

RAPPORT DEFINITIF DE CONTRÔLE

N° 2015-192 Septembre 2017

Office public de l'Habitat de Besançon (Grand Besançon Habitat)

Besançon (25)



Rapport définitif de contrôle n°2015-192 Septembre 2017
Office public de l'Habitat de Besançon
(Grand Besançon Habitat)
Besançon (25)

FICHE RECAPITULATIVE DU RAPPORT N° 2015-192

OPH GRAND BESANÇON HABITAT – 25

Président : M. Pascal Curie

Directeur général : M. Yves Daouze

Adresse : 6 rue André Boulloche - 25000 Besançon

Au 31 décembre 2015	nombre de logements familiaux gérés :	5 629
	nombre de logements familiaux en propriété :	5 629
	nombre de places en résidences spécialisées en propriété :	561

Indicateurs	Organisme	Référence région	France métropolitaine	Source
Patrimoine				
Logements vacants (hors vacance technique)	3,4 %	4,0 %	3,0 %	
Logements vacants à plus de 3 mois (hors vacance technique)	nc %	2,9 %	2,0 %	
Taux de rotation annuel (hors mises en service)	12,1 %	13,0 %	10,0 %	
Évolution du parc géré depuis 5 ans (% annuel)	0,0 %	nc	nc	
Age moyen du parc (en années)	37	nc	nc	
Populations logées				(1)
Locataires dont les ressources sont :				
< 20 % des plafonds PLUS	35,4 %	23,4 %	19,3 %	
< 60 % des plafonds PLUS	79,8 %	64,5 %	59,9 %	
> 100% des plafonds PLUS	5,6 %	8,6 %	10,4 %	
Bénéficiaires d'aide au logement	68,1 %	52,6 %	50,6 %	
Familles monoparentales	23,0 %	18,8 %	20,0 %	
Personnes isolées	43,3 %	40,6 %	37,4 %	(1)
Gestion locative				
Médiane des loyers mensuels (€/m ² surface habitable)	4,8	4,9	5,4	(2)
Taux d'impayés inscrit au bilan (% des loyers et charges)	19,8	nc	14,4	(3)
Structure financière et rentabilité				(3)
Fonds de roulement net global à terminaison des opérations (mois de dépenses)	3,6	nc	nc	
Fonds de roulement net global (mois de dépenses)	3,5	nc	4,3	
Autofinancement net / chiffre d'affaires	14,4 %	nc	12,5 %	

(1) Enquête OPS 2012

(2) RPLS au 1/1/2015

- Points forts :**
- Projet d'entreprise formalisé et adapté.
 - Démarche « qualité » dont la mise en œuvre s'appuie sur une organisation adaptée.
 - Caractère social de l'occupation du parc.
 - Loyers attractifs et charges locatives maîtrisées.
 - Stratégie patrimoniale adaptée.
 - Qualité de la maîtrise d'ouvrage.
 - Situation financière satisfaisante lui permettant de réaliser son prochain PSP prévoyant la démolition de 8 à 10 % du parc géré fin 2015.
- Points faibles :**
- Assiduité de certains membres du CA insuffisante.
 - Vacance locative élevée.
 - Créances locatives sur les locataires partis demeurant importantes.
- Irrégularités :**
- Absence de délibération formelle du CA sur les orientations de la politique d'attribution.
 - Absence de délibération du CA sur les orientations de la politique de vente de logements aux particuliers.
 - Diagnostics amiante des parties privatives (DA-PP) inachevés.
 - Absence du diagnostic de performance énergétique en annexe du contrat de location.
 - Dysfonctionnements ponctuels dans la tenue des comptes.

Inspecteurs-auditeurs Ancols :

DDFIP du Doubs - Mission départementale risque et audit - Inspecteur principal :

Délégué territorial :

Précédent rapport de contrôle : rapport n° 2009-124 d'août 2010

Contrôle effectué du 26 octobre 2015 au 17 janvier 2017

Diffusion du rapport définitif : Septembre 2017

RAPPORT DE CONTROLE N° 2015-192

OPH GRAND BESANÇON HABITAT – 25

SOMMAIRE

Synthèse	5
1. Préambule.....	7
2. Présentation générale.....	7
2.1 Présentation de l'organisme dans son contexte.....	7
2.1.1 Présentation de l'organisme	7
2.1.2 Contexte socio-économique.....	7
2.2 Gouvernance et management.....	8
2.2.1 Évaluation de la gouvernance	8
2.2.2 Évaluation de l'organisation et du management.....	10
2.3 Conclusion.....	13
3. Patrimoine	13
3.1 Caractéristiques du patrimoine.....	13
3.1.1 Localisation et description du parc	13
3.1.2 Données sur la vacance et la rotation.....	14
3.2 Accessibilité économique du parc.....	15
3.2.1 Loyers	15
3.2.2 Supplément de loyer de solidarité	16
3.2.3 Charges locatives.....	16
3.3 Conclusion.....	17
4. Politique sociale et gestion locative.....	17
4.1 Caractéristiques des populations logées	17
4.2 Accès au logement.....	17
4.2.1 Connaissance de la demande.....	17
4.2.2 Politique d'occupation du parc de l'organisme	18
4.2.3 Gestion des attributions	18
4.3 Qualité du service rendu aux locataires.....	19
4.3.1 Organisation de la gestion locative et de proximité.....	19
4.3.2 Satisfaction des locataires.....	20

4.3.3	Concertation locative.....	20
4.4	Suivi des créances locatives.....	21
4.5	Conclusion.....	22
5.	Stratégie patrimoniale	22
5.1	Analyse de la politique patrimoniale.....	22
5.1.1	Stratégie générale	22
5.1.2	<i>Politique de développement durable</i>	23
5.2	Évolution du patrimoine	23
5.2.1	Offre nouvelle	23
5.2.2	Démolitions.....	24
5.2.3	Réhabilitations	24
5.3	Exercice de la fonction maîtrise d’ouvrage	24
5.4	Maintenance du parc	25
5.4.1	Entretien du patrimoine.....	25
5.4.2	Exploitation du patrimoine.....	25
5.5	Rénovation urbaine	26
5.6	Ventes de patrimoine à l’unité	26
5.7	Conclusion.....	27
6.	Tenue de la comptabilité et analyse financière	27
6.1	Tenue de la comptabilité.....	27
6.1.1	Le poste comptable de la Trésorerie du Grand Besançon	27
6.1.2	La direction comptable et financière de l’ordonnateur	28
6.1.3	Appréciation de la situation financière par des organes externes	29
6.2	Analyse financière	29
6.2.1	Analyse de l’exploitation	29
6.2.2	Structure financière	33
6.3	Analyse prévisionnelle	35
6.4	Conclusion.....	37
7.	Annexes	38
7.1	Informations générales	38
7.2	Sigles utilisés	39

SYNTHESE

L'office public de l'habitat (OPH) du Grand Besançon, dont le parc représente 6 190 équivalents-logements fin 2015, exerce son activité presque exclusivement sur le territoire de la commune de Besançon, qui concentre plus de 90 % du parc locatif social de l'agglomération bisontine. La communauté d'agglomération du Grand Besançon exerce la tutelle de l'office depuis le 1^{er} janvier 2017.

Sur un marché local de l'habitat détendu, le patrimoine le moins attractif de l'office est affecté par une vacance importante et durable, particulièrement dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) de Clairs-Soleils, Cité Brulard et Planoise-Epoisses. La vacance commerciale enregistre toutefois une baisse notable depuis 2014 sous l'effet des différentes mesures mises en œuvre. La moitié du stock de logements vacants (600 logements en septembre 2016) est désormais constituée de logements soustraits à la location dans l'attente de leur démolition.

Grand Besançon Habitat a engagé, dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU), un programme ambitieux de transformation de son parc associant la démolition des groupes les plus anciens, la reconstruction d'une offre nouvelle adaptée à la demande et la modernisation du patrimoine vieillissant, afin notamment d'en améliorer la performance énergétique. Cette politique doit être poursuivie dans le cadre du plan stratégique de patrimoine (PSP) qui doit entrer en application en 2017 et du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), à l'issue duquel les 500 logements de la Cité Brulard doivent être démolis.

Les interventions sur le patrimoine s'inscrivent dans le cadre d'un projet d'entreprise, dont la mise en œuvre s'est accompagnée d'une réorganisation des services afin d'améliorer la qualité de la gestion de proximité et qui s'inscrit dans une démarche « qualité » visant à une certification. La gestion locative et la qualité du service rendu sont globalement satisfaisantes. Cependant, le diagnostic de performance énergétique n'est pas annexé au contrat de location et l'organisme doit achever les dossiers amiante des parties privatives de ses logements.

L'occupation du parc de Grand Besançon Habitat revêt un caractère particulièrement social. En moyenne, l'office pratique des loyers nettement inférieurs à celui des autres bailleurs sociaux bisontins. Le niveau de ses charges locatives est maîtrisé, de même que les coûts de réalisation des opérations de développement de l'offre nouvelle. En revanche, l'office demeure pénalisé par un montant important de créances locatives impayées sur les locataires partis.

Le conseil d'administration de l'office n'a pas exercé la plénitude de ses compétences et son fonctionnement est perfectible. En particulier, il n'a pas formellement délibéré sur la politique d'attributions et la politique de vente de logements aux particuliers. L'assiduité de certains administrateurs est par ailleurs insuffisante.

En dépit d'un important manque à gagner lié à la vacance, représentant entre 1,9 M€ et 3,0 M€ par an entre 2011 et 2015, l'office parvient à dégager un autofinancement net HLM croissant : celui-ci est ainsi passé de 0,6 M€ en 2011 (3,2 % des loyers) à 3,1 M€ en 2015 (14,4 % des loyers). L'office a pleinement bénéficié de la hausse de ses produits locatifs et de la baisse des taux d'intérêt ainsi que de la fin du mécanisme de prélèvement sur le potentiel financier. Il a également réussi à maintenir ses coûts de gestion et charges de maintenance à un niveau contenu.

De même, en dépit de l'important effort d'investissement réalisé sur la période (15,5 M€ annuellement en moyenne), la structure bilancielle est saine : quoiqu'en recul, le FRNG et la trésorerie restent satisfaisants et le niveau d'endettement est faible. Sous réserve qu'il perçoive les subventions attendues, l'office devrait pouvoir mettre en œuvre son prochain plan stratégique de patrimoine, lequel prévoit la démolition de 8 à 10 % du parc géré. Si, dans un premier temps, sa performance d'exploitation et sa structure financière vont se détériorer sous l'effet des démolitions et reconstructions, la situation devrait se rétablir progressivement à compter de 2019.

Le Directeur Général,

Pascal Martin-Gousset



1. PREAMBULE

L'Ancols exerce le contrôle de l'office public de l'habitat (OPH) Grand Besançon Habitat 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 (...)* ».

Le dernier rapport réalisé par la Miilos en 2009 avait mis en évidence le caractère très social de l'occupation du parc et la qualité de la maîtrise d'ouvrage et sa rigueur. L'office affichait toutefois une vacance locative importante, des impayés élevés, des retards d'entretien et de maintenance dans certains ensembles résidentiels, ainsi qu'une qualité du service perfectible dans certaines agences. De nombreuses attributions réalisées hors commission d'attribution des logements (Cal) avaient été constatées.

Grand Besançon Habitat étant un office à comptabilité publique, le présent contrôle a été réalisé dans un cadre partenarial avec la mission départementale risques et audit de la direction départementale des finances publiques du Doubs.

2. PRESENTATION GENERALE

2.1 PRESENTATION DE L'ORGANISME DANS SON CONTEXTE

2.1.1 Présentation de l'organisme

En 2015, le parc de Grand Besançon Habitat est composé de 5 629 équivalents logements. L'office possède le tiers du parc de logements sociaux de l'agglomération bisontine dont il est, avec la SA d'HLM Neolia (un tiers également), le principal bailleur social. Son effectif est de 126 équivalents temps plein et son chiffre d'affaires de 21,6 millions d'euros.

2.1.2 Contexte socio-économique

La communauté d'agglomération du Grand Besançon (58 communes) comptait 178 614 habitants en 2013. Sa croissance démographique est faible (+0,4 % annuellement entre 1999 et 2009) et inférieure au reste de l'aire urbaine (+1,8 % annuellement au cours de la même période), en raison d'une dynamique de périurbanisation favorisée par des disponibilités foncières importantes et des conditions de circulation routière relativement favorables. La commune de Besançon représente près des deux tiers de la population de la communauté d'agglomération, mais cette proportion tend à diminuer sous l'effet de la légère érosion de la population de la ville-centre.

Le marché immobilier n'enregistre pas de tension importante. Le loyer moyen à la relocation dans le parc locatif privé atteignait tant dans la ville de Besançon que dans le reste de la communauté d'agglomération 9,6 euros/m² en 2015¹, soit 1,7 fois le plafond de loyer Plus. En 2015, le délai moyen d'attribution d'un

¹ Source : Clameur

logement locatif était de 2,5 mois. Pour 100 demandes exprimées de ménages souhaitant habiter un logement social, il existait un potentiel théorique de 126 logements disponibles, ce qui traduit une situation globalement détendue.

Le pôle urbain bisontin se caractérise par un niveau élevé de « ségrégation résidentielle »². La ville de Besançon concentre 94 % du parc de logements locatifs sociaux et plus de 80 % de la population à bas revenus³ de l'agglomération bisontine. Les cinq quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), tous situés sur le territoire de la commune de Besançon, concentrent ces populations :

- Planoise (5 400 logements locatifs sociaux, dont 2 280 appartenant à Grand Besançon Habitat) ;
- Palente-Orchamps (1 700 logements sociaux, dont 240 appartenant à Grand Besançon Habitat) ;
- Montrapon (830 logements sociaux, aucun n'étant propriété de l'office) ;
- Cité Brulard (500 logements sociaux, tous propriété de l'office) ;
- Clairs-Soleils (480 logements sociaux, dont 400 appartenant à Grand Besançon Habitat).

2.2 GOUVERNANCE ET MANAGEMENT

2.2.1 Évaluation de la gouvernance

2.2.1.1 Contexte institutionnel

La ville de Besançon a été la collectivité de rattachement de Grand Besançon Habitat jusqu'au 31 décembre 2016. Le conseil d'administration (CA) de l'office a émis, lors de sa séance du 27 juin 2016, un avis favorable à son rattachement, à compter du 1^{er} janvier 2017, à la communauté d'agglomération du Grand Besançon conformément aux dispositions de l'article 114 de la loi Alur (« accès au logement et à un urbanisme renoué ») du 24 mars 2014.

2.2.1.2 Conseil d'administration

Le CA est présidé depuis août 2014 par M. Pascal Curie, conseiller municipal de la Ville de Besançon et vice-président de la communauté d'agglomération du Grand Besançon. Il est composé de 23 membres désignés par le conseil municipal de Besançon (14 membres)⁴, la Caisse d'allocations familiales (1 membre), l'Union départementale des associations familiales (1 membre), Action Logement (1 membre), les organisations syndicales (2 membres) et les associations de locataires (4 membres).

Le bureau est présidé par le président du CA. Il comprend 6 autres membres élus par le CA au scrutin majoritaire, dont un représentant des locataires. Il décide notamment des investissements.

² 10^e rang national ; le plus élevé avec Amiens pour les pôles urbains de même profil (source : INSEE 2016).

³ Selon la définition de la Caisse d'allocations familiales, soit des ménages disposant d'un revenu inférieur à 60% du revenu par unité de consommation médian en France métropolitaine.

⁴ Six élus, sept personnalités qualifiées dont au moins deux ayant la qualité d' élu d'une collectivité territoriale autre que celle de rattachement ou d'un EPCI du ressort de compétence de l'office et un représentant des associations d'insertion par le logement des personnes défavorisées.

Le CA n'a pas exercé la plénitude de ses compétences en ne statuant pas sur les orientations de la politique d'attribution (cf. § 4.2.3.1) ni sur la politique de vente de logements aux particuliers (cf. % 5.6). En outre, il a pris une décision irrégulière en appliquant une augmentation annuelle de loyer supérieure au maximum légal en 2014 (cf. % 3.2.1).

Le taux d'assiduité global au CA est limité (65 %). Huit administrateurs (soit un tiers d'entre eux) ont été absents en moyenne au cours des neuf séances du CA qui se sont tenues entre le 4 juillet 2014 et le 27 juin 2016. Un administrateur n'a participé qu'à une seule de ces séances ; deux autres n'ont participé qu'à deux d'entre elles ; un dernier administrateur n'a participé qu'à une seule des huit premières séances avant de démissionner. En vertu de la réglementation⁵, tout membre du CA qui, sans motifs reconnus légitimes, ne s'est pas rendu à trois convocations pendant une période de douze mois peut, après avoir été en mesure de présenter ses observations, être déclaré démissionnaire par le préfet.

En réponse aux observations provisoires, l'office indique avoir mis en place un tableau de suivi de la présence des administrateurs aux réunions du CA et du bureau afin de faire preuve d'une plus grande vigilance. En outre, le nouveau règlement intérieur du CA, adopté le 30 janvier 2017, précise les sanctions susceptibles d'être appliquées en cas d'absentéisme trop prononcé.

Le mode d'indemnisation des administrateurs a été précisé et n'appelle pas d'observation.

Les procès-verbaux détaillés des séances du CA, qui se réunit en général quatre fois par an (six fois en 2015), témoignent de la tenue de débats. Les membres du CA disposent d'une bonne information. Le rapport annuel d'activité présenté au CA comporte notamment un bilan détaillé des attributions.

2.2.1.2 Direction générale

M. Yves Daouze est le directeur général (DG) de Grand Besançon Habitat depuis le 17 février 2014, par décision du CA de l'office en date du 21 janvier 2014. Il a succédé à Mme Sylvie Foucher, qui dirigeait l'office depuis avril 2004.

Conformément au décret n° 2009-1218 du 12 octobre 2009 relatif aux DG des OPH, la rémunération du DG de Grand Besançon Habitat est composée d'une part variable et d'une part forfaitaire.

La part variable allouée au DG est systématiquement et nettement inférieure au plafond légal de 15 % de la part forfaitaire. Cependant, deux irrégularités formelles ont été constatées dans son calcul. D'une part, le montant de la part variable versée au titre des années 2014 et 2015 n'a pas fait l'objet de délibérations du CA, comme le prévoit la réglementation⁶. Pour l'avenir, le CA devra veiller à approuver explicitement le montant de la part variable, et non seulement le taux appliqué. D'autre part, le montant de la part variable doit être déterminé en fonction d'objectifs et d'indicateurs préalablement définis par le CA sur proposition du président et notifiés par écrit au directeur général (DG) au plus tard au cours du premier trimestre de l'année au titre de laquelle elle se rapporte ou dans un délai de trois mois à compter de la date d'une nouvelle nomination intervenant en cours d'année. Or, si le contrat de travail du DG arrête trois objectifs pour l'exercice 2014, le CA, même après son renouvellement intervenu le 13 juin, n'a pas défini les

⁵ CCH article R. 421-13

⁶ Les objectifs fixés au DG et les indicateurs correspondants ont été fixés pour l'année 2015 lors de la séance du CA du 11 mars 2015 ; ceux pour l'année 2016 lors de sa séance du 22 mars 2016. Le taux et le montant de la part variable au titre de 2015 ont été notifiés au DG par avenant à son contrat de travail en date du 29 mars 2016, sans toutefois que le CA ne délibère formellement.

indicateurs correspondants. Néanmoins, une part variable, égale à 8 % de sa part forfaitaire, a donc été octroyée au DG, à verser en 2015⁷ au titre de la part variable de l'année 2014.

En réponse aux observations provisoires, l'office explique que si le CA n'a pas déterminé d'indicateurs en 2014, année de la prise de fonction du nouveau DG et du nouveau Président, c'est parce que ce dernier souhaitait prendre le temps de la réflexion et éviter de reconduire à l'identique les objectifs préalablement fixés au précédent DG. Cependant, pour éviter de pénaliser le nouveau DG à son arrivée, le CA a décidé de lui octroyer une part variable égale à 8 % au titre de l'année 2014. L'Agence relève que ces circonstances n'exonéraient pas le CA de définir, peu avant la fin de l'exercice au besoin, les indicateurs assortis aux objectifs arrêtés dans le contrat de travail du DG.

2.2.2 Évaluation de l'organisation et du management

2.2.2.1 Organisation

L'office a connu deux modifications successives de son organisation au cours des trois dernières années. D'une part, le poste de directeur général adjoint, créé en 2013 à l'initiative de la directrice générale précédente, a été supprimé en 2015. D'autre part, la direction « gestion locative et proximité », dont dépendaient trois agences territoriales, a été scindée en deux départements (« relation client et commercialisation » et « gestion décentralisée et proximité », ce dernier incluant désormais deux unités territoriales).

2.2.2.2 Management

Un plan d'actions pour la période 2013-2015 a été adopté par le CA lors de sa séance du 10 avril 2013. Partant des constats qu'il existait un décalage entre l'offre et la demande de logements, une fragilisation de la situation de nombreux ménages et un durcissement des relations entre bailleur et locataires, cinq principales orientations stratégiques ont été adoptées : proposer une offre de logements de qualité adaptée à la demande, réduire la vacance au minimum incompressible, déterminer les loyers et les charges au plus juste, établir une relation de confiance avec les locataires, développer l'esprit d'entreprise. Chacune de ces orientations a donné lieu à des fiches-actions.

A la suite de ce plan d'action, un projet d'entreprise a été élaboré et finalisé en mars 2016. Il prévoit notamment la réorganisation de la gestion de proximité (cf. §. 4.3.1), afin d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires (cf. § 4.3.3). Celui-ci a été présenté et débattu au sein du CA, puis mis en œuvre bien qu'il n'ait pas fait l'objet d'une validation formelle de sa part.

Un comité de direction mensuel, dont les décisions sont consignées dans un procès-verbal rédigé par le DG, a été instauré en 2014. Un tableau de bord mensuel regroupant des indicateurs synthétiques est diffusé à l'encadrement.

Entre juin 2015 et décembre 2016, un prestataire a accompagné l'office dans une démarche « qualité » (développement d'outils de suivi et de tableaux de bord, amélioration des méthodes de management) qui devrait aboutir à une demande de certification en 2017. L'office ne dispose pas d'un agent en charge du contrôle interne, mais ses procédures sont robustes.

⁷ Avenant au contrat de travail en date du 30 janvier 2015 faisant suite à une délibération du CA du 12 décembre 2014.

2.2.2.3 Ressources humaines

A fin 2015, l'office compte 130 agents représentant 126 ETP⁹. Le ratio du nombre d'emplois (hors part récupérable) pour 1 000 logements s'établit à 20,7 ETP, soit un niveau très proche de la médiane des OPH qui est de 20,4 en 2014¹⁰. GBH dispose d'effectifs comparativement plus importants pour la gestion de proximité, le gardiennage et le nettoyage (9,4 agents pour 1 000 logements pour un ratio médian à 6,0 salariés, bien qu'une partie du nettoyage soit encore assurée par les locataires).

La baisse apparente des agents de proximité est en partie imputable aux départs en retraite d'agents en situation de congé maladie de longue durée.

Effectifs	2010	2011	2012	2013	2014	2015
En équivalent temps plein	119,4	118,4	125,1	123,3	126,8	126,3
<i>Dont personnel administratif et technique</i>	<i>60,0</i>	<i>61,2</i>	<i>62,4</i>	<i>60,8</i>	<i>69,9</i>	<i>73,9</i>
<i>Dont personnel affecté à l'entretien du bâti et des logements</i>	<i>5,8</i>	<i>5,8</i>	<i>5,6</i>	<i>9,0</i>	<i>4,0</i>	<i>5,0</i>
<i>Dont personnel de proximité</i>	<i>53,6</i>	<i>51,4</i>	<i>57,1</i>	<i>53,6</i>	<i>52,9</i>	<i>47,4</i>

Depuis la mise en place du statut des OPH en 2007, les recrutements sont effectués en contrat de droit privé. En 2015, les agents de la fonction publique territoriale représentent 54 % des effectifs et les salariés de droit privé 46 %. Les fonctionnaires sont soumis au gel national de la revalorisation indiciaire. Pour les agents de droit privé, l'augmentation générale des salaires est arrêtée dans le cadre de la négociation annuelle des emplois et des salaires obligatoire (NAO). En vertu de l'accord signé en mai 2015, celle-ci oscille entre 0,8 % et 1,2 % selon les catégories. Des augmentations individuelles sont par ailleurs accordées à l'issue de l'évaluation annuelle des salariés et, pour les fonctionnaires, en fonction de leurs évolutions statutaires.

La masse salariale a fortement progressé en 2013 (+ 6,1 %) et 2014 (+ 8,7 %) sous l'effet de la revalorisation du régime indemnitaire des fonctionnaires en 2014, des augmentations individuelles, du recrutement d'un directeur général adjoint en 2013 et de l'importance des remplacements des personnels en arrêt maladie (principalement pour les agents de proximité). La masse salariale se stabilise en 2015, la NAO ne prévoyant une augmentation générale que de 0,99 % conforme aux accords nationaux.

Un projet d'accord d'intéressement négocié en 2016 devait être conclu avant la fin de l'année mais, faute d'accord entre la direction générale et les organisations syndicales, il n'a pas été signé.

L'absentéisme diminue fortement sur les deux derniers exercices suite au départ à la retraite, en 2014, de quatre salariés en congés pour longue maladie. L'effort en matière de formation professionnelle est satisfaisant, avec une moyenne de 2,9 jours par agent. Son coût (145 k€) représente 3,7 % de la masse salariale.

Les formations concernant un nombre important d'agents sont réalisées au siège de l'office afin de réduire les frais de déplacement. Une formation spécifique des agents à la gestion de l'agressivité et un soutien psychologique aux agents en contact avec le public sont proposés.

⁹ Equivalent temps plein

¹⁰ Dossier individuel de situation (DIS) 2014 établi par la fédération nationale des OPH

L'office ne dispose pas d'outils de gestion anticipative des emplois et des compétences mais un « comité ressources humaines » a été créé en mai 2016 pour développer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Pour l'emploi des personnes handicapées, l'office ne satisfait pas au seuil réglementaire (même si des salariés pouvant relever de ce statut pourraient y prétendre) : il ne dispose que de 4 emplois à ce titre (et 0,2 en équivalent pour des achats auprès d'ateliers protégés), alors qu'il devrait en avoir 7 pour atteindre le seuil légal de 6 %. L'office cotise donc à l'Agefiph¹² (8,8 k€ en 2015).

2.2.2.4 Politique d'achat

Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et de son décret d'application n° 201-360 du 25 mars 2016, l'office a appliqué les dispositions du code des marchés publics, par dérogation à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. Lors de sa séance du CA 27 juin 2016, le CA a approuvé la mise en application de la nouvelle ordonnance et a institué une commission d'appel d'offres à 5 membres qui ont été désignés lors de la séance du CA du 22 mars 2016, ainsi que deux commissions pour les marchés à procédure adaptée (une pour les marchés de travaux, fournitures courantes, services, prestations intellectuelles et conception-réalisation, et une autre pour les marchés de maîtrise d'œuvre, présidées par le DG) et un jury de concours. En outre, l'office a mis en place, à son initiative, un « collège marchés à procédure adaptée » constitué de trois membres et chargé de consigner les résultats de l'ouverture des plis pour les achats entre 25 000 et 90 000 € HT au moyen d'un rapport formalisé.

Lors de cette même séance, le CA a validé une grille pour les marchés (travaux, fournitures courantes, services, prestations intellectuelles) passés selon une procédure adaptée. Celle-ci définit les modes de publicité, de consultation, de jugement des offres, de passation et de validation de la commande, de traçabilité de la démarche.

L'office ne dispose pas d'un service « marchés », chaque service élaborant ses propres dossiers de consultation. Un progiciel d'aide à l'établissement des dossiers d'appel d'offres est utilisé par l'ensemble des services. Ceux-ci bénéficient en outre de l'appui du service chargé de la construction et de la maintenance, à l'origine de la plupart des appels d'offres lancés par l'office et qui dispose d'une expertise en la matière.

Le contrôle par sondage de plusieurs dossiers d'appels d'offres récents¹³, portant sur deux opérations de construction neuve et une opération de réhabilitation de logements locatifs sociaux, ainsi que sur la passation d'un contrat, opérés selon une procédure formalisée ou adaptée n'appelle aucune observation. Ceux-ci 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, CCAP, CCTP¹⁴ et actes d'engagement.

¹² Association pour la gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées

¹³ Opérations de construction neuve : 8 logements individuels, rue Louis Blazer à Besançon (montant prévisionnel : 982 k€ HT, 2014) et espace résidentiel social (117 logements) rue Mesnage à Besançon (montant prévisionnel : 6,77 M€ HT, 2011). Opération de réhabilitation : 113 logements 2, 2bis et 4 rue de Cologne à Besançon (montant prévisionnel : 2,29 M€ HT, 2014). Contrat : entretien d'aires de jeux et d'équipements sportifs (montant prévisionnel annuel : 4,1 k€, pour une durée de trois ans, 2015)

¹⁴ CCAP : cahier des clauses administratives particulières ; CCTP : cahier des clauses techniques particulières.

2.3 CONCLUSION

L'office exerce son activité sur le territoire de l'agglomération bisontine, à laquelle il est rattaché depuis le 1^{er} janvier 2017. Il intervient sur un marché immobilier globalement détendu. La ville de Besançon, dans laquelle se situe la quasi-totalité de son parc, concentre plus de 90 % du parc de logements locatifs sociaux et plus de 80 % de la population à bas revenus de l'agglomération.

L'assiduité des administrateurs aux réunions de l'actuel CA s'avère globalement insuffisante, certains administrateurs ne participant que très épisodiquement à ses séances. Par ailleurs, les conditions de rémunération du directeur général présentent quelques irrégularités formelles, qui ne remettent toutefois pas en cause sa régularité.

L'office a engagé, en 2014, une importante réorganisation de ses services destinée à améliorer la qualité de la relation à la clientèle et de la gestion de proximité. Par la suite, il a formalisé un projet d'entreprise et s'est engagé dans une démarche « qualité » dans l'objectif d'être certifié.

3. PATRIMOINE

3.1 CARACTERISTIQUES DU PATRIMOINE

3.1.1 Localisation et description du parc

A fin 2015, le parc de l'office est composé de 5 629 logements familiaux, dont 5 405 (96 %) sont situés sur le territoire de la commune de Besançon et 3 429 (61 %) dans les périmètres des QPV. 160 de ces logements sont répartis dans 32 copropriétés. Il s'agit de logements anciens situés dans le centre-ville de Besançon et ayant fait l'objet d'une acquisition-amélioration, ainsi que de logements récents acquis dans le cadre de la vente en l'état futur d'achèvement (Vefa). L'office n'exerce pas d'activité de syndic.

En plus des logements familiaux, l'office est propriétaire de neuf structures d'hébergement collectif (personnes âgées, étudiants, jeunes travailleurs, centres d'hébergement, résidences sociale) totalisant 561 équivalents-logements. Ces structures sont gérées par des tiers.

L'âge moyen du parc est élevé (37 ans) : 63 % des logements ont été construits avant 1980, 80 % avant 1990. Les logements individuels constituent moins de 4 % du patrimoine.

La structure du financement du patrimoine reflète cette ancienneté : 65 % des logements sont issus des modes de financement antérieurs à 1977 et ont fait l'objet d'un conventionnement ultérieur. La totalité du parc de l'office est conventionné.

Modes de financement	Anciens financements	Plus et équivalents	PLAI et équivalents	PLS	Autres financements
(en % des logements)	65,3	30,9	3,3	0,2	0,3

Le parc bénéficie d'une performance énergétique assez bonne au regard de son ancienneté : 62 % du parc est inscrit dans les classes énergétiques D et E, 36 % dans les classes énergétiques les plus performantes (A à C).

Consommation selon la classe énergétique	A	B	C	D	E	F	G
(en % des logements)	0,1	11,5	24,8	44,1	17,8	1,5	0,2

L'office est également propriétaires de 1 603 garages et emplacements de stationnement, ainsi que de 59 locaux commerciaux et professionnels.

3.1.2 Données sur la vacance et la rotation

Grand Besançon Habitat connaît une vacance locative ancienne et très élevée, qui oscille depuis 2013 entre 8 % et 12 % suivant la variation du stock de logements soustraits définitivement à la location et en attente de démolition. En septembre 2016, celui-ci concernait près de 300 logements, soit plus de 5 % du patrimoine et constituait la moitié de la vacance totale.

Logements vacants au 31 décembre	2013	2014	2015	(sept.) 2016
Soustrait à la location avant démolition	259	90	257	295
+ Vacance technique	13	22	22	113
+ Vacance commerciale	387	342	240	194
= Total	659	454	519	602

Si la vacance commerciale recule régulièrement, cette tendance doit être mise en perspective avec l'importance des logements provisoirement soustraits à la location pour travaux (une centaine en septembre 2016).

Logements vacants (%)	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015	30/09/2016
Taux de vacance « retiré du marché »	4,7	1,6	4,6	5,2
+ Taux de vacance commerciale	7,0	6,1	4,3	3,4
+ Taux de vacance technique	0,2	0,4	0,3	1,9
Taux de vacance global	11,9	8,1	9,2	10,5

Fin 2015, les QPV concentrent 88 % des logements vacants. Les trois ensembles résidentiels les plus touchés (Cité Brulard, Planoise-Epoisses, Clairs-Soleils) représentent plus des trois-quarts de la vacance locative. Celle-ci est particulièrement élevée à la Cité Brulard, où 220 logements, soit presque la moitié de cet ensemble résidentiel, sont soustraits du marché dans l'attente de leur démolition (cf. § 5.2.2 et 5.5).

Vacance au 31/12/2015	Cité Brûlard	Planoise - Epoisses	Clairs-Soleils
Nombre de logements	500	721	405
Retirés du marché	220	0	17
+ Vacant pour raison commerciale	27	29	42
+ Vacant pour raison technique	1	49	14
Total logements vacants	248	78	73
Taux de vacance (%)	49,6	10,8	18,0

Depuis 2012, l'office pratique des baisses de loyers à la relocation pour les logements durablement vacants. Une « cellule commerciale », créée en mai 2015 et animée par la responsable du département « relation client et commercialisation », associe les unités territoriales, le service communication, les attachés commerciaux et la direction de la construction et de la maintenance pour établir, tous les deux mois, un point sur la vacance et trouver des solutions aux difficultés de commercialisation. Quatre postes d'attachés commerciaux créés en 2015 sont affectés au département « relation clients et commercialisation » et placés dans les unités territoriales. Ces attachés sont chargés de prospecter la clientèle pour les ensembles résidentiels où la demande est la plus faible et d'assurer la relation avec les nouveaux ménages locataires pour une durée de trois mois après leur installation, incluant une visite à domicile si elle est souhaitée.

Pour accroître la réactivité des services, la périodicité de la commission d'attribution des logements a été modifiée (cf. § 4.2.3). Parallèlement, un important programme de réhabilitation du patrimoine a été entrepris dans le cadre du programme national de rénovation urbaine et le patrimoine obsolète a fait l'objet de démolitions (cf. § 5.2 et 5.5).

Le taux de rotation (hors mutations internes) est assez élevé (plus de 10 % depuis 2010), ce qui témoigne de la fluidité du marché.

Taux de rotation (%)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	13,3	13,1	14,2	14,0	13,1	12,1
Sans les mutations internes	10,2	10,5	11,5	nc	11,3	10,5

3.2 ACCESSIBILITE ECONOMIQUE DU PARC

3.2.1 Loyers

Les loyers pratiqués par l'office sont nettement inférieurs à l'ensemble des bailleurs sociaux bisontins : le loyer médian est inférieur de 10 %.

Loyers / maximum fixé par l'APL (% logts.) (2015)	Nombre de logements	Loyer mensuel en m ² de surface habitable		
		1 ^{er} quartile	médiane	3 ^e quartile
Grand Besançon Habitat	5 629	4,3	4,8	5,7
Unité urbaine de Besançon - tous bailleurs sociaux	14 789	4,7	5,3	6,1
France métropolitaine	4 113 103	4,8	5,5	6,4

La proportion de logements dont les loyers sont inférieurs au maximum pris en compte pour le calcul de l'aide personnalisée au logement (APL) est nettement supérieure à celle de l'ensemble des bailleurs sociaux du département du Doubs. Les loyers de 45 % du parc de l'office sont inférieurs de 20 % et plus à ces plafonds, contre 30 % en Franche-Comté et 27 % dans le Doubs. Seuls 17 % des logements sont affectés de loyers supérieurs à ces plafonds (23 % dans le Doubs et 23,5 % en Franche-Comté).

Loyers / maximum fixé par l'APL (% logts.) (2015)	Inférieur de plus de 20 %	Inférieur de 10 à 20 %	Inférieur de 0 à 10 %	Supérieur de 0 à 10 %	Supérieur de 10 à 20 %	Supérieur de plus de 20 %
Grand Besançon Habitat	45,6	19,6	9,5	8,4	8,3	8,6
Doubs	26,6	25,5	17,3	7,7	8,5	14,4
Franche- Comté	30,1	24,9	14,1	7,5	8,3	15,1
France métropolitaine	20,4	19,8	16,2	11,7	12,1	19,8

L'écart moyen entre les loyers pratiqués par l'office et les loyers plafonds est élevé (17 % au 31 décembre 2016).

Les augmentations annuelles de loyer ont été égales à celles de l'indice de référence des loyers (IRL) en 2012, 2015 et 2016 et inférieure en 2013. En revanche, lors de sa séance du 17 octobre 2013, le CA a approuvé une augmentation annuelle pour 2014 de 1,2 %, qui est supérieure à la progression de l'IRL (0,9 %), en méconnaissance de la réglementation applicable¹⁵.

En réponse aux observations provisoires, l'office affirme que cette augmentation de 1,2 % est purement formelle, celle-ci ayant été écartée pour respecter le plafond légal de 0,9 % applicable cette année-là, ce dont le CA a été informé lors de la séance du 17 octobre 2013 : « la proposition de hausse loyer de 1,2 %

¹⁵ « A compter du 1er janvier 2011 et jusqu'au 31 décembre 2016, par dérogation aux articles L.442-1 et L.445-4 du code de la construction et de l'habitation, la révision sur une année des loyers pratiqués mentionnés au même article L.442-1 pour les logements appartenant aux organismes mentionnés à l'article L.411-2 du même code ne peut excéder la variation de l'indice de référence des loyers définie au I de l'article 17-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs [...]. L'indice de référence des loyers à prendre en compte est celui du troisième trimestre de l'année précédente ». Par conséquent, la décision du CA est susceptible d'avoir entraîné depuis 2014 une surfacturation annuelle d'environ 96 k€, représentant 17 euros par ménage en moyenne. Calcul réalisé sur la base du montant annuel des loyers perçus en 2014 et du différentiel entre l'augmentation appliquée et l'augmentation maximale légale.

est compromise par l'IRL du 3^{ème} trimestre qui est de 0,9 %. » L'Agence rappelle que l'office est tenu de produire une information exempte d'ambiguïté, notamment lorsque les décisions du CA viennent, en apparence, contredire des dispositions légales.

3.2.2 Supplément de loyer de solidarité

146 logements entrant dans le champ d'application du supplément de loyer solidarité (SLS) étaient occupés en janvier 2015 par des ménages dont le revenu excédait le plafond de ressource réglementaire, ce qui représente 8,9 % des logements concernés. En outre, 9 ménages n'avaient pas répondu à l'enquête dans le délai prévu à l'art. L. 441-9 du CCH.

Des barèmes dérogatoires sont appliqués, conformément aux dispositions de l'article L.441-12 du CCH¹⁶. Le montant total perçu au titre du SLS en janvier 2015 s'élève à 3 032 euros.

3.2.3 Charges locatives

Le niveau moyen des charges (hors chauffage) s'élève à environ 11 euros par mètre carré de surface habitable, celui des charges de chauffage pour les logements équipés d'un mode de chauffage collectif à environ dix euros par mètre carré de surface habitable. Ces ratios sont modérés au regard de ceux publiés par l'observatoire national des charges¹⁷, auquel contribue Grand Besançon Habitat. Le surprovisionnement constaté au cours des deux années analysées est modéré pour les charges hors chauffage. Celui, plus important, constaté pour les charges de chauffage est fortement tributaire des aléas climatiques, les provisions d'une année étant établies sur la base des quittancements effectués au titre de l'année précédente.

Charges locatives – provisions et quittancement	2014	2015
Charges quittancées (hors chauffage) / m ² de surface habitable	11,17	11,04
Charges de chauffage quittancées / m ² de surface habitable	10,18	10,13
Sur-provisionnement - toutes charges (%)	13	11
Sur-provisionnement - hors chauffage (%)	10	7
Sur-provisionnement - chauffage (%)	19	17

L'ensemble des logements est pourvu de compteurs d'eau avec radio-relève tous les six mois et alerte en cas de surconsommation. Les équipements sont systématiquement pourvus d'économiseurs d'eau.

Les chaufferies collectives font l'objet d'un suivi des performances et d'un contrat d'intéressement avec obligation du respect des consommations-cibles. Depuis 2008, l'office procède au remplacement des matériels de chaufferie collective par des chaudières à condensation pour améliorer la performance énergétique et réduire les émissions de dioxyde de carbone. Il fait de même avec les chaudières individuelles depuis 2012.

En 2015, un projet d'observation des charges par poste de dépense et ensemble résidentiel a été initié, afin de mieux les maîtriser. Les consommations d'énergie font l'objet d'un suivi détaillé et un programme de réduction du coût de traitement des ordures ménagères a été mis en œuvre en 2016.

La récupération des frais de personnel de proximité auprès des locataires s'effectue conformément au décret en vigueur¹⁸ au taux de 100 % pour les agents effectuant exclusivement des tâches de nettoyage

¹⁶ Cet article prévoit qu'une convention d'utilité sociale conclue en application de l'article L.445-1 du CCH peut déroger aux dispositions générales de celui-ci, le cas échéant dans le respect du programme local de l'habitat lorsque celui-ci prévoit des dispositions relatives au supplément de loyer solidarité.

¹⁷ Données 2013 hors Ile-de-France pour les résidences collectives à facturation collective : 25,3 euros/m², dont 11,5 euros pour le chauffage et 13,8 euros pour les autres charges.

¹⁸ Décret n° 2008-1411 du 19 décembre 2008.

(« employés d'immeuble ») et au taux de 75 % pour les gardiens qui assurent également des tâches administratives.

2 300 logements (soit 40 % du parc) sont alimentés par un réseau de chauffage urbain à Planoise et dans le quartier des Hauts de Chazal.

3.3 CONCLUSION

Malgré son ancienneté (37 ans en moyenne), le parc bénéficie d'une assez bonne performance énergétique. L'office doit faire face à une vacance locative ancienne et élevée qui affecte particulièrement les groupes situés dans les QPV. Cependant, sous l'effet de diverses mesures, la vacance commerciale enregistre une baisse depuis 2014, de sorte que la hausse du taux de vacance total tient désormais à celle du nombre de logements soustraits à la location avant démolition.

Les loyers pratiqués par Grand Besançon Habitat sont en moyenne nettement inférieurs à l'ensemble des bailleurs sociaux bisontins et les charges locatives sont maîtrisées. Cependant, le CA a décidé, pour l'année 2014, d'une augmentation annuelle des loyers supérieure à l'augmentation maximale prévue par la réglementation.

4. POLITIQUE SOCIALE ET GESTION LOCATIVE

4.1 CARACTERISTIQUES DES POPULATIONS LOGEES

L'occupation du parc est caractérisée par un profil particulièrement social, quels que soient les critères de l'enquête d'occupation du parc social (OPS) retenus.

Occupation du parc social (%)	Pers. isolées	Ménages 3 enfants et +	Familles mono-parentales	Revenu < 20% *	Revenu < 60% *	Revenu > 100%*	Bénéficiaires d'APL+AL	Bénéficiaires minima sociaux
Grand Besançon Habitat (2014)	43,3	14,7	23,0	35,4	79,8	5,6	68,1	28,9
Grand Besançon Habitat (2012)	41,6	16,0	23,3	34,8	78,3	3,7	67,5	nc
Besançon (unité urbaine) (2012) (-)	40,5	9,3	15,2	26,6	64,8	8,3	50,5	nc
Doubs (2012) (-)	39,9	9,4	17,0	24,6	64,5	8,4	50,6	23,6
Franche-Comté (2012) (-)	40,6	9,8	18,8	23,7	64,9	8,4	52,6	22,2

* : Revenus des locataires en comparaison du plafond de ressources PLUS pour l'accès au logement social. (-) : en l'absence de disponibilité des données pour l'année 2014

4.2 ACCES AU LOGEMENT

4.2.1 Connaissance de la demande

Depuis le 1^{er} juin 2014, tous les bailleurs sociaux de Bourgogne et de Franche Comté adhèrent à l'association qui gère le fichier partagé de la demande et qui est agréée par l'Etat pour délivrer le numéro unique d'enregistrement. Les données issues du tableau de bord édité fin 2015 par ce gestionnaire indiquent que 5 197 demandes étaient enregistrées à cette date sur le territoire du Grand Besançon, dont 2 440 demandes de mutation (47 % des demandes). L'ancienneté de la demande est plus importante quand elle concerne des mutations (38 % déposées depuis plus de 12 mois) que lorsqu'il s'agit de demandes externes (20 % déposées depuis plus

de 12 mois).

4.2.2 Politique d'occupation du parc de l'organisme

Depuis 2015, une convention conclue entre le Conseil départemental et l'ensemble des bailleurs sociaux fixe à chacun d'entre eux un contingent annuel d'attributions en faveur des ménages les plus défavorisés. Ce contingent est de 30 attributions pour Grand Besançon Habitat, qui le réalise pleinement (cf. 4.2.3.2).

Depuis la création du dispositif, 38 ménages se sont vus attribuer un logement au titre du droit au logement opposable (Dalo), auxquels s'ajoutent 23 ménages qui ont décliné la proposition qui leur avait été faite dans ce cadre.

L'office loue 94 logements à des associations œuvrant pour l'insertion par le logement des ménages les plus défavorisés. Ces logements font l'objet d'une sous-location à leurs occupants. Le « bail glissant » a été supprimé et remplacé par le « logement accompagné », dispositif en vertu duquel les occupants sont titulaires d'un contrat de location dès leur entrée dans les lieux et bénéficient d'un accompagnement social adapté.

4.2.3 Gestion des attributions

4.2.3.1 Analyse de la gestion des attributions

Le CA de l'office a validé, lors de sa séance du 11 mars 2015, le nouveau règlement intérieur de la Cal. Celle-ci est hebdomadaire depuis janvier 2014. Elle est composée de six membres avec voix délibérative désignés parmi les administrateurs de l'office (l'un d'entre eux ayant la qualité de représentant des locataires), ainsi que du maire (ou son représentant) de la commune dans laquelle sont situés les logements à attribuer. Elle comporte également des membres avec voix consultative : un représentant des organismes bénéficiant de l'agrément relatif à l'ingénierie sociale, financière et technique prévue à l'article L. 365-3 du CCH, les présidents (ou leurs représentants) des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat, le représentant de l'Etat dans le département (ou son représentant) et, à la demande du président de la Cal, un représentant des centres communaux d'action sociale ou un représentant du service chargé de l'action sanitaire et sociale du conseil départemental.

La Cal rend compte de son activité une fois par an au CA (art. 14). L'examen des attributions réalisées en 2015 n'a révélé aucun dépassement des plafonds de ressources. Celui d'un échantillon de procès-verbaux de Cal tenues au premier semestre 2016 n'a révélé aucun manquement à la réglementation.

Le CA a approuvé un nouveau règlement de la Cal le 11 mars 2015. En revanche, il n'a pas encore formellement défini les orientations de la politique d'attribution encadrant l'activité de la Cal. Jusqu'à la fin de l'année 2013, l'office disposait toutefois d'une charte approuvée par le CA, qui fixait les orientations pour l'attribution des logements. Toutefois, celle-ci a été abandonnée dans la mesure où le critère d'ancienneté pris en compte avait pour effet de créer de la vacance en suscitant de nombreux refus des demandeurs dont la demande pouvait parfois être très ancienne. En réponse aux observations provisoires, l'office indique qu'une convention intercommunale du logement, dont les dispositions sont conformes à la loi « Egalité et citoyenneté » est en cours d'élaboration.

4.2.3.2 Gestion des contingents

38 % du parc de l'office fait l'objet d'une réservation.

Réservataire	Nombre de logements	% du parc
Etat - contingent préfectoral pour le logement des défavorisés	1 508	26,8
+ Etat – contingent préfectoral pour le logement des fonctionnaires	185	3,3
+ Collecteur d'Action Logement Logilia	253	4,5
+ Conseil départemental du Doubs	151	2,7
+ Ville de Besançon	41	0,7
= Total	2 138	38,0

4.3 QUALITE DU SERVICE RENDU AUX LOCATAIRES

4.3.1 Organisation de la gestion locative et de proximité

Diverses mesures ont été prises depuis 2014 pour améliorer la qualité de la relation avec la clientèle et de la gestion de proximité :

- La gestion locative, qui était éclatée entre plusieurs départements, a été réorganisée avec la création, fin 2015, d'un département de la gestion décentralisée et de la proximité ;
- Les unités territoriales créées en 2014 ont vu leurs horaires d'ouverture au public s'élargir ;
- Une « cellule communication et qualité » a été créée début 2016 (cf. § 4.3.3) ;
- Un agent de prévention, issu du quartier, est entré en fonction en 2015 à Clairs-Soleils, où la vacance se développait dans les logements neufs.

Les unités territoriales, dotées respectivement de 26 agents (unité territoriale ouest) et 27 agents (unité territoriale centre-est)¹⁹, soit au total environ la moitié du personnel de l'office, sont chargées de la relation avec la clientèle, de l'entretien courant et des petites interventions techniques dans les parties communes, ainsi que de la rénovation, lorsqu'elle s'avère nécessaire, des logements avant leur remise en location. Le gros entretien et le remplacement des composants sont assurés par le pôle « maintenance » localisé au siège de l'office. A sa libération, le chargé de gestion technique estime le délai de remise en état du logement et transmet une fiche signalétique à l'attaché commercial chargé de sa relocation (cf. § 3.1.2).

Les réclamations techniques font l'objet d'une procédure écrite. Leur traitement est assez performant. En particulier, le respect des délais contractuels d'intervention fait l'objet d'un suivi et d'une relance des entreprises s'ils ne sont pas respectés. Depuis le 1er juillet 2016, un prestataire externe est chargé, hors des heures d'ouverture des locaux de l'office, d'assurer la réception, le traitement et l'exploitation de la totalité des appels entrants ayant trait à des demandes d'intervention techniques.

Un « espace locataire » sur le site internet de l'office est en cours de développement pour une mise à disposition en 2017. Cet espace permettra notamment à chaque locataire de dialoguer avec l'office, de disposer d'un compte retraçant sa situation locative et les interventions opérées dans son logement.

Les agents de proximité utilisent depuis septembre 2015 une « fiche qualité secteur » pour recenser les interventions techniques non urgentes mais nécessaires, ainsi qu'une « fiche d'incivilité » pour constater les anomalies et dégradations constatées.

Depuis juin 2016, un nouveau dispositif de tranquillité résidentielle a été mis en place dans les QPV par quatre bailleurs bisontins (Grand Besançon Habitat, Neolia, SAIEMB Logement et Habitat 25) en substitution de celui précédemment mis en place par la ville de Besançon. Un groupement de commande,

¹⁹ Dont 17 « employés d'immeubles » dans chaque agence.

dont Grand Besançon Habitat est le coordinateur, a été constitué à cet effet. Deux binômes de correspondants de nuit, dont un oeuvrant exclusivement dans le quartier de Planoise, sont en place.

Un programme de vidéo protection pour 19 ensembles résidentiels dans les quartiers Epoisses, Brulard, Clairs-Soleils et Parc/Europe, ainsi que dans trois parcs de stationnement, a été validé par la commission départementale de préfecture en novembre 2015. La première tranche de ce programme a été réalisée en 2016 ; la date de réalisation de la seconde n'est pas arrêtée à la fin 2016.

4.3.2 Satisfaction des locataires

L'office procède à la réalisation d'une enquête triennale de satisfaction. La dernière enquête²⁰, menée en 2014, enregistre un taux global de satisfaction de 84 %, en légère hausse par rapport à l'enquête précédente, menée en 2011. De cette enquête, ressortent les constats suivants :

- un patrimoine de qualité correcte, mais nécessitant encore des remises à niveau importantes de certains équipements, malgré une amélioration significative depuis 2011 grâce aux programmes de réhabilitation et de gros entretien ;
- une amélioration de la propreté des parties communes, de l'état des équipements et de la qualité des interventions techniques ;
- une relation avec les locataires globalement satisfaisante, quoique le traitement des demandes techniques puisse être encore amélioré ;
- une qualité générale d'information en amélioration, mais un déficit persistant d'informations pratiques sur la vie du locataire (travaux locatifs, contrats d'entretien, etc.).

Depuis 2015, l'office a développé des dispositifs complémentaires pour apprécier la qualité de ses interventions, dont en particulier une enquête de satisfaction auprès des nouveaux entrants et une enquête sur les demandes d'intervention technique ayant engendré des travaux dans le logement, toutes deux réalisées selon une périodicité quadrimestrielle. Une enquête réalisée après chaque opération de réhabilitation sera instaurée en 2017.

Le pôle « communication - qualité », créé également en 2015, est chargé de la supervision de ces enquêtes, de leur exploitation, ainsi que de la diffusion de leurs résultats au sein de l'office (départements « relation client » et « gestion décentralisée et proximité », unités territoriales, direction générale). Les résultats de l'enquête sur les demandes d'intervention technique sont notamment exploités pour une analyse par corps de métier et pour améliorer la procédure.

4.3.3 Concertation locative

Le conseil de concertation locative est composé du DG, du directeur du service de la gestion décentralisée et de la proximité et de trois autres représentants de l'office, ainsi que d'un membre du CA et de deux membres désignés par chacune des associations de locataires, soit six représentants des locataires.

Le plan de concertation locative a été adopté par le CA le 26 octobre 2015 pour la période 2016-2019. Il prévoit une enveloppe globale de 1,5 euro par logement géré, ainsi qu'un fonds d'initiatives locales doté d'un budget de 2 000 euros distribué aux associations menant des actions auprès des locataires de l'office. Un bilan annuel de la concertation locative est intégré au rapport annuel d'activité.

²⁰ 450 enquêtes réalisées, à partir de 3 016 contacts, 2 419 n'ayant pas abouti.

4.4 SUIVI DES CREANCES LOCATIVES

Fin 2015, le total des créances locatives représente 19,8 % des loyers et charges appelés, soit un niveau toujours nettement supérieur à la médiane des OPH de province (13,8 % en 2014²¹). L'office demeure pénalisé par un stock important de créances douteuses sur les locataires partis. Le coût des impayés est évalué au paragraphe 6.2.1.2.

Créances locatives	2011	2012	2013	2014	2015
Créances non douteuses (dont terme échu de décembre)	1 824	1 644	1 705	1 905	1 572
+ Créances douteuses (compte 416)	3 150	3 440	3 279	3 679	3 968
<i>dont locataires partis</i>	1 787	1 939	2 440	2 351	2 686
+ Créances locatives passées en pertes au cours de l'exercice	233	248	506	187	375
= Total des créances locataires au 31/12/N	5 207	5 332	5 491	5 771	5 916
Total des créances en % du quittance annuel	19,2 %	18,4 %	18,4 %	19,4 %	19,8 %
Médiane OPH de province	13,0 %	13,2 %	13,6 %	13,8 %	NC

Depuis novembre 2015, suite à la réorganisation des services, le suivi des créances locatives sur les locataires présents est assuré par le département de la gestion décentralisée et de la proximité qui comprend les deux unités territoriales, le pôle social-précontentieux et le pôle contentieux. Le nouvel organigramme a conduit au transfert des quatre conseillères sociales qui dépendaient précédemment du département en charge de la gestion locative au pôle social-précontentieux dont le directeur a finalisé la procédure de traitement des impayés et des troubles de voisinage. Ces documents pourraient être utilement intégrés dans la prochaine convention d'utilité sociale (la Cus actuelle n'abordant le problème des impayés que sous l'angle de la prévention des expulsions).

La procédure pré-contentieuse repose sur une relance systématique de tous les locataires présentant une situation débitrice avant la fin du mois suivant la nouvelle échéance. Dès cette relance effectuée, et dès lors que le locataire se manifeste, la mise en place d'un plan d'apurement de la dette est systématiquement recherchée. Le deuxième mois, les conseillères sociales contactent les débiteurs par téléphone ou/et par mail pour un rendez-vous permettant d'analyser leur situation. Les données ci-après témoignent des actions engagées par l'office dans la phase amiable.

Actions amiables et procédures de surendettement	2013	2014	2015
Lettres de relance 1 ^{er} mois (recensées depuis mai 2015)	-	-	2 504
Lettres de relance 2 ^{ème} mois (idem)	-	-	448
Plans d'apurement en cours au 31 décembre	-	446	585
Dossiers de surendettement « Banque de France »	40	47	38
Procédures de rétablissement personnel	48	17	7

Le passage de la phase du traitement amiable (mise en place de plans d'apurement de la dette et mobilisation des différents garants) à la phase contentieuse est réalisé pour les locataires présentant 3 mois d'impayés pour un montant supérieur à 456 €. Désormais, la CCAPEX²² est saisie dès la notification d'un commandement de payer par huissier de justice conformément aux nouvelles dispositions de la loi Alur. Le nombre de procédures contentieuses (à partir de l'assignation) sont stables sur la période étudiée.

²¹ Source : ratios Bolero pour Base d'Observation du Logement, Etude et Référencement des Organismes : base de données du ministère du logement intégrant les données comptables et patrimoniales des organismes d'HLM transmises chaque année via l'application internet Harmonia.

²² Commission de coordination des actions de prévention des expulsions, co-présidée par le Préfet et le Président du Conseil Départemental du Doubs

Actions contentieuses	2013	2014	2015
Commandements de payer	240	247	119
Assignations	102	91	100
Jugements résiliation de bail	54	94	58
Jugements délai de paiement accordé	28	20	33
Commandements de quitter les lieux	93	96	63
Expulsions effectives	13	12	11

L'accord partenarial (cf. § 6.1 organisation de la comptabilité) met en avant la nécessité de renforcer l'établissement de plans d'apurement dès le départ du locataire. Les admissions en non-valeur sont présentées deux fois par an au conseil d'administration. En dépit du renforcement déjà opéré entre l'ordonnateur et le comptable public, le recouvrement des locataires partis n'a pas permis d'améliorer le niveau des impayés. En réponse aux observations provisoires, l'office explique pour partie ce constat par la diminution du personnel du comptable affecté au suivi des créances locataires.

4.5 CONCLUSION

L'occupation du parc de Grand Besançon Habitat est caractérisée par un profil particulièrement social. Diverses mesures ont été prises depuis 2014 pour améliorer la qualité de la relation avec la clientèle et de la gestion de proximité. L'office s'est notamment doté d'outils complémentaires pour apprécier la qualité de ses interventions.

Pour autant, quelques manquements ont été constatés : le CA n'a pas formellement arrêté les orientations de sa politique d'attribution et le diagnostic de performance énergétique n'est pas annexé au contrat de location.

5. STRATEGIE PATRIMONIALE

5.1 ANALYSE DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE

5.1.1 Stratégie générale

Le plan stratégique de patrimoine (PSP) pour la période 2008-2015, qui a été approuvé par le CA lors de sa séance du 16 décembre 2008 prévoyait la démolition de six ensembles résidentiels totalisant 600 logements, soit près de 10 % du parc, la construction de 571 logements (soit 70 logements par an en moyenne), ainsi que la réhabilitation de 1 580 logements, soit 25 % du patrimoine. Par ailleurs, 60 logements avaient été identifiés pour une cession à l'unité. La réalisation de ce programme nécessitait un budget prévisionnel d'investissement d'un montant de 95 millions d'euros, auquel s'ajoutait un effort de remplacement de composants de 12 millions d'euros, soit un investissement total annuel moyen de 13,4 millions d'euros.

La convention d'utilité sociale (Cus) couvrant la période 2011-2016 fixe les objectifs suivants :

- démolition de 549 logements (270 logements à Planoise et 279 logements à Fontaine Ecu) ;
- livraison de 511 à 591 logements ;
- réhabilitation de 1 231 logements (dont 772 logements dans le cadre de programme de rénovation urbaine de Planoise) ;
- mise en vente de 38 logements (32 logements Tour 110 Chalezeule à Besançon, 6 logements, route de Thoraise à Boussières) (cf. § 5.6).

Ces objectifs sont adaptés à l'évolution de la demande sur le territoire. Ils sont également cohérents avec le programme inscrit au PSP, à l'exception des cessions de logements, qui donnent lieu à moins de mises en vente.

Le projet de PSP pour la période 2016-2025, qui s'inscrit dans la continuité du précédent, s'articule autour de cinq objectifs :

- Améliorer l'accessibilité du parc et l'adapter au vieillissement de la population (la moitié du patrimoine en 2025, contre un tiers actuellement) ;
- Prendre en compte les enjeux énergétiques et de précarité, en visant un gain de 20 % par rapport au niveau actuel de consommation ;
- Diversifier et ajuster l'offre de logements pour mieux répondre à la demande de logements plus petits (T2 et T3) : 751 logements neufs devraient ainsi être livrés sur la période (soit 75 par an en moyenne) ;
- Améliorer le patrimoine existant et démolir le patrimoine obsolète : 1 109 logements (soit près de 20 % du parc) feront l'objet d'une réhabilitation lourde et 580 logements (soit près de 10 % du patrimoine) seront démolis, dont 500 à la Cité Brulard (cf. § 5.5) ;
- Prendre en compte les parcours résidentiels en favorisant notamment l'accession sociale à la propriété : un objectif de cession de 32 logements est fixé sur la période.

Le patrimoine de l'office devrait ainsi légèrement progresser entre 2015 et 2025, passant de 6 190 à 6 329 équivalents logements, ce qui est cohérent avec l'évolution de la demande de logements sociaux.

L'office se fixe un effort annuel de 0,8 M€ pour l'entretien courant, de 2,5 M€ pour le gros entretien et de 1 M€ pour le remplacement de composants, soit un budget annuel de maintenance de 4,3 M€ équivalent au niveau actuel (cf. § 6.2.1.3), mais avec un patrimoine rajeuni et modernisé.

Ce projet de PSP, dont le coût prévisionnel total s'élève à 144,5 M€ hors dépenses de maintenance et produits de cession (cf. § 6.3), ne pourra toutefois faire l'objet d'une finalisation et d'une validation par le CA qu'une fois connues les conditions de financement des projets élaborés pour la Cité Brulard et Planoise (cf. § 5.5).

5.1.2 Politique de développement durable

La réalisation d'économies d'énergie, qui permet de réduire le montant des charges locatives, constitue un des axes stratégiques du PSP de l'office. Trois des quatre opérations de réhabilitation réalisées entre 2010 et 2014 ont obtenu le label BBC²³, soit 420 des 640 logements réhabilités (65 %). Par ailleurs, l'office a remporté le « Trophée Qualité Gaz naturel »²⁴ en 2015 (catégorie « performance énergétique - neuf ») pour la réalisation de la résidence Agora, équipement collectif d'hébergement de 117 logements.

5.2 ÉVOLUTION DU PATRIMOINE

5.2.1 Offre nouvelle

En dépit d'importantes mises en service, le parc de l'office a progressé de moins de 1% entre 2010 et 2015, compte tenu des importantes démolitions réalisées.

Evolution du patrimoine	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Logements	5 585	5 663	5 772	5 558	5 586	5 629
Equivalents logements	550	550	550	550	550	561
Total	6 135	6 213	6 322	6 108	6 136	6 190

²³ Bâtiment basse consommation.

²⁴ Créé par l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) et Gaz Réseau Distribution France (GRDF)

Près de 500 logements familiaux ont été livrés au cours de la même période, soit une moyenne annuelle de plus de 80 logements : 276 de ces logements (55 %), ainsi qu'une résidence sociale représentant 117 équivalents-logements, ont été financés par l'Anru dans le cadre du dispositif de démolition-reconstruction du patrimoine.

Logements mis en service	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	12	211	133	63	30	47
Dont financé dans le cadre de l'ANRU	0	172	75	29	0	0

Le rythme de livraisons de logements constaté entre 2010 et 2015 est conforme à l'objectif défini par le PSP (cf. § 5.1)

5.2.2 Démolitions

L'office a mené une politique de démolition très active dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU) : 549 logements, chiffre identique à celui annoncé dans le PSP et représentant 10 % du patrimoine de l'office, ont ainsi été démolis entre 2010 et 2015 : 132 logements à Planoise en 2011, 270 logements à Fontaine Ecu en 2013-2014 et 147 logements à Planoise en 2015.

Ce programme est appelé à se poursuivre (§ 5.5).

5.2.3 Réhabilitations

Parallèlement à la démolition de la fraction la plus obsolète de son parc, l'office a entrepris de le moderniser : 837 logements (soit 15 % du parc) ont fait l'objet d'une réhabilitation entre 2010 et 2015, pour un coût global de 16,9 millions d'euros, soit 20 k€ par logement en moyenne. 369 de ces logements ont bénéficié d'une réhabilitation thermique à la norme BBC²⁵ dans le quartier de Planoise. 90 % de ce programme a été réalisé dans le cadre du PNRU.

5.3 EXERCICE DE LA FONCTION MAITRISE D'OUVRAGE

L'office ne s'est pas doté d'un comité d'engagement, les projets d'investissement faisant directement l'objet d'une validation par le CA.

Une « cellule de développement » pilotée par la direction de la construction et de la maintenance associe l'ensemble des chefs de service et se réunit tous les deux mois pour faire le point sur les opérations en cours, les opérations à l'étude et les gros travaux.

Le prix de revient des opérations mises en service entre 2011 et 2015 s'élève en moyenne à 1 894 euros par mètre carré de surface habitable, ratio inférieur à celui constaté pour l'ensemble des organismes HLM en 2015²⁶. Selon les opérations, ces prix sont compris entre 1 700 et 2 300 euros par mètre carré de surface habitable. Ces chiffres témoignent d'une bonne maîtrise des coûts de réalisation des opérations, tant en construction neuve qu'en acquisition-amélioration.

²⁵ Bâtiment basse consommation.

²⁶ 2 100 euros par mètre carré de surface habitable.

5.4 MAINTENANCE DU PARC

5.4.1 Entretien du patrimoine

L'effort d'entretien du patrimoine est légèrement inférieur à la médiane des OPH (cf. § 6.2 .1.3). Le CA valide chaque année un programme quadriennal d'entretien du patrimoine. Son budget s'élève à un million d'euros pour 2016 et les années suivantes, auquel s'ajoute 240 k€ pour travaux non programmés (dont la moitié pour des travaux d'amélioration de l'accessibilité des logements ayant concerné 29 logements en 2015 et 226 logements au total). Une dotation annuelle de 1 million d'euros est par ailleurs affectée au remplacement des composants.

L'office est doté d'une petite régie employant deux équivalents temps plein.

Si l'office a réalisé un diagnostic détaillé de l'état technique du parc en 2008-2010, il n'a toutefois pas constitué une base de données adaptée à la maintenance du patrimoine. En outre, une fiche de synthèse des besoins techniques est établie pour chaque ensemble résidentiel, mais sans qu'y soit porté l'historique des interventions antérieures. Les deux agents chargés de la supervision de la maintenance ont une très bonne connaissance du patrimoine, mais leur départ en retraite devant intervenir prochainement, l'office est exposé à un risque de perte de connaissances insuffisamment formalisées.

La visite de patrimoine effectuée sur un échantillon représentatif du patrimoine a révélé une bonne qualité d'entretien courant du patrimoine. Cependant, dans le quartier de Clairs-Soleils, certains paliers et halls d'entrée sont encombrés par des objets déposés par les locataires et par des deux-roues. Des dégradations (boîtes à lettres, portes d'ascenseurs et de garages) y ont également été constatées.

5.4.2 Exploitation du patrimoine

Les diagnostics de performance énergétique sont réalisés pour l'ensemble du patrimoine.

La mise à la norme 2013 des 144 appareils du parc d'ascenseurs a été réalisée. Un contrôle quinquennal de l'ensemble de ce parc est établi, le dernier contrôle ayant été effectué en 2016.

La réglementation oblige les organismes à effectuer un repérage des matériaux susceptibles de contenir de l'amiante figurant dans la liste A (faux-plafonds, flocages, calorifugeages) et à réaliser des diagnostics techniques amiante (DTA) dans les parties communes et, pour les logements, des dossiers amiantes en parties privatives (DA-PP) (décret n° 2011-629 du 3 juin 2011). A fin 2015, 5 099 logements (82 % du parc) ont fait l'objet d'un diagnostic technique amiante (DTA) pour les parties communes. Les deux tiers du parc diagnostiqué (soit 3 399 logements) présentent de l'amiante dans les parties communes. En revanche, au 31 décembre 2015, seuls 136 logements ont fait l'objet d'un diagnostic amiante parties privatives (DA-PP), pourtant obligatoires aux termes du décret n° 2011-629.

En réponse aux observations provisoires, l'office explique avoir opté pour des diagnostics « *au fil de l'eau dans les logements vacants préalablement à la relocation et dans un contexte d'expertise avant travaux* »²⁷ dans le souci d'optimiser les ressources financières et dans l'attente de l'évolution de la réglementation qu'il juge inadaptée, « *les matériaux recherchés se trouv[ant], par nature et au vu de notre expérience, dans les parties communes et non dans les logements.* » Au demeurant, il relève qu'aucune présence d'amiante n'a été détectée aux termes des DA-PP réalisés dans les logements au risque de « *laisser à penser aux locataires que tout risque est exclus, ce qui peut ne pas être le cas* ». L'office estime toutefois avoir pris la mesure du risque amiante et précise s'être doté, en 2014, d'un chef de projet dédié qui propose et suit la mise en œuvre de la politique en la matière.

²⁷ Depuis le 1^{er} janvier 2015, un marché à bons de commande est exécuté pour le repérage avant travaux par les entreprises.

5.5 RENOVATION URBAINE

L'office était engagé dans deux programmes au titre du programme national de rénovation urbaine (PNRU) :

- le programme de rénovation urbaine (PRU) de Clairs-Soleils, qui prévoyait la déconstruction de 320 logements (dont 88 logements en foyer), la reconstruction de 157 logements, la réhabilitation de 145 logements et la réalisation d'un programme d'accession sociale de 32 logements, a été mené à son terme en 2013 ;
- le PRU de Planoise, qui prévoyait la déconstruction de 279 logements, la reconstruction de 274 logements (dont 25 en maison relais²⁸) et la réhabilitation de 854 logements (dont 82 logements en foyer), a été achevé en 2016.

Les quartiers de Planoise et de Cité Brulard sont inscrits au protocole de préfiguration du nouveau programme de renouvellement urbain pour la ville de Besançon signé en avril 2016, respectivement au titre de projet d'intérêt national et régional. Ce protocole permet le lancement d'une phase d'études de 18 mois destinée à élaborer les programmes opérationnels et à déterminer les moyens nécessaires à leur réalisation, ceux-ci faisant l'objet d'une convention future. A Planoise, l'objectif est de parachever la restructuration d'une partie de la ville où vit 17 % de la population bisontine. La Cité Brulard (500 logements) concentre de graves difficultés. Les violences urbaines et les dégradations que la cité a connues depuis 2014 y ont considérablement aggravé la vacance (cf. § 3.1.2). Plusieurs agressions contre le personnel de l'office l'ont amené à fermer l'agence qu'il avait implantée dans le quartier. La démolition de deux bâtiments est d'ores et déjà planifiée. Celle d'un troisième et dernier bâtiment est inscrite dans le protocole de préfiguration du NPNRU et dans le projet de la nouvelle Cus qui entrera en application en 2017, mais celle-ci n'a pas encore été validée par le CA. Le coût global du projet est estimé à 11 millions d'euros.

5.6 VENTES DE PATRIMOINE A L'UNITE

L'office n'a mis en place de stratégie clairement définie et effective pour les cessions de logements aux particuliers. Le nombre de logements mis en commercialisation est nettement inférieur au stock de logements identifiés à cette fin dans le PSP (cf. § 5.1.1). Néanmoins, les deux programmes mis en commercialisation sont conformes à l'objectif inscrit dans la Cus :

- La commercialisation, après réhabilitation, de la tour 110 Chalezeule (32 logements T4, PRU de Clairs-Soleils) a été lancée début avril 2012. Cinq logements ont été vendus en 2012-2013, aucun depuis lors, malgré une baisse des prix de vente et la mise en place en 2016, avec l'aide d'un notaire, d'un dispositif *ad hoc* de location-accession.
- La commercialisation de la Cité des Papeteries à Boussières (6 logements) a débuté en 2014 : deux logements ont été vendus en 2015.

Seuls sept logements ont été vendus à ce jour, dont quatre à des locataires de l'office. Le prix moyen de cession de ces logements est de 1 086 euros par mètre carré de surface habitable.

Les orientations de la politique de vente de logements aux personnes physiques ne font pas fait l'objet d'une délibération annuelle du CA en méconnaissance de l'article L. 443-7 du CCH. Par conséquent, aucun document ne mentionne les conditions, notamment tarifaires, dans lesquelles l'office entend commercialiser les logements identifiés à la vente. Ce défaut de formalisme est d'autant plus pénalisant qu'il existe un écart entre le programme de cession acté dans la CUS, sur laquelle le CA a délibéré, et le PSP. En effet, bien que le PSP identifie quatre programmes, totalisant 60 logements, à mettre en vente,

²⁸ Les maisons relais constituent une forme d'habitat adapté pour répondre aux besoins des personnes à faible niveau de ressources en situation d'isolement ou d'exclusion sociale et qui se trouvent dans l'incapacité d'intégrer à court terme un logement ordinaire.

seuls deux programmes, totalisant 38 logements, sont inscrits à ce titre dans la Cus.

En réponse aux observations provisoires, l'office indique que, dans le cadre des orientations du nouveau PSP qui doit être approuvé le 13 juin 2017, le CA se prononcera sur sa politique de vente.

5.7 CONCLUSION

Grand Besançon Habitat a engagé, principalement dans le cadre du programme national pour la rénovation urbaine, une profonde transformation de son patrimoine. Malgré un rythme de construction soutenu et conforme à l'objectif du PSP défini pour la période 2008-2015, son patrimoine est globalement resté stable sous l'effet d'un important programme de démolitions. L'office a également réalisé un programme ambitieux de modernisation de la fraction de son parc la moins attractive, destiné notamment à améliorer sa performance énergétique.

L'office dispose d'une maîtrise d'ouvrage de qualité. L'organisme doit achever les dossiers amiante des parties privatives de ses logements. De plus, le CA doit exercer la plénitude ses prérogatives en matière de vente de logements de l'office aux particuliers, dont les résultats sont par ailleurs limités.

La validation du nouveau PSP réalisé en 2016 reste tributaire des conditions de financement des projets élaborés pour la Cité Brulard et Planoise, inscrits au nouveau programme national pour le renouvellement urbain.

6. TENUE DE LA COMPTABILITE ET ANALYSE FINANCIERE

6.1 TENUE DE LA COMPTABILITE

La gestion comptable de l'office est assurée par la Trésorerie du Grand Besançon qui a fait l'objet d'un audit par la mission départementale risques et audit de la DDFIP²⁹ du Doubs sur l'ensemble des secteurs liés à la gestion de GBH. Ce contrôle a été clôturé et a fait l'objet d'une restitution au comptable public le 23 juin 2016. Ce rapport, qui intervient peu de temps après la signature, en novembre 2015, d'une convention d'engagement partenarial avec la DGFIP³⁰, propose des pistes d'amélioration sur lesquelles le comptable pourra s'appuyer pour remédier aux points faibles identifiés dans le cadre de l'audit. En réponse aux observations provisoires, l'office indique que la dégradation du recouvrement (cf. § 4.4) pourrait le conduire à opter pour un passage en comptabilité commerciale afin de mieux piloter l'ensemble de la chaîne du recouvrement.

6.1.1 Le poste comptable de la Trésorerie du Grand Besançon

L'organisation du poste en trois secteurs (dépenses/recettes/comptabilité) permet une séparation des tâches qui sécurise les opérations. Le contrôle interne est développé et formalisé.

Le visa des dépenses est de qualité bien que les plans du contrôle hiérarchisé de la dépense ne soient pas actualisés. Les emprunts sont correctement suivis dans l'application Helios³¹. La régie d'avances fait l'objet

²⁹ Direction départementale des finances publiques.

³⁰ Direction générale des finances publiques - la convention a été signée entre l'OPH et la DGFIP représentée par la directrice régionale des finances publiques de Franche-Comté et du Doubs

³¹ Application informatique de la direction générale des finances publiques dédiée au secteur local

d'un bon suivi administratif et comptable. Cependant, des frais de parking (non prévus dans la liste des dépenses autorisées) ont fait l'objet de remboursements.

Le recouvrement des recettes donne lieu à une bonne collaboration avec les services de l'office. En revanche, le visa des titres n'est pas satisfaisant, voire inexistant pour les loyers. Des corrections doivent être apportées aux dysfonctionnements suivants :

- des discordances majeures sont constatées entre le solde des comptes de TVA et les déclarations en ligne sur l'application Adélie³² ;
- les comptes de placements (c/ 506 et 5162) ne sont pas ajustés ;
- l'actif n'est pas suivi sous Hélios, les amortissements ne sont pas ventilés sur les fiches d'inventaire et les réintégrations de travaux sont comptabilisées en masse, sans référence à un numéro d'inventaire ;
- les mouvements comptables sur les provisions (c/ 1518 et 1572) ne sont pas suffisamment justifiés ;
- le compte locataire 4111 dans Hélios est en discordance avec l'état des restes à recouvrer de l'application comptable du progiciel de gestion.

6.1.2 La direction comptable et financière de l'ordonnateur

La direction comptable et financière comprend cinq agents dont sa responsable en fonction depuis trois ans. Le service est organisé autour de deux pôles comprenant chacun deux agents polyvalents au sein de leur unité :

- le pôle facturation est en charge du quittancement (auparavant assuré par le département « relation client et commercialisation ») et de la régularisation des charges locatives ;
- le pôle comptabilité est en charge du mandatement des charges d'exploitation et des dépenses d'investissement. La responsable du pôle prépare la clôture des comptes et l'établissement du compte financier. Elle assure le mandatement des échéances des emprunts en lien avec la Trésorerie.

Outre ses fonctions de coordination, la directrice est chargée de l'élaboration du budget, des écritures de fin d'année, du contrôle de gestion, des différentes enquêtes et des analyses prévisionnelles en lien avec l'élaboration du PSP.

La comptabilité générale est tenue sur le progiciel du GIE ACG-Synergie, le suivi des investissements et celui des emprunts sur les deux logiciels utilisés les plus fréquemment par les organismes de logements sociaux et interfacés avec celui du GIE. A compter de septembre 2016 la dématérialisation de l'ensemble des titres et des factures devrait être aboutie et permettre, outre la sécurisation du circuit des factures, un gain de temps dans la vérification et le mandatement des dépenses et le traitement par le comptable public.

Les contrôles effectués témoignent d'une tenue globalement satisfaisante de la comptabilité. Il a été relevé toutefois la comptabilisation d'OAT³³ (pour un montant de 2 M€ en 2015) en immobilisations financières alors qu'elles devraient être enregistrées en valeurs mobilières de placement. Afin de ne pas fausser l'analyse du bilan, ces placements ont été retraités en trésorerie disponible dans le bilan fonctionnel infra pour les cinq dernières années et dans le tableau du financement des investissements.

³² Application pour : Accès au dossier électronique des entreprises

³³ OAT ou obligations assimilables du Trésor français : emprunts d'Etat émis pour une durée minimum de 5 ans

6.1.3 Appréciation de la situation financière par des organes externes

La fédération nationale des OPH a réalisé, début 2015, une analyse sur la base du DIS³⁴ 2013. Elle constatait que, malgré des risques locatifs élevés, GBH présentait une situation financière équilibrée tant au niveau de son bilan que de son résultat d'exploitation. Elle indiquait cependant qu'il était indispensable que l'office réalise une analyse prévisionnelle qui prenne en compte ses objectifs patrimoniaux.

La délégation régionale Franche Comté de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) effectue tous les ans une analyse portant sur les trois derniers exercices. Sa dernière analyse, qui porte sur les exercices 2012 à 2014, corrobore l'analyse de la fédération des OPH.

6.2 ANALYSE FINANCIERE

6.2.1 Analyse de l'exploitation

6.2.1.1 Produits d'exploitation

Evolution du chiffres d'affaires en k€	2011	2012	2013	2014	2015
+ Loyers et redevances	18 975	20 159	20 552	20 918	21 134
<i>dont logements conventionnés</i>	17 087	18 172	18 486	18 739	18 912
<i>dont résidences et foyers</i>	802	894	909	990	1 037
<i>autres loyers</i>	1 084	1 092	1 157	1 189	1 185
+ Produits activités annexes	202	202	210	223	509
= Total du chiffre d'affaires	19 177	20 360	20 762	21 141	21 643

En 2015, le chiffre d'affaires³⁵ s'élève à 21,6 M€. Il provient à près de 98 % de l'activité locative. Avec la mise en service des nouveaux logements, les produits locatifs progressent de 2,8 % par an en moyenne au cours des quatre dernières années, en dépit du haut niveau de la vacance locative imputable à la vacance technique liée aux démolitions réalisées en début de période (Fontaine Ecu) et à l'organisation de la vacance sur le groupe le Brulard en fin de période.

Le produit des activités annexes augmente en 2015 grâce aux cessions de certificats d'économie d'énergie (287 k€), qu'il aurait été toutefois préférable de comptabiliser en autres produits.

Pertes dues à la vacance (en k€)	2011	2012	2013	2014	2015
Pertes de loyers des logements	1 772	1 989	1 328	1 620	1 874
<i>dont vacance technique</i>	828	1 247	1 066	1 392	1 099
<i>(dont pour démolitions)</i>	(687)	(897)	(262)	(228)	(775)
Pertes de charges locatives	567	974	582	370	658
<i>dont vacance technique</i>	387	640	467	273	369
<i>(dont pour démolitions)</i>	(287)	(439)	(115)	(97)	(289)
Pertes totales	2 339	2 963	1 910	1 990	2 532
<i>dont coût total de la vacance technique</i>	1 215	1 887	1 533	1 665	1 468
Pertes totales en % des loyers	12,3 %	14,7 %	9,3 %	9,5 %	11,2 %

Les pertes totales liées à la vacance ont représenté entre 1,9 M€ et 3,0 M€ par an au cours de la période sous revue, dont 50 à 80 % sont imputables à la vacance technique. Hors vacance technique, le manque à

³⁴ Dossier individuel de situation réalisé dans le cadre du dispositif professionnel d'expertise de la fédération des OPH

³⁵ Hors charges locatives récupérées

gagner imputable à la vacance commerciale (cf. § 3.1.2) représente 1 064 k€ en 2015, soit 5 % des loyers appelés, et donc une perte d'autofinancement équivalente.

6.2.1.2 Analyse de l'autofinancement

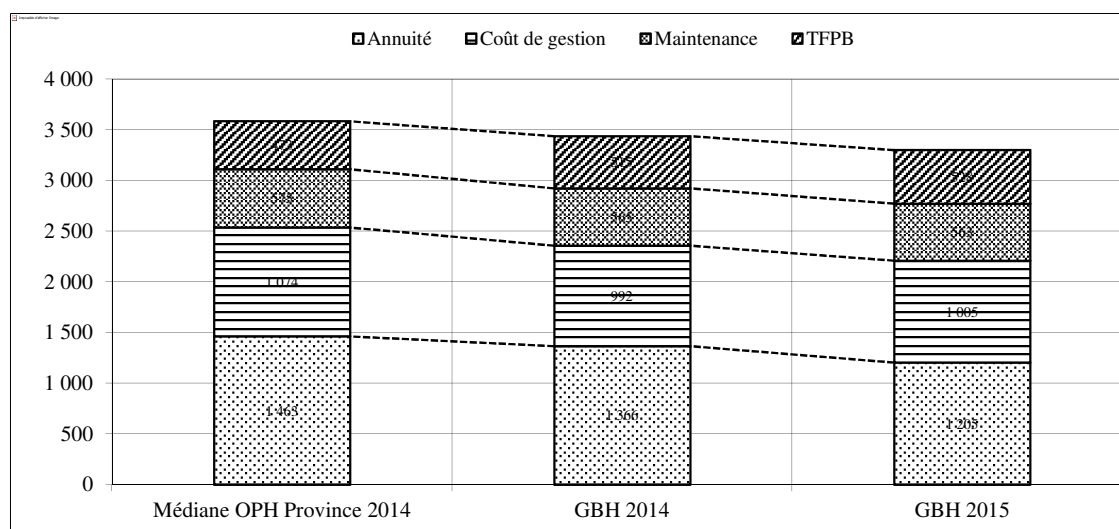
Evolution de l'autofinancement de 2011 à 2015 (en k€)	2011	2012	2013	2014	2015
Production immobilisée	129	94	86	180	62
+ Loyers et redevances	18 975	20 159	20 552	20 918	21 134
- Coût de gestion*	6 142	6 096	6 187	6 248	6 028
- Maintenance	2 900	3 101	3 057	3 155	3 168
- Taxes foncières sur les propriétés (TFPB)	2 786	2 883	2 880	2 878	2 974
+ Flux financier	587	383	693	398	524
+ Autres produits d'exploitation	488	476	729	902	1 191
- Pertes créances irrécouvrables	- 233	- 248	- 506	- 187	- 375
- Intérêts opérations locatives	- 2 958	- 3 372	- 3 107	- 2 481	- 2 155
- Remboursements d'emprunts locatifs	- 4 657	- 4 416	- 4 599	- 5 150	- 5 275
= Autofinancement courant	501	994	1 722	2 298	2 936
<i>en % des loyers</i>	<i>2,3 %</i>	<i>4,9 %</i>	<i>8,3 %</i>	<i>10,9 %</i>	<i>13,6 %</i>
+/- Flux exceptionnel	103	- 294	510	493	176
= Autofinancement net HLM	604	700	2 232	2 792	3 112
<i>en % des loyers</i>	<i>3,2 %</i>	<i>3,4 %</i>	<i>10,8 %</i>	<i>13,2 %</i>	<i>14,4 %</i>

*écart entre charges récupérables et charges récupérées inclus

L'autofinancement net³⁶ HLM, qui avait atteint un niveau très bas niveau en 2011 et 2012 (entre 3,2 % et 3,4 % des loyers) en raison notamment du prélèvement sur le potentiel financier ces années-là (pour respectivement 626 k€ et 436 k€) s'est vivement redressé par la suite pour s'établir à 14,4 % des loyers en 2015 soit un niveau supérieur à la médiane des offices de province (12,5 % en 2014). En valeur absolue, il atteint 3,1 M€ en 2015. Ce rétablissement rapide de la performance d'exploitation de l'office s'explique par la progression soutenue des loyers (+ 2,2 M€) et des autres produits d'exploitation (+ 0,7 M€) ainsi que par la contraction de l'annuité locative à compter de 2013.

La structure des charges au logement géré, retracée dans le diagramme ci-après, a peu varié depuis le dernier contrôle : elle se caractérise par des charges financières et de gestion plus faibles que dans l'ensemble des OPH. Les comparaisons sont faites ci-après avec les ratios Bolero 2014.

³⁶ L'autofinancement net HLM des exercices 2014 et 2015 est calculé selon les nouvelles dispositions de l'article R. 423-9 du CCH dont principalement la prise en compte dans le remboursement des emprunts locatifs de la quote-part des emprunts des opérations démolies ou cédées



6.2.1.3 Charges d'exploitation

a) Coût de gestion

Les charges de gestion non récupérables³⁷ s'élèvent à 1 005 € par logement, soit un niveau inférieur à la médiane des OPH qui est de 1 074 € en 2014). Elles sont évaluées après déduction des coûts internes de maîtrise d'ouvrage locative (62 k€) et du coût de la régie d'entretien (81 k€).

Les charges de personnel non récupérables (3 916 k€), intérim compris, représentent une dépense de 696 € au logement inférieure à la médiane (760 €). Elles progressent faiblement sur le dernier exercice (1,4 %) après deux années de fortes augmentations (+ 16 % entre 2012 et 2014) sous l'effet principalement de la revalorisation du régime indemnitaire des fonctionnaires, des augmentations individuelles et du recrutement d'un directeur général adjoint (cf. paragraphe 2.2.1.2).

Les autres dépenses d'exploitation (1 704 k€) sont bien maîtrisées sur l'ensemble des exercices. Elles représentent 309 € par logement, montant très proche de la médiane (314 €). Les principaux postes de dépenses sont les frais généraux de l'office (dont coûts informatiques pour 146 k€), les cotisations diverses pour 178 k€³⁸, les primes d'assurances (447 k€), les honoraires (424 k€) dont 133 k€ de frais d'actes et de contentieux, et les achats de fournitures et de matériel (129 k€).

b) Charges de maintenance du patrimoine

Les dépenses de maintenance comprennent les charges d'entretien courant non récupérables et de gros entretien (GE). Ces dépenses s'élèvent à 3 168 k€ et représentent 563 € par logement géré, ratio proche de la médiane (575 €). Elles sont stables sur la période. L'entretien courant non récupérable représente 815 k€ dont 81 k€ pour la régie d'entretien, soit 145 € par logement. Il concerne essentiellement des travaux dans les parties communes. Les dépenses de gros entretien (2 353 k€) comprennent, outre la part des contrats de maintenance à la charge du propriétaire dit « P3 » pour 212 k€ (ascenseurs, chaudières individuelles, robinetterie et les différents contrats liés à la sécurité des bâtiments), les travaux programmés dans le cadre du plan pluriannuel d'entretien (896 k€) ainsi que les travaux de remise en état des logements (1 245 k€ dont 119 k€ pour l'adaptation des logements aux personnes à mobilité réduite).

³⁷ Les charges de gestion sont évaluées après déduction des coûts internes de la maîtrise d'ouvrage locative (61 k€ en 2015 et 46 k€ en 2014).

³⁸ Dont les cotisations CGLLS pour 23 k€ et la contribution au titre de la mutualisation financière des organismes d'HLM pour 105 k€ (en 2014 l'office était bénéficiaire pour 223 k€).

En plus de ces charges de maintenance relevant de l'exploitation, les remplacements de composants correspondant aux « anciennes » grosses réparations comptabilisées aujourd'hui en investissement (réfections d'ascenseurs, étanchéité des terrasses, menuiseries, etc.) représentent, sur les derniers exercices, une dépense moyenne annuelle de 1 M€.

c) Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

La TFPB (2 974 k€) nette de l'abattement pour les logements situés en zone urbaine sensible (Zus) absorbe 14,1 % des loyers appelés, soit un niveau supérieur à celui des OPH (11,9 % des loyers) bien que la proportion du parc assujéti (85,3%) soit très proche de la médiane (86,4%). Au logement soumis, le montant moyen (538 €) est proche de la médiane (545 €).

d) Incidence des risques locatifs

Outre le coût de la vacance évoquée précédemment, le coût direct des impayés, constitué par les admissions en non valeurs (305 k€) et l'effacement de dettes dans le cadre des plans de rétablissement personnel (70 k€), représente 1,2 % des loyers et charges appelés en 2015, soit un niveau inférieur à la médiane (1,4 %). Son impact sur le résultat est plus important si l'on intègre les frais d'actes et de contentieux (133 k€). Le recouvrement sur les créances admises en non-valeurs sur les exercices précédents est très faible (16 k€).

6.2.1.4 Annuité locative et résultat financier

Annuités locatives	2011	2012	2013	2014	2015
Montant en k€	7 767	8 136	8 060	7 631	7 430
En % des loyers appelés	40,9 %	40,4 %	39,2 %	36,5 %	35,2 %

En 2015, l'annuité locative représente 35,2 % des loyers et redevances appelés, soit un niveau inférieur à la médiane des OPH (37 % en 2014). La Caisse des dépôts et consignations (CDC) est le principal prêteur avec un encours de 94,4 M€ représentant 87 % de l'endettement de l'office. L'office n'a souscrit ni emprunts structurés, ni instruments financiers d'échange de taux. Avec 91 % de sa dette indexée sur le taux du livret A, l'office bénéficie pleinement de sa diminution sur les derniers exercices, les intérêts payés en 2015 baissant ainsi de 336 k€ par rapport à 2014. A compter de 2016 et pour trois ans, l'office pourra bénéficier de la part de la CDC de prêts pour l'amélioration (PAM) pour ses travaux de renouvellement de composants (soit environ 1 M€ annuellement), jusqu'à présent financés sur fonds propres.

Le résultat financier³⁹ est important tout au long de la période (524 k€ en 2015) puisqu'il représente près de 20 % de l'autofinancement courant. Il provient principalement des plus-values (365 k€) réalisées sur la cession de valeurs mobilières de placements.

6.2.1.5 Autres produits et flux exceptionnel

Les autres produits d'exploitation (1 191 k€) comprennent ;

- des subventions d'exploitation (242 k€) versées principalement par l'Etat pour la gestion d'une pension de famille (140 k€) et au titre des contrats d'avenir (53 k€) ;
- le produit des locations pour des emplacements publicitaires et d'antennes de téléphonie mobile (187 k€) ;
- des remboursements (215 k€) dont 103 k€ de taxes sur les salaires.

Le flux des charges et produits exceptionnels varie sensiblement d'un exercice à l'autre sur la période étudié. Bien que les soldes soient peu élevés (176 k€ en 2015), les volumes des charges et produits

³⁹ Déterminé hors intérêts des emprunts locatifs.

exceptionnels sont importants compte tenu de l'incidence des titres annulés⁴⁰. En 2015, en dehors des titres annulés et des écritures comptables relatives aux cessions d'actifs, ils comprennent :

- des charges (1 023 k€) essentiellement liées à des sinistres (649 k€ dont 338 k€ suite à des incendies et 207 k€ pour des actes de vandalisme), des frais de sécurisation avant démolitions (132 k€), la valeur comptable des sorties de composants (122 k€) et diverses subventions accordées (82 k€) ;
- des produits (1 395 k€), principalement liés à des dégrèvements de taxes foncières (743 k€) et à des remboursements d'assurances sur sinistres (501 k€).

6.2.1.6 Incidence des cessions immobilières

L'incidence des cessions immobilières (non prise en compte dans la détermination de l'autofinancement net) reste très modeste. En 2014, le résultat des cessions est déficitaire compte tenu de la moins-value sur la cession du terrain du groupe Fontaine Ecu démoli en 2014 (vente à un promoteur pour la réalisation d'une résidence sénior). En 2015, un seul logement a été vendu.

Incidence des cessions d'actifs en k€	2011	2012	2013	2014	2015
Produits des ventes de logements	76	329	349	79	69
+ Produits des ventes de terrains	0	530	67	962	- 1
- valeur comptable des logements	38	135	108	1	0
- Valeur comptable des terrains	0	112	67	1 438	0
= Plus ou moins-value nette sur cessions	38	612	241	- 398	68

6.2.2 Structure financière

Bilans fonctionnels de 2011 à 2015 en k€	2011	2012	2013	2014	2015
Capitaux propres	45 253	47 584	50 633	55 207	59 603
<i>dont subventions d'investissement nettes</i>	<i>14 217</i>	<i>16 140</i>	<i>17 183</i>	<i>19 942</i>	<i>22 079</i>
+ Provisions pour risques et charges	4 654	4 654	4 654	4 013	4 013
<i>(dont PGE)</i>	<i>4 000</i>	<i>4 000</i>	<i>4 000</i>	<i>4 000</i>	<i>4 000</i>
+ Dettes financières	99 238	105 211	108 067	111 576	110 726
<i>dont dépôt de garantie des locataires</i>	<i>1 289</i>	<i>1 348</i>	<i>1 344</i>	<i>1 378</i>	<i>1 401</i>
- Actif net immobilisé	- 136 880	- 142 866	- 151 551	- 159 774	- 164 096
<i>dont (-) Cumul des Amortissements</i>	<i>87 665</i>	<i>89 219</i>	<i>93 832</i>	<i>89 185</i>	<i>94 989</i>
<i>dont (+) Actif immobilisé brut</i>	<i>224 545</i>	<i>232 129</i>	<i>245 383</i>	<i>248 959</i>	<i>259 085</i>
= Fonds de Roulement Net Global (A)	12 522	14 584	11 803	11 023	10 246
FRNG à terminaison des opérations					10 536
Actifs d'exploitation	5 396	8 403	6 390	7 090	5 971
- Provisions d'actif circulant	- 2 863	- 3 072	- 2 907	- 3 186	- 3 533
- Dettes d'exploitation	- 4 209	- 4 388	- 4 464	- 5 227	- 3 480
+ Créances diverses	608	688	425	1 271	348
* Dettes diverses	- 3 167	- 5 800	- 4 164	- 2 351	- 1 716
= Besoin (+) ou Ressource (-) en FR (B)	- 4 235	- 4 168	- 4 721	- 2 403	- 2 410
Trésorerie nette (A – B)	16 758	18 753	16 524	13 427	12 657

La structure bilancielle est saine et s'est consolidée sur la période étudiée alors que l'effort d'investissement est important. L'évolution nette des immobilisations est minorées par des sorties d'actifs

⁴⁰ Compte 673 utilisé uniquement en comptabilité publique enregistrant toutes les opérations annulées en fin d'exercice.

conséquentes (18,1 M€ en valeur brute) dues principalement aux démolitions réalisées dans le cadre des opérations Anru.

6.2.2.1 Évolution du fonds de roulement net global (FRNG)

Le fonds de roulement net global (FRNG) à fin 2015 est satisfaisant au regard du volume d'investissement. Il s'élève à 10,2 M€, soit l'équivalent de 2,9 mois de dépenses moyennes (médiane à 4,3 mois). A terminaison des opérations⁴¹, après neutralisation des opérations préliminaires (+ 0,6 M€) et compte tenu du décalage entre les dépenses à comptabiliser sur les opérations en cours (5,5 M€) et les financements à mobiliser (5,2 M€), le FRNG se situe à 10,5 M€, soit 3 mois de dépenses moyennes, ce qui est également satisfaisant.

A l'actif, l'évolution du montant des immobilisations reflète l'activité soutenue de l'office sur la période étudiée, les investissements locatifs s'élevant à 57,3 M€ en cumul de 2012 à 2015, dont 11,4 M€ au titre du dernier exercice (cf. tableau ci-après).

Au passif, les ressources internes progressent sur les quatre dernières années (+ 13,7 M€) avec, d'une part, les résultats dégagés (+ 6,4 M€) et d'autre part l'augmentation des subventions d'investissement nettes des reprises (+ 7,8 M€).

6.2.2.1.1 Financement des investissements

En k€	2012	2013	2014	2015	Cumul
FRNG en début de période (a)	12 522	14 584	11 803	11 023	
Capacité d'autofinancement	5 474	7 133	8 310	8 749	29 666
- Remboursements d'emprunts locatifs (hors RA)	- 4 774	- 4 900	- 5 518	- 5 637	- 20 829
= Autofinancement net HLM	700	2 232	2 792	3 112	8 836
- Autres remboursements d'emprunts	- 6	- 150	- 304	- 1 155	- 1 603
+ Produits de cession	2 363	1 416	1 041	69	4 889
= Financement propres disponibles (b)	3 057	3 498	3 529	2 026	12 110
Subventions d'investissement	2 609	1 675	3 421	2 776	10 481
+ Nouveaux emprunts	11 041	8 264	9 295	5 819	34 419
- Dépenses d'investissement	- 14 137	- 15 853	- 16 775	- 11 058	- 57 823
= Flux financier relatifs aux investissements locatifs (c)	- 487	- 5 914	- 4 059	- 2 463	- 12 923
Variation des provisions d'actifs circulants et divers (d)	- 508	- 366	- 249	- 340	- 1 463
Variation du FRNG (b+c+d=e)	2 062	- 2 781	- 780	- 776	- 2 275
FRNG en fin de période (a+e)	14 584	11 803	11 023	10 247	
- BFR en fin de période	4 168	4 721	2 403	2 410	
= Trésorerie (FRNG-BFR)	18 753	16 524	13 427	12 657	

Sur la période 2012-2015, l'office a dégagé une capacité d'autofinancement (CAF) cumulée de 29,7 M€ qui a couvert le remboursement en capital de la dette (20,8 M€). L'effort d'investissement réalisé sur la période (57,8 M€) est financé majoritairement par emprunts (34,4 M€), secondairement par des subventions d'investissement (10,4 M€) et, pour le solde, par les fonds propres tirés de la CAF disponible, des cessions d'actifs et de la variation du fonds de roulement.

⁴¹ Fonds de roulement net global à terminaison des opérations : mesure de l'excédent en fin d'exercice des ressources stables de l'organisme (capitaux propres, subventions d'investissement, emprunts, etc.) sur ses emplois stables (immobilisations corporelles et financières essentiellement), en se plaçant comme si les opérations d'investissement engagées étaient terminées, toutes les dépenses étant payées et toutes les recettes étant encaissées

6.2.2.1.2 Endettement

Au 31 décembre 2015, l'encours de la dette s'élève à 108,3 M€. Le ratio d'endettement est satisfaisant sur l'ensemble de la période. Sur le dernier exercice, il représente 1,8 fois le montant des capitaux propres. Par ailleurs, compte tenu du bon niveau de la CAF brute, la durée de remboursement de l'encours des dettes diminue sur la période. Elle représente moins de 11 années en 2015, ratio tout à fait satisfaisant pour un bailleur social.

Evolution de l'endettement	2011	2012	2013	2014	2015
Dettes nettes / capitaux propres (en %)	224 %	214 %	208 %	197 %	182 %
Dettes nettes / CAF brute (en nombre d'années)	13,8	15,2	12,4	11,5	10,9
Emprunts en k€	96 675	101 946	105 108	108 951	108 339
Trésorerie nette en k€	16 757	18 753	16 524	13 426	12 566
Capitaux propres en k€	45 253	47 584	50 633	55 207	59 603
CAF brute en k€	5 784	5 474	7 133	8 310	8 749

6.2.2.2 Evolution du besoin en fonds de roulement (BFR)

Sur l'ensemble de la période, le cycle d'exploitation génère un niveau de ressources satisfaisant :

- L'actif circulant, hors trésorerie et net de la provision pour créances locatives (3,5 M€), s'élève à 2,7 M€. Il comprend principalement les créances locataires non douteuses pour 1,5 M€, des crédits de TVA (0,3 M€) et des débiteurs divers pour 0,3 M€.
- Les dettes à court terme (5,2 M€) sont constituées des dettes sur les fournisseurs d'exploitation et d'immobilisations (respectivement pour 2,8 M€ et 0,6 M€), des dettes fiscales (0,4 M€), des clients créditeurs (0,4 M€) et des ICNE⁴² (1,1 M€).

6.2.2.3 Trésorerie

Le bon niveau du FRNG et du BFR se traduit par une situation de trésorerie satisfaisante. Fin 2015, elle s'élève à 14,6 M€ (après retraitement des immobilisations financières), soit l'équivalent de 4,2 mois de dépenses (médiane à 3,6 mois). Les fonds placés sur des obligations assimilables au Trésor (OAT), d'un montant total de 8,8 M€, seront placés, à leur arrivée à l'échéance des OAT à fin 2016, principalement sur des livrets A HLM.

6.3 ANALYSE PREVISIONNELLE

Dans l'attente de l'adoption du nouveau PSP en 2017, une étude prévisionnelle réalisée pour la période 2016 à 2025 a été réalisée en septembre 2016. Sur les 10 prochaines années les évolutions patrimoniales (cf § 5.1.1) devraient être marquées par :

- Le financement à hauteur de 20 % sur fonds propres des logements neufs mis en service, pour un coût global de 106,4 M€ et un coût moyen par logement estimé à 142 k€.
- Un montant global de travaux de réhabilitation de 31,6 M€ (coût moyen au logement de 28,5 k€).
- Un coût global pour les démolitions de 6,5 M€, dont 5,0 M€ pour la Cité Brulard.
- Le renouvellement de composants à raison de 1 M€.

⁴² ICNE : intérêts courus non échus

- Un prix de cession des logements aux particuliers variant de 70 k€ à 85 k€ le logement, pour un produit net total de cession de 2,4 M€.

Les données macroéconomiques prises en compte sont :

- Une augmentation annuelle des loyers de 0,25 % en 2017 puis de 1,00 %, inférieure à l'inflation (1,20 %), et un taux du livret A à 1,00 % en 2017 puis à 1,50 %.
- Les charges de gestion devraient connaître une hausse annuelle de 1,75 % et la TFPB une hausse annuelle de 2,60 %.
- Des cotisations CGLLS (220 k€ annuellement) et des charges de mutualisation financière (450 k€ annuellement) plus significatives.

Les tableaux ci-dessous résument les résultats obtenus sur la base de ces hypothèses. L'évolution de l'autofinancement et de la structure financière indiquent :

- une forte diminution de la performance d'exploitation sur les quatre premiers exercices correspondant à la période de la vacance organisée sur les groupes devant être démolis, puis, à compter de 2020, un retour progressif à l'équilibre grâce à la résorption de la vacance et à la stabilité de l'endettement ;
- une dégradation de la structure bilancielle sous l'effet d'une plus forte mobilisation des fonds propres pour réaliser le plan patrimonial et de la contraction de l'autofinancement et des produits de cessions sur la même période.

En k€	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Total des produits	21 538	21 605	21 985	22 455	22 766	23 410	24 059	24 664	25 228	25 772
Autres produits	1 041	703	592	627	583	575	538	529	526	527
- Annuités d'emprunts	-7 582	-8 084	-8 136	-8 149	-8 326	-8 424	-8 596	-8 950	-8 704	-8 662
- TFPB	-2 978	-3 068	-3 159	-3 179	-3 190	-3 277	-3 380	-3 490	-3 507	-3 608
- Maintenance	-3 288	-3 327	-3 367	-3 349	-3 296	-3 338	-3 381	-3 425	-3 415	-3 466
- Autres charges	-7 088	-7 303	-7 311	-7 164	-7 264	-7 408	-7 544	-7 485	-7 644	-7 802
=Autofinancement courant HLM	1 643	526	604	1 241	1 273	1 538	1 696	1 843	2 484	2 761
en % des loyers	7,6 %	2,4 %	2,7 %	5,5 %	5,6 %	6,6 %	7,0 %	7,5 %	9,8 %	10,7 %
+ Eléments exceptionnels	- 218	- 106	- 361	- 26	183	428	174	404	44	307
=Autofinancement net HLM	1 425	420	243	1 215	1 456	1 966	1 870	2 247	2 528	3 068
en % des loyers	6,4 %	1,9 %	1,1 %	5,3 %	6,3 %	8,2 %	7,6 %	9,0 %	9,9 %	11,7 %

La projection montre que les produits locatifs devraient progresser en moyenne de 2 % par an compte tenu de l'impact des opérations nouvelles et en dépit des pertes liées à la vacance qui augmenteront dans un premier temps (2,3 M€ en 2017) compte tenu des opérations de démolition programmées. Ces pertes devraient ensuite diminuer sensiblement à partir de 2019 (1,3 M€) pour se situer en fin de période à environ 4,2 % des loyers théoriques, soit 1,1 M€ par an (hors pertes d'environ 0,4 M€ sur charges récupérables non inclus).

L'annuité locative progresse faiblement. Rapportée aux loyers appelés, sa variation est peu importante. Elle devrait demeurer proche de la médiane des OPH (37 % en 2014), ce qui constitue un atout fort.

Annuités locatives	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Montant en k€	7 582	8 084	8 136	8 149	8 326	8 424	8 596	8 950	8 704	8 662
En % des loyers appelés	35,2	37,4	37,0	36,3	36,6	36,0	35,7	36,3	34,5	33,6

Evolution du fonds de roulement à long terme en k€	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Fonds de roulement en début d'exercice	13 885	13 366	13 684	12 627	10 266	8 213	7 136	7 286	5 986	5 702
+ Autofinancement net	1 425	420	243	1 215	1 456	1 966	1 870	2 447	2 528	3 068
+ Cessions d'actifs	65	85	137	204	73	373	301	433	352	417
+ Aide des collectivités		1 000	1 000				1 000			
- Fonds propres investis	- 1 853	1 072	2 275	4 151	3 890	3 326	2 921	3 829	3 064	3 048
- +/- Autres variations	- 157	- 115	- 162	377	308	- 93	- 101	- 150	- 100	- 101
Fonds de roulement en fin d'exercice	13 366	13 684	12 627	10 266	8 213	7 136	7 286	5 986	5 702	6 042

Compte tenu de la baisse de son autofinancement net et de l'augmentation des fonds propres mobilisés dans les nouveaux investissements et les démolitions (2,3 M€ pour ces dernières mais accompagnées par une aide exceptionnelle de la CAGB de 3 M€ programmée sur 6 ans), la structure bilancielle de GBH ne devrait se dégrader que progressivement, le FRNG en fin de période étudiée diminuant de la moitié du niveau constaté fin 2015.

Bien que faible, ce niveau ne témoigne pas d'une situation financière à risque même s'il convient d'être prudent sur la gestion de sa trésorerie compte tenu des décalages entre les dépenses réalisées et l'obtention des financements, notamment des subventions non récurrentes des collectivités qui pourraient devenir plus difficile à obtenir malgré les engagements dans les plans de financement initiaux des opérations.

6.4 CONCLUSION

La gestion comptable est globalement satisfaisante. Toutefois, le dernier accord partenarial conclu avec la Trésorerie du Grand Besançon met en évidence plusieurs axes d'amélioration, dont en particulier le recouvrement des dettes des locataires partis.

En dépit d'un important manque à gagner lié à la vacance, représentant entre 1,9 M€ et 3,0 M€ par an entre 2011 et 2015, l'office parvient à dégager un autofinancement net HLM croissant : celui-ci est ainsi passé de 0,6 M€ en 2011 (3,2 % des loyers) à 3,1 M€ en 2015 (14,4 % des loyers). L'office a pleinement bénéficié de la hausse de ses produits locatifs et de la baisse des taux d'intérêt ainsi que de la fin du mécanisme de prélèvement sur le potentiel financier. Il a également réussi à maintenir ses coûts de gestion et charges de maintenance à un niveau contenu.

De même, en dépit de l'important effort d'investissement réalisé sur la période (15,5 M€ annuellement en moyenne), la structure bilancielle est saine : quoiqu'en recul, le FRNG et la trésorerie restent satisfaisants et le niveau d'endettement est faible. Sous réserve qu'il perçoive les subventions attendues, l'office devrait pouvoir mettre en œuvre son prochain plan stratégique de patrimoine, lequel prévoit la démolition de 8 % du parc géré. Si, dans un premier temps, sa performance d'exploitation et sa structure financière vont se détériorer sous l'effet des démolitions et reconstructions, la situation devrait se rétablir progressivement à compter de 2019.

7. ANNEXES

7.1 INFORMATIONS GENERALES

RAISON SOCIALE :	Grand Besançon Habitat
-------------------------	------------------------

SIÈGE SOCIAL :			
Adresse du siège :	6, rue André Boulloche	Téléphone :	03 81 41 42 43
Code postal, Ville :	25052 Besançon Cedex	Télécopie :	03 81 52 20 20

PRÉSIDENT :	M. Pascal CURIE
--------------------	-----------------

DIRECTEUR GÉNÉRAL :	M. Eric BARD
----------------------------	--------------

Au 31/12/2017	Membres	Désignés par :
Président	Pascal CURIE	CA du Grand Besançon
	Frédéric ALLEMAN	CA du Grand Besançon
	Gérard VAN HELLE	CA du Grand Besançon
	Karima ROCHDI	CA du Grand Besançon
	Solange JOLY	CA du Grand Besançon
	Danièle POISSENOT	CA du Grand Besançon
	François LAIGNEAU	Personne qualifiée
	Djillalli SAHLAOUI	Personne qualifiée
	Danièle TETU	Personne qualifiée
	Josette FOREL	Personne qualifiée
	Soledade ROCHA	Personne qualifiée
	Martine COMPANT	Personne qualifiée
	Marcel COTTINY	Personne qualifiée
	Laure PAVEAU	Association Julienne Javel
	Jean-Yves TRON	CAF
	Jean-Hugues ROUX	UDAF
	Yvan Trocellier	Action Logement Service
	(non encore désigné)	CFDT
	(non encore désigné)	CGT
	Danielle LEROY-ABOUDA	CLCV
	Thierry VAN HOECKE	CLCV
	Odile Humbert	INDECOSA CGT 25
	Jean-Paul ESNAUT	CNL

EFFECTIFS au 31/12/2015	Cadres : nc	Total administratif et technique (ETP) : 69,9
	Maîtrise : nc	
	Employés : nc	Effectif total (ETP) : 126,3
	Gardiens : nc	

7.2 SIGLES UTILISES

ANCOLS	Agence nationale de contrôle du logement social	FSL	Fonds de Solidarité Logement
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine	HLM	Habitation à Loyer Modéré
APL	Aide Personnalisée au Logement	OPH	Office Public de l'Habitat
CAF	Capacité d'Autofinancement	PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
CAL	Commission d'Attribution des Logements	PLATS	Prêt Locatif Aidé Très Social
CCAPEX	Commission de Coordination des Actions de Prévention Locatives	PLS	Prêt Locatif Social
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation	PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations		
CMP	Code des Marchés Publics	PSP	Plan Stratégique de Patrimoine
CUS	Conventions d'Utilité Sociale	QPV	Quartiers Prioritaires de la politique de la Ville
DALO	Droit Au Logement Opposable	SIG	Soldes Intermédiaires de Gestion
DAPP	diagnostic amiante parties privatives	SRU	Solidarité et Renouvellement Urbain (loi du 13 décembre 2000)
DPE	Diagnostic de Performance Energétique	TFPB	Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties
DTA	Dossier Technique d'Amiante	ZUS	Zone Urbaine Sensible
FRNG	Fonds de Roulement Net Global		