	611	625	645
Taux de rotation**	9,4 %	10,0 %	10,4 %	10,5 %	10,3 %

**Nombre de logements libérés/Nombre de logements proposés à la location

L'exploitation exhaustive des données 2013, 2014 et 2015 indique que plus de 80 % des attributaires disposaient de ressources inférieures à 60 % des plafonds Plus.

L'office a irrégulièrement attribué 2 logements à des ménages ne respectant pas les plafonds de ressources [article R. 441-1 du CCH]. Les dépassements identifiés, qui s'expliquent par des erreurs matérielles lors de l'instruction selon l'office et qui correspondent à moins de 0,2 % des attributions réalisées en 2014 et 2015, concernent deux logements de type 3 financés en PLAI, l'un attribué en 2014, l'autre en 2015. Les dépassements s'élèvent respectivement à 39 % et 23 %. L'annexe 7.3 en précise le détail.

L'analyse d'une trentaine de dossiers de locataires entrés en 2015 dans le parc de l'office n'appelle pas de remarque en ce qui concerne les dates de passage en Cal et de signature du bail. En revanche, les diagnostics de performance énergétique (DPE) ainsi que les constats d'exposition au risque au plomb (CREP) ne sont pas annexés aux baux correspondants en méconnaissance des articles L. 134-3-1 du CCH et L. 1334-5 et L. 1334-7 du code de la santé publique. Ce manquement est confirmé par l'office pour l'ensemble des dossiers de locataires. L'office doit régulariser sans délai cette situation en complétant l'information des locataires.

En réponse aux observations provisoires, l'office indique que les DPE sont annexés aux nouveaux baux depuis octobre 2016. Concernant les CREP, les diagnostics correspondants ont été engagés et seuls 4 des logements concernés présentaient des risques de niveau 3. Les travaux nécessaires ont été réalisés en accord avec les services d'hygiène de la ville de Valence.

4.3 QUALITE DU SERVICE RENDU AUX LOCATAIRES

Le maillage territorial de l'organisme s'appuie sur quatre agences (Fontbarlettes, Le Plan, Polygone et Valensolles) qui comptent entre 22 et 27 agents et gèrent de 1 500 à 1 650 logements³⁷. Le personnel de proximité présent dans les quatre agences comprend des équipes chargées de l'accueil, du suivi administratif des locataires, de la commercialisation des logements et du précontentieux, ainsi que des équipes techniques (service d'intervention rapide, cf. infra) et des gérants ou employés d'immeubles chargés du nettoyage et de la gestion de déchets (au nombre de neuf à quinze selon les agences).

Le plan de concertation locative a été adopté en 2013. Le conseil de concertation locative se réunit deux à quatre fois par an.

La dernière enquête de satisfaction des locataires a été réalisée début 2016 par un prestataire externe auprès de 704 locataires de l'office. La satisfaction globale est de 91 %, en hausse significative par rapport à 2013 où elle était de 77 %. Tous les indicateurs sont en hausse par rapport à l'enquête précédente, à l'exception du traitement des réclamations.

L'office de Valence est partenaire d'une association locale qui accompagne les personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie pour accéder à un logement adapté à leur situation. Il consacre un budget permettant de réaliser annuellement des travaux dans 80 logements environ, principalement dans les salles de bain. 600 k€ ont été alloués sur deux années en 2016 et 2017 dans ce cadre³⁸.

Un service d'intervention rapide pour la gestion des encombrants a été mis en place en juillet 2014, en faisant intervenir la régie municipale pour une prestation annuelle d'environ 40 k€ entièrement à la charge de l'office. Ce service a été complété début 2015 par des interventions techniques du personnel de l'office. Chaque agence dispose à cette fin d'une équipe de quatre ou cinq techniciens qui sont chargés de l'ensemble des réclamations techniques, des états des lieux, de travaux d'entretien dans les parties communes, ainsi que dans les logements occupés ou vacants. Ils rencontrent une fois par mois l'équipe de maintenance au siège pour échanger sur les travaux programmables.

En complément, dans le cadre de sa politique d'insertion, l'office conclut chaque année une convention de partenariat avec la régie de quartier ou une association pour la remise en état des logements vacants (travaux d'embellissement).

Enfin, une charte qualité a été distribuée de porte à porte aux locataires par le personnel de proximité durant l'été 2013. Celle-ci décrit les engagements de l'office relatifs à la qualité du service rendu aux locataires (respect des délais d'enregistrement, réactivité au regard des réclamations, visites de courtoisie, aide dans la constitution de leurs dossiers APL, assistance aux locataires en perte d'autonomie, etc.).

4.4 TRAITEMENT DES IMPAYES

4.4.1 Procédures de recouvrement et organisation du service

La gestion du précontentieux est assurée par un agent dans chaque agence qui a pour rôle de procéder au recouvrement des petits impayés de loyer, d'entrer en contact avec le locataire de façon très précoce pour définir l'origine de l'impayé et de trouver des solutions pérennes d'apurement en privilégiant les nouveaux

³⁷ Fontbarlettes : 1 493 logements ; Valensolles : 1 493 logements ; Le Plan : 1 656 logements ; Polygone : 1 650 logements

³⁸ Source : Procès-verbal du conseil d'administration du 28 octobre 2015

locataires en dette afin de ne pas les laisser s'installer dans l'impayé. Il assure également les relances auprès des locataires et met en place les plans d'apurement le cas échéant.

Les données ci-après indiquent l'importance des actions engagées dans la phase pré-contentieuse.

Actions amiables et procédures de surendettement	2012	2013	2014	2015
Lettres de relance 1 ^{er} mois	15 474	13 937	16 183	12 681
Lettres de relance 2 ^{ème} mois	5 634	7 822	7 664	6 356
Plans d'apurement en cours au 31 décembre	813	1 276	1 137	879
Dossiers de surendettement « Banque de France »	42	38	82	70
Procédures de rétablissement personnel	27	22	28	32

Si les chargés de recouvrement en agence diagnostiquent une difficulté d'ordre social, ils s'appuient sur le réseau local des assistantes sociales du Conseil Départemental. Un plafond de dette de 1 200 € est établi au-delà duquel le dossier est obligatoirement transmis au service contentieux du siège pour l'engagement d'une procédure de résiliation et de recouvrement de la dette. Des échanges mensuels sont réalisés entre le personnel concerné des agences et du siège.

Actions contentieuses	2012	2013	2014	2015
Commandements de payer	207	242	261	306
Assignations	139	183	183	165
Jugements résiliation de bail	16	11	37	81
Jugements délai de paiement accordé	75	74	136	107

Depuis le 1^{er} janvier 2016, date du passage de l'office en comptabilité de commerce (cf. § 6.1), un terminal destiné au paiement du loyer par carte bancaire a été installé dans chaque agence. L'agent dédié à l'accueil en assure la gestion ainsi que le recueil des chèques déposés par les locataires. Cette organisation facilite les contacts entre le personnel de l'office et ses locataires, procure une meilleure connaissance des situations difficiles et permet un lien, le cas échéant, avec le chargé du précontentieux qui est également présent en agence.

4.4.2 Montant des impayés locatifs

En k€	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Quittancement annuel	31 892	33 172	31 962	32 796	31 424	-0,4%
Créances brutes sur locataires présents	2 982	3 562	3 589	3 474	3 024	0,3%
dont quittancement à terme échu	nd	nd	1 852	1 944	2 019	nd
+ Créances sur locataires partis	987	1 231	1 490	1 765	2 059	20,2%
= Créances locatives totales	3 969	4 794	5 078	5 239	5 083	6,4%
Créances hors terme échu en % du quittancement	nd	nd	10,1%	10,0%	9,7%	
+ Admissions en non valeurs (ANV)	256	119	330	417	389	11,0%
= Créances locatives majorées des ANV	4 225	4 912	5 409	5 656	5 471	6,7%
Créances majorées des ANV en % du quittancement	13,2%	14,8%	16,9%	17,2%	17,4%	
Rythme d'apurement des créances douteuses par les ANV en nombre d'années (a)	9,5	28,6	9,8	7,8	7,2	
Impact des impayés locatifs sur le résultat net (b)	-183	-822	-302	-583	-546	

(a) soit créances douteuses comparées aux admissions en non valeurs

(b) soit montant des pertes sur créances irrécouvrables + dotations nettes aux dépréciations de créances locatives

Les anomalies relevées dans le traitement comptable des charges locatives (cf. § 6.1) ont pour effet de majorer artificiellement le montant comptabilisé au titre des charges récupérées (compte 703) et, par voie de conséquence, le montant annuel du quittance. Ce n'est qu'à compter de l'exercice 2016 que le montant comptabilisé aux comptes 70 (31 424 k€) correspond à la réalité économique, ce qui explique l'intégralité de la contraction apparente de 1,3 M€.

Les créances locatives impayées majorées des admissions en non-valeur ont fortement augmenté de 2012 à 2015 pour atteindre le niveau élevé de 17,4 % du quittance annuel. La gestion des impayés sur les locataires présents s'est toutefois améliorée en 2016.

Au 31 décembre 2016, le stock d'impayés locatifs exigibles s'élève à 3,1 M€ au bilan et représente 9,7 % du quittance annuel, soit un niveau supérieur à la médiane des organismes HLM de province. En incluant le quittance à terme échu et les pertes sur créances irrécouvrables, le ratio atteint 17,4 % en 2016³⁹. L'évolution tendancielle est très défavorable jusqu'en 2015 inclus, mais s'inverse nettement en 2016. En particulier, la gestion des impayés sur les locataires présents s'est nettement améliorée. L'évolution des créances anciennes est favorable, la part des créances dont la première échéance impayée remontait à plus d'un an étant passée de 21,1 % du total en 2013 à 2,5 % en 2016.

Le risque associé au stock de créances demeure toutefois élevé.

- La part des créances sur les locataires partis (2 059 k€) représente plus des deux tiers (67 %) des créances exigibles totales fin 2016 contre moins de la moitié à fin 2014 ;
- Le niveau des dépréciations des comptes locataires est élevé et n'a pas cessé d'augmenter, passant de 80 % des créances douteuses fin 2012 à 86 % fin 2015 et 89 % en 2016 en dépit du changement de méthode comptable intervenu durant cet exercice⁴⁰ qui a eu pour effet de minorer le montant des dépréciations ;
- Le poids des admissions en non-valeurs (ANV) est élevé, comme en témoignent à la fois la part importante qu'elles représentent dans le quittance (1,2 % en 2016) et la rapidité du rythme d'apurement des créances douteuses (7,2 années en 2016)⁴¹ ;
- La ponction sur le résultat est significative : elle s'élève à 546 k€ en 2016, soit 165 % du résultat annuel qui est certes particulièrement faible.

Il ressort des indicateurs disponibles sur les neuf premiers mois de l'année 2017 pour l'ensemble du patrimoine des offices de Valence et de Romans, une quasi stabilité des impayés globaux, locataires présents et partis.

4.5 CONCLUSION

Le parc de logements sociaux de l'office ne répond qu'imparfaitement aux attentes des demandeurs. En particulier, la demande en petits logements (T1 et T2) est très importante alors qu'elle ne représente que 21 % du parc de l'office. Il ressort par ailleurs des bilans des commissions d'attributions de logements (Cal) que les

³⁹ Indicateurs médians Bolero (Source : ministère du logement et de l'habitat durable) 13,5 % en 2015 pour les sociétés et offices HLM.

⁴⁰ Le changement de méthode opéré en 2016 correspond à l'application de la nouvelle réglementation comptable conformément au règlement de l'ANC n°2015-04. Il s'est traduit pour l'office par une minoration des dépréciations de 482 k€ au 1^{er} janvier 2016.

⁴¹ En 2012 et 2013, les effacements de dettes prononcés par le juge étaient comptabilisés en charges exceptionnelles, et non en « pertes sur créances irrécouvrables », d'où des ratios anormalement élevés en apparence

ménages ayant des revenus salariés sont moins enclins à accepter un logement dans le parc ancien, notamment dans les secteurs en QPV, où se concentrent près de trois quarts du parc de l'office.

Son rôle social est avéré : il loge des populations modestes, voire très modestes, et participe activement à l'accueil des publics prioritaires, notamment les ménages sortant d'hébergement, en apportant un accompagnement adapté aux familles confrontées à des difficultés particulières.

La politique d'attribution est rigoureuse et de qualité. Néanmoins, l'office a irrégulièrement attribué 2 logements en méconnaissance des plafonds de ressources, ce qui l'expose à des sanctions financières. Le règlement d'attribution des logements et les orientations d'attribution définies par le conseil d'administration doivent par ailleurs être rendus publics sur le site de l'office. Le dispositif de gestion de proximité est complet et procure un service de qualité aux locataires. Cependant, les dossiers de locataires ne comportent pas tous les diagnostics techniques réglementaires, tels que les diagnostics de performance énergétique ou les constats de risque d'exposition au plomb. Les créances locatives impayées ont fortement augmenté jusqu'en 2015, mais la tendance s'infléchit en 2016.

5. STRATEGIE PATRIMONIALE

Comme indiqué en introduction du chapitre 4, l'office n'est pas en mesure d'établir un suivi différencié de la gestion patrimoniale de son parc de celui de la SAEM In Situ. Par conséquent, tous les développements relatifs à ce chapitre portent à la fois sur l'office et sur la SAEM In Situ dont il assure la gestion patrimoniale.

5.1 ANALYSE DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE

5.1.1 Le plan stratégique de patrimoine actualisé en 2016

Le plan stratégique patrimonial (PSP) pour la période 2009-2018 prévoit la construction et la livraison de 450 logements en BBC en six ans (hors Anru), soit 75 logements par an, la réhabilitation de 1 200 logements classés en étiquette E, F, G en six ans et le maintien du budget d'entretien à raison de 450 € à 500 € par logement⁴².

Ce PSP a été actualisé en décembre 2016 et étendu à la période 2017-2026. Les orientations stratégiques du PSP actualisé priorisent le maintien en bon état de l'ensemble du parc avec un budget de maintenance d'environ 22,3 M€ sur la période, ainsi que l'amélioration et la réhabilitation du parc, avec un budget global de 58,5 M€. Le PSP prévoit notamment de restructurer 163 logements de type 4 ou 5 difficiles à louer pour les convertir en T1, T2 ou T3. En termes de développement, le PSP prévoit la production d'une offre nouvelle pour un montant de 112 M€ correspondant à la construction de 854 logements neufs, dont 297 dans le cadre de l'Anru. Est également programmée la démolition de 648 logements (dont 297 dans le cadre de l'Anru) pour un montant total évalué à 12,9 M€. En dernier lieu, le PSP établit un programme de vente devant générer 5,5 M€ sur les dix ans du plan.

Le plan stratégique de patrimoine 2017-2026 n'est pas crédible au regard des capacités financières de l'office.

La simulation financière prévisionnelle effectuée par l'office est construite à partir des comptes 2014 (cf. § 6.5), alors que le PSP a été actualisé en décembre 2016. Deux années les séparent au cours desquelles la situation de l'office, qui n'était déjà pas bonne en 2014, s'est fortement dégradée, avec notamment un autofinancement

⁴² Les engagements du PSP sont rappelés dans le procès-verbal du conseil d'administration du 17 octobre 2011.

courant et une capacité d'autofinancement disponible négatifs de 2014 à 2016 (cf. § 6.3.2 et § 6.3.4). Le PSP n'est donc non seulement pas articulé avec l'analyse prévisionnelle mais de surcroît irréaliste au regard de la très grande fragilité de la situation financière de l'office.

Le caractère irréaliste du PSP est d'autant plus avéré que l'office a des coûts de gestion élevés. Cela étant, même en prenant l'hypothèse de coûts de gestion inférieurs de 10 % à leur niveau actuel, l'office n'aurait pas été en mesure d'atteindre les objectifs arrêtés au PSP, ce qui questionne à la fois la crédibilité du pilotage et la qualité de la surveillance exercée par le CA.

Apprécié dans sa globalité, le PSP prévoit un volume d'investissement annuel moyen de 20,5 M€ sur la période 2017-2026, équivalent à celui prévu sur la période 2009-2018 alors même que ce dernier a placé l'office dans une situation financière insoutenable (cf. § 6.3.4).

En outre, les arbitrages opérés au sein de ce PSP sont insuffisamment sélectifs et priorisés. Ainsi :

- L'effort de production d'offre nouvelle est supposé s'élever à 11,2 M€ par an, soit à peine moins que celui réalisé au cours des quatre dernières années (13,1 M€) et alors même que la solvabilité de l'organisme est remise en question par son incapacité à reconstituer son fonds de roulement (CAF disponible négative de façon récurrente) ;
- L'effort en matière de maintenance et d'amélioration du parc est supposé atteindre 8,0 M€ par an sur dix ans, alors que les dépenses comptabilisées à ce titre (et qui ont été en partie financées par ponction de réserves désormais asséchées) se sont élevées à 17,6 M€ en moyenne de 2012 à 2015 et à 7 M€ en 2016 ;
- Au surplus, le PSP prévoit de réaliser hors Anru une part significative (54%) des 648 démolitions envisagées, lesquelles ne peuvent être financées que sur fonds propres (ces opérations n'étant par nature pas génératrices de revenus supplémentaires) alors même que l'office ne dispose plus de fonds disponibles à cet effet (cf. § 6.3.4) ;
- Enfin, en matière de cessions, l'objectif du PSP semble ambitieux au regard des difficultés rencontrées jusqu'à présent dans la commercialisation de ses logements (cf. 5.2.4).

La combinaison de ces facteurs rend irréalisable la déclinaison de ce plan stratégique patrimonial en l'absence d'une aide financière extérieure massive, même en cas d'infléchissement des coûts de gestion.

En réponse aux observations provisoires, l'office produit un chiffrage consolidé des orientations stratégiques des deux offices de Valence et de Romans après fusion, lequel prévoit, pour la seule part correspondant au périmètre de l'office de Valence avant fusion, 205,5 M€ d'investissements sur la période 2017-2026, dont 111,9 au titre de l'offre nouvelle, 93,6 M€ au titre des réhabilitations et 12,9 M€ pour la démolition de 646 logements hors Anru. Le montant des investissements prévus en matière de réhabilitation est inférieur de 19,4 M€ par rapport au PSP antérieur, ce qui, d'un strict point de vue financier, apparaît plus cohérent avec les capacités financières disponibles.

5.1.2 Investissements réalisés de 2012 à 2016

Les investissements réalisés sur les cinq dernières années se sont révélés supérieurs aux objectifs du plan stratégique de patrimoine initial et excessifs au regard des capacités financières de l'office. En effet, de 2012 à 2016, les investissements locatifs se sont élevés à 134 M€, soit un montant annuel moyen de 26,8 M€ (cf. § 6.3.4). Sur la période du PSP, qui va de 2009 à 2018, le montant total des investissements réalisés s'est élevé à 202,3 M€, ce qui correspond à un montant annuel moyen de 20,2 M€. Ces montants sont supérieurs à ceux figurant au budget initial du PSP, lequel prévoyait, sur la période 2009-2018, un investissement global de 183 M€ représentant un effort annuel moyen de 18,3 M€.

En réponse aux observations provisoires, l'office précise que les opérations de rénovation urbaine qu'il a menées à bien ont fait l'objet d'un taux de subvention de la part de l'Anru de 17 %, contre 25 % en moyenne au niveau national ; tandis qu'à l'inverse, l'ancien président (en fonction jusqu'en mars 2014) estime que ce n'est pas tant la réalisation du PRU qui a fragilisé l'office, mais que ce sont « *les acquisitions hors Anru trop chères et/ou trop nombreuses [ainsi que] la programmation trop rapide de travaux* » qui sont à l'origine des « *dérives financières* », même si ces travaux étaient « *nécessaires compte tenu des défauts d'entretien antérieurs* ». L'Agence constate que les difficultés financières de l'office auraient pu être évitées en assurant un meilleur cadencement des interventions dans le temps et en procédant à des arbitrages opération par opération.

Face à la situation financière de l'office, les investissements ont connu un net infléchissement en 2016, qui était absolument indispensable. Ainsi, après des années 2012-2015 marquées par un investissement global annuel moyen de plus de 29,0 M€, celui-ci a été ramené à 17,4 M€ en 2016. Le constat est plus manifeste encore pour les additions et les remplacements de composants, dont le budget annuel moyen a été ramené de 15,4 M€ sur cette même période à 4,8 M€ en 2016. Certes, la réduction de l'effort d'investissement consacré au bâti existant pourrait, si elle devait se prolonger dans le temps, porter atteinte à l'efficacité des efforts par ailleurs déployés pour lutter contre la vacance ; cependant, ce risque de long terme ne peut prévaloir au regard du risque immédiat d'insolvabilité auquel l'office s'exposerait en continuant à investir des montants incompatibles avec les moyens humains et financiers dont il dispose.

Sur la base des informations financières relatives aux actifs immobilisés, la production nouvelle a représenté 45 % des dépenses, les additions et remplacements de composants 49 % et le foncier 6 %. Toutefois, le défaut qualitatif de l'information financière amène à prendre ces proportions avec beaucoup de précaution si l'on en croit les montants moyens unitaires calculés par logement, tant pour la construction d'un nouveau logement hors foncier que pour l'amélioration du patrimoine⁴³.

5.2 FACTEURS D'ÉVOLUTION DU PATRIMOINE

5.2.1 Offre nouvelle

Le volume de production d'offre nouvelle était d'autant moins compatible avec la situation financière de l'office qu'il s'est révélé supérieur à l'objectif du PSP. En particulier, l'office a procédé au rachat en bloc de 121 logements à un autre bailleur en 2015 alors qu'il ne disposait pas des fonds propres nécessaires pour mener cette opération dont l'équilibre d'exploitation n'est au surplus pas garanti.

⁴³ Les données financières issues des annexes « *Mouvements des postes de l'actif immobilisé* » des états réglementaires Harmonia ramenées au patrimoine mis en service ou réhabilité dans l'année se traduisent par un coût au logement de 86 k€ pour l'offre nouvelle et 234 k€ par logement réhabilité. Outre leur niveau visiblement anormal, ces ratios présentent la particularité d'un coût moyen de production au logement inférieur à celui de son amélioration. Ces montants sont communiqués à titre indicatif et doivent être pris avec précaution car les investissements réalisés sont ceux comptabilisés dans l'année alors que les nombres de logements (mis en service ou réhabilités selon le cas) sont pris en compte l'année de leur livraison.

Entre 2012 et 2016, 454 logements neufs ont été mis en location (75 % de Plus et 25 % de PLAI), soit 91 par an en moyenne. L'office avait d'autant moins les moyens financiers de produire une offre de cette ampleur que cette production s'est révélée supérieure à l'objectif du PSP initial qui en prévoyait 75 en moyenne annuelle. Avec les acquisitions/améliorations, ce sont 612 logements qui ont été mis en service sur la période. De plus, l'office a été confronté à des difficultés de commercialisation de ces nouveaux logements, doublé d'un effet d'éviction des anciens logements moins attractifs, ce qui a eu un impact sur la vacance et a mis en évidence un mauvais cadencement de cette offre aux capacités d'absorption des services de l'office (cf. 3.1.3).

Ce niveau de production global inclut les 121 logements acquis en 2015 auprès de la SA d'HLM ICF. Pour cette dernière opération, d'un coût total de 4,5 M€, le montage financier a nécessité la mobilisation de 484 k€ de fonds propres. Outre le fait que ce besoin de financement complémentaire ait été prélevé sur le fonds de roulement de l'office, les conditions d'équilibre d'exploitation de cette opération n'apparaissent pas garanties. En effet, si l'excédent cumulé était estimé initialement à 362 k€ sur la durée du remboursement du prêt principal, soit d'ici 2040, le calcul réalisé par l'office pour l'année 2016 fait apparaître un déficit annuel de 73 k€ lié pour partie à une mauvaise estimation de l'ampleur de la vacance dès le départ. Sans préjuger de l'évolution actualisée des résultats annuels futurs, il est à craindre que l'excédent prévu initialement soit inversé, même si la vacance de ces logements est passée de 10 % en moyenne en 2016 à 5 % en juin 2017. Néanmoins, cette baisse apparaît insuffisante pour garantir l'équilibre d'exploitation annuel de l'opération pendant les 10 premières années au moins.

En réponse aux observations provisoires, l'office relève qu'en retenant une période plus longue couvrant l'ensemble de la durée du PSP, qui va de 2009 à 2018, le nombre annuel moyen de mises en service s'élève à 68 logements, soit un volume inférieur à l'objectif de 75 logements arrêtés dans le PSP. Si l'Agence ne conteste pas cette observation, elle relève que les difficultés financières croissantes auxquelles il était exposé aurait dû conduire l'office à corriger ses objectifs initiaux, notamment en 2015, lorsque l'opportunité d'acquérir en bloc les logements détenus par la SA d'HLM ICF s'est présentée : pour intéressante qu'elle puisse être d'un point de vue stratégique et opérationnel, une telle opération ne pouvait en effet être réalisée qu'à condition d'être immédiatement équilibrée compte tenu de la situation financière tendue dans laquelle se trouvait l'office.

En termes de financement, l'office a obtenu, pour la période 2011-2016, l'agrément pour le financement de 580 logements hors Anru, dont 387 en Plus (67 %), 153 en PLAI (26 %) et 40 en PLS (7 %). En secteur Anru, 172 agréments supplémentaires ont été attribués à l'office (38 Plus, 30 PLAI et 104 Plus CD). Pour la seule année 2016, 26 logements Plus et 12 PLAI ont été programmés.

5.2.2 Réhabilitations

Sur la période 2010-2015 huit résidences totalisant 877 logements, dont 366 au titre de la rénovation urbaine⁴⁴, ont été réhabilitées, ce qui représente environ 14 % du parc. Ces réhabilitations, qui visaient à l'obtention de l'étiquette C ou B au plan énergétique, sont nettement inférieures à l'objectif du PSP initial qui en prévoyait 1 200 en six ans. Toutefois, en dépit de ces réalisations en retrait, le patrimoine de l'office apparaît en bon état. En particulier, les visites de patrimoine (cf. 5.4.2) n'ont pas permis de relever un retard en matière d'amélioration du patrimoine, ce que tendent à confirmer les données comptables : le rythme apparent

⁴⁴ Trois résidences Mimosas, Narcisses et Orangers (144 logements), Les Bleuets (96 logements) et Les Dolomites (126 logements) ont été rénovées dans le cadre de premier programme de l'Anru

d'amélioration du parc locatif⁴⁵ s'établit à 28,4 ans, ce qui, compte tenu du taux de 41 % d'obsolescence du patrimoine⁴⁶, reflète un effort d'investissement dans le parc existant tout à fait satisfaisant.

Un tableau de suivi des activités par chargé d'opération a été mis en place pour les phases études, consultations des entreprises et les travaux de l'ensemble des programmes du plan de charge de l'équipe. Les opérations de réhabilitations sont axées en priorité sur l'amélioration thermique avec un objectif BBC rénovation⁴⁷. Les travaux dans les communs ont porté notamment sur la réfection des halls, des boîtes à lettres, la condamnation des caves, la suppression des vides ordures, la mise aux normes ou la réfection des colonnes d'eaux usées. A l'intérieur des logements, les travaux ont concerné le remplacement des menuiseries, des portes palières, la mise en conformité des réseaux de distribution de gaz, la mise en place de VMC hygroréglable, la restructuration des salles de bains avec remplacement du bac à douche et de la cabine de douche, la mise en sécurité des installations électriques. Des interventions sur les espaces extérieurs et des opérations de résidentialisation ont également été réalisées.

5.2.3 Rénovation urbaine

L'office s'est engagé, en 2010, dans un programme de rénovation urbaine de grande ampleur dont la réalisation, dans les délais et les conditions de subventionnement arrêtées, s'est révélée incompatible avec ses capacités financières.

Le projet de rénovation urbaine initié en 2009 et portant sur les Hauts de Valence (quartiers du Plan et de Fontbarlettes) est pratiquement achevé en 2016. Les 394 démolitions prévues sur le parc de l'office ont été réalisées jusqu'en 2013, dont 204 au titre des exercices 2012 et 2013. Parallèlement, l'office a procédé à la reconstruction de 374 logements et à la réhabilitation de plus de 360 logements. En outre, 475 logements ont bénéficié de travaux de résidentialisation. La réalisation du plan de rénovation urbaine dans un délai très court (2009-2016) était d'autant plus délicate que l'office ne disposait pas, à la signature du plan, de compétences techniques structurées en matière de maîtrise d'ouvrage, faute d'avoir investi significativement dans la réhabilitation et la croissance de son parc au cours des années antérieures.

En réponse aux observations provisoires, l'office constate que l'ensemble du programme Anru a été réalisé dans le temps imparti et se félicite de l'efficacité de son pilotage, de sa réactivité ainsi que de sa capacité d'adaptation aux engagements. L'Agence relève qu'il n'y a pas lieu de se féliciter d'avoir placé un organisme de 5 800 logements dans une position d'insolvabilité latente, rendant nécessaire la mobilisation d'argent public complémentaire par le biais de la CGLLS, sous réserve de confirmation du protocole en cours de discussion, en s'engageant, dans des délais trop brefs, dans un cumul d'opérations pour lesquelles l'office ne disposait pas des ressources humaines et financières suffisantes.

Le programme de construction/réhabilitation/résidentialisation, d'un montant global de 56 M€ pour l'office, a été subventionné à 15 % par l'Anru et près de 18 % par des collectivités territoriales. L'essentiel du solde, soit 38 M€, a été financé par des emprunts. Compte tenu du niveau du potentiel financier à terminaison de l'office

⁴⁵ Le rythme apparent de renouvellement du patrimoine rapporte la valeur économique brute des actifs immobilisés au volume annuel des montants investis en additions et remplacements de composants. Il permet d'évaluer le nombre d'années qu'il faudrait, en théorie et à patrimoine constant, pour renouveler l'intégralité du patrimoine en prenant pour hypothèse que les travaux d'amélioration ou de remplacement de composants réalisés sur la période sous revue sont reconduits à l'identique sur l'avenir. Ce nombre d'années est analysé au regard du taux d'obsolescence du bien considéré et de sa durée d'amortissement comptable.

⁴⁶ Le taux d'obsolescence correspond au taux cumulé d'amortissement des immobilisations locatives. Il permet d'apprécier le niveau d'ancienneté comptable du patrimoine.

⁴⁷ Travail sur l'enveloppe du bâtiment : réfection des façades, étanchéité des toitures, isolation des combles

fin 2010 (qui était négatif à hauteur de 3 238 k€⁴⁸), l'office ne pouvait pas faire autrement que de recourir à l'endettement pour financer ce programme. Pourtant, compte tenu de la nature des investissements réalisés et du capital restant dû des emprunts mobilisés sur le patrimoine objet du plan de rénovation urbaine, les nouveaux emprunts contractés par l'office allaient avoir mécaniquement pour effet de dégrader sa capacité d'autofinancement, le surplus de recette escompté étant nettement plus faible que les annuités d'emprunt à rembourser. Ainsi, l'autofinancement net HLM, qui était de 20,6 % des loyers en 2010, est passé à 9,1 % des loyers en 2012, puis 0,9 % des loyers en 2014 et - 5,3 % en 2016. En d'autres termes, l'office ne disposait pas de l'assise financière suffisante pour réaliser, dans des délais aussi courts, un plan d'une telle envergure malgré son subventionnement au titre des quartiers prioritaires du programme national de rénovation urbaine.

Les programmes du Plan et de Fontbarlettes (Hauts de Valence) ainsi que le quartier du Polygone sont inscrits dans le nouveau programme national de renouvellement urbain⁴⁹ (NPNRU).

5.2.4 Ventes de patrimoine

L'office délibère chaque année sur sa politique de ventes. 11 ventes ont été effectuées sur l'ensemble de la période 2012-2016, soit un résultat inférieur à l'objectif du PSP, qui était de 15 ventes sur cette même période. Les logements ont été acquis à plus de 80 % par les locataires occupants. Les prix s'échelonnent de 75 k€ à 123 k€, soit un prix moyen de 97 k€.

Le PSP actualisé arrête un objectif de ventes sur dix ans d'un montant de 5,5 M€, ce qui apparaît ambitieux au regard des ventes effectuées entre 2012 et 2016. L'office devrait en effet vendre en moyenne plus de 5 logements par an, soit un niveau largement supérieur à ce qui a été observé jusqu'à présent.

Si cette prévision apparaît ambitieuse au regard des constats passés, elle n'en demeure pas moins plausible, sous réserve que l'office se donne les moyens d'une politique volontariste en la matière. Les cessions en bloc en 2017 de 146 logements en Isère et d'un terrain de 24 000 m², respectivement pour 15,1 M€ et 1,8 M€, mettent en évidence un changement de politique en matière de vente.

5.3 EXERCICE DE LA FONCTION MAÎTRISE D'OUVRAGE

5.3.1 Engagement et suivi des opérations

Fin 2016, 11 opérations concernant plus de 300 logements étaient suivies par les deux chargés d'opérations du service à leurs différents stades (étude, en cours) en Anru ou hors Anru.

Les chargés d'opérations procèdent à une étude de capacité pour mesurer le nombre de logements potentiels en fonction du plan local d'urbanisme. L'environnement et le type de constructions existant sur le terrain disponible sont également pris en compte pour arrêter le choix du bâti. Le directeur de la maîtrise d'ouvrage réalise le calcul d'équilibre de l'opération au moyen d'un logiciel du commerce. Les hypothèses de simulation d'équilibre retenues par l'organisme respectent strictement celles recommandées dans la note technique du ministère du logement du 28 décembre 2011 et mise à jour par une note de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du 15 avril 2014. Jusqu'à présent, le foncier a été apporté par la commune de Valence à laquelle l'office était rattaché jusqu'au 31 décembre 2016.

⁴⁸ Source : dossier individuel de situation de la fédération des offices HLM

⁴⁹ Arrêté du 29 avril 2015 relatif à la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants

5.3.2 Analyse d'opérations

De nombreux constats de sur-financement ont été relevés sur les opérations d'investissement. L'examen détaillé des fiches de situation financière et comptable (FSFC) à fin 2016 montre que de multiples opérations terminées ou en cours sont sur-financées, le montant des ressources externes prévisionnelles dépassant celui des dépenses engagées ou restant à engager. Or, en application du contrat de prêt, « *l'emprunteur s'oblige à effectuer le remboursement anticipé du prêt (...) à concurrence de l'excédent constaté lorsque le montant total de financements obtenus est supérieur au prix de revient définitif de l'opération* ».

Les situations de sur-financement font donc peser un risque de remboursement, voire de liquidité, et s'opposent aux principes de prudence et de transparence applicables à une bonne gestion financière. En outre, ces sur-financements ne permettent pas au conseil d'administration de l'office de se prononcer en toute connaissance de cause sur les modalités de financement des investissements, particulièrement au regard de leurs besoins en fonds propres. Ils privent donc l'office d'informations relatives à ses marges de manœuvre financières en matière d'investissement.

En réponse aux observations provisoires, l'office indique que le plan de financement des opérations en cause a été établi sur la base de lettres d'offre globale de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC). L'Agence rappelle que ces offres ont pour finalité de faciliter les démarches administratives nécessaires à l'obtention, de la part de la CDC, des financements nécessaires aux opérations en cours, mais qu'elles ne dispensent pas pour autant l'office d'équilibrer ses opérations et que les situations de sur-financements sont prosrites aux termes des dispositions contractuelles des emprunts. Au surplus, l'absence de sur-financement constitue un principe de bonne gestion, l'organisme n'ayant pas à constituer de la trésorerie libre d'emploi à la faveur des opérations de construction réalisées avec des financements aidés.

Ce constat est valable pour l'ensemble des opérations quel que soit leur état d'avancement. Pour les opérations terminées non soldées et en cours, elles font l'objet d'un développement spécifique sur la fiabilité des fiches de situation financière et comptable au § 6.4.3.2 Il conviendra, pour ces dernières, de procéder à des remboursements anticipés lors de leur clôture financière.

S'agissant d'opérations « soldées », 18 opérations postérieures à 2010 affichent un excédent de fonds propres en dépit de leur clôture financière présentée au CA, sans qu'il soit possible de déterminer, sauf analyse au cas par cas, les raisons de chacune de ces situations. L'Agence en a contrôlé sept de façon approfondie. Celles-ci, clôturées entre 2011 et 2015, totalisent 160 logements familiaux⁵⁰. Deux d'entre elles présentent des sur-financements⁵¹. Pour ces opérations, l'office n'a pas pu préciser les hypothèses retenues pour les coûts de gestion, alors que ceux-ci constituent un élément essentiel de l'équilibre d'exploitation et qu'ils ont fortement augmenté de 2012 à 2015 (cf. § 6.2.3.1).

- L'opération d'acquisition en Vefa de 15 logements, Résidence California, a bénéficié en 2011 de deux prêts CDC, l'un de 1 541 861 € sur 40 ans, l'autre de 613 953 € sur 50 ans, soit 2 155 814 € : aux termes du bilan, le sur-financement atteint 207 565 € que l'office doit en conséquence rembourser.
- Une autre opération (Anru) concerne 34 logements Avenue de l'Yser : elle a bénéficié fin 2012 de deux prêts CDC de 2 513 629 € sur 40 ans, et de deux autres prêts de 606 004 € sur 50 ans, soit un total de 3 119 633 €, et a été sur financée à hauteur de 75 249 €.

⁵⁰ 60 rue Gounod (25 logements) ; Chateaubriand (30 logements) ; Poincaré (24 logements) ; Avenue de l'Yser (34 logements) ; les terrasses de Wellia (Véfa, 23 logements) ; 124 rue des Moulins (9 logements) ; Résidence California (Véfa, 15 logements)

⁵¹ 2011 : opération de 15 logements en Vefa « Résidence California » ; et 34 logements de l'opération « Avenue de l'Yser

Les sept opérations étudiées présentent un prix de revient définitif inférieur de 2 % à la prévision. Le prix moyen au mètre carré est de 1 903 €, tandis que celui au logement s'établit à 127 k€.

L'examen approfondi des fiches de situation financière et comptable (FSFC) à fin 2016 apporte les enseignements complémentaires suivants sur les opérations les plus récentes : si le prix de revient prévisionnel unitaire s'élève 120 k€ en moyenne sur un échantillon de 139 logements en cours, il existe d'importantes disparités selon les opérations. En particulier, l'opération en Vefa Le cottage s'est révélée très onéreuse (172 k€ par logement), avec un prix de revient prévisionnel de 3 967 k€ pour 23 logements.

5.4 MAINTENANCE DU PARC

5.4.1 Entretien du patrimoine

L'équipe d'entretien de la direction de la maîtrise d'ouvrage est composée de trois techniciens dont le responsable. Elle procède au suivi et à la mise à jour annuelle du plan d'entretien ainsi qu'à la gestion des sinistres. La mise à jour du plan s'appuie sur les besoins exprimés par le personnel technique des agences, les réclamations reçues, ainsi que les alertes liées à une activité ponctuelle, comme par exemple le changement des volets en grand nombre. Les échanges sont formalisés à raison d'une réunion mensuelle de l'équipe technique du siège avec le personnel technique et les conseillers clientèle de chaque agence⁵².

En k€	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Entretien courant NR	894	853	803	958	967	2,0%
+ Gros entretien NR	923	986	845	996	782	-4,1%
+ Travaux en régie NR	476	439	406	413	429	-2,6%
= Charges de maintenance NR (exploitation)	2 293	2 277	2 054	2 367	2 178	-1,3%
En % des loyers	10,1%	9,8%	8,9%	10,0%	9,1%	
En euros par logement géré (a)	366	372	333	359	328	
+ Additions et remplacement de composants (investissement)	14 321	19 789	11 032	16 268	4 836	-23,8%
= Charges totales de maintenance	16 614	22 066	13 086	18 635	7 014	-19,4%
En % des loyers	73,0%	95,2%	56,7%	78,7%	29,2%	
En euros par logement géré (a)	2 654	3 608	2 121	2 826	1 056	

(a) y compris foyers

En raison de traitements comptables erronés (cf. 6.1), les informations financières relatives aux dépenses comptabilisées en investissement incluent indûment des charges de gros entretien relevant de l'exploitation ainsi que des coûts de démolitions tout particulièrement en 2012 et 2013 pour ces dernières. Dans ces conditions, il n'est pas possible de porter une appréciation précise sur l'effort global de maintenance patrimoniale tout au long de la période sous revue⁵³.

L'effondrement des coûts observés en 2016 n'est pas préoccupant, l'effort de maintenance observé jusqu'alors n'étant pas soutenable et l'état du patrimoine étant satisfaisant, quoique perfectible (cf. 5.2.2). Ainsi, à titre

⁵² Les travaux peuvent porter sur le remplacement des menuiseries extérieures, le remplacement d'équipements sanitaires, de radiateurs, de boîtes à lettres, des contrôles d'accès (badges), des gardes corps, des travaux de rénovation de l'éclairage, des mises en peintures de halls, de cages d'escalier, etc.

⁵³ Ainsi, les charges d'exploitation se situent nettement en-deçà des ratios médians des organismes HLM de province, tant au regard de

d'illustration, pour l'année 2015, année représentative en l'absence de travaux de démolition, le chiffrage global des additions et remplacements de composants s'établit à 18,6 M€, soit 79 % de la masse des loyers et plus de 2 800 € par logement géré⁵⁴, foyers inclus, ce qui est exceptionnellement élevé. Par comparaison, pour 2016, l'effort financier sur le bâti existant ressort à 7,0 M€ en 2016, soit une division par 2,7 de l'effort comptabilisé au cours de l'exercice précédent, la part relative à l'investissement étant elle-même divisée par 3,4. Malgré cet effondrement, le montant comptabilisé en 2016 représente 1 056 € au logement, ce qui reste suffisant et de nature à permettre le maintien en bon état du parc de l'office.

5.4.2 Exploitation du patrimoine

Les contrats d'entretien et d'exploitation font l'objet d'un suivi rigoureux et des renouvellements nécessaires. Le parc d'ascenseurs a été mis aux normes conformément à la réglementation.

L'office n'a pas produit les constats de risque d'exposition au plomb (CREP) [articles L. 1334-5 et L. 1334-7 du code de la santé publique]. 67 logements d'avant 1949 sont soumis à la réglementation sur le plomb. Les diagnostics correspondants n'ont pu être produits par l'office. Or, cette information est obligatoire aux termes des articles L. 1334-5 et L. 1334-7 du code de la santé publique et doit figurer en pièce annexe au bail. En réponse aux observations provisoires, l'office indique que les diagnostics correspondants ont été engagés et que seuls quatre logements présentaient des risques de niveau 3. Les travaux nécessaires ont été réalisés en accord avec les services d'hygiène de la ville de Valence.

Les dossiers techniques amiante sur les immeubles collectifs ont été réalisés en 2006. Des diagnostics avant travaux sont systématiquement réalisés dans le cadre des réhabilitations. En revanche, les diagnostics techniques sur les parties privatives (DA-PP), qui concernent près de 90 % du parc de l'office, n'ont pas été réalisés alors qu'ils sont obligatoires aux termes du décret n° 2011-629. Ce n'est qu'en septembre 2016 que l'office a procédé au lancement d'une consultation pour une assistance à maîtrise d'ouvrage destinée à la « mise en œuvre d'une stratégie permettant de maîtriser le risque amiante » au sein de l'organisme. L'office accuse donc un retard dans la réalisation des DA-PP et doit se donner les moyens de le combler.

La visite de patrimoine réalisée sur près de la moitié du parc, dans les agences de Fontbarlettes (en secteur Anru), du Polygone et de Valensolles, a montré un bon niveau d'entretien du bâti, des parties communes et des espaces verts extérieurs.

5.5 AUTRES ACTIVITES

L'office a acquis un tènement dans des conditions irrégulières faute d'avoir sollicité au préalable l'avis des services locaux de l'Etat.

En sa qualité d'aménageur, l'office a acquis, en 2014, un terrain appartenant à la SAEM In Situ. Ce tènement de 17 215 m² lui a été cédé à un prix majoré de 15 % par rapport à l'estimation des domaines. S'agissant d'un bien foncier, cette acquisition aurait dû faire l'objet d'un avis des services locaux de l'Etat en vertu de l'article L. 451-5 du CCH. Certes, l'avis correspondant n'est pas requis lorsqu'il s'agit d'une acquisition ou d'une cession entre deux organismes d'habitation à loyer modéré ; mais, au cas d'espèce, la SAEM In Situ est une société

la masse des loyers (4,5 points d'écart) que des logements familiaux en gestion (près de 240 € d'écart par logement), mais le mode de comptabilisation des dépenses de gros entretien en constitue la principale explication.

⁵⁴ Compte tenu des dispositions du bail emphytéotique entre la SAEM In Situ et l'Office, celui-ci supporte le coût de l'entretien immobilier mais également des remplacements de composants en lieu et place de la SAEM. Les ratios relatifs à l'effort de maintenance patrimoniale ont donc été rapportés au patrimoine géré et non à celui en propriété.

anonyme d'économie mixte qui ne dispose pas du statut d'organisme d'habitation à loyer modéré en vertu de l'article L. 411-2 du CCH.

En outre, la durée de portage s'est révélée inhabituellement longue et, par conséquent, coûteuse. En effet, ce n'est qu'en 2017 qu'une opération d'aménagement a été initiée sur ce tènement acquis trois ans auparavant. Le terrain a été scindé en six lots dont deux sont réservés par l'office.

Le président en fonction en 2014 aurait dû se déporter durant les débats et votes relatifs à l'acquisition du tènement « CIME », sous peine de se trouver exposé à un risque de conflit d'intérêts [article L. 225-40 du code de commerce et L. 423-10, L. 423-11-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation].

M. Hubert Tixier, qui était PDG de la SAEM et président de l'office, a participé aux délibérations autorisant cette transaction adoptées par la SAEM le 27 février 2014 et par l'office le 21 mars 2014. S'agissant d'une convention réglementée, il aurait dû, en vertu des articles L. 225-40 du Code de commerce et L. 423-10, L. 423-11-1 et suivants du CCH, applicables respectivement à la SAEM et à l'office, se déporter au moment des débats et des votes, en l'absence de quoi cette situation est de nature à influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de sa fonction.

En réponse aux observations provisoires, l'ancien président de l'office et PDG de la SAEM In Situ dit avoir agi de bonne foi dans l'intérêt des deux parties et en méconnaissance des règles applicables.

5.6 CONCLUSION

Le plan stratégique de patrimoine actualisé en 2016 n'est pas crédible au regard des capacités de financement de l'office et n'est pas articulé avec l'analyse prévisionnelle. Au demeurant, cette dernière a été élaborée à partir des données datant de l'exercice 2014, qui sont caduques compte tenu de la détérioration de la situation financière de l'office depuis lors. Le défaut d'outil prospectif réaliste et actualisé est d'autant plus préoccupant que la situation financière de l'office est très dégradée, l'autofinancement courant et la capacité d'autofinancement disponible étant négatifs de 2014 à 2016. Les investissements réalisés de 2012 à 2016 se sont révélés supérieurs aux objectifs du PSP initial, ce qui a placé l'office face à un risque d'insolvabilité.

En particulier, la livraison d'une importante offre nouvelle en 2015 a placé l'office face à des difficultés de commercialisation d'autant plus grandes que son organisation n'a pas été suffisamment adaptée à l'accroissement de son activité. Le net infléchissement de l'effort d'investissement constaté en 2016 était donc absolument indispensable compte tenu de la situation financière.

De nombreux constats de sur-financement ont été relevés sur les opérations d'investissement, en dépit de leur clôture financière présentée au conseil d'administration. Ces sur-financements relatifs à des emprunts indûment contractés pèsent sur les finances de l'office et ne permettent pas au CA d'apprécier les besoins en fonds propres des opérations concernées, privant ainsi l'office d'informations essentielles pour procéder à ses arbitrages en matière d'investissement. Le caractère récurrent de ces sur-financements peut être assimilé à une stratégie non soutenable de fuite en avant au terme de laquelle les déficits d'exploitation des opérations sont couverts par une mobilisation d'un excès d'emprunts contractés pour financer l'opération suivante.

En matière d'exploitation, l'office n'a pas réalisé les dossiers amiante sur les parties privatives, qui sont pourtant obligatoires. Par ailleurs, l'office aurait dû solliciter l'avis de l'Etat sur l'acquisition, en 2014, d'un tènement foncier au-dessus du prix des domaines et dont le projet d'aménagement démarre seulement en 2017. Le président en fonction à l'époque aurait également dû se déporter durant les débats et votes relatifs à cette acquisition, dans la mesure où cette situation est de nature à influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de sa fonction.

6. TENUE DE LA COMPTABILITE ET ANALYSE FINANCIERE

6.1 TENUE DE LA COMPTABILITE ET FIABILITE DE L'INFORMATION

Depuis 2016, l'office a opté pour le passage en comptabilité commerciale. Les années antérieures sont donc renseignées sur la base des dispositions applicables en matière de comptabilité publique (M31).

Parallèlement à ce changement, l'office a mis en œuvre le règlement de l'Autorité des normes comptables (ANC) n°2015-04 du 4 juin 2015 relatif aux comptes annuels des organismes de logement social. La présentation des comptes 2016 a subi de multiples modifications, que celles-ci soient liées à des changements de méthode comptable, mais également à des redressements comptables liés à la production des comptes antérieurs et à des corrections d'erreurs de comptabilisation. L'office a ainsi ouvert plusieurs comptes de rattachement au bon exercice comptable (charges constatées d'avance), constitué de diverses dépréciations et provisions, et rétabli le principe des droits constatés (ou comptabilité d'engagement)⁵⁵. Il a également procédé à la modification de nombreuses imputations comptables, dont certaines sont directement liées au changement d'instruction comptable.

Dans son rapport général annuel, le commissaire aux comptes (CAC) a notamment relevé :

- la modification du calcul des dépréciations des créances locatives qui s'est traduit par une majoration de 482 k€ du report à nouveau,
- des « *corrections d'erreurs* » portant sur une provision pour gros entretien ne reposant pas sur un plan de travaux relevant de l'exploitation (4 150 k€),
- d'autres corrections portant sur le rétablissement de l'indépendance des exercices dans le cadre des régularisations de charges locatives (1 904 k€).

Sur ces bases, le CAC a certifié les comptes 2016 au regard des règles et principes comptables, les estimant « *réguliers et sincères et donnant une image fidèle du résultat [...] ainsi que de la situation financière et du patrimoine de l'office* ».

Si les sondages et vérifications effectués au cours du contrôle permettent d'attester que la qualité et la sincérité des principaux documents comptables (bilan, compte de résultat et annexe) se sont considérablement améliorées, des corrections complémentaires doivent encore être apportées.

Les processus comptables présentent de nombreuses anomalies :

- Sur le plan patrimonial, l'office doit veiller à la cohérence entre les indicateurs issus de la gestion locative et les informations figurant dans les états réglementaires Harmonia (cf. § 2.5.1) : en particulier, ces derniers mentionnent les 667 logements gérés dans le cadre d'un bail emphytéotique avec la SAEM In Situ à la fois dans le patrimoine propre de l'office et en gestion pour tiers ;
- L'office doit s'attacher au strict respect des règles comptables en distinguant ce qui relève de l'investissement et de l'exploitation et en provisionnant les charges à constater au titre de la provision pour gros entretien ;

⁵⁵ A titre d'illustration, l'office a enregistré en 2016, donc au moment de son paiement, la contribution du Trésor public au fonctionnement du service comptable de l'office (34 k€), alors que ce dernier a changé de régime comptable en début d'année.

- Les opérations de démolitions, notamment celles relevant de projets de rénovation urbaine réalisées avec le concours de l'Anru, doivent être constatées, tant pour les dépenses que pour les financements correspondants, dans les comptes de charges et produits exceptionnels, et non en investissements : à défaut, le processus comptable retenu fausse l'autofinancement annuel de l'exercice, les coûts nets de démolitions n'étant constatés en résultat que lors de la sortie des actifs démolis et des subventions correspondantes, au moment du décompte général définitif ;
- Certaines provisions pour risques et charges ne sont pas comptabilisées, dont en particulier :
 - o les démolitions n'ont pas fait l'objet de provisions préalables⁵⁶ et donc de reprises lors des démolitions effectives : par conséquent, les coûts de démolition ayant été constatés à tort en investissement, la perte constatée au compte de résultat n'est comptabilisée que sur des postes de charges « calculées » (ou opérations d'ordre) dont le montant est égal à la valeur nette comptable résiduelle du logement démolé et non couverte par une reprise sur subventions, alors que les coûts de démolition constituent bien des dépenses « réelles » ;
 - o les risques sur instruments financiers, l'organisme paye à ce jour sur le seul contrat d'échange de taux (swap) en gestion, un taux d'intérêt supérieur au taux mentionné au contrat initial (cf. § 6.3.3) ;
- La comptabilisation des remplacements de composants est irrégulière faute de constater la sortie du composant remplacé de l'actif immobilisé lors de son remplacement : cette pratique fausse les résultats nets tout en renchérissant indûment la valeur patrimoniale des immeubles ;
- La ventilation des emprunts en fonction de leur nature d'affectation est erronée faute d'affecter aux opérations locatives⁵⁷ les emprunts destinés à financer le remplacement des composants, ce qui a pour effet de modifier le calcul de l'autofinancement net HLM ;
- L'absence de comptabilisation de coûts internes de maîtrise d'ouvrage sur toute la période sous revue, nuit à la complète information sur l'activité de l'organisme et minore d'autant le coût de production des immeubles.

Par ailleurs, l'office doit également veiller à renseigner les éléments comptables de sa liasse Harmonia de manière à permettre systématiquement un recoupement avec les informations issues des documents de synthèse conformément au principe de permanence des méthodes. Dans le cadre du présent contrôle, en l'absence d'informations contraires, les données issues d'Harmonia ont été privilégiées sauf si elles mentionnaient des informations non justifiées ou manifestement erronées⁵⁸.

L'Agence demande à l'organisme de passer en revue l'ensemble de ses procédures pour harmoniser les traitements comptables d'un exercice à l'autre.

⁵⁶ En application du plan comptable général, les coûts de démolitions doivent être provisionnés. En revanche, ne peuvent être provisionnés que les éléments qui présentent « une valeur économique négative, c'est à dire une obligation dont il est probable ou certain qu'elle provoquera une sortie de ressources ».

⁵⁷ A l'état récapitulatif des emprunts, ces derniers doivent être ventilés par nature d'affectation. Or, les emprunts finançant les remplacements de composants sont portés à la rubrique 8 « Autres destinations » alors qu'ils devraient être mentionnés à la rubrique 2.2 « Opérations locatives – financement définitif », seule cette dernière devant alors être prise en compte dans le calcul de l'autofinancement net HLM, pour le montant des remboursements à l'échéance. Paradoxalement, les charges financières correspondantes ont été comptabilisées en intérêts locatifs, au même titre, à tort, que ceux relatifs aux emprunts non affectés ou sur locaux administratifs.

⁵⁸ Les informations non justifiées portent par exemple sur le chiffrage des charges de gros entretien internalisées, alors que ces dépenses sont comptabilisées en investissements et qu'elles concernent de surcroît des interventions ne relevant pas de travaux en régie) ; les informations manifestement erronées sont relatives par exemple au chiffrage des abattements de TFPB.

Compte tenu de l'ampleur des corrections à apporter et de l'indisponibilité de certaines informations indispensables (gros entretien, démolitions, sorties de composants, coûts internes), l'Agence n'a procédé à aucun retraitement comptable pour réaliser l'analyse financière figurant infra. L'office devra toutefois corriger rapidement l'ensemble des erreurs relevées afin d'être en mesure de produire une information comptable plus conforme à sa réalité patrimoniale.

6.2 PERFORMANCES D'EXPLOITATION

Les ratios utilisés dans l'analyse financière sont comparés à ceux des médianes nationales Bolero⁵⁹ 2015 des organismes HLM de province.

6.2.1 Produit total

En k€	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Loyers	22 751	23 180	23 084	23 670	24 050	1,4%
+ Produits des activités annexes	97	83	132	147	137	9,1%
= Chiffre d'affaires	22 847	23 263	23 216	23 817	24 187	1,4%
+ Subventions d'exploitation hors travaux	91	126	13	138	31	-23,5%
= Produit total	22 938	23 389	23 229	23 955	24 218	1,4%

L'office a réalisé un chiffre d'affaires hors charges récupérées de 24,2 M€ en 2016, quasiment exclusivement au titre des loyers. Le chiffre d'affaires a augmenté de moins de 6 % sur la période étudiée (+ 1,3 M€, soit 1,4 % de croissance annuelle moyenne). Les autres composantes du chiffre d'affaires se limitent à quelques produits annexes de locations diverses.

⁵⁹ Base d'Observation du Logement, Etude et Référencement des Organismes, base de données du Ministère du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité. Elle intègre les données comptables et patrimoniales des organismes HLM réglementairement transmises chaque année au ministère via l'application internet Harmonia.

6.2.2 Excédent brut d'exploitation

En k€	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Produit total	22 938	23 389	23 229	23 955	24 218	1,4%
- Frais de maintenance NR (régie incluse)	2 243	2 277	2 054	2 367	2 178	-0,7%
- Frais de personnel et assimilés, hors régie NR et hors participation, mais taxes incluses	3 924	4 538	4 883	4 746	4 787	5,1%
- Frais généraux, hors régie NR	3 824	3 726	3 665	4 048	3 911	0,6%
- Taxes foncières sur les propriétés bâties	3 624	3 710	3 790	3 908	3 905	1,9%
- Autres taxes diverses	-8	26	15	51	7	ns
- Pertes pour défaut de récupération de charges	1 240	598	1 700	643	1 364	2,4%
+ Autres produits d'exploitation	151	165	293	436	534	37,1%
- Pertes sur créances irrécouvrables	256	119	330	417	389	11,0%
= Excédent Brut d'Exploitation (PCG)⁶⁰	7 987	8 560	7 085	8 210	8 211	0,7%
% du produit total	34,8%	36,6%	30,5%	34,3%	33,9%	

L'excédent brut d'exploitation (EBE) calculé selon les règles du plan comptable général (PCG) constitue le premier indicateur de la performance d'exploitation d'un organisme. Il est calculé en retranchant du produit total les flux réels d'exploitation, dont en particulier les coûts de gestion, la maintenance du patrimoine, la fiscalité et le coût des impayés.

La stagnation de l'EBE à un niveau médiocre résulte à la fois de la très forte hausse de la vacance jusqu'en 2015 et de la dérive des frais de personnel jusqu'en 2014.

L'excédent brut d'exploitation s'élève à 8,2 M€ en 2016. En dehors de l'année 2014, qui s'inscrit en net retrait par rapport aux autres exercices, l'EBE tend à stagner en valeur et en taux à un niveau médiocre (33,9 % du produit total). Cette évolution met en évidence le caractère insuffisamment rentable des investissements réalisés. Au surplus, l'EBE est artificiellement majoré par la comptabilisation irrégulière de charges courantes de maintenance en investissement pour un montant qu'il n'a pas été possible d'apprécier (cf. § 6.1 et § 5.4.1). Cette situation, qui reflète la difficulté rencontrée par l'organisme à redresser sa performance d'exploitation, résulte notamment du manque à gagner imputable à la vacance, évalué à 4,7 M€ en 2015. Si, en matière de recettes, l'office dispose de marges de manœuvre limitées pour augmenter ses loyers compte tenu des problèmes d'attractivité de son parc, il dispose en revanche d'importantes marges de progrès en matière de lutte contre la vacance et d'efficacité de son fonctionnement qui a été affectée par la dérive des frais de personnel jusqu'en 2014 (cf. § 6.2.3.1).

Le calcul de l'EBE repose sur des informations comptables qui, jusqu'en 2015 inclus, ne neutralise pas le coût de la vacance dans l'évaluation annuelle des excédents d'acomptes au titre de la récupération des charges locatives (cf. § 3.2.3.2, § 6.1 et § 6.3.1). Chaque année, en méconnaissance du principe d'indépendance des exercices, l'organisme a décalé d'un exercice la perte directement liée au niveau de la vacance, par nature volatile, en utilisant des comptes de charges et produits exceptionnels sur exercices antérieurs. Or, selon l'instruction comptable des organismes à comptabilité publique M31, ces comptes doivent être rattachés à

⁶⁰ L'excédent brut d'Exploitation (PCG) est un indicateur de la performance d'exploitation (ou profitabilité brute) calculé exclusivement à partir des flux d'exploitation réels. A la différence de l'excédent brut d'exploitation HLM, l'EBE calculé selon les modalités du plan comptable général (PCG) ne prend en compte ni les charges « calculées » (dotations aux amortissements locatifs et reprises sur subventions), ni les charges financières.

l'excédent brut d'exploitation⁶¹. Ces reports, qui ont atteint jusqu'à 1,7 M€ en 2014, sont significatifs au regard de la faiblesse relative de l'EBE. Ils sont donc de nature à perturber l'analyse fine de l'évolution de la performance d'exploitation de l'office.

6.2.3 Efficience de la gestion

6.2.3.1 Coûts de gestion

En k€	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Frais généraux hors régie NR	3 824	3 726	3 665	4 048	3 911	0,6%
- Cotisations CGLLS & charges de mutualisation HLM	36	36	21	73	168	47,4%
= Frais généraux nets	3 789	3 690	3 644	3 976	3 743	-0,3%
+ Frais de personnel et assimilés, hors régie NR, (participation et taxes sur le personnel incluses)	3 924	4 623	4 969	4 762	4 787	5,1%
- Autres produits d'exploitation (a)	151	165	213	114	534	37,1%
= Coûts de gestion locatifs	7 561	8 148	8 400	8 623	7 996	1,4%
% des loyers	33,2%	35,2%	36,4%	36,4%	33,2%	
En euros par logement familial géré	1 260	1 382	1 412	1 370	1 261	

(a) transferts de charges et produits divers de gestion courante hors mutualisation HLM

Les coûts de gestion sont très élevés, en raison principalement de la très forte dérive des frais de personnel constatée de 2012 à 2014.

L'analyse des coûts de gestion doit tenir compte de la comptabilisation, au titre des frais généraux, de la redevance de gestion versée à la SAEM In Situ, laquelle est calculée en fonction des annuités d'emprunt supportées par la SAEM majorée d'une marge de 4,5 % (cf. § 2.6.3), soit environ 1,9 M€ en 2016. Après retraitement de ces dépenses « propriétaire », les coûts de gestion s'élèvent à 6,2 M€ en 2016 : ils représentent 25,9 % des loyers et 981 € par logement, soit un niveau très nettement supérieur aux ratios médians des offices de province (+ 6,7 points d'écart et 197 € par logement à méthode homogène)⁶².

Après une augmentation continue entre 2012 et 2015, ces coûts ont été bien contenus au cours de l'année 2016, mais cette timide inversion de tendance n'a pas été suffisante pour rétablir l'efficience de la gestion de l'organisme.

6.2.3.2 Charges de personnel

Les charges de personnel non récupérables et assimilées⁶³ s'élèvent à 4,8 M€ en 2016 (5,1 M€ en incluant les travaux en régie). Elles ont très fortement augmenté de 2012 à 2014 (+ 1,0 M€, soit + 26,6 %) avant de refluer légèrement (- 0,2 M€, soit - 3,7 %) les deux années suivantes. A fin 2016, elles représentent 21,2 % des loyers

⁶¹ En effet, la M31 prévoit une dérogation aux règles du PCG applicables aux entreprises de commerce. Depuis le passage en comptabilité commerciale, l'office doit abandonner l'utilisation de ces comptes qui n'existent pas dans la nomenclature comptable des offices à comptabilité commerciale.

⁶² Cette dernière comparaison a été établie à partir des ratios Boléro à méthode homogène et après retraitement de la redevance de gestion versée à la SAEM In Situ. Outre les frais généraux et les coûts salariaux, les ratios Boléro retiennent dans le calcul des coûts de gestion, les pertes sur récupération de charges et les divers impôts et taxes, sans déduire le moindre produit d'exploitation. A elles seules les pertes sur récupération de charges détériorent très défavorablement le ratio 2016 (de l'ordre de 215 € par logement). L'office assurant la totalité de la gestion locative de la SAEM In Situ, les ratios de gestion ont été rapportés au patrimoine géré et non à celui en propriété

⁶³ Y compris participation des salariés et impôts & taxes sur rémunérations

et 803 € par logement familial géré. Elles se situent au-dessus du niveau des ratios médians des offices de province, tant au regard de la masse des loyers (2,3 points d'écart) que du patrimoine en gestion (plus de 30 € d'écart par logement). Cette situation s'explique uniquement par l'importance des effectifs (cf. § 2.4.1).

Les charges de personnel et assimilées internes ou externes, récupérables ou non, s'élèvent, pour leur part, à 6,4 M€ en 2016, soit 26,5 % des loyers. Leur croissance annuelle moyenne est légèrement moindre (+ 3,3 %, ce qui témoigne d'une meilleure maîtrise des charges récupérables (cf. 3.2.3.2).

6.2.3.3 Frais généraux nets

Après retraitement de la redevance versée à la SAEM In Situ, les frais généraux nets non récupérables (hors travaux en régie, charges de mutualisation et cotisations CGLLS) s'élèvent à 2,0 M€ en 2016. Ces dépenses, qui sont stables sur la période, représentent 8,2 % des loyers et 310 € par logement. Les frais généraux sont principalement composés des divers honoraires de gestion (421 k€) et des primes d'assurances (375 k€), qui sont en hausse continue depuis 2013.

6.2.4 Autres charges d'exploitation

6.2.4.1 Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

En k€	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
TFPB nette des abattements	3 624	3 710	3 790	3 908	3 905	1,9%
% des loyers	15,9%	16,0%	16,4%	16,5%	16,2%	
En euros par logement géré assujetti (a)	611	657	671	656	648	
- Dégrèvements de TFPB	362	199	742	227	671	16,7%
= Taxe foncière sur les propriétés bâties NR, nette des abattements et dégrèvements	3 262	3 510	3 047	3 682	3 234	-0,2%

(a) y compris foyers

Après abattements et dégrèvements, le coût net des taxes foncières ressort à 3,2 M€ en 2016, niveau stable par rapport à 2012.

L'office supporte un coût important de taxes foncières nettes des abattements. Celles-ci représentent en effet une dépense moyenne par logement géré assujetti⁶⁴ de 648 € en 2016 et se situent nettement au-delà des ratios médians des offices de province tant au regard de la masse des loyers (4,4 points d'écart) que des logements familiaux en gestion (près de 140 € d'écart par logement). Ces indicateurs témoignent d'une pression fiscale d'autant plus élevée que l'office bénéficie d'une très forte proportion de logements en QPV lui permettant de prétendre à d'importants abattements.

⁶⁴ Compte des dispositions du bail emphytéotique entre la SAEM In Situ et l'Office qui supporte le coût des taxes foncières en lieu et place de la SAEM, ces ratios ont été rapportés au patrimoine géré et non à celui en propriété.

Les abattements et les dégrèvements représentent 34 % de la TFPB brute en 2016, ce qui est très significatif⁶⁵. La proportion du parc assujéti à cette taxe (91 % fin 2016)⁶⁶ est logiquement importante car l'âge moyen du patrimoine est supérieur à 40 ans et ainsi le nombre de logements récents en période d'exonération est faible.

6.2.4.2 Charges nettes de mutualisation et cotisations CGLLS

Les cotisations à la CGLLS et les charges de mutualisation s'élèvent à 168 k€ en 2016 et représentent 0,7 % des loyers. Ce montant est constitué pour l'essentiel (134 k€) du dispositif de mutualisation mis en place par la profession en 2014. Si les années 2014 et 2015 ont permis à l'office de bénéficier à ce titre d'un produit supérieur au coût des cotisations à la CGLLS (de 60 k€ pour 2014 et 249 k€ pour 2015), il n'en a pas été de même en 2016, année pour laquelle le nombre de nouveaux logements et le volume des prêts au titre des réhabilitations du patrimoine n'ont pas permis de couvrir le montant des diverses contributions⁶⁷. Ces charges et cotisations représentent un coût de 30 € par logement familial en propriété en 2016.

6.3 MODALITES DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS

6.3.1 Capacité d'autofinancement brute

En k€	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Excédent Brut d'Exploitation PCG	7 987	8 560	7 085	8 210	8 211	0,7%
+ Rémunération nette de la trésorerie disponible	172	105	88	43	52	-25,9%
- Frais financiers locatifs	2 430	2 721	2 792	2 667	2 493	0,6%
- Autres charges financières nettes	29	72	69	75	67	23,4%
+ Résultat exceptionnel réel (y.c. participation)	315	-356	839	-15	-1 079	ns
- Amortissement des intérêts compensateurs (si charges différées)	27	17	20	22	21	-6,6%
= CAF brute PCG retraitée	5 988	5 499	5 132	5 475	4 605	-6,4%
% du produit total	26,1%	23,5%	22,1%	22,9%	19,0%	

La capacité d'autofinancement (CAF) brute retraitée des intérêts compensateurs⁶⁸ ressort à 4,6 M€ à fin 2016, soit 19,0 % seulement du produit total alors qu'elle s'élevait à 6,0 M€ en 2012, soit 26 % du produit total. Compte tenu de la stagnation de l'excédent brut d'exploitation, la contraction tendancielle la CAF résulte pour

⁶⁵ Les données sur les abattements sont manifestement erronées jusqu'en 2014 inclus. Elles n'ont plus à être produites dans les états réglementaires depuis 2015. Depuis cette date, les déductions retenues par l'administration fiscale ne correspondent pas aux montants éligibles à des abattements, ce qui donne lieu actuellement, de la part de l'office, à des demandes de régularisation.

⁶⁶ Le nombre de logements assujettis au 31 décembre de chaque année est déclaratif, l'office n'ayant pas expliqué les variations erronées relevées d'exercice en exercice sur ses états réglementaires.

⁶⁷ Le mode de calcul du dispositif de mutualisation financière repose sur la comparaison entre un montant de contribution d'une part, et des droits à aide d'autre part. Pour ces derniers, un montant forfaitaire est appliqué à chaque logement mis en service dans l'année, majoré d'un pourcentage de l'endettement au cours du même exercice au titre de réhabilitations.

⁶⁸ La capacité d'autofinancement brute telle que définie par le plan comptable général (PCG) mais retraitée des intérêts compensateurs, permet d'apprécier le flux de trésorerie dégagé par l'exploitation avant le remboursement des emprunts. Elle rend compte de la performance d'exploitation intrinsèque après prise en compte des flux financier et exceptionnel réels, à l'exclusion des opérations d'ordre telles que les amortissements, provisions et plus-values de cessions. Pour les organismes de logement social, elle est retraitée des intérêts compensateurs en vue de neutraliser la différence de calcul selon l'option retenue pour leur mode de comptabilisation.

l'essentiel des flux à caractère exceptionnel, plus particulièrement en 2016, année de régularisations comptables (cf. 3.2.3.2).

Les charges financières, intérêts compensateurs inclus, sont constituées pour l'essentiel d'intérêts locatifs, qui sont sensiblement en-deçà des ratios médians des organismes HLM de province⁶⁹. Les autres charges financières correspondent principalement au coût net du contrat d'échange de taux. Les produits financiers ne sont pas significatifs (52 k€ en 2016).

Le résultat exceptionnel est erratique au cours de la période étudiée. A l'exception notable de l'exercice 2016, il est globalement positif en raison principalement des dégrèvements de taxes foncières (2 178 k€ en 5 ans) et en dépit du coût important de la sinistralité⁷⁰ (charge nette de 1 344 k€ en 5 ans). Le déficit particulièrement important de l'exercice 2016 résulte d'une importante régularisation comptable (cf. 6.1), conséquence du rétablissement de l'indépendance des exercices. En effet, jusqu'en 2015 inclus, le rapprochement de fin d'exercice entre charges récupérables et acomptes quittancés faisait abstraction de l'estimation du coût de la vacance. En 2016, la régularisation comptable de - 1 904 k€ enregistrée au résultat exceptionnel résulte d'une part, de l'annulation de l'insuffisance d'acomptes comptabilisée au bilan fin 2015 pour 576 k€ et, d'autre part, du rétablissement de l'excédent qui aurait dû être constaté à cette même date (1 328 k€) en tenant compte de la vacance.

6.3.2 Autofinancement net HLM

En k€	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
CAF brute PCG retraitée	5 988	5 499	5 132	5 475	4 605	-6,4%
- Remboursement en capital des emprunts locatifs (a)	4 017	4 100	4 935	5 283	5 882	10,0%
= Autofinancement net HLM	1 971	1 399	197	192	-1 277	ns
% du chiffre d'affaires	9,1%	6,5%	1,1%	1,0%	-5,2%	
% des loyers	8,7%	6,0%	0,9%	0,8%	-5,3%	
dont Autofinancement courant	1 656	1 754	-642	207	-199	ns
dont Résultat exceptionnel réel (y.c. participation)	315	-356	839	-15	-1 079	ns

(a) tous remboursements à l'échéance des emprunts locatifs définitifs, y compris sur les opérations sorties de l'actif immobilisé

Fin 2016, l'autofinancement net HLM⁷¹ est négatif de 1 277 k€, soit -5,2 % du chiffre d'affaires. Il est très nettement en-dessous du ratio médian des organismes HLM de province qui s'élève à 11,7 %, soit un écart de 17 points. Après neutralisation des flux exceptionnels de l'autofinancement net HLM, l'autofinancement courant affiche un solde négatif de 199 k€ en 2016, en retrait de celui de 2015.

Son niveau exceptionnellement faible depuis 3 ans est confirmé si l'on considère les ratios prudentiels définis depuis octobre 2014 à l'article R. 423-9 du CCH, qui comparent annuellement et sur une période glissante

⁶⁹ Tant au regard de la masse des loyers que des logements familiaux en gestion (respectivement 1,0 point et plus de 90 € d'écarts)

⁷⁰ Le coût de la sinistralité correspond à l'écart entre les dépenses correspondantes (1 971 k€) et le montant des remboursements des assurances.

⁷¹ L'autofinancement net HLM correspond à l'ensemble des ressources réelles dégagées par l'exploitation après remboursement de tous les emprunts liés à l'activité locative (à l'exclusion des remboursements anticipés), y compris ceux relatifs à des sorties d'actif immobilisé (consécutivement à des démolitions, ventes ou sorties de composants). Son calcul résulte de la définition de l'article R.423-1-4 du CCH applicable à compter de l'exercice comptable 2014, mais retenue pour les besoins de l'analyse, sur l'ensemble de la période étudiée dans un souci d'homogénéité de traitement.

triennale, l'autofinancement net HLM (nouvelle formule) au chiffre d'affaires majoré des produits financiers réels. En 2016, ces ratios ressortent respectivement à - 5,3 % et - 1,2 %, soit des niveaux très largement en-dessous des seuils d'alerte réglementaires⁷².

Ratios d'alerte réglementaires

En %	2012	2013	2014	2015	2016
% du chiffre d'affaires majoré des produits financiers réels	8,5%	6,0%	0,8%	0,8%	-5,3%
% en moyenne glissante sur 3 ans			5,1%	2,5%	-1,2%

L'organisme n'a pas délibéré, conformément à l'article R. 423-9 du CCH, sur les mesures internes à mettre en œuvre pour redresser la situation financière de l'office. En vertu de l'article R. 423-9 du CCH, en-deçà des seuils d'alerte, le DG « *rend compte de cette situation et propose, s'il y a lieu, des mesures internes à mettre en œuvre pour redresser la situation financière de l'office de manière pérenne. Les mesures proposées sont intégrées dans le rapport d'activité et font l'objet d'une délibération spécifique du conseil d'administration* ».

En réponse aux observations provisoires, le DG précise qu'il a interpellé le CA le 26 octobre 2016, ce que l'Agence ne conteste pas, mais la délibération afférente ne précise pas les mesures de redressement attendues et se contente de renvoyer à la projection financière actualisée sur dix ans, ce qui tend à confirmer que le CA n'avait alors pas pris la pleine mesure de l'ampleur des difficultés auxquelles l'office était confronté. Le fait que, dans son rapport général annuel 2016, le commissaire aux comptes rappelle que les ratios d'autofinancement net HLM définis par l'article R. 423-9 du CCH étaient inférieurs aux préconisations des articles 3 et 4 de l'arrêté du 10 décembre 2014, auraient pourtant dû alerter le DG et le CA sur cette nouvelle obligation réglementaire.

La négociation alors en cours avec la CGLLS d'un plan de retour à l'équilibre de l'office de Romans avant que celui-ci ne soit absorbé par celui de Valence au 1^{er} janvier 2017, ne saurait être de nature à exonérer l'office de Valence de cette obligation. Bien au contraire, l'adossement d'un organisme en difficulté financière suppose, en préalable, que l'organisme opérant cette fusion-absorption soit lui-même sain et que sa visibilité à terme soit assurée.

⁷² Taux de référence fixés respectivement à 0 % et 3 % (articles 3 et 4 de l'arrêté du 10 décembre 2014 fixant les taux appliqués aux dispositifs prévus à l'article R 423-9 du CCH).

6.3.3 Annuité de la dette locative

	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne
Annuité de la dette locative (en k€)	6 474	6 838	7 747	7 972	8 395	
Annuité majorée des contrats d'échange de taux	6 503	6 911	7 813	8 043	8 462	
Annuité (a) de la dette locative en % des loyers	28,6%	29,8%	33,8%	34,0%	35,2%	32,3%
Annuité (a) en euros par logement en propriété	1 180	1 273	1 434	1 371	1 431	1 340
Remboursement du capital de la dette totale / CAF retraitée (b) (en %)	72,8%	85,4%	106,0%	109,2%	144,3%	101,6%
Coût apparent de la dette totale (c)	2,8%	2,4%	2,1%	1,7%	1,6%	
Coût net des contrats d'échange de taux rapporté aux frais financiers locatifs (en %)	-1,2%	-2,6%	-2,4%	-2,6%	-2,7%	-2,3%
Coût net des contrats d'échange de taux sur le résultat net (en %)	-2,5%	-5,3%	-16,4%	-4,1%	-20,2%	-6,8%

(a) corrigée des contrats d'échange de taux

(b) hors remboursements anticipés

(c) ce taux rapporte le flux annuel d'intérêts au stock de dette au 31/12

Les annuités d'emprunts locatifs (remboursement en capital majoré des intérêts) s'établissent à 8,4 M€ en 2016, à un niveau nettement en-deçà du ratio médian des organismes HLM de province au regard du patrimoine en gestion (environ 350 € d'écart par logement). L'écart est moindre par rapport aux loyers (près de 4 points d'écart) en raison de la faiblesse relative de ces derniers. Néanmoins, à 35,2 % des loyers en 2016, elles sont amplement supérieures à leur niveau de 2012, où elles ne s'élevaient qu'à 28,6 %. Cette hausse résulte d'un recours important à l'endettement pour financer le renouvellement et l'amélioration de son parc (cf. § 5.1.2 et § 6.3.4).

Le coût apparent de la dette totale est limité à 1,6 % en 2016, en repli par rapport aux exercices précédents. Cette dette est quasi exclusivement destinée à financer l'activité locative, à la double exception du financement d'une réserve foncière qui a vocation à être aménagée en vue de la réalisation de constructions (cf. § 5.5) et d'emprunts non affectés à des opérations alors qu'ils financent pourtant, pour une très large part, des remplacements de composants (cf. § 6.1). Les conditions favorables d'emprunt ont contribué à diminuer la part des intérêts, qui a été en partie compensée par la hausse des remboursements en capital conformément au mécanisme de double révisabilité applicable à la plupart des emprunts conclus avec la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC).

Au 31 décembre 2016, l'encours sur lequel s'appliquent des instruments financiers s'établit à 2 217 k€⁷³, soit 1,4 % de l'encours. Il s'agit d'un unique contrat d'échange de taux structuré⁷⁴, courant de 2008 à 2024, destiné initialement à limiter l'exposition au risque d'évolution du taux du livret A. En-dessous de la barrière du taux de l'euribor 6 mois fixée à 5,75 %, le taux payé a été arrêté contractuellement à 3,20 % par an. Ces taux étant élevés au regard des conditions du marché actuel, ce contrat génère des pertes annuelles depuis 2010 inclus : sur la période sous revue, la charge correspondante a oscillé entre 29 k€ et 72 k€ par an.

⁷³ Source contrat d'échange de taux (swap). Les informations portées dans Harmonia - annexe VIII tableaux 1 & 4 sont erronées.

⁷⁴ La formule de calcul du taux payé est la suivante : « Si euribor 6 mois <= 5,75 %, l'OPH de Valence paie 3,20 %, sinon il paie euribor 6 mois ».

6.3.4 Le tableau des flux

En k€	2013	2014	2015	2016	Cumul sur 4 ans
Autofinancement net HLM	1 399	197	192	-1 277	511
- Remboursements anticipés des emprunts locatifs (a)	239	59	286	0	585
- Autres remboursements d'emprunts (b)	357	444	409	763	1 973
= Capacité d'autofinancement (CAF) disponible⁷⁵	803	-306	-504	-2 040	-2 047
+ Produit de cessions d'actif immobilisé	104	267	231	316	918
= Financement propre disponible (A)	907	-39	-273	-1 725	-1 129
Subventions d'investissement	4 745	1 210	993	327	7 275
+ Nouveaux emprunts locatifs (c)	28 332	26 868	19 873	4 890	79 964
- Dépenses d'investissements locatifs	28 360	34 266	31 443	17 436	111 506
= Flux relatifs aux investissements locatifs (B)	4 717	-6 189	-10 578	-12 218	-24 267
Autres emprunts réalisés	456	0	6 800	7 200	14 456
- Autres dépenses d'investissements	582	437	448	259	1 726
+ Autres flux de haut de bilan	-13	-37	36	580	566
- Dotations nettes sur dépréciations d'actif circulant	703	-28	166	157	998
= Autres flux (C)	-842	-445	6 223	7 363	12 298
Var. du Fonds de Roulement Net Global (A+B+C)	4 781	-6 673	-4 627	-6 580	-13 099
- Var. du Besoin en Fonds de Roulement	-351	-3 788	-4 433	-5 515	-14 088
= Variation de la trésorerie nette	5 133	-2 885	-194	-1 064	989

(a) hors remboursements anticipés (RA) sur emprunts relatifs aux opérations démolies ou vendues

(b) soit, en plus des RA sur opérations démolies ou vendues, ceux relatifs aux emprunts liés à la structure ou non affectés à une activité

(c) inclus emprunts sur réserves foncières

Le niveau de la CAF brute ne permet plus, depuis 2014, de couvrir le remboursement en capital des emprunts, ce qui expose l'office à un risque de solvabilité. En outre, sa politique d'investissement n'est pas soutenable, même en 2016, malgré la très forte contraction des investissements réalisés cette année-là.

L'amortissement de la dette locative représente près de 128 % de la CAF en 2016, soit un niveau encore plus défavorable que ceux des années précédentes où il était pourtant déjà élevé (67 % en 2012). En incluant tous les remboursements en capital pour neutraliser les erreurs de ventilation erronée des emprunts par nature d'affectation (cf. § 6.1), ce taux est même porté à 106 % dès 2014, 109 % en 2015 et 144 % en 2016 (cf. 6.3.3).

En 4 ans, l'office a réalisé un important effort d'investissement représentant 113,2 M€, dont 111,6 M€ pour l'activité locative, répartis entre le foncier (7,1 M€), l'offre nouvelle (52,5 M€, dont 4,5 M€ au titre de l'acquisition auprès de la SA d'HLM ICF – cf. § 5.2.1) et les additions et remplacements de composants (51,9 M€). Pour faire face à ces investissements, l'office a levé 93,8 M€ d'emprunts nouveaux (nets des remboursements anticipés locatifs) auxquels s'ajoutent 7,3 M€ de subventions ainsi que 0,9 M€ de produits de cessions. Les ressources totales mobilisées (102,0 M€) étant largement insuffisantes pour couvrir les investissements réalisés et la capacité d'autofinancement disponible (avant remboursements anticipés) étant négative de 1,5 M€, le fonds de roulement net global (FRNG) de l'office s'est dégradé de 13,1 M€ sur la période⁷⁶. La politique

⁷⁵ La CAF disponible correspond à la CAF brute (corrigée des intérêts compensateurs) après couverture de tous les remboursements en capital de la dette, quelle que soit la nature de celle-ci. Elle constitue le premier moyen de financement de l'investissement.

⁷⁶ En raison également de dotations nettes sur dépréciation d'actif circulant (-1,0 M€) et malgré une variation de capitaux propres résultant d'un changement de méthode comptable (+ 0,5 M€)

d'investissement de l'office n'est donc pas soutenable, même en 2016 en dépit de la très forte contraction de l'effort d'investissement.

De la structure du financement, il ressort que l'office bénéficie d'un niveau de subventions qui représente 6,4 % des investissements cumulés seulement malgré son éligibilité au programme de rénovation urbaine initié en 2009. Compte tenu de l'insuffisance de CAF disponible (- 1,3 % des investissements réalisés avant remboursement anticipé des emprunts locatifs), l'apport de ces aides publiques, même majoré des produits de cessions dont le montant est marginal, ne suffit pas à financer l'investissement. Sur la période, l'office a donc financé la plus grosse part de son effort d'investissement par le recours à de l'endettement (83 %) et a mobilisé son fonds de roulement pour couvrir l'essentiel du solde (12 %).

En cumul sur la période écoulée, les investissements locatifs non couverts par des financements externes⁷⁷ représentent un besoin de financement de 10,4 M€ correspondant à l'équivalent de 9,3 % des prix de revient, soit une quotité de fonds propres investis dans les opérations supérieure aux conditions de bouclage financier des opérations en cours fin 2016⁷⁸. Ce décalage met en évidence que la détérioration du FRNG sur la période est en partie liée à des dépenses qui avaient été reportées alors que les financements correspondants avaient déjà été mobilisés. L'office doit sans délai rompre avec cette politique de fuite en avant sous peine de se retrouver confronté à un risque de solvabilité, voire de liquidité.

Sur l'ensemble de la période, la variation du BFR⁷⁹ procure un surcroît de ressources nettes cumulées de 14,1 M€ qui permet d'abonder d'autant la trésorerie et donc d'atténuer la perte de FRNG (cf. § 6.4.2.2). Cette évolution résulte notamment de la forte contraction des subventions à recevoir, mais aussi de la hausse significative des dettes à court terme, plus particulièrement celles relatives à l'investissement et aux dettes fiscales, ainsi que, à un niveau moindre, des excédents d'acomptes constatés dans le cadre des régularisations de charges.

⁷⁷ Tous emprunts confondus, les emprunts non affectés à des opérations finançant dans les faits les remplacements de composants sur les opérations locatives

⁷⁸ Fin 2016, les besoins en fonds propres sur les opérations en cours ressortent globalement à 2,1 M€, soit 6,9 % seulement des prix de revient prévisionnels (source FSFC).

⁷⁹ Le besoin en fonds de roulement (BFR) est issu des décalages de trésorerie liés au cycle d'exploitation. Il correspond à l'écart entre les actifs circulants et les dettes à court terme. Lorsqu'il est positif, il mobilise de la trésorerie. Lorsqu'il est négatif, il constitue une ressource en fonds de roulement.

6.4 SITUATION BILANCIELLE

6.4.1 Analyse de la dette

6.4.1.1 Encours de dette net de la trésorerie

En k€	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Encours de dette locative (a)	80 547	103 073	124 925	139 229	138 237	14,5%
+ Encours des dettes liées à la structure ou non affectées à une activité	8 303	9 869	9 447	15 838	22 275	28,0%
= Encours de dettes à moyen ou long terme	88 851	112 942	134 373	155 067	160 512	15,9%
- Trésorerie active	7 072	12 201	9 315	9 121	8 057	3,3%
= Encours total de dettes net de la trésorerie	81 779	100 742	125 057	145 945	152 455	16,8%

(a) y compris réserves foncières

L'encours total de dettes net de la trésorerie s'élève à 152,5 M€ au 31 décembre 2016, en hausse de 70,7 M€ (+ 86,4 %) par rapport à 2012. Le volume d'investissement réalisé par l'office depuis plusieurs années ne suffit pas à expliquer une évolution aussi importante : en effet, celle-ci résulte aussi d'une fuite en avant consistant à couvrir les déficits récurrents de l'exploitation (cf. § 6.3.4) par des emprunts normalement destinés à financer les investissements.

Selon les états réglementaires, l'encours de dettes à moyen ou long terme est indexé à près de 75 % sur le livret A, la part à taux fixe s'élève à 9 %, le solde (16 %) étant constitué par des emprunts à taux variable ou reposant sur un autre index et quelques emprunts structurés. Dans les faits, de l'aveu même du service financier de l'organisme, ce solde comprend en réalité une part d'emprunts à taux fixe mobilisés principalement en 2015 et 2016 pour financer les remplacements de composants. Il est rappelé que, bien que rattachés directement à l'activité locative, ces financements ont été indûment portés à la rubrique « Autres destinations » de l'état récapitulatif des emprunts (cf. § 6.1).

A fin 2016, deux emprunts structurés figurent au bilan pour un capital restant dû de 4 046 k€, soit 2,5 % de l'encours global de l'office.

La souscription d'un contrat de prêt en 2007 s'est révélée inopportune et présente encore des risques latents. Un premier prêt souscrit auprès de Dexia Crédit Local (DCL) a été émis en octobre 2007 sur une durée de 22 ans et 6 mois, pour un montant nominal de 3 171 k€. Sur la tranche d'amortissement, il est appliqué pendant une phase d'une durée de 15 ans courant de 2011 à 2026, un taux structuré reposant sur des parités de devises, dont le niveau de risque est classé hors charte de Gissler⁸⁰. Pour l'heure, compte tenu des conditions des marchés financiers, l'office paie le taux bonifié égal à 2,99 %. Mais, de 2012 à 2014 inclus, il a été fait application du taux structuré qui a atteint 8,0 % en 2014.

La réalisation de ce risque ne pouvant pas être écartée jusqu'en 2026 et l'indemnité actuarielle de sortie éventuelle du prêt étant élevée, l'office a demandé à bénéficier du dispositif légal d'accompagnement des collectivités territoriales et des établissements publics locaux exposés aux emprunts structurés de DCL. En janvier 2015, la société de financement local (SFIL), nouveau gestionnaire de ces actifs, a émis un avis favorable,

⁸⁰ La formule de calcul du taux payé au cours de cette phase est la suivante : « Si euro / CHF >= euro / USD, alors 2,99 %, sinon 2,99 % +30% fois [euro / USD - euro / CHF] ». Au cours des 1^{ère} et 3^{ème} phases d'amortissement de l'emprunt, le taux d'intérêt est fixé à 2,99 % l'an.

en cas de remboursement anticipé du prêt, sur l'éligibilité de ce produit au fonds de soutien mis en place par les Etats belge et français dans le cadre du plan de résolution du groupe Dexia.

Cependant, l'office n'a pas encore rendu son arbitrage, à savoir s'il choisissait un remboursement anticipé du prêt avec une indemnité compensatrice couverte partiellement par le fonds de soutien, ou s'il acceptait de la SFIL⁸¹ une proposition de renégociation comportant des échéances supérieures à celles actuellement en vigueur, mais sans clause à risque, ou encore s'il laissait le contrat poursuivre son cours.

Un second prêt souscrit auprès de Royal Bank of Scotland a été émis en mai 2008 sur une durée de 22 ans, pour un montant nominal de 3 567 k€. Sur ce produit, l'office paie, de la 4^{ème} échéance à la dernière, un taux structuré⁸². Néanmoins, ce dernier s'accompagne d'une clause contractuelle sécurisant le taux payé en le plafonnant définitivement à 3,49 %, ce qui est le cas à ce jour.

6.4.1.2 Ratios de solvabilité et de liquidité

	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne
Endettement net / CAF brute retraitée (en années)	13,7	18,3	24,4	26,7	33,1	22,7
Endettement net / Capitaux propres (en %)	156%	185%	228%	270%	281%	224,4%
Part de la dette exigible à moins d'un an	5,0%	4,7%	4,2%	4,3%	4,6%	4,5%
Dette exigible à moins d'un an / Trésorerie active	63,2%	43,4%	60,8%	72,9%	90,7%	64,2%

La capacité de désendettement permet d'apprécier la possibilité pour l'organisme de rembourser l'ensemble de sa dette en calculant le nombre d'années qu'il lui faudrait, en théorie, pour se désendetter s'il consacrait l'intégralité de sa CAF à cet unique objectif. Au cas d'espèce, elle s'élève à 33,1 années en 2016, ce qui la situe à un niveau très élevé.

Faute de dégager des résultats suffisants, l'office a été contraint de recourir à l'endettement pour financer des investissements qui ne sont pas révélés rentables, de sorte que les ratios de solvabilité se sont détériorés au fil des ans, la capacité de désendettement passant de 13,7 à 33,1 ans entre 2012 et 2016, tandis que la dette nette rapportée aux capitaux propres a été portée de 156 % à 281 % sur la période. La même tendance est constatée par rapport aux fonds propres, c'est à dire hors subventions d'investissement (560 % fin 2016, contre 329 % fin 2012).

L'absence de CAF disponible et la faiblesse de la trésorerie ont exposé l'organisme à un risque de liquidité que les cessions réalisées en 2017 ont néanmoins permis d'écarter.

Les ratios de liquidité permettent d'apprécier la capacité d'un organisme à faire face à l'ensemble des dettes immédiatement exigibles. Fin 2016, la part des dettes financières à moins d'un an représente 4,6 % du total des dettes, ce qui est satisfaisant. Néanmoins, la dette à moins d'un an correspond à 90 % de la trésorerie active, ce qui est très élevé, et l'office ne dégager pas, chaque année depuis 2014 inclus, une CAF disponible après les remboursements en capital. Ces indicateurs témoignent à la fois de la faiblesse du niveau de la trésorerie et de l'impossibilité de couvrir, par les flux financiers dégagés par l'exploitation, le remboursement

⁸¹ La volatilité des devises en cause (euro, dollar et franc suisse) s'est traduite par une forte évolution de l'indemnité de sortie chiffrée par la SFIL chaque année. Ainsi, fin octobre 2014, elle était évaluée à 1 281 k€, mais elle a été ramenée à 685 k€ à fin juin 2017. La diminution constatée témoigne du caractère imprévisible du coût de cette dette, pour lesquels les risques encourus paraissent incompatibles avec la mission de bailleur social de l'office.

⁸² La formule de calcul du taux payé est la suivante : « 3,49% + 5 * max [libor 12 mois - 6,50 % ; 0] ». Faute de classement du niveau de ce risque par l'office, il a été classé par l'Agence en 4E sur la charte de Gissler. Par ailleurs, une clause contractuelle stipule que, si à l'une des constatations de l'index de référence, ce dernier était en-dessous de 5,00 %, le taux d'intérêt serait fixé définitivement à 3,49 %.

des dettes dont l'échéance est très proche. Autrement dit, pour payer les dettes à moins d'un an (qu'elles soient d'exploitation ou financières), l'organisme doit ponctionner sa trésorerie active.

Depuis lors, toutefois, le risque de liquidité a été momentanément écarté sous l'effet des cessions réalisées en 2017 (dont 1,8 M€ au titre d'un terrain de 24 000 m² à l'établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (Epora) et 1,5 M€ de logements à l'unité) ainsi que par la mobilisation d'un emprunt de 8,0 M€ initialement contracté par l'office de Romans et dont le versement avait été bloqué par la CDC dans l'attente de la finalisation des négociations en cours avec la CGLLS. L'office attend un nouvel apport de trésorerie de la cession de 146 logements situés en Isère à un autre bailleur social en début d'année 2018.

Pour significatifs et indispensables qu'ils puissent être, ces produits de cessions ne peuvent durablement pallier le déficit d'exploitation de l'office. Sa résorption constitue en effet un point de passage obligé pour le mettre durablement à l'abri d'un risque de liquidité et de solvabilité. L'Agence recommande vivement à l'office de bien planifier le cadencement de ses investissements à ses capacités financières en anticipant sa trésorerie disponible tant que les flux financiers tirés de son exploitation demeureront négatifs dans l'attente de leur redressement à opérer notamment en améliorant l'efficacité de gestion.

6.4.2 Bilan fonctionnel

6.4.2.1 Fonds de roulement net global (FRNG)

En k€	2012	2013	2014	2015	2016
Fonds propres	24 827	24 275	24 679	26 419	27 231
dont résultat net de l'exercice	1 166	1 367	404	1 740	331
+ Subventions nettes d'investissement	27 510	30 268	30 081	27 731	27 033
= Capitaux propres	52 338	54 543	54 759	54 150	54 264
+ Dettes financières, dépôts et cautionnements (a)	90 431	114 523	135 935	156 685	162 247
- Immobilisations nettes	129 751	151 801	180 567	205 909	214 225
- Charges à répartir (a)	1 124	562	0	0	0
+ Provisions pour risques et charges	3 705	3 673	3 575	4 150	210
= Fonds de Roulement Net Global	15 598	20 376	13 703	9 076	2 496
En nombre de jours de charges courantes	322	417	259	175	48

(a) hors intérêts compensateurs

De l'analyse du haut de bilan et du tableau des flux, il ressort que l'office n'a pu financer ses investissements qu'en recourant à l'emprunt et en puisant dans ses réserves au point de détériorer fortement ses ratios de solvabilité.

Fin 2016, le niveau de son fonds de roulement net global ne garantit plus la pérennité financière de l'office. Le Fonds de Roulement Net Global (FRNG) s'élève à 2,5 M€, soit un niveau très faible, qui ne représente que l'équivalent de 48 jours de charges courantes et 0,6 mois de dépenses (contre 4,4 mois pour la médiane des offices de province). La diminution importante et continue du FRNG depuis 3 ans (- 17,9 M€) est avant tout imputable à des investissements insuffisamment rentables et à une performance d'exploitation trop dégradée pour pouvoir assurer le remboursement en capital de la dette. Au 31 décembre 2016, avant même de prendre en compte les engagements financiers contractés au titre des programmes immobiliers en cours, les marges de manœuvre de l'office pour financer son développement ou l'amélioration de son parc, apparaissent désormais résiduelles.

En réponse aux observations provisoires, l'office relève, sans toutefois contester l'analyse de l'Agence, que le comptable public a estimé, dans son analyse financière présentée au CA en juin 2015 et portant sur les comptes 2009 à 2013, que l'office disposait d'une « *marge de sécurité financière* ». L'Agence constate que la situation s'est considérablement dégradée dans un très bref laps de temps, conduisant notamment à une forte diminution du FRNG. Elle rappelle que les dirigeants et la gouvernance de l'office ne sauraient exciper d'une étude non actualisée produite par le comptable public pour dégager la responsabilité qui est la leur de garantir la solvabilité et la liquidité de l'office qu'ils dirigent ainsi que la soutenabilité de la politique d'investissement qu'ils ont décidé de mettre en œuvre.

Constituées exclusivement par la provision pour gros entretien jusqu'en 2015 inclus (cf. § 6.1), les provisions pour risques et charges ne couvrent, fin 2016, que quelques risques relatifs aux ressources humaines et divers litiges.

6.4.2.2 *Besoin en Fonds de Roulement (BFR)*

En k€	2012	2013	2014	2015	2016
Besoin en Fonds de Roulement (BFR) global	8 527	8 176	4 388	-46	-5 561
dont (+) Créances locatives nettes	2 011	2 133	2 446	2 441	2 609
dont (+) Subventions à recevoir	8 831	9 959	7 276	3 965	1 175
dont (-) Excédents nets sur régularisation de charges	-537	-916	173	-576	1 038
dont (-) Dettes nettes sur fournisseurs d'exploitation	630	1 175	1 278	1 489	1 960
dont (-) Dettes sociales et fiscales	1 658	2 682	3 349	4 185	3 688
dont (-) Dettes sur fournisseurs d'immobilisations	406	814	495	513	2 604

L'office est passé d'un besoin en fonds de roulement (BFR) important fin 2012 à une ressource significative fin 2016. Le cycle d'exploitation a en effet mobilisé de la trésorerie jusqu'en 2014 inclus, avant de générer une ressource en 2015 et 2016. Cette évolution a eu pour effet de générer un flux de trésorerie de 14,1 M€ en quatre ans.

Fin 2016, la ressource en fonds de roulement est constituée principalement i) en ressources, par les dettes fournisseurs (2,6 M€ pour l'investissement et 2,0 M€ pour l'exploitation), par les dettes sociales et fiscales (3,7 M€) et les excédents d'acomptes sur charges locatives (1,0 M€) ; ii) en emplois, par les créances locatives nettes (2,6 M€) et par les subventions à recevoir (1,2 M€).

L'augmentation très significative du crédit fournisseurs en 2016 est d'autant plus surprenante que le volume des investissements a été divisé quasiment par deux (cf. § 6.3.4). Cette évolution pourrait résulter des retards de paiement aux fournisseurs de l'office afin de préserver sa trésorerie en prévision des tensions auxquelles il aurait eu à faire face.

En réponse aux observations provisoires, l'office assure que la variation des dettes constatées entre 2015 et 2016 serait imputable au passage, au 1^{er} janvier 2016, en comptabilité commerciale, l'ensemble des factures parvenues au 31 décembre 2015 ayant été réglées avant la clôture des comptes.

6.4.2.3 Trésorerie

En k€	2012	2013	2014	2015	2016
Fonds de Roulement Net Global	15 598	20 376	13 703	9 076	2 496
- Besoin en Fonds de Roulement	8 527	8 176	4 388	-46	-5 561
= Trésorerie	7 072	12 201	9 315	9 121	8 057
En nombre de jours de charges courantes	146	250	176	176	154

La trésorerie a diminué d'un tiers (- 4,1 M€) entre 2013 et 2016 en dépit de l'évolution très favorable du BFR (- 13,7 M€). A fin 2016, elle s'établit à 8,1 M€, soit l'équivalent de 154 jours de charges courantes et 1,8 mois de dépenses (contre 3,7 mois pour le ratio médian des offices de province).

6.4.3 Situation à terminaison

En k€	2016
Fonds propres retraités	27 231
+ Autres ressources (a)	23 852
- Fonds propres cumulés investis dans le parc locatif	11 824
- Remboursements anticipés cumulés d'emprunts locatifs	38 820
- Autres emplois (b)	1 987
= Fonds disponibles à terminaison⁸³	-1 547
En nombre de jours de charges courantes	-30
En euros par logement familial en propriété	-273

(a) emprunts nets d'ACNE non affectés à une activité ou affectés à des actifs sortis, et dépôts de garantie
(b) fonds propres cumulés investis dans les locaux administratifs, immobilisations non locatives nettes, PEEC

6.4.3.1 Appréciation générale des fonds disponibles à terminaison

Avec des fonds disponibles à terminaison négatifs, le rétablissement d'une structure financière pérenne est déjà conditionné, fin 2016, à la mise en œuvre de vigoureuses mesures de retour à l'équilibre ciblant notamment des actions en matière de lutte contre la vacance et d'optimisation de son efficacité de gestion, assorties de cessions ciblées ainsi que, de préférence, d'un soutien financier externe.

A terminaison des opérations engagées fin 2016, l'insuffisance de fonds disponibles⁸⁴ s'élève à 1,5 M€, représentant l'équivalent de 1 mois de charges courantes et 273 € par logement familial en propriété. La clôture financière des opérations locatives va consommer à elle seule la moitié du FRNG (1 282 k€) tel qu'il est chiffré à l'arrêté des comptes 2016, sous l'effet des restes à comptabiliser sur les opérations engagées au regard des plans de financement prévisionnels.

⁸³ Les fonds disponibles à terminaison mesurent l'excédent en fin d'exercice des ressources pérennes de l'organisme sur ses emplois stables, en se plaçant comme si toutes les opérations engagées étaient soldées. A la différence du Fonds de Roulement Net Global constaté au 31 décembre, cet indicateur exclut en outre d'éventuels financements relais, le portage des opérations préliminaires et des réserves foncières, les provisions pour risques et charges (à l'exception de la PGE et de celles présentant un caractère de réserves), les titres financiers immobilisés, les amortissements courus non échus ainsi que les dividendes éventuellement distribués.

⁸⁴ Pour une juste appréciation de la situation financière de l'office à long terme, il convient de projeter les opérations locatives à terminaison et de neutraliser les ressources générées par les provisions pour risques et charges (210 k€), ainsi que les amortissements courus non échus (2 604 k€) qui ne constituent pas, par leur nature, des ressources pérennes.

Dans le détail, fin 2016, les fonds propres au bilan ne permettent pas la couverture financière de tous les besoins de financement (investissements locatifs et de structure, remboursements anticipés d'emprunts) compte tenu du niveau très élevé de ces derniers (cf. § 6.4.3.2). Malgré un abondement constitué par le capital restant dû sur les emprunts non affectés⁸⁵, il demeure une insuffisance globale de fonds disponibles, que les dépôts de garantie des locataires (1,7 M€) ne suffisent pas à compenser.

6.4.3.2 Fiabilité des fiches de situation financière et comptable

Les modalités de tenue des fiches de situation financière et comptable (FSFC) comportent des manquements majeurs. Les données issues des fiches de situation financière et comptable (FSFC) fin 2016, dont l'exploitation a permis de déterminer le montant des fonds disponibles à terminaison des opérations, font l'objet des constats suivants :

- Les modifications de financement, dont en particulier celles qui donnent lieu à un refinancement de la dette moyennant un remboursement anticipé simultané, ne sont pas portées sur la ligne ad hoc des FSFC : la pratique adoptée par l'office revient donc de fait à inclure, dans le montant des emprunts, à la fois le financement d'origine et le financement substitutif ;
- Certains emprunts finançant des remplacements de composants sont irrégulièrement portés dans la rubrique relative aux financements non affectés de l'état récapitulatif des emprunts (cf. § 6.1 et § 6.4.1.1) et sont, à ce titre, écartés des FSFC alors même que les dépenses afférentes y figurent bien : cette pratique, qui a pour effet de fausser le besoin en fonds propres, est révélatrice de la fuite en avant dans laquelle s'est engagé l'organisme, qui consiste à mobiliser des emprunts pour financer des investissements non rentables et pourvoir à son besoin de trésorerie ;
- Les FSFC comportent de multiples opérations en situation de sur-financement (cf. § 5.3.2), à la fois sur des opérations soldées, dont certaines ont fait l'objet d'analyses ponctuelles, et sur des opérations non clôturées. Pour ces dernières, sur un ensemble de 22 opérations, le sur-financement apparaît significatif pour 4 opérations terminées et 2 opérations en cours. A titre d'illustration, pour les opérations terminées non soldées, les FSFC affichent fin 2016 un excédent de fonds propres global de 247 k€⁸⁶.

Ces trois erreurs conduisent à dégrader encore l'appréciation générale de la situation financière de l'office. En particulier, la dernière erreur devra donner lieu à un remboursement de l'excédent de financement qui impactera défavorablement le calcul des fonds réellement disponibles. Sous réserve de leur confirmation par l'actualisation des plans de financement correspondants, les montants qui seraient à rembourser par l'office aux organismes prêteurs sont évalués, sur la base des FSFC, respectivement à 1 421 k€ pour les opérations terminées non soldées et 448 k€ pour les opérations en cours. Après retraitement des sur-financements des seules opérations non soldées, l'insuffisance de fonds disponibles est portée à - 3,4 M€. L'ampleur des besoins de financement est, selon toute vraisemblance, encore plus importante après prise en compte des sur-financements des opérations soldées (cf. § 5.3.2).

⁸⁵ Pour un montant de 22,1 M€ incluant tous les emprunts portés en « autres destinations » dans l'état récapitulatif des emprunts (rubrique 8, hors ACNE).

⁸⁶ Dans le détail, ce montant peut se décomposer en 1 174 k€ de besoins effectifs en fonds propres, moins 1 421 k€ pour des opérations où le financement externe dépasse le prix de revient.

6.5 PERSPECTIVES FINANCIERES A TERME

La simulation prévisionnelle effectuée par l'office n'a pas été étudiée dans le cadre de ce contrôle, car elle ne présente plus, à ce jour, un niveau de pertinence suffisant pour plusieurs raisons :

- Elle a été menée sur la base des comptes arrêtés fin 2014 et actualisée avec les données 2015 : le défaut d'actualisation alors même que la situation s'est de nouveau dégradée et que l'office a procédé à d'importantes régularisations comptables, retire toute crédibilité à la prévisionnelle ;
- La fusion - absorption de l'office de Romans change le contexte de cette étude prospective : en particulier, un éclairage spécifique devra être apporté aux mesures de réorganisation interne en précisant notamment la nature, l'ampleur et l'échéancier des économies de gestion susceptibles d'être réalisées ;
- L'importance des difficultés financières de l'organisme absorbé, qui ont justifié de sa part une demande de concours de la CGLLS pour un retour à l'équilibre, change également le périmètre de l'analyse : en particulier, il conviendra d'apprécier les conditions et les effets de la finalisation des engagements patrimoniaux pris par l'office de Romans au titre du programme de renouvellement urbain d'intérêt régional dont il fait l'objet.

L'étude fine des perspectives à terme de l'office Valence Romans Habitat ne pourra intervenir que postérieurement à la signature du protocole avec la CGLLS.

6.6 CONCLUSION

La qualité de l'information comptable et financière produite par l'office n'est pas satisfaisante : en dépit de modifications substantielles apportées à la clôture des comptes 2016, de nombreuses anomalies subsistent. L'office doit impérativement les corriger pour être en mesure de produire une information plus conforme à sa réalité patrimoniale.

Les performances d'exploitation de l'office sont très nettement insuffisantes : son excédent brut d'exploitation stagne à un faible niveau sous l'effet de la dérive à la fois des frais de personnel (jusqu'en 2014 et de la vacance (jusqu'en 2015) qui demeurent tous deux à des niveaux élevés depuis lors, tandis que sa capacité d'autofinancement (CAF) brute n'est, depuis 2014, plus suffisante pour couvrir le remboursement en capital de la dette et que son autofinancement net est négatif depuis 2016. Bien qu'il ait franchi les seuils réglementaires d'alerte, l'office n'a pas adopté toutes les mesures de redressement qui s'imposent, ni respecté le formalisme défini à l'article R. 423-9 du CCH.

L'office n'a manifestement pas proportionné ses investissements à ses capacités financières et il a opéré des arbitrages inadaptés en développant trop rapidement une offre nouvelle qui, par son ampleur, a eu pour effet d'accroître la vacance en partie par effet d'éviction du parc le plus ancien. Pour financer ses investissements, l'office a eu massivement recours à l'endettement (83 %) de sorte que l'encours net de la trésorerie est passé de 81,8 M€ en 2012 à 152,5 M€, ce qui représente une hausse de 70,7 M€ (+ 86 %) en 4 ans. L'office a ainsi épuisé ses marges de manœuvre : avec une capacité théorique de désendettement de 33,1 années et une dette représentant respectivement 2,8 fois et 5,6 fois les capitaux et fonds propres, il se trouve exposé à un risque de solvabilité.

Plus grave encore, faute de dégager des flux de trésorerie positifs (CAF et autofinancement nets négatifs), l'office a mobilisé son fonds de roulement (FRNG) pour financer ses investissements (12 %) au point de déstabiliser complètement sa structure financière : son FRNG est ainsi passé de 15,6 M€ en 2012 à 2,5 M€ en 2016, niveau désormais nettement insuffisant. Pour critiquer qu'elle puisse être, cette spectaculaire dégradation

du FRNG ne reflète malheureusement que partiellement l'ampleur des dégâts : après correction des irrégularités comptables afférentes aux fiches de situation financière, les fonds disponibles à terminaison de l'office apparaissent négatifs à hauteur de 3,4 M€.

La situation catastrophique de l'office résulte d'une politique de fuite en avant consistant à couvrir les pertes d'exploitation par de nouveaux emprunts normalement destinés à financer des investissements en sur-finançant les nouvelles opérations. Parallèlement, l'office a vraisemblablement cherché à optimiser son besoin en fonds de roulement pour ménager sa trésorerie au risque de retarder le paiement de ses fournisseurs. Dans ces conditions, il s'est exposé à un risque de liquidité d'autant plus avéré que la dette exigible à moins d'un an représentait, au 31 décembre 2016, 90 % de sa trésorerie. Depuis lors, toutefois, le risque de liquidité a été momentanément écarté sous l'effet, notamment, des cessions réalisées en 2017 ou prévues en début d'année 2018. Pour significatifs et indispensables qu'ils puissent être, ces produits de cessions ne peuvent durablement pallier le déficit d'exploitation de l'office. Sa résorption constitue en effet un point de passage obligé pour le mettre durablement à l'abri d'un risque de liquidité et de solvabilité.

En l'absence d'actualisation, la prévisionnelle produite par l'office est caduque. Son actualisation est cependant rendue délicate par la profonde évolution du périmètre de l'office suite à la fusion-absorption de l'office de Romans, dont l'importance des difficultés financières a justifié une demande de concours de la CGLLS pour un retour à l'équilibre. Celle-ci ne dispense pas l'office de réaliser d'importants efforts pour réduire ses coûts de gestion. L'actualisation de son étude prévisionnelle apparaît également indispensable compte tenu des très grosses incertitudes pesant sur la viabilité financière des deux offices en l'absence d'aide externe.

7. ANNEXES

7.1 INFORMATIONS GENERALES

OPH de Valence – (26)

RAISON SOCIALE :	OPH de Valence
-------------------------	----------------

SIÈGE SOCIAL :		
Adresse du siège	16 rue Georges Bizet	Téléphone : 04-75-79-02-49
Code postal, Ville :	26000 Valence	Télécopie :

PRÉSIDENT :	Annie-Paule TENNERONI
--------------------	-----------------------

DIRECTEUR GÉNÉRAL :	Bernard Hoberg
----------------------------	----------------

COLLECTIVITÉ DE RATTACHEMENT :
communauté d'agglomération Valence-Romans Sud Rhône-Alpes

CONSEIL D'ADMINISTRATION au 31/12/2016			
<i>En application de l'article R. 421-4 du CCH : 17, 23 ou 27 membres</i>			
	Membres	Désignés par :	Professions
Présidente	Annie-Paule Tenneroni	Collectivité	Maire adjoint à la politique de la Ville
Vice-président	Pierre Viger	Idem.	Retraité de la gendarmerie
	Sylvain Fauriel	Idem.	Dirigeant d'entreprise
	Sylvain Prevost	Idem.	Retraité
	Nacy Chalal	Idem.	Chef de service éducatif
	Pascal Girard	Idem.	Agent SNCF
	René Tardieu	Personne qualifiée.	Retraité
	Denis Mercier	Personne qualifiée.	Sans profession
	Jean-Marie Donzel	Personne qualifiée	Gérant société immobilière

	François Raynaud	Personne qualifiée	Responsable immobilier et juridique
	Christian Gauthier	Personne qualifiée	Maire de Chatuzange le Goubet
	Joëlle Pleinet	Personne qualifiée	Enseignante retraitée
	Gaëtan Menozzi	Personne qualifiée.	Ingénieur retraité
	Jean-Jacques Bosc	Association insertion.	Directeur général
	Jean-Louis Raymond	Udaf	Retraité
	Eric Dubernet de Boscq	Caf 26	Secrétaire général
	Maurice Maran	Action logement	Retraité
	Umran Arslan	Organisations syndicales (CGT)	Assistante de direction
	Mireille Rousselet	Organisations syndicales (CFDT)	Secrétaire de direction
Représentants des locataires	Pierre Dujet	CLCV	Retraité SNCF
	Renée Deygas	CLCV	Retraîtée
	Abdelkader Touati	CNL	Retraité
	Marie-Thérèse Delattre Basilien	CNL	Retraîtée

EFFECTIFS DU PERSONNEL au : 31/12/2016	Cadres :	31	Total administratif et technique : 101
	Maîtrise :	38	
	Employés :	32	
	Encadrement proximité:	5	Effectif total : 157
	Gardiens et employés d'immeubles:	51	

7.2 INTERPRÉTATION DES CLAUSES DU BAIL

POSITIONS RESPECTIVES	Présidente de la SAEM	Prestataire comptable de la SAEM	DG de l'OPH	ANCOLS
Annuités d'emprunts à facturer en cas de remboursement anticipé sans refinancement	Annuités prévues initialement	Annuités prévues initialement	Annuités prévues initialement	Annuités prévues initialement
Coût de fonctionnement à facturer en cas de remboursement anticipé sans refinancement	Facturation reposant sur les annuités initiales	Abandon de la facturation après le RA	Facturation reposant sur les annuités initiales	Abandon de la facturation après le RA
Annuités d'emprunts à facturer en cas de renégociation des emprunts	Annuités recalculées	Annuités recalculées	Annuités recalculées	Annuités prévues initialement
Coût de fonctionnement à facturer en cas de renégociation des emprunts	Facturation reposant sur les annuités recalculées	Facturation reposant sur les annuités recalculées	Facturation reposant sur les annuités recalculées	Facturation reposant sur les annuités recalculées
Durée de la facturation si allongement de la durée de remboursement des emprunts	Durée initiale du bail	Durée initiale du bail	Durée initiale du bail	Durée initiale du bail

Les cases grisées mettent en évidence les désaccords constatés dans l'interprétation des dispositions du bail.

7.3 DEPASSEMENTS DE PLAFONDS DE RESSOURCES

N° logement	Nom du programme	Type de financement	Date signature contrat location	N° unique départemental	Dépassement	Loyer mensuel (€)
	Romans Dufy	PLAI	10/04/2015	02601150359 2811176	23%	
	Romans Dufy	PLAI	10/10/2014	02611101568 6411164	39%	

7.4 SIGLES UTILISES

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

