

OPH Montluçon Habitat

Montluçon (03)



RAPPORT DE CONTRÔLE

N° 2016-060

RAPPORT DE CONTRÔLE 2016
N° 2016-060
OPH Montluçon Habitat

Montluçon (03)

FICHE RECAPITULATIVE DU RAPPORT N° 2016-060

OPH Montluçon Habitat – (03)

Président : M. Daniel Dugléry

Directeur général : M. Patrick Pinatel

Adresse : 2, quai Louis Blanc – BP 566 – 03100 Montluçon

Collectivité de rattachement : EPCI « Montluçon Communauté » depuis le 1^{er} janvier 2017 (EPCI « Communauté d'agglomération de Montluçon depuis 2008).

AU 31 DECEMBRE 2016

Nombre de logements familiaux gérés :	4 898	Nombre de logements familiaux en propriété :	4 813	Nombre de places en résidences en équivalent-logement :	213
--	--------------	---	--------------	---	------------

Indicateurs	Organisme	Référence région	France métropolitaine	Source
PATRIMOINE				
Logements vacants	14,5 %	Nc %	Nc %	
Logements vacants à plus de 3 mois	12,8 %	Nc %	Nc %	
Taux de rotation annuel (hors mises en service)	13,4 %	Nc %	Nc %	
Evolution du parc géré depuis 5 ans (% annuel)	- 0,5 %	Nc %	Nc %	
Age moyen du parc (en années)	40	Nc %	Nc %	
POPULATION LOGEES (2012)				
Locataires dont les ressources sont :	%	%	%	
• < 20 % des plafonds	44,8 %	21,1 %	17,9 %	
• < 60 % des plafonds	71,2 %	63,3 %	60,3 %	
• > 100 % des plafonds	5,2 %	8,3 %	11,1 %	
Bénéficiaires d'aide au logement	54,9 %	56,3 %	50,6 %	
Familles monoparentales	Nc %	Nc %	Nc %	
Personnes isolées	44,8 %	43,2 %	37,4 %	
GESTION LOCATIVE				
Moyenne des loyers mensuels (€/m ² de surface habitable)	4,6	5,1	5,7	
Taux d'impayés inscrit au bilan (% des loyers et charges)	20,7		14,4	(2)
STRUCTURE FINANCIERE ET RENTABILITE (données 2015)				
Fonds de roulement net global à terminaison des opérations (mois de dépenses)	0,1		nc	
Fonds de roulement net global (mois de dépenses)	0,05		4,3	
Autofinancement net / chiffre d'affaires	-3,6 %		12,5 %	

(1) Enquête OPS 2012

(2) Bolero 2014 : ensemble des OPH de province

POINTS FORTS :

- ▶ Caractère social de l'occupation du parc très marqué.
- ▶ Ampleur du plan d'aide au rétablissement de l'équilibre conclu avec la CGLLS.

POINTS FAIBLES :

- ▶ Vacance locative très élevée.
- ▶ Niveau des impayés très important.
- ▶ Faiblesse des budgets de gros entretien et de maintenance du parc.
- ▶ Obsolescence d'une fraction notable du patrimoine en l'attente de la réalisation du programme de réhabilitation inscrit au protocole CGLLS.
- ▶ Situation financière très dégradée.

IRRÉGULARITÉS :

- ▶ Absence de délibération formelle du CA sur les orientations de la politique d'attribution.
- ▶ Annexe technique réglementaire non annexée au contrat de location.
- ▶ Diagnostics amiante des parties privatives (DA-PP) non réalisés.

Inspecteurs-auditeurs ANCOLS :

Délégué territorial, chargé de mission d'inspection

Précédent rapport de contrôle : rapport Miilos n° 2010-138 de février 2012

Contrôle effectué du 17 octobre 2016 au 5 avril 2017

Diffusion du rapport de contrôle : décembre 2017

RAPPORT DE CONTRÔLE N° 2016-060

OPH Montluçon Habitat – 03

Synthèse	5
1. Préambule	7
2. Présentation générale	7
2.1.1 Présentation de l'organisme.....	7
2.1.2 Contexte socio-économique	7
2.1.3 Protocole d'aide au rétablissement de l'équilibre	8
2.2.1 Évaluation de la gouvernance.....	10
2.2.2 Évaluation de l'organisation et du management	11
2.3 Conclusion	13
3. Patrimoine	13
3.1.1 Description et localisation du parc	13
3.1.2 Vacance locative	14
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.....	18
4.3.1 Organisation de la gestion locative et de proximité.....	18
4.3.2 Satisfaction des locataires	19
4.3.3 Concertation locative.....	19
4.4 Suivi des créances locatives	20
4.4.1 Créances locatives impayées.....	20
4.4.2 Procédures de recouvrement.....	20
4.5 Conclusion	22
5. Stratégie patrimoniale.....	22

5.1	Analyse de la politique patrimoniale.....	22
5.2	Évolution du patrimoine.....	23
5.2.1	Offre nouvelle.....	23
5.2.2	Démolitions	24
5.2.3	Amélioration du parc.....	24
5.3	Exercice de la fonction maîtrise d'ouvrage.....	25
5.4	Entretien, maintenance et exploitation du parc.....	25
5.4.1	Entretien du patrimoine	25
5.4.2	Exploitation du patrimoine et sécurité.....	26
5.5	rénovation urbaine	26
5.6	ventes de patrimoine à l'unité	26
5.7	Activite accession	27
5.8	Conclusion	27
6.	Tenue de la comptabilité et analyse financière.....	27
6.2.2	Flux financiers	33
6.3.3	Evolution de la structure financière.....	38
7.	Annexes.....	40
7.1	Information générales.....	40
7.2	Autres annexes	41
7.3	Sigles utilisés.....	42

SYNTHESE

L'office public de l'habitat (OPH) de Montluçon dispose d'un parc de 5 111 équivalents-logements à fin 2016, situé à 90 % sur la commune de Montluçon et de façon résiduelle sur les autres communes de la communauté d'agglomération de Montluçon, sa collectivité de rattachement depuis 2008, ainsi que sur quelques communes extérieures à cette structure intercommunale. L'office, qui représente 85 % du parc locatif social de l'agglomération, intervient sur un marché local de l'habitat très détendu. Depuis 2008, il est rattaché à la communauté d'agglomération de Montluçon dont le périmètre s'est élargi à l'ancienne communauté de communes de Marsillat-en-Combrailles au 1^{er} janvier 2017. Le caractère social de l'occupation de son patrimoine est particulièrement prononcé.

Compte tenu de ses graves difficultés financières, un protocole de rétablissement de l'équilibre a été conclu le 8 novembre 2016 avec la CGLLS avec le soutien des collectivités locales. La situation financière très dégradée de l'organisme s'explique principalement par un niveau des loyers trop faible pour assurer les charges de maintenance d'un parc vieillissant, et par une vacance dont l'ampleur (14,5 % des logements fin 2016) met en évidence la perte d'attractivité d'une grande partie du patrimoine, notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Face à ces difficultés, l'organisme a mis en place, à partir de 2011, des mesures visant à améliorer l'efficacité de son action : élaboration d'un ensemble de procédures écrites, réorganisation de la gestion locative, développement d'une approche plus commerciale de la relation à la clientèle, renégociation de contrats permettant de diminuer les charges facturées aux locataires. Quelques manquements dans les gestions patrimoniale et locative doivent toutefois encore être corrigés : défaut de renouvellement d'un marché à bons de commande portant sur de petites interventions techniques parvenu à son échéance, absence de définition par le conseil d'administration des orientations de la politique d'attribution, diagnostic technique réglementaire non annexé au contrat de location. Le passage en comptabilité commerciale en 2016 doit par ailleurs contribuer à améliorer la récupération des créances locatives dont le niveau est excessif.

En dépit de leur ampleur (démolition de 10 % du parc et réhabilitation de 12 % de celui-ci), les mesures patrimoniales mises en œuvre dans le cadre du programme de rénovation urbaine (PRU) de 2011 à 2016 n'ont pas permis, à ce jour, de ramener la vacance locative à un niveau soutenable et de restaurer l'attractivité des grands ensembles. Une fraction notable du parc souffre encore d'une obsolescence marquée (comme en témoigne le nombre important de logements soustraits à la location) à laquelle l'insuffisance des budgets consacrés à sa maintenance et l'absence de réhabilitations lourdes hors PRU n'ont pas permis de remédier. Néanmoins, l'important programme de réhabilitation inscrit au protocole CGLLS devrait lui permettre de recouvrer en partie son attractivité.

Depuis 2011, les investissements de l'office ont porté en priorité sur le développement d'une offre nouvelle (278 logements, dont 235 dans le cadre de l'Anru et 43 hors Anru) et sur l'acquisition en bloc, sans travaux, de 142 logements auprès d'un autre bailleur social. Par conséquent, l'effort de réhabilitation représente moins d'un tiers des investissements de l'office. Compte tenu de sa situation financière et patrimoniale très fragile, l'office aurait dû faire preuve de davantage de sélectivité dans la mise en service de nouveaux logements en s'en tenant strictement au ratio de reconstruction/démolition arrêté dans le cadre du PRU. En particulier, les coûts de réalisation ou d'acquisition de certaines opérations de logements se sont révélés très élevés.

La faible attractivité du patrimoine le plus ancien et la situation du marché local de l'habitat sur Montluçon ont dissuadé l'office d'initier une politique de cession de logements à des personnes physiques. Les trois opérations d'accession sociale à la propriété se sont révélées à la fois déficitaires et inadaptées à la demande, ce qui a conduit l'office à réintégrer ces logements dans le parc locatif social et à renoncer à cette activité.

La performance de l'exploitation, qui était déjà insuffisante lors du dernier contrôle (autofinancement net à 4,9 % des loyers en moyenne de 2005 à 2009), s'est encore dégradée sur la période étudiée avec un autofinancement net moyen de 1,7 %. La moyenne de l'autofinancement sur les trois dernières années est nettement inférieure au ratio d'alerte défini par l'article R. 423-9 du CCH (3 % sur 3 ans) en raison principalement du niveau des pertes dues à la vacance locative, mais également, en fin de période, de l'augmentation de l'annuité locative. La structure bilancielle de l'office est également très fragile sur l'ensemble de la période, avec notamment un fonds de roulement net global quasiment nul depuis 2014, et un niveau d'endettement net très élevé représentant 290 % des capitaux propres et plus de 29 années de CAF.

La situation financière de l'office était si dégradée fin 2016, que celui-ci était exposé à un risque de liquidité. Toutefois, le premier versement, en novembre 2016, d'une aide de 4,2 M€ de la CGLLS a permis de faire face au paiement de la taxe foncière et d'éviter tout incident de paiement.

Le plan de rétablissement de l'équilibre est très important dans ses engagements financiers (près de 13 M€ d'aides directes, dont 8,3 M€ en fonds propres), mais nécessaire au regard de l'ampleur de la dégradation de la situation financière de l'office. A l'issue de ce plan, le parc devrait être ramené à 4 670 logements familiaux seulement, contre 5 013 en 2015, ce qui nécessitera d'adapter les effectifs en procédant à des remplacements très ciblés du personnel partant à la retraite notamment. Sa réussite repose principalement sur la possibilité de réduire significativement les pertes liées à la vacance locative, et à appliquer les augmentations de loyers permettant de revenir à un niveau suffisant pour faire face à l'ensemble des charges d'exploitation, qui doivent continuer à être bien maîtrisées. La résorption de la vacance sur le long terme dépendra de la réalisation du programme de démolition et de réhabilitation, ainsi que, de manière plus générale, de la restauration de l'attractivité du parc.

Le directeur général,


Pascal Martin-Gousset

1. PREAMBULE

L'Ancols exerce le contrôle de l'office public de l'habitat (OPH) Montluçon 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'efficacité 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 de la Miilos en 2011 mettait en évidence que, dans un contexte économique déprimé, l'office jouait un rôle social avéré, logeant une population dont les ressources étaient faibles. Le rapport constatait également une situation financière dégradée, caractérisée notamment par une performance de l'exploitation pénalisée par la forte vacance locative et un niveau des loyers trop faible. En revanche, les charges d'exploitation étaient maîtrisées. Le management de l'office était jugé insuffisant et son organisation déséquilibrée. Le suivi du patrimoine, qui était en attente d'une importante opération de renouvellement urbain, était également aussi jugé insuffisant.

Le présent contrôle a été réalisé alors que l'organisme a signé en novembre 2016 un protocole de rétablissement à l'équilibre sous l'égide de la Caisse de garantie du logement locatif social¹ (CGLLS).

2. PRESENTATION GENERALE

2.1 PRESENTATION GENERALE DE L'ORGANISME DANS SON CONTEXTE

2.1.1 Présentation de l'organisme

Fin 2016, le parc de Montluçon Habitat est composé de 5 111 équivalents logements (cf. décomposition détaillée au § 3.1.1). L'office possède environ 85 % du parc de logements sociaux de l'agglomération montluçonnaise. Son effectif est de 116 équivalents temps plein et son chiffre d'affaires de 15,5 M€. Il a signé le 2 décembre 2010 une convention d'utilité sociale (Cus) pour la période 2011-2016.

2.1.2 Contexte socio-économique

Selon une étude récente², l'aire urbaine de Montluçon présente les caractéristiques sociodémographiques suivantes :

- une baisse de population continue depuis quatre décennies, sous l'effet combiné d'un solde migratoire et d'un solde naturel négatifs : la commune de Montluçon a perdu 35 % de sa population entre 1968 et 2012, passant de 58 000 à 38 000 habitants, tandis que l'aire urbaine a perdu 13 % de sa population au cours de la même période, passant de 91 000 à 79 000 habitants ;
- le départ massif des jeunes de 20 à 39 ans, le vieillissement de la population et la stabilité du nombre de ménages, dont la taille moyenne est désormais inférieure à 2 personnes ;

¹ La Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) est un établissement public national à caractère administratif (article L. 452-1 du CCH). Parmi ses différentes actions « elle contribue...au redressement des organismes d'habitations à loyer modéré ».

² « La recomposition du parc social en territoires détendus » (Fédération des OPH, 2014)

- la forte dégradation de l'emploi depuis 2009 et la paupérisation particulièrement marquée de la commune-centre, où près de 40 % des ménages disposent de revenus inférieurs à 60 % des plafonds de ressources pris en compte pour l'accès aux logements sociaux.

Selon la même étude, le marché de l'habitat est caractérisé par une forte proportion de propriétaires sur le territoire de l'agglomération, une vive concurrence entre les différentes offres de logements, alimentée par la forte vacance (12,9 % dans l'aire urbaine et 15,5 % dans la commune de Montluçon en 2012), le faible niveau des loyers dans le parc locatif privé³ et le développement d'une offre d'accession à la propriété adaptée à la demande (maisons individuelles à des prix accessibles). Le marché du logement procure un large choix, y compris aux ménages aux revenus modestes, de sorte que les offres les moins attractives subissent la désaffection. Le marché privé peut jouer un rôle social de fait et la construction pavillonnaire en périphérie, difficilement contenue, pénalise les constructions les plus anciennes de la ville centre.

2.1.3 Protocole d'aide au rétablissement de l'équilibre

L'office de Montluçon s'est engagé dans un plan d'aide au rétablissement de l'équilibre sous l'égide de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) pour la période de 2015 à 2022, qui a été signé le 8 novembre 2016. L'Etat, la ville de Montluçon et la communauté d'agglomération de Montluçon en sont également signataires. Ce plan, très important dans ses engagements financiers (12,8 M€ d'aides directes, dont 8,3 M€ en fonds propres) au regard de la dimension de l'organisme, vise à faire face à la très grave dégradation de sa situation financière depuis 2012 :

- l'autofinancement courant HLM⁴ est négatif depuis 2012 (- 0,9 M€ cumulé de 2012 à 2014) ;
- le potentiel financier⁵ à terminaison des opérations d'investissement engagées était également négatif (- 1,4 M€) fin 2014.

Au terme du diagnostic dressé dans ce plan, cette dégradation résulte de trois facteurs présentés par ordre d'importance décroissant :

- les pertes liées à la vacance locative s'élevaient à 20 % des loyers théoriques fin 2013, engendrant une perte d'autofinancement équivalente (cf. § 3.1.2) ;
- les produits locatifs sont insuffisants en raison d'un niveau des loyers très faible (marge théorique de 20 % par rapport aux plafonds réglementaires pour l'ensemble des loyers) et d'un niveau d'impayés locatifs très élevé ;
- compte tenu de l'ancienneté du parc (40 ans), l'effort d'entretien est important pour préserver son attractivité.

Les principaux engagements des différents signataires du protocole sont les suivants :

1.1 - L'office est autorisé et s'engage à faire évoluer ses loyers au-delà de l'augmentation réglementaire annuelle, conformément à la dérogation dont il bénéficie dans le cadre du plan de redressement, et à maîtriser ses coûts de gestion et les risques locatifs :

³ Les loyers à la relocation atteignent 7,7 euros par m² début 2016 tant dans la commune-centre que dans le reste de l'agglomération, soit 1,5 fois le loyer plafond d'un logement locatif social financé en Plus.

⁴ L'autofinancement courant HLM est la mesure pour un organisme des ressources tirées de son activité d'exploitation au cours d'un exercice (excédents des produits encaissables sur les charges décaissables) restant à sa disposition après remboursement des emprunts liés à l'activité locative (à l'exclusion des remboursements anticipés) et hors incidence des charges et produits exceptionnels.

⁵ Le potentiel financier utilisé par les organismes d'HLM et la CGLLS correspond au fonds de roulement net projeté à terminaison des opérations, corrigé des amortissements courus et non échus et minoré des diverses provisions pour risques et charges et dépôt de garantie des locataires. Il mesure, comme le fonds de roulement net global (FRNG), l'excédent des ressources stables, sur les emplois stables.

- l'évolution des loyers déplafonnée de l'IRL s'établira, de façon dégressive, de 3,85 % à compter de 2016 à 1,6 % en 2022, dans la limite des loyers plafonds réglementaires de chaque programme : le gain estimé sur la durée du plan est de 2,0 M€ ;
- la vacance commerciale devrait diminuer avec l'amélioration du patrimoine, mais, compte tenu du contexte économique difficile de l'agglomération, le taux de vacance devrait rester élevé : l'objectif est de diminuer les pertes de loyers dues à la vacance de 13,2 % des loyers en 2016 à 10,0% en 2022 ; pour les impayés locatifs, leur réduction devrait permettre, sur 3 exercices, de limiter leur impact (les pertes, qui représentent 4 % des loyers en 2016, doivent être ramenées à 2 % des loyers en 2019) ;
- les charges de gestion doivent continuer à être maîtrisées : l'évolution des frais de personnel et de gestion est plafonnée à 1,6 % par an.

1.2 - La politique patrimoniale de l'office devrait se décliner ainsi :

- achèvement du programme de démolition⁶ pour un coût global de 6,5 M€ financé à hauteur de 70 % sur fonds propres ; parallèlement, le développement sera très limité (33 logements livrés en 2015 et 2016) ;
- l'effort le plus important portera sur l'amélioration du parc avec un objectif de réhabilitation de 893 logements (26,7 M€, soit un coût moyen de 30 k€ par logement) ; le renouvellement de composants sur la période devrait représenter une dépense moyenne de 0,7 M€ annuellement ;
- les charges de maintenance devraient légèrement s'accroître (2,1 M€ en 2016 à 2,4 M€ en 2022).

1.3 - Pour le suivi du plan, l'office s'engage à transmettre chaque année avant le 1^{er} juillet, à la CGLLS et au Préfet de l'Allier, un rapport validé par le conseil d'administration sur l'exécution du protocole. La simulation financière prévisionnelle réalisée en 2016 devra être actualisée chaque année.

2 - Le montant total des aides externes s'élève à 12 808 k€ ainsi réparti :

- 2 348 k€ de subventions d'investissement de la communauté d'agglomération de Montluçon ;
- 1 269 k€ de subventions du département de l'Allier (subventions des opérations d'investissement et de démolition) ;
- 877 k€ de subventions de la région Auvergne-Rhône-Alpes (financement des opérations patrimoniales) ;
- 8 314 k€ de dotations en fonds propres de la CGLLS selon l'échéancier suivant :

Montants en k€	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Aide annuelle	4 200	686	686	686	686	685	685
Aide cumulée	4 200	4 886	5 572	6 258	6 944	7 629	8 314

3 – Enfin, la ville de Montluçon cède pour l'euro symbolique trois ensembles immobiliers actuellement gérés par Montluçon Habitat totalisant 38 logements. La valorisation de ces actifs par les Domaines est de 4,8 M€.

Les perspectives financières de l'office sur la période 2016-2024, sont présentées au § 6.3.

⁶ 436 logements au total, dont 166 à Fontbouillant, opération inscrite dans le cadre du programme de rénovation urbaine et réalisée en 2016, 222 logements sur Bien-Assis 11-12-13-14-15 d'ici 2021, et 48 logements sur Pierre Leroux d'ici 2022.

2.2 GOUVERNANCE ET MANAGEMENT

2.2.1 Évaluation de la gouvernance

2.2.1.1 Conseil d'administration

La communauté d'agglomération de Montluçon est la collectivité de rattachement de l'office depuis 2008. L'élargissement de son périmètre, au 1^{er} janvier 2017, à l'ancienne communauté de communes de Marsillat-en-Combrailles (12 communes comprenant 4 600 habitants) a conduit à une modification de la composition du conseil d'administration (CA) de l'office élu le 16 juin 2014. L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a également été rebaptisé « Montluçon Communauté ».

Le président de Montluçon Habitat est M. Daniel Dugléry, maire de Montluçon, président de la communauté d'agglomération et conseiller régional. Le CA est composé de 23 membres, dont 13 sont nommés par l'EPCI, 4 par les locataires, 2 par les organisations syndicales, 1 par la Caisse d'allocations familiales, 1 par l'Union départementale des associations familiales, 1 par Action Logement. Un dernier membre représente les associations d'insertion ou de logement des personnes défavorisées.

Le conseil d'administration (CA) se réunit quatre fois par an. Les débats en séance sont brefs et peu animés : l'examen des procès-verbaux des séances du CA tenues entre le 14 février 2013 et le 25 juillet 2016 a montré que la durée moyenne des séances est brève (1h45) et que celles-ci n'excèdent que rarement deux heures. Les procès-verbaux sont très succincts et peu informatifs sur les délibérations prises. Le taux global de participation s'avère satisfaisant (près de 80 %).

Avant son renouvellement en 2017, le CA n'a pas pleinement assuré son rôle d'orientation et de surveillance. En particulier, la double convocation du CA nécessaire pour adopter les hausses de loyers indispensables à l'obtention des aides de la CGLLS et à la poursuite de l'activité de l'office met en évidence une insuffisante prise de conscience de l'ampleur des difficultés patrimoniales et financières de l'office. De même, l'adoption sans débat de l'actualisation du plan stratégique de patrimoine (PSP) pour la période 2010-2018 alors qu'il était manifestement irréalisable (cf. § 5.1) témoigne d'une implication insuffisante des administrateurs.

2.2.1.2 Bureau et commissions

Outre la commission d'attribution des logements (Cal), le CA a constitué trois commissions : appels d'offres, procédures adaptées et commission sociale.

Le bureau du CA, composé de sept membres, dont un représentant des associations de locataires, se réunit 11 fois par an.

2.2.1.3 Direction générale

M. Patrick Pinatel, détaché de la fonction publique territoriale, dirige l'office depuis 1998, en qualité de directeur jusqu'en juillet 2009, puis en qualité de directeur général (DG) à compter de cette date, suite à la réforme des OPH. Son départ en retraite est prévu début 2018.

Conformément au décret n° 2009-1218 du 12 octobre 2009 relatif aux DG des OPH, la rémunération du DG de Montluçon Habitat est composée d'une part forfaitaire et d'une part variable ne pouvant excéder 15 % du montant de la part forfaitaire. Lors de ses séances du 15 mars 2012 et du 18 juin 2015, le CA a approuvé pour trois ans les objectifs fixés au DG, ainsi que les indicateurs à prendre en compte pour le calcul de la part variable. Une fiche d'évaluation annuelle, signée par le président, établit le niveau d'atteinte de ces objectifs. Par ce document, le président émet également une proposition sur le taux et le montant de la part variable. Cette proposition fait l'objet d'une délibération présentée au CA.

Le contrat de travail du DG et les modalités de calcul et d'attribution de la part variable de sa rémunération n'appellent aucune remarque.

La déclaration initiale de situation patrimoniale auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a été déposée le 1^{er} mars 2017.

2.2.2 Évaluation de l'organisation et du management

2.2.2.1 Organisation

Suite à l'observation formulée par la Miilos dans son précédent rapport sur le déséquilibre de l'organisation⁷, le département de la gestion locative a été scindé en deux nouveaux départements en 2011 : « habitat et confort » (services de proximité, entretien du patrimoine) et « habitat social » (traitement de la demande de logements, gestion locative). Au sein du département « habitat social » a été créé un service « clientèle », dans lequel exercent des « conseillères habitat » polyvalentes (cf. § 4.3.1). Un poste de directrice générale adjointe (DGA), chargée principalement de l'organisation et du fonctionnement de l'office, et un département « achats » ont été créés la même année. En 2013 a été créé le poste de « chargé de qualité », dont la mission principale consiste, pour l'heure, à piloter l'élaboration des procédures écrites (cf. infra).

L'office ne s'est pas inscrit dans un dispositif de mutualisation d'une partie de moyens avec un autre bailleur social de l'Allier.

2.2.2.2 Management

Un groupe « qualité », composé du DG, de la DGA et de la chargée de qualité, supervise quatre groupes de travail qui ont la responsabilité de proposer des procédures écrites couvrant l'ensemble des activités de l'office, qui faisaient défaut jusqu'alors. Fin 2016, la rédaction d'une procédure écrite était achevée et sept étaient en cours de réalisation.

2.2.2.3 Ressources humaines

Fin 2016, l'office comptait 118 agents représentant 116 équivalents temps plein (ETP). Sur les six dernières années les effectifs ont diminué de 5 ETP. Le passage en comptabilité commerciale n'a abouti qu'à un seul recrutement direct pour le service comptable. Les deux agents de l'office mis à disposition du Trésor public ont été réintégrés en 2016 (cf. § 4.4). Ce changement n'a toutefois pas d'impact sur les frais de personnel, car leur charge salariale était déjà supportée par l'Office.

Si le personnel administratif et de la régie diminue, en revanche le personnel de proximité reste stable. En 2015, le ratio du nombre d'emplois (hors part récupérable) pour 1 000 logements s'établit à 22,3 ETP, soit un niveau supérieur à la médiane des offices qui est de 19,0⁸. La répartition par type d'activité montre que l'office a des effectifs plus importants pour la gestion de proximité, le gardiennage et le nettoyage (9,2 agents pour 1 000 logements, pour un ratio médian à 5,9 salariés) bien qu'une partie du nettoyage (paliers) soit encore assurée par les locataires. L'office dispose également d'une régie d'entretien composée de 19 salariés (cf. § 4.3.1).

Depuis la mise en place du nouveau statut des offices en 2008, les recrutements sont effectués en contrat de droit privé. En 2016, les agents de la fonction publique territoriale représentent 63 % des effectifs et les salariés de droit privé 37 %.

Les fonctionnaires ont été soumis au gel national de la revalorisation indiciaire jusqu'en 2016. Pour les agents de droit privé, l'évolution des salaires est traitée dans le cadre de la négociation annuelle des emplois et des salaires obligatoire (NAO). Pour les exercices 2015 et 2016, aucune augmentation générale n'a été accordée compte tenu de la situation financière de l'office. Les salariés de droit privé peuvent toutefois bénéficier d'augmentations à l'issue de leur évaluation annuelle, tandis que les rémunérations des fonctionnaires peuvent progresser en fonction de leur évolution statutaire. Un projet d'accord d'intéressement est en cours de négociation, avec l'objectif d'une signature au premier semestre 2017.

⁷ Le département de la gestion locative était chargé de la gestion de la demande de logements, des attributions, mais également du service de proximité et de l'entretien du patrimoine. Il représentait à lui seul la moitié des effectifs de l'office.

⁸ Rapport de branche 2016 de la fédération des offices d'HLM portant sur l'exercice 2015.

L'absentéisme pour maladie ordinaire est stable et médian sur la période : il représente une moyenne de 12,6 jours d'absence par agent. L'effort pour la formation professionnelle est correct, son coût (89 k€) représentant 2 % de la masse salariale. Un entretien professionnel a été mis en place en 2015, suite à l'instauration du compte personnel de formation. Les besoins individuels en formation sont recensés lors de ces entretiens. Ce recensement alimente le plan annuel de formation. La priorité pour le plan 2017 est le développement de la polyvalence des agents de proximité.

Pour l'emploi des personnes handicapées, l'office se situe très nettement au-dessus du seuil réglementaire avec 14 emplois effectifs pour 7 emplois obligatoires (correspondant à 6 % des effectifs moyens dans l'année). Il n'est donc pas assujéti à la contribution à l'Agefiph⁹.

2.2.2.4 Commande publique

Par délibération du 21 avril 2016 le CA a approuvé la création de deux commissions (« appel d'offres » et « procédures adaptées »), conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et du décret n° 2016-360.

Un nouveau règlement pour la commande publique a été approuvé par le CA lors de sa séance du 14 février 2017. Celui-ci fixe notamment les modalités d'organisation des consultations pour les marchés à procédure adaptée selon différentes tranches de coût. Une demande de devis est prévue dès le premier euro.

Un service « achats » a été créé en 2011. Il est chargé de l'élaboration du règlement de consultation et des pièces administratives des dossiers, les pièces techniques étant rédigées par le service demandeur. Il vérifie la cohérence des différentes pièces du dossier. Chaque dossier fait l'objet d'une relecture et d'un visa par le DG ou la DGA. Le service organise la consultation et sa publicité, en dématérialisation totale à partir de 90 k€.

Une fiche de recensement des besoins de consultation est adressée annuellement à chaque service depuis 2013, afin d'optimiser la passation des marchés et de s'assurer du respect des seuils.

La gestion des contrats s'est avérée défailante jusqu'en 2014 et reste perfectible. L'Agence a notamment relevé qu'un contrat de robinetterie conclu pour une période de cinq ans à partir de 1996 avait fait l'objet de tacites reconductions jusqu'en 2014 et que le contrat de chauffage passé en 2008 pour une durée de sept ans ne prévoyait pas de clause d'intéressement. Après l'arrivée d'un nouveau responsable du service chargé de la gestion du patrimoine, le contrat de chauffage a été renouvelé en 2016. Le nouveau contrat de chauffage, prévoyant une clause d'intéressement, a permis de diminuer le coût du chauffage récupérable auprès des locataires, de près de la moitié (de 730 k€ à 370 k€). Cependant, un marché à bons de commandes portant sur de petites interventions techniques mis en place en 2012 pour une période de trois ans n'a toujours pas fait l'objet d'un renouvellement. Celui-ci doit être réalisé sans tarder.

Un rapport annuel sur les consultations est remis au DG et une liste des marchés passés chaque année est remise au CA.

Le contrôle de quelques dossiers d'appels d'offres récents¹⁰ portant sur une opération de construction neuve, 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, CCTP¹¹ et actes d'engagement

⁹ Association pour la gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées.

¹⁰ Opération de construction neuve : 15 logements sociaux et 1 bureau, 15 rue de la paix à Montluçon, appel d'offres lancé en avril 2014. Opération de réhabilitation : Cité Bien Assis II (345 logements) à Montluçon, appel d'offres lancé en décembre 2010. Contrat : nettoyage de locaux et de parties communes, appel d'offres lancé en décembre 2015.

¹¹ CCAP : cahier des clauses administratives particulières ; CCTP : cahier des clauses techniques particulières.

2.3 CONCLUSION

L'office intervient sur le marché très détendu de l'agglomération montluçonnaise, dont il détient 85 % du parc social. La dégradation de sa situation financière l'a conduit à s'engager dans un protocole de rétablissement avec la CGLLS abondé par les collectivités locales pour la période 2015-2022.

Le CA, dont les débats sont peu animés n'a pas pleinement joué son rôle d'orientation et de surveillance. Malgré sa situation difficile, déjà relevée lors du précédent rapport de la Miilos en 2011, l'office a engagé trop lentement des mesures visant à améliorer son fonctionnement général. En particulier, il ne disposait pas d'agent chargé de la qualité avant 2013, les procédures écrites étaient absentes jusqu'en 2016 et la gestion des contrats déficiente jusque 2014. La réorganisation des services en charge des gestions locative et patrimoniale a été initiée en 2011.

3. PATRIMOINE

3.1 CARACTERISTIQUES DU PATRIMOINE

3.1.1 Description et localisation du parc

Fin 2016, le patrimoine géré était composé de 4 898 logements familiaux, dont 4 813 sont en pleine propriété, 47 disposent d'un statut de bail à réhabilitation et 38 sont gérés pour le compte d'un tiers¹². Outre les logements familiaux, l'office est propriétaire de quatre établissements d'hébergement collectif totalisant 213 équivalents logements et gérés par des tiers.

Avec 5 111 équivalents logements (dont 4 898 logements familiaux) au 31 décembre 2016, le parc total de l'office s'inscrit en retrait par rapport à 2015, où il était de 5 226 équivalents-logements. Il retrouve ainsi un niveau légèrement supérieur à celui de fin 2009 (5 080 équivalents logements, dont 4 888 logements familiaux).

Structure du patrimoine	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Logements familiaux	4 926	4 910	4 943	5 013	5 013	4 898
+ Foyers (équivalents- logements)	323	323	323	213	213	213
+ PSLA phase locative	10	0	0	0	0	0
= Total	5 259	5 233	5 266	5 226	5 226	5 111
Taux de mise en service (hors foyers) (%)	2,2	0,2	1,3	1,5	0,0	0,4
Taux d'évolution du patrimoine (hors foyers) (%)	1,6	- 0,5	0,7	1,4	0,0	-2,3

Près de 90 % des logements sont situés sur le territoire de la commune de Montluçon, 6 % dans le reste de la communauté d'agglomération et 4 % hors de l'EPCI¹³. 56 % du patrimoine est situé dans le périmètre d'un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), exclusivement dans la commune de Montluçon.

L'âge moyen de ce patrimoine est élevé, mais néanmoins équivalent à la moyenne des autres offices (40 ans). Plus de 60 % des logements ont été construits avant 1975. La distribution des modes de financement reflète l'ancienneté du parc : trois quarts des logements ont été financés antérieurement à la création du prêt locatif

¹² Ces 85 logements appartiennent à la Ville de Montluçon.

¹³ Avant extension de son périmètre. L'office possède deux logements dans les communes ayant intégré l'EPCI Montluçon Communauté au 1^{er} janvier 2017.

aidé (PLA) en 1978. Le parc à statut très social (PLAI et équivalents) est très peu présent (1 %), compte tenu de la structure du parc, mais ne reflète que très imparfaitement le niveau réel des loyers (cf. § 3.1.3). Les logements en PLS (mais aux loyers correspondant au financement Plus) sont ceux initialement proposés en location-accession mais qui n'ont pas trouvé d'acquéreurs (cf. § 6.2.1.6).

Modes de financement au 31/12/2015	logements	%
Anciens financements	3 799	75,8
+ PLA, Plus et équivalents	1 119	22,3
+ PLAI, PLA-TS	57	1,1
+ PLS	27	0,6
+ Autres financements (hors PLI)	11	0,2
= Total	5 013	100

Une fraction non négligeable du parc (11 %) est composée de logements individuels Plus, très attractifs et dont la moyenne d'âge (12 ans) est très inférieure à celle du parc collectif, compte tenu des investissements récemment réalisés (cf. § 5.2.1).

La performance énergétique globale du parc est mauvaise : 37 % des logements sont classés dans les classes E à G, les plus énergivores (contre 24 % en moyenne pour l'ensemble du parc locatif social).

Classes énergétiques	A	B	C	D	E	F	G
% des logements	1,1	8,4	21,7	31,8	25,8	6,4	4,8

3.1.2 Vacance locative

Montluçon Habitat connaît une vacance locative massive et durable. Alors qu'elle était déjà supérieure à 10 % fin 2009, elle a connu une hausse quasi-ininterrompue depuis lors pour atteindre près de 17 % fin 2015, dont près de 12 % au titre de la seule vacance commerciale. Sous l'effet d'une opération de démolition (cf. § 5.5), la vacance globale a diminué en 2016 (14,5 %).

Vacance locative	2011	2012	2013	2014	2015	Médiane OPH 2015	2016
Logements vacants au 31/12	600	630	624	690	834		716
<i>dont pour raison technique</i>	81	82	59	189	40		nc
<i>dont en prévision de démolition</i>	97	94	90	157	202		nc
<i>dont vacance commerciale</i>	422	454	475	344	592		nc
Logements vacants depuis plus de 3 mois	539	582	539	653	745		632
Logements vacants (%)	12,2	12,8	12,6	13,8	16,6	4,7	14,5
Logements vacants hors prévision de démolition (%)	10,2	10,9	10,8	10,6	12,6	3,9	nc
Logements vacants de plus de 3 mois (%)	10,9	11,9	10,9	13,0	14,9	2,9	12,8
Vacance commerciale (%)	8,6	9,2	9,6	6,7	11,8	nc	nc
Part des logements vacants situés en QPV (%)	56,3	61,9	64,4	67,5	78,9	44,6	nc

Les pertes totales liées à la vacance ont représenté entre 2,6 M€ et 3,1 M€ par an au cours de la période sous revue, dont 20 à 50 % sont imputables à la vacance technique. Hors vacance technique, le manque à gagner imputable à la vacance commerciale représente 1,4 M€ en 2015, soit 9,3 % des loyers appelés, et donc une perte d'autofinancement d'un même montant. En 2016, ces pertes s'élèvent également à 1,4 M€.

Pertes dues à la vacance (en k€)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pertes de loyers des logements	1 931	1 939	2 384	2 485	2 183	2 567
<i>dont vacance technique</i>	759	441	567	423	1 097	1 370
<i>(dont pour démolitions)</i>	(618)	(294)	(337)	(0)	118	(139)
+ Pertes de charges locatives	649	821	738	475	631	537
<i>dont vacance technique</i>	298	203	191	158	282	292
<i>(dont pour démolitions)</i>	(240)	(124)	(105)	(0)	(36)	(29)
= Pertes totales	2 580	2 760	3 122	2 960	2 813	3 104
<i>dont coût total de la vacance technique</i>	1 057	644	758	581	1 379	1 662
Pertes totales en % des loyers	17,7 %	18,2 %	20,4 %	19,1 %	18,2 %	20,1 %

Au 1^{er} janvier 2017, 391 des 716 logements vacants étaient soustraits à la location (soit 54 %) dans la perspective d'une démolition ou pour raison d'obsolescence nécessitant des travaux importants que l'office n'est pas en mesure de financer (cf. § 5.2.3 et 5.4). La vacance de trois mois et plus constituait près de 90 % de la vacance totale.

Près de 80 % de la vacance locative est concentrée sur les ensembles résidentiels vétustes situés dans les QPV, peu attractifs. A titre d'exemple, la vacance des groupes Pierre Leroux, Ville Gozet, Fontbouillant, Bien Assis s'établit entre 14 et 37 %. De même, la vacance est élevée dans les groupes situés dans des communes éloignées de Montluçon (Cosne d'Allier) où la demande de logements est très faible (cf. annexe 7.2).

En dépit de leur ampleur, les opérations patrimoniales, réalisées dans le cadre de l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru - cf. § 5.5), qui ont donné lieu notamment à 0,64 reconstruction pour 1 démolition, n'ont pas permis d'enrayer la hausse de la vacance.

Pour tenter de contenir la hausse de la vacance, l'office a créé en juin 2016, au sein du département « vie et confort », deux postes de « chargés de relocation » des logements durablement vacants. Deux autres postes supplémentaires devaient être créés début 2017. Une réunion hebdomadaire de suivi des travaux de réfection des logements est organisée entre le service du patrimoine et le service de la gestion locative. Le plus souvent possible, des visites préalables à la Cal sont proposées aux demandeurs. L'office a également recours à des annonces sur un site internet spécialisé.

34 logements meublés pour étudiants ont été créés en 2015 et 2016 à Fontbouillant, groupe résidentiel fortement affecté par la vacance. Des mesures patrimoniales ont également été mises en place (cf. § 5).

La rotation hors mutations internes est nettement supérieure à la médiane des offices, ce qui traduit la grande fluidité d'un marché locatif détendu où il existe une concurrence forte.

Taux de rotation du patrimoine (%)	2011	2012	2013	2014	2015	Médiane OPH 2015	2016
Total	13,1	13,5	13,6	16,1	13,3	10,7	13,4
Hors mutations internes	10,9	10,9	10,7	12,8	12,1	8,5	12,4

3.2 ACCESSIBILITE ECONOMIQUE DU PARC

3.2.1 Loyers

Le niveau moyen des loyers est faible, sous l'effet notamment des hausses insuffisantes réalisées de façon récurrente pendant plusieurs décennies. Le loyer moyen pratiqué par Montluçon Habitat est ainsi nettement inférieur (respectivement de 6 et 10 %) à ceux de l'ensemble des bailleurs sociaux du département de l'Allier et de l'ancienne région Auvergne. Plus de 70 % des loyers sont inférieurs aux loyers plafonds retenus pour

l'aide personnalisée au logement (APL) et plus de 40 % sont inférieurs de plus de 20 % à ces plafonds. 10 % des loyers sont supérieurs de plus de 20 % à ces plafonds, soit un taux de moitié inférieur à l'ensemble des bailleurs sociaux.

Loyers	Loyer moyen (€/m ² SH)	Loyers inférieurs de plus de 20 % aux plafonds APL (%)	Loyers inférieurs aux plafonds APL (%)	Loyers supérieurs de plus de 20 % aux plafonds APL (%)
OPH Montluçon	4,6	41,2	72,5	9,9
Allier	4,9	26,5	56,7	21,1
Auvergne	5,1	29,0	57,6	19,0
France métropolitaine	5,7	20,5	56,5	19,8

L'écart entre la masse des loyers plafonds et celle des loyers pratiqués était de 17 % fin 2015.

L'office a pratiqué, de 2011 à 2015 des augmentations annuelles de loyers équivalentes à l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL). Depuis la mise en place du protocole CGLLS, les augmentations annuelles de loyers (en masse) appliquées par l'office ont été de 3,85 % pour 2016 et 3,80 % pour 2017. Ces augmentations seront modulées selon les groupes résidentiels, en fonction de la marge existante entre les loyers pratiqués et les loyers plafonds réglementaires. Pour les années 2019 à 2024 les augmentations en masse suivantes seront appliquées¹⁴ :

Evolution annuelle des loyers(CGLLS)	2018	2019	2020	2021	2022 à 2024
Augmentation (%)	+ 3,60	+ 3,40	+ 3,00	+ 2,10	+1,60

L'office envisage de partager avec les locataires les économies de charges réalisées après travaux d'amélioration de la performance énergétique inscrits au protocole CGLLS, sous réserve d'un accord préalable avec les associations représentant les locataires, ceci dans le cadre du dispositif dit de la « 3ème ligne » de quittance.

3.2.2 Supplément de loyer de solidarité

L'office applique le barème dérogatoire au supplément de loyer solidarité (SLS) prévu à l'article L. 441-12 du CCH¹⁵. 17 ménages sont assujettis au paiement du SLS en janvier 2016, pour un montant mensuel moyen de 18,8 euros. En outre, 77 ménages font l'objet d'une liquidation provisoire de ce SLS pour cause de non réponse à l'enquête menée par le bailleur, conformément aux dispositions de l'article L.441-9 du CCH.

3.2.3 Charges locatives

L'examen des charges locatives pour 2015, comme pour 2014, fait apparaître un sous-provisionnement global, hors charges de chauffage, d'environ 15 %, correspondant à 1,20 euro par mètre carré de surface habitable. L'office a mis en place un dispositif de quittance forfaitaire sur 11 mensualités, le montant de la douzième constituant la régularisation annuelle.

Les emplois de gardiennage et de surveillance font l'objet d'une récupération à hauteur de 75 % pour les agents effectuant l'entretien des parties communes et l'élimination des rejets et de 40 % pour ceux n'effectuant qu'une seule de ces tâches. Les emplois de nettoyage, d'entretien des espaces verts et de travaux d'entretien sont eux récupérés à hauteur de 100 %. Si cette stratégie est compréhensible compte tenu notamment de la situation financière de l'office, elle doit être mise en œuvre avec prudence et progressivité afin de ne pas fragiliser davantage les locataires les plus modestes.

¹⁴ En tenant compte de l'indice de référence des loyers (IRL) et dans la limite des loyers plafonds de chaque programme.

¹⁵ Dérogation prévue dans le cadre de la convention d'utilité sociale.

La renégociation du contrat de chauffage (cf. § 2.2.1.2) s'est accompagnée d'un audit des chaufferies effectué par un thermicien. Une chaufferie urbaine alimente les quartiers de Fontbouillant, Bien Assis, Aristide Briant et Chantalouette ; une autre chaufferie alimente le quartier de Ville Gozet (une seule délégation). La pose de compteurs caloriques télé-relevables sur le réseau de chauffage urbain a permis d'en mieux maîtriser le coût.

3.3 CONCLUSION

Le patrimoine de l'office est ancien (40 ans en moyenne) et sa performance énergétique est particulièrement médiocre. Plus de la moitié (56 %) des logements est située dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) où se concentrent 80 % de la vacance locative. Le parc de l'office comporte par ailleurs un peu plus de 10 % de logements individuels qui sont très attractifs. La vacance locative, en hausse continue jusqu'en 2015, atteint un niveau très élevée (14,5 % fin 2016), malgré un niveau de loyers très faible. Elle est concentrée dans les groupes résidentiels anciens et vétustes situés dans les QPV dont l'attractivité est faible.

En dépit de leur ampleur, les opérations patrimoniales réalisées dans le cadre de l'Anru, qui ont donné lieu à 0,64 reconstruction pour 1 démolition, n'ont pas permis d'enrayer la hausse de la vacance. Pour tenter de contenir la vacance locative, l'office a transformé des logements familiaux en logements meublés pour étudiants en 2015, recruté des « chargés de location » en 2016 et développé des actions transversales entre les services chargés de la gestion locative et du patrimoine. Cependant, plus de la moitié des logements vacants a été soustraite à la relocation, de sorte que seule une intervention majeure sur l'ensemble du patrimoine, assortie d'importantes démolitions, pourrait permettre de revenir à un taux de vacance totale raisonnable.

4. POLITIQUE SOCIALE ET GESTION LOCATIVE

4.1 CARACTERISTIQUES DES POPULATIONS LOGEES

L'occupation du parc de Montluçon Habitat revêt un caractère social particulièrement marqué par rapport aux autres bailleurs sociaux du département de l'Allier, qui constitue l'échelle pertinente de comparaison en raison de la position très dominante de l'office dans l'agglomération montluçonnaise (cf. § 2.1.1). Les écarts sont particulièrement notables pour ce qui concerne les familles monoparentales, les ménages à très faibles revenus et les bénéficiaires de minima sociaux.

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
Montluçon Habitat (2016) (a)	56,0	11,2	24,5	44,8	79,0	4,3	52,4	nc
Montluçon Habitat (2012) (a)	44,8	13,6	10,5	33,1	71,2	5,2	54,9	38,8
Allier (2012) (b)	44,9	8,8	17,8	25,7	67,9	6,7	55,5	26,0
Auvergne (2012) (b)	43,2	8,1	19,1	21,1	63,3	8,3	56,3	22,4

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

4.2 ACCES AU LOGEMENT

4.2.1 Connaissance de la demande

L'association régionale HLM Auvergne fournit à ses membres des données mensuelles sur l'état de la demande de logements locatifs sociaux extraites du Système National d'Enregistrement de la demande (SNE) : 1 606

demandes étaient enregistrées dans l'agglomération de Montluçon au 1^{er} janvier 2017, dont 924 primo-demandes. 95 % des primo-demandes concernent la commune de Montluçon.

4.2.2 Politique d'occupation du parc de l'organisme

L'accord collectif départemental pour le logement des ménages les plus défavorisés en vigueur jusqu'en 2017¹⁶ fixe à l'office un objectif annuel d'attribution de 8 logements à des ménages reconnus prioritaires. Cet objectif est très largement rempli par l'office, qui a attribué un logement à ce titre à 63 ménages en 2015 et à 62 en 2016.

14 logements ont été attribués à des ménages au titre du droit au logement opposable (Dalo) entre 2011 et 2016 et 13 logements sont loués à des associations à des fins de sous-location à des personnes en difficulté.

4.2.3 Gestion des attributions

4.2.3.1 Analyse de la gestion des attributions

Le CA a adopté le 17 mars 2011 le règlement intérieur de la Cal et a désigné le 16 juin 2014 les six nouveaux administrateurs membres permanents de la Cal avec voix délibérative, ainsi que le représentant des associations d'insertion par le logement avec voix consultative. En revanche, il n'a pas formellement défini les orientations de la politique d'attribution encadrant l'activité de la Cal. En réponse aux observations provisoires, l'office précise que si, jusqu'à présent, il n'a pas procédé à la formalisation desdites orientations, c'est parce que toute demande de logement faisait l'objet d'une proposition d'attribution ; néanmoins, il s'engage à faire adopter ces orientations par le CA avant la fin de 2017.

La Cal se tenait mensuellement jusqu'en 2015. Depuis 2016, afin de raccourcir les délais d'attribution des logements et de réduire le coût de la vacance locative, la Cal se réunit deux fois par mois. Le procès-verbal de chaque Cal est signé par son président. Il précise les motifs de non-attribution.

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.

4.2.3.2 Gestion des contingents

Le contingent préfectoral pour le logement des ménages défavorisés est organisé en flux. La convention signée avec l'Etat fixe une quotité de 25 %. En outre, 45 logements font l'objet d'une réservation par la Chambre de commerce et d'industrie et 233 par Action Logement, soit au total environ 5 % du parc.

4.3 QUALITE DU SERVICE RENDU AUX LOCATAIRES

4.3.1 Organisation de la gestion locative et de proximité

Le service « clientèle », créé en 2011, est doté de trois conseillères. Il assure la gestion des attributions, est également chargé d'accueillir la clientèle et d'organiser le plus souvent possible des visites de logement en amont de la Cal. Une réunion hebdomadaire avec le service chargé du patrimoine permet d'échanger sur l'état des logements à la relocation. Une procédure d'accompagnement commercial du client a été rédigée en 2014 et remise à chaque agent de l'office.

¹⁶ Année au cours de laquelle il fera l'objet d'une révision pour intégrer les dispositions de la loi «Egalité et citoyenneté».

Le service « vie locative » assure la relation avec le locataire, de la signature du bail à son départ. Les conseillères habitat localisées dans les quatre agences établissent et gèrent les contrats de location, mais sont également en charge de l'accompagnement social et des relations avec les partenaires (Caisse d'allocations familiales, Fonds de solidarité logement, services sociaux, etc.), ainsi que de la médiation en cas de troubles de voisinage et de nuisances.

Le service « proximité » est composé de 44 agents, dont 14 agents de gardiennage et 15 agents d'entretien. Il assure la coordination des quatre agences de secteur dans lesquelles est réparti le personnel de proximité.

L'office réalise les tâches d'entretien en interne et n'a recours à des entreprises que pour le nettoyage des containers et l'entretien de son patrimoine le plus éloigné du siège. Afin de diminuer les charges, les locataires assurent le nettoyage des paliers, une entreprise extérieure intervenant uniquement lorsque celui-ci est mal assuré. Deux agents de salubrité assurent l'évacuation des encombrants déposés dans les parties communes, un forfait étant facturé à l'auteur s'il est identifié.

Une régie, composée de 19 agents, se consacre essentiellement à la réfection ciblée (pour raison budgétaire) de logements remis en location (environ 100 en 2015), à la maintenance des parties communes, ainsi qu'aux travaux non programmés (réclamations, demandes des locataires). 3 850 bons d'intervention ont été délivrés en 2015. Un document d'orientation visant à renforcer la polyvalence des agents afin d'optimiser les interventions a été élaboré en 2016. La même année, un schéma de traitement des réclamations locatives a été élaboré. Quoique de taille importante, la régie est bien organisée et permet à l'office une certaine réactivité face aux demandes d'intervention des locataires et la nécessaire lutte contre la vacance locative.

L'office développe désormais la fonction d'agent d'immeubles (cinq sont en place début 2017) qui ne résident pas sur place, n'assurent plus comme les gardiens les états des lieux, mais effectuent essentiellement des tâches d'entretien des parties communes. Sous réserve de leur accord, les gardiens sont invités à devenir agents d'immeubles, seuls dix gardiens devant à terme être maintenus dans les sites les plus sensibles.

La visite effectuée sur un échantillon représentatif du patrimoine n'a pas révélé de défaut d'entretien courant de patrimoine. En revanche, des problèmes graves d'isolation et d'étanchéité affectent plusieurs groupes (cf. § 5.2.3).

4.3.2 Satisfaction des locataires

Au terme de l'enquête réalisée en 2016, 77 % des locataires sont globalement satisfaits, taux en recul de 4 points par rapport à l'enquête précédente, menée en 2013. La satisfaction des locataires a diminué notamment pour ce qui concerne l'état et la propreté des logements à l'entrée dans les lieux, la propreté des espaces extérieurs, l'éclairage des parties communes, les interventions effectuées dans les parties communes et la clarté des réponses apportées aux demandes. En revanche, elle a progressé pour ce qui concerne le montant des charges, l'état des sanitaires, la propreté des ascenseurs, les conseils pour utiliser les équipements du logement, les informations données sur les travaux effectués. Sur les 35 % de locataires qui ont exprimé leur souhait de déménager au cours des deux prochaines années, 23 % d'entre eux invoquaient comme motif le quartier, l'insécurité et les problèmes de voisinage (27 % en 2013) et 13 % la mauvaise qualité du logement (17 % en 2013).

Ces résultats ont conduit à identifier les priorités d'amélioration suivantes : qualité des informations délivrées aux locataires, fonctionnement des équipements des logements et des parties communes, propreté des parties communes.

4.3.3 Concertation locative

Le plan de concertation locative adopté par l'office et les associations représentant les locataires pour la période 2013-2016 stipule que le conseil se réunit six fois par an. Les moyens financiers mis à disposition des associations sont de 5 euros par logement au 1^{er} janvier 2013, avec indexation sur l'IRL, ce qui constitue un

montant élevé par rapport à ceux habituellement constatés. Le conseil de concertation est compétent pour formuler des avis et des propositions sur l'entretien du patrimoine, la politique de construction, les projets d'aménagement, les cessions de patrimoine, les charges locatives et le traitement des d'impayés locatifs. Un nouveau plan triennal est en cours d'élaboration.

4.4 SUIVI DES CREANCES LOCATIVES

4.4.1 Créances locatives impayées

Fin 2016, les créances locatives représentent 24,3 % des loyers et charges appelés, soit un niveau très supérieur à la médiane des offices (14,4 % en 2014¹⁷), situation qui n'a pas cessé de se dégrader depuis 2011 où elle s'élevait à 18,4 % du quittance. L'office est pénalisé par un stock important de 2,8 M€ de créances douteuses sur les locataires partis. Le montant des créances passées en pertes s'élève en 2016 à 519 k€, soit 2,7 % du quittance, en constante augmentation sur la période. En 2015, les admissions en non valeurs hors PRP représentent 1,1 % du quittance pour une médiane des offices à 0,7 %¹⁸ (cf. § 6.2.1.2). La diminution en 2015 des créances non douteuses n'est qu'apparente dans la mesure où le basculement au 1^{er} janvier 2016 en comptabilité privée a eu pour effet de comptabiliser les loyers de décembre 2015 dans un compte 418 « factures à établir ». Corrigé de ce changement de méthode, le montant des créances non douteuses connaît une hausse régulière.

Les données de l'exercice 2016 disponibles en fin de contrôle montrent la poursuite de la dégradation du recouvrement. Dans ces conditions, l'objectif de la diminution des impayés, affiché dans le plan de rétablissement, apparaît pour l'instant très optimiste même s'il est trop tôt pour apprécier les effets de la nouvelle procédure mise en place en 2016 et décrite infra. En réponse aux observations provisoires, l'office affirme, sans toutefois produire les pièces justificatives afférentes, que les créances courantes sur les locataires présents ont baissé de 4 % en 2017 suite au passage en comptabilité privée.

Créances locatives	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Créances non douteuses (c/411)	620	501	518	492	205	630
+ Créances douteuses (C/416)	2 725	3 152	3 313	3 589	3 486	3 564
<i>dont locataires partis</i>	1 589	1 773	1 826	2 097	2 241	2 878
+ Créances passées en pertes au cours de l'exercice	224	199	199	346	410	519
= Total des créances locataires au 31/12/N	3 569	3 853	4 034	4 428	4 101	4 713
Créances totales* en % du quittance annuel	18,4 %	19,2 %	20,0 %	22,0 %	20,7 %	24,3 %

*Y compris le mois de décembre

4.4.2 Procédures de recouvrement

Depuis le passage en comptabilité commerciale, la procédure du recouvrement a été modifiée afin de raccourcir le délai de relance des locataires en situation d'impayés. Les relances sont effectuées informatiquement par le service en charge du quittance à partir du 12 du mois suivant l'échéance. Parallèlement, les conseillères habitat du « service vie locative » (1,5 salariée par agence) contactent par téléphone les locataires relevant de leur secteur. Elles peuvent, à ce stade, attribuer un délai de paiement échelonné sur 4 mois maximum. Une deuxième relance est faite à compter du 20 du mois et les conseillères

¹⁷ 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.

¹⁸ DIS : médiane 2014 des admissions en non valeurs ne prenant pas en compte l'effacement des dettes dans le cadre d'une procédure de rétablissement personnel.

contactent de nouveau par téléphone les locataires défaillants pour leur indiquer que, faute de paiement, le dossier sera transféré au service contentieux, seul habilité depuis mai 2016 à signer les plans d'apurement de la dette. Dans un délai de 15 jours après la deuxième relance, les gestionnaires chargés du recouvrement éditent une mise en demeure (recommandé avec accusé de réception) pour une convocation dans les huit jours.

Les statistiques infra indiquent l'importance des relances effectuées par l'organisme et l'augmentation sensible des plans de rétablissement personnel en 2015 et 2016.

Actions amiables et procédures de surendettement	2012	2013	2014	2015	2016
1ère lettres de relance	3 722	6 276	4 704	4 579	2 751 ¹⁹
2ème lettres de relance	665	2 133	2 061	1 119	1 391
Mises en demeure (à compter de 2016 par l'OPH)	nc	nc	nc	nc	290
Plans d'apurement signés en cours d'année	240	223	310	268	532*
Dossiers de surendettement « Banque de France »	37	52	65	53	57
Procédures de rétablissement personnel	51	52	39	111	138

* dont 150 plans signés par le prestataire en charge des dossiers des locataires partis

En 2016, le service contentieux a été renforcé avec le retour des deux agents mis à disposition du comptable public. Le recouvrement contentieux est engagé au début du 4^{ème} mois après une dernière convocation adressée au locataire. Dès la notification d'un commandement de payer par huissier de justice, la CCAPEX²⁰ est saisie conformément aux dispositions de la loi Alur. Le centre communal d'action social de Montluçon et la caisse d'allocations familiales de l'Allier sont également informés.

Les procédures contentieuses les plus contraignantes (à partir de l'assignation) ont augmenté jusqu'en 2015, mais se sont stabilisées en 2016

Actions contentieuses	2012	2013	2014	2015	2016
Commandements de payer	88	133	100	113	183
Assignations	59	86	77	97	95
Jugements résiliation de bail	26	31	55	57	80
Jugements délai de paiement accordé	16	22	43	39	17
Expulsions effectives	10	9	7	16	3

Compte tenu de l'importance des dettes des locataires partis dont le recouvrement relevait jusqu'alors de la compétence du comptable public, l'office a confié tous les dossiers des locataires ayant quitté l'office avant la fin de l'année 2015 à une société de recouvrement (650 dossiers pour un montant de 2,2 M€). Le transfert de ces dossiers a été fait dans les conditions du protocole signé avec la direction départementale des finances publiques (cf. § 6.1) dont le respect de l'accès aux documents transmissibles au sens de la CNIL²¹ par le service juridique de l'office.

L'office peut suivre au jour le jour sur une plateforme informatique, l'évolution des dossiers traités. La rémunération du cabinet est élevée (18 % de la dette pour les dossiers de moins de 2 ans, et jusqu'à 50 % pour ceux de plus de 4 ans), mais permet à l'office de se concentrer sur les dossiers des locataires présents pour

¹⁹ La diminution du nombre de lettres de relance en 2016 s'explique par le fait que jusqu'en 2015, le comptable public et l'ordonnateur procédaient chacun à l'envoi d'une lettre de relance aux locataires en retard de règlement

²⁰ Commission de coordination des actions de prévention des expulsions, co-présidée par le Préfet et le Président du Conseil départemental.

²¹ Commission nationale information et liberté.

s'efforcer de répondre aux objectifs du protocole CGLLS qui prévoient une diminution des impayés. En revanche, sur les dettes anciennes (plus de cinq ans), l'office devra procéder avec le cabinet à une analyse systématique des dossiers afin de passer en admissions en non valeurs ceux dont manifestement le recouvrement est impossible (ancienneté de la créance, décès, séparation des ménages, départ à l'étranger, etc.) ou socialement excessivement pénalisant.

Les admissions en non-valeur sont présentées régulièrement au CA. Elles s'élèvent en 2015 à 221 k€, soit un montant proches des créances effacées dans le cadre de procédures de rétablissement personnel (189 k€). Le recouvrement sur les dettes antérieurement admises en non-valeurs est très faible (2,5 k€).

4.5 CONCLUSION

Le caractère social de l'occupation du parc est particulièrement marqué et contribue, pour partie, à expliquer le montant très élevé des créances locatives. La satisfaction des locataires est globalement satisfaisante, quoi qu'elle diminue par rapport à la dernière enquête. Le conseil d'administration doit définir les orientations de sa politique d'attribution et le dossier de diagnostic technique réglementaire doit être annexé au contrat de location.

5. STRATEGIE PATRIMONIALE

5.1 ANALYSE DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE

Le plan stratégique de patrimoine (PSP), qui n'avait pas fait l'objet d'une réactualisation avant la mise en œuvre du protocole CGLLS, était irréaliste et inadapté à la situation patrimoniale et financière de l'office.

Le PSP couvrant la période 2005-2010 a fait l'objet d'une actualisation, conduisant à sa prolongation jusqu'en 2018, qui a été adoptée par le CA lors de sa séance du 20 janvier 2009. Le procès-verbal de cette séance ne fait pas état d'un débat préalable à son adoption.

Aux termes du diagnostic élaboré pour l'actualisation du PSP, plus du quart du patrimoine, essentiellement situé dans les QPV, souffrait d'une attractivité faible et moins de 10 % bénéficie d'une attractivité forte, ce qui est très préjudiciable en termes de vacance, compte tenu de la fluidité du marché du logement.

Le programme opérationnel du PSP pour la période 2010-2018 prévoyait la démolition, dans le cadre du programme de rénovation urbaine (PRU), de 284 logements²², la construction ou acquisition-amélioration de 691 logements²³ (soit en moyenne 77 logements par an), dont 390 dans le cadre de PRU, la réhabilitation de 3 399 logements²⁴ et la cession de 158 logements, notamment dans des communes éloignées de Montluçon. L'objectif de livraison d'environ 30 logements par an hors démolition-reconstruction dans le cadre du PRU était confirmé dans la convention d'utilité sociale (Cus)²⁵ signée pour la période 2011-2016.

Ces objectifs étaient irréalistes et inadaptés à la situation patrimoniale et financière de l'office. L'objectif de mise en service de 77 logements par an en moyenne était excessif par rapport aux besoins du marché et aux

²² 246 logements à Fontbouillant et 18 logements à Bien-Assis. A ceux-ci s'est ajoutée, par avenant au PRU, la démolition de 166 nouveaux logements à Fontbouillant.

²³ Y compris une résidence sociale de 99 logements.

²⁴ Pour un coût global de 24,8 M€ (soit en moyenne 7 300 €/logement) dont Bien-Assis 2 (1 021 logements pour un coût de 10,3 M€, soit 10,1 k€/logt) et Fontbouillant (849 logements pour un coût de 4,7 M€, soit 5,5 k€/logement).

²⁵ Livraison de 183 logements locatifs entre 2011 et 2016, soit en moyenne 30 par an.

moyens financiers de l'office (cf. § 6.2.2). De fait, le nombre de logements effectivement mis en service entre 2011 et 2016 (278 logements familiaux, hors acquisitions sans travaux de logements déjà occupés, soit en moyenne 46 logements par an – cf. § 5.2.1) s'est révélé sensiblement inférieur à ce rythme. L'objectif de réhabilitation, très important en nombre de logements, recouvrait essentiellement des réhabilitations légères, peu susceptibles de rendre une attractivité durable aux groupes concernés. Les cessions de groupes résidentiels vétustes et souvent éloignés de Montluçon n'ont pu être réalisées, faute de preneurs, et leur réhabilitation était inenvisageable, faute de moyens financiers.

En l'absence de réactualisation du PSP depuis 2010, le programme du PRU a, en pratique, fait office de document programmatique de la politique patrimoniale de l'organisme.

Le protocole CGLLS pour la période 2016-2022 fixe la politique patrimoniale de l'office. Les mesures patrimoniales inscrites à ce protocole suspendent les livraisons de nouveaux logements, mettent l'accent sur la démolition de la fraction la plus obsolète du parc ainsi que sur la modernisation d'une part importante de celui-ci. Ce plan a fait l'objet d'une nouvelle actualisation en 2017 pour assurer sa cohérence avec ce protocole.

5.2 ÉVOLUTION DU PATRIMOINE

5.2.1 Offre nouvelle

Hors acquisitions sans travaux de logements déjà occupés, 278 logements familiaux ont été mis en service entre 2011 et 2016, dont 203 logements (73 %) dans le cadre du PRU et 75 logements hors Anru. Le rythme de livraison pour la période 2011-2016 a ainsi atteint une moyenne de 46 logements par an, inférieure d'une trentaine de logements à l'objectif du PSP.

- Hors Anru, 4 opérations d'habitat individuel totalisant 47 logements ont été mises en service au cours de cette période (représentant 63 % des livraisons hors Anru). L'office privilégie de petits programmes (logements individuels et petits collectifs) dans des communes périphériques de Montluçon, où la demande de logements locatifs sociaux est plus forte.
- Trois autres opérations de ce type, totalisant 70 logements, ont été livrées dans le cadre de l'Anru.

La mise en service de l'ensemble de ces logements a constitué pour l'office un effort d'investissement important au regard de ses capacités financières (cf. infra).

L'année 2011 a été marquée par une forte progression du patrimoine due à la livraison de logements familiaux neufs, et d'une résidence sociale dans le cadre du PRU, ainsi qu'à l'acquisition de 142 logements occupés auprès d'un bailleur social.

Développement de l'offre de logements	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Logements neufs mis en service	87	11	32	73	0	15
<i>dont financés dans le cadre de l'Anru</i>	81	11	32	59	0	0
+ Acquisition-amélioration	18	0	34	0	0	8
<i>dont financés dans le cadre de l'Anru</i>	18	0	34	0	0	0
+ Acquisitions sans travaux	142	0	0	0	0	0
+ Logements-foyers mis en service (eq. logts.)	70	0	0	0	0	0
+ PSLA en phase locative	10	0	0	0	0	0
= Total	329	11	66	73	0	15

Le développement du patrimoine a mobilisé 68 % des investissements réalisés par l'office en cumul sur la période 2011-2015 (cf. tableau au § 6.2.2.1), ce qui est disproportionné au regard des importants besoins de réhabilitation du patrimoine et des capacités financières très limitées de l'organisme en début de période, et nulles fin 2016 avant intervention de la CGLLS.

En particulier, l'office a procédé en 2011 à l'acquisition, auprès d'un autre bailleur social, de groupes d'immeubles totalisant 142 logements, puis à des opérations de construction de 43 logements hors Anru en 2014 et 2016, notamment de maisons individuelles, qui ont asséché ses capacités d'investissement et affecté sa situation financière en accroissant son niveau d'endettement (cf. § 6.2.2.2 et 6.2.3.2). Cet arbitrage patrimonial a contribué à retarder la mise en place des programmes de réhabilitation dont le parc existant a par ailleurs besoin.

Cependant, les marges de manœuvre de l'office étant extrêmement limitées, il lui était plus simple de financer des opérations neuves ou une acquisition en bloc que des réhabilitations lourdes, ces dernières mobilisant généralement une quotité de fonds propres supérieure. L'office affirme néanmoins que ces opérations étaient équilibrées et qu'elles n'ont pas pénalisé la trésorerie de l'organisme. En réponse aux observations provisoires, il justifie cet achat par « *le besoin de s'implanter dans des secteurs attractifs à un coût raisonnable* ».

5.2.2 Démolitions

487 logements (soit près de 10 % du parc) ont été démolis entre 2011 et 2016, tous dans le cadre du programme de rénovation urbaine (cf. § 5.5). Ces démolitions ont représenté 60 % du programme inscrit dans le cadre de l'Anru qui en comptait 801 sur l'ensemble de la période 2005-2016.²⁶ 23 logements restent à démolir dans le cadre de ce dispositif.

Démolitions	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Logements démolis	167	37	80	0	0	203

233 autres logements seront démolis dans le cadre du protocole CGLLS, ce qui aura pour effet de ramener le parc de logements familiaux de l'office à 4 670 logements environ à l'issue du protocole (2022).

5.2.3 Amélioration du parc

En dehors des réhabilitations lourdes réalisées dans le cadre du PRU et qui ont concerné 12 % des logements, l'effort d'amélioration a été manifestement sous dimensionné par rapport aux besoins du parc, dont une part encore importante est frappée d'obsolescence.

En effet, si un nombre important de logements a fait l'objet d'une amélioration entre 2011 et 2016 (3 800 logements, soit les trois quarts du parc) seules 593 réhabilitations lourdes ont été réalisées, toutes dans le cadre du PRU. L'Agence a pu ainsi relever les problèmes affectant les groupes résidentiels suivants à Montluçon : Rimart (menuiseries extérieures), Alain Fournier (isolation), Buffon (étanchéité des terrasses), Dunlop (humidité et présence de champignons sur les murs). A Domerat, la résidence Emile Guillaumin souffre d'un défaut d'isolation. Le procès-verbal de la séance du CA du 18 juin 2015 témoigne des difficultés rencontrées dans la relocation des logements vacants qui, si elles s'expliquent en partie par la faiblesse de la demande, sont renforcées par l'absence d'interventions techniques sur le patrimoine dans les communes de Domerat, Chamblet et Cosne d'Allier, communes situées respectivement à 6, 11 et 28 kilomètres de Montluçon.

L'importance du programme de réhabilitations inscrit au protocole CGLLS (893 logements, soit 18 % du parc - cf. § 2.1.3) et qui sera mis en œuvre d'ici 2023 devrait permettre à la plus grande partie de ce patrimoine de d'améliorer son attractivité.

²⁶ 450 / 801 = 56 %

5.3 EXERCICE DE LA FONCTION MAÎTRISE D'OUVRAGE

Le service responsable de la maîtrise d'ouvrage n'est composé, outre sa secrétaire, que de deux agents (le responsable et son adjointe) et ne dispose pas de chargé d'opérations, l'office ayant recours le plus souvent à la maîtrise d'ouvrage déléguée.

Les coûts d'opération des programmes listés ci-dessous, mis en service entre 2011 et 2015 et tous situés dans la commune de Montluçon, sont très élevés, même en tenant compte de leur petite taille : ils s'établissaient entre 2 388 et 2 957 €/m² de surface habitable, contre 1 900 à 2 000 €/m² de surface habitable dans la région Auvergne 2011²⁷.

Opération	Type	Nombre de logements	Prix de revient [€/m ² SH]
Résidence Voltaire	acquisition-amélioration	4	2 643
Av. J. Kennedy	acquisition-amélioration	4	2 402
Elisée Reclus	acquisition-amélioration	3	2 388
Les Serruriers	acquisition-amélioration	3	2 957
Terrasses Ste Geneviève	Vefa	3	2 424
Résidence du Plateau	neuf	7	2 573

L'office a donc réalisé ou acquis des programmes dont le coût élevé n'est pas compatible avec sa situation financière. Il aurait dû faire l'objet d'une plus grande sélectivité en la matière, compte tenu de sa situation financière. En réponse aux observations provisoires, l'office indique que « *ces programmes, initialement prévus pour la défiscalisation dans le secteur privé, ont connu des aléas liés à la vente des biens en secteur urbain.* »

5.4 ENTRETIEN, MAINTENANCE ET EXPLOITATION DU PARC

5.4.1 Entretien du patrimoine

Le département « habitat et confort » gère le gros entretien, l'amélioration et les contrats. Il a été renforcé en septembre 2016 par l'arrivée d'un nouvel agent chargé notamment de la gestion technique patrimoniale.

L'office élabore un plan quinquennal de gros entretien révisé chaque année. Il ne dispose pas d'une base de données sur l'état technique du patrimoine. Celle-ci devrait cependant être créée en 2017 grâce à l'établissement, pour chaque groupe résidentiel, d'un « carnet d'identité » permettant de définir un programme de maintenance adapté.

Les budgets consacrés au gros entretien et la maintenance sont insuffisants. Les charges de maintenance sont faibles, alors qu'une fraction notable du patrimoine présente des signes d'obsolescence marqués (cf. § 5.2.3). Elles comprennent les charges d'entretien courant non récupérables (régie incluse) et de gros entretien (GE). Ces dépenses de maintenance, qui s'élèvent à 1 598 k€, représentent 332 € par logement géré, ratio très en dessous de la médiane (575 €). L'effort d'addition et de remplacements des composants, très variable suivant les années, est également le plus souvent très inférieur à la médiane des offices (466 euros en 2015).

Addition et remplacement de composants	2011	2012	2013	2014	2015	2016
en €/logt.	0	1 545	997	46	189	184

²⁷ Source : CDC, qui enregistre au niveau national une tendance à la baisse jusque 2013, puis une stabilisation en 2014.

5.4.2 Exploitation du patrimoine et sécurité

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).

Sur les 3 935 logements (soit 75 % du patrimoine) qui ont fait l'objet d'un diagnostic amiante étendu pour les parties communes (DTA) à fin 2015, la totalité est concernée par la présence d'amiante. A la même date, aucun diagnostic des parties privatives n'avait été réalisé. L'office doit remédier à cette situation pour se conformer à la réglementation en vigueur.

Les repérages avant travaux ont concerné 132 logements en 2014-2015, dont 78 dans lesquels la présence d'amiante a été constatée.

Le parc d'ascenseurs (58 appareils), pour lequel un audit complet a été réalisé, est à la norme 2013. La mise à la norme 2018 sera effectuée fin 2017.

Les diagnostics de performance énergétique (DPE) ont été réalisés, mais selon un principe d'échantillonnage (un ou deux logements par cage d'escalier).

5.5 RENOVATION URBAINE

La démolition de 166 logements à Fontbouillant en 2016 a marqué le quasi-achèvement (23 logements restant à démolir) du programme de rénovation urbaine lancé en 2005 et au cours duquel 801 logements ont été démolis (soit environ 15 % du parc 2005), 515 reconstruits et 1 557 réhabilités. Le taux de reconstitution de l'offre s'élève donc, à l'achèvement du programme Anru, à 0,64 nouveau logement mis en service pour 1 démolition.²⁸

Le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), dont le protocole de préfiguration a été signé en juillet 2016, concerne les quartiers classés « d'intérêt régional » Pierre Leroux et La Verrerie. 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. Le programme opérationnel devrait comporter la démolition de deux bâtiments dans le quartier de La Verrerie, celle de deux tours (100 logements au total) et la réhabilitation d'une troisième tour de 148 logements dans le quartier Pierre Leroux. Ces opérations n'ont pas été inscrites au protocole CGLLS.

5.6 VENTES DE PATRIMOINE A L'UNITE

L'office n'a pas mis en place de politique de cession de logements à l'unité à des personnes physiques (cf. § 6.2.1.6), compte tenu de la faible attractivité d'une fraction importante de son patrimoine et de la situation du marché local de l'habitat. Les ventes de patrimoine sont anecdotiques sur la période. Un logement et un local professionnel ont été vendus en 2014. Ces ventes ne dégagent qu'une très faible plus-value (4,3 k€). La cession de logements à l'unité ne procurant que des ressources limitées, les hypothèses du protocole CGLLS n'intègrent aucune cession complémentaire d'actifs.

²⁸ 515/801 = 0,64

5.7 ACTIVITE ACCESSION

L'office a réalisé, sans étude préalable de faisabilité, trois opérations en accession à la propriété en prêt social location accession (PSLA). Deux opérations comprenaient respectivement 4 et 7 pavillons tandis que la troisième comptait 16 appartements. Sur 27 logements, 3 seulement ont été commercialisés et 24 transférés dans le patrimoine locatif (financement en PLS) en l'absence d'acquéreurs. La marge brute cumulée est négative à hauteur de 100 k€. Au regard de ces échecs cette activité a été abandonnée en 2016.

5.8 CONCLUSION

En l'absence d'actualisation du PSP depuis 2010, le PRU a, de fait, constitué le fil conducteur de la politique patrimoniale de l'office. Celle-ci est désormais encadrée par le protocole CGLLS sans préjuger des opérations de démolition et de réhabilitation qui seront retenues dans le NPNRU.

De 2011 à 2016, près de 10 % du parc a été démoli, mais seulement 12 % a fait l'objet d'une réhabilitation lourde, alors qu'une fraction notable de ce parc présente des signes d'obsolescence prononcée, qui est renforcée par l'insuffisance des budgets consacrés à son gros entretien. Les mises en service de logements hors Anru (43), trop nombreuses par rapport à la situation du marché, ont fortement amoindri les capacités financières d'amélioration du parc. En outre, les coûts de réalisation ou d'acquisition de plusieurs opérations sont élevés. L'office aurait donc dû faire preuve de plus de sélectivité dans ces investissements, compte tenu de sa situation financière.

6. TENUE DE LA COMPTABILITE ET ANALYSE FINANCIERE

6.1 TENUE DE LA COMPTABILITE

6.1.1 Organisation du service comptable

Depuis le 1^{er} janvier 2016, Montluçon Habitat relève de la comptabilité commerciale, conformément à la volonté du CA qui s'est prononcé en faveur de cette évolution dès la fin 2013 pour la première fois. Le changement de régime comptable a pour but d'améliorer :

- les performances de la gestion du recouvrement des loyers et les relations avec les locataires qui n'auront désormais qu'un seul interlocuteur dans le cas d'une procédure d'impayés ;
- les délais de règlement des fournisseurs, l'office étant entièrement responsable de la chaîne du règlement des factures ;
- les procédures de contrôle interne de l'organisme, le renforcement du suivi des engagements comptables et la fiabilisation de l'information comptable et financière.

La migration comptable a été coordonnée avec la direction départementale des finances publiques de l'Allier, le Trésorier et l'office, dans le cadre d'un protocole signé fin septembre 2015 qui précise les différentes actions à mener pour la clôture des comptes au 31 décembre 2015. Le protocole indique qu'au titre des opérations de recettes, en l'absence de journée complémentaire, le quittance de décembre 2015 sera comptabilisé au compte 418 « factures à établir » sans distinction de la part d'APL à percevoir. Cette comptabilisation a pour conséquence de diminuer le taux global des créances locatives d'environ 1,5 % du quittance (cf. § 4.4.1).

Le service comptable a été réorganisé en 2011 : alors que la directrice générale adjointe, nommée en 2009, avait jusqu'alors la responsabilité directe du service, le responsable du département gestion encadre, depuis

2011, les services comptable, financier et informatique, ainsi que le service en charge du quittance des loyers et des charges.

Le service comptable comprend deux pôles :

- l'un, composé de deux agents, est en charge de la dépense, de la fiscalité et du suivi des emprunts et des subventions ;
- l'autre, avec un seul agent, est en charge des recettes et de tous les rapprochements bancaires.

Cette organisation duale a été conseillée par le cabinet conseil mandaté pour sécuriser les opérations lors du passage à la comptabilité commerciale en maintenant le principe de séparation entre la personne qui ordonne la dépense et celle qui en assure le règlement, ce qui est une bonne pratique. Par ailleurs, une responsable du service a été récemment recrutée. Elle est chargée, outre ses fonctions de coordination, de l'élaboration du budget, des écritures de fin d'année et de la gestion financière qui inclut notamment la supervision du suivi des emprunts et de la trésorerie, ainsi que la comptabilité de programmes. Le responsable du département est en charge du contrôle de gestion, des différentes enquêtes, et, en 2016, de l'élaboration du plan CGLLS en collaboration avec la fédération des offices.

Toutes des procédures comptables ont été revues au 1^{er} semestre 2015 sous la supervision d'un cabinet conseil, et sont désormais regroupées dans un manuel.

6.1.2 Appréciation de la qualité de la comptabilité

Le précédent contrôle de la Miilos avait relevé deux points nécessitant des corrections qui ont été en partie apportées.

- La comptabilité de programme manquait de fiabilité. Depuis lors, l'office a mandaté un intervenant extérieur spécialisé dans la comptabilité HLM qui a recensé les incohérences dans la comptabilité de programme fin 2009 ; les régularisations proposées ont été suivies sur l'exercice 2012.
- Il n'existait pas de comptabilité analytique de la régie. Si, aujourd'hui, son coût est déterminé (rémunérations, consommations, et amortissements pour un montant de 751 k€ en 2015), les modalités de facturations de ses interventions ne sont toujours pas satisfaisantes. En effet, hormis la part récupérable au titre des espaces verts (45 k€), les charges facturées aux locataires ne s'élèvent qu'à 15 k€. Or, une part des travaux effectués résulte d'une demande des locataires et d'interventions suite à des états des lieux qui devrait donner lieu à une facturation des réparations (même après application de la grille de vétusté), tandis qu'une autre part correspond à des travaux réalisés immédiatement après le départ du locataire dont une partie est susceptible d'être récupérée.

L'analyse des différents documents comptables et la révision des comptes 2015 témoignent d'une gestion comptable satisfaisante même s'il a été relevé une erreur importante dans la comptabilisation des intérêts de quelques emprunts locatifs.

Il a été relevé sur la période sous revue, une imputation erronée des intérêts sur six emprunts. Au lieu d'être comptabilisés au compte 66111 « intérêts des emprunts et dettes locatives », ceux-ci ont été enregistrés dans le compte 66118 « autres destinations ». Si, en 2015 l'incidence est faible (84 k€), les montants sont plus importants pour les exercices antérieurs, notamment en 2014 où, par ailleurs, ont été également enregistrés à tort sous ce compte, des intérêts courus non échus (ICNE) d'autres emprunts locatifs pour un montant de 178 k€²⁹. Cette erreur est neutre sur l'autofinancement net, mais a un impact sur le ratio annuité locative sur

²⁹ Les ICNE doivent être enregistrés directement au compte 66111.

loyers (cf. § 6.2.1.5).

6.1.3 Contrôles externes

L'office participe chaque année au dispositif d'expertise professionnel de la fédération nationale des offices. Le dernier dossier individuel de situation (DIS) portant sur l'exercice 2015 indiquait une situation très dégradée avec notamment un autofinancement net moyen sur les trois dernières années ne représentant que 1,6 % des loyers, soit un niveau inférieur au ratio d'alerte fixé à 3 %.

La dernière étude réalisée par la délégation régionale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) sur les comptes de l'exercice 2013 constatait aussi le très faible niveau d'autofinancement et la dégradation de la structure bilancielle qui se caractérisait notamment par une trésorerie nette négative.

6.2 ANALYSE FINANCIERE

6.2.1 Performance d'exploitation

6.2.1.1 Produits d'exploitation

Evolution du chiffres d'affaires en k€	2011	2012	2013	2014	2015
Promotion immobilière (marge brute)	90	- 36	-101	-53	0
+ Loyers et redevances	14 525	15 097	15 244	15 470	15 441
<i>dont logements conventionnés</i>	13 846	14 258	14 370	14 456	14 365
<i>dont logements non conventionnés</i>	147	124	107	86	67
<i>dont résidences et foyers</i>	206	278	279	266	269
<i>autres loyers</i>	326	437	487	660	739
+ Produits activités annexes	58	71	79	61	68
= Total du chiffre d'affaires	14 673	15 132	15 322	15 476	15 508

En 2015, le chiffre d'affaires hors charges récupérées de Montluçon Habitat s'élève à 15,5 M€. Il provient en quasi-totalité de l'activité locative et n'augmente que très faiblement depuis 2012 compte tenu, d'une part, de la stabilité du parc, et d'autre part, de l'impact de la très forte vacance locative à l'origine principalement des difficultés actuelles de l'office. Les produits annexes, d'un montant de 68 k€ en 2015, correspondent principalement à la location des terrasses d'immeubles pour des antennes de téléphonie mobile.

6.2.1.2 Formation de l'autofinancement

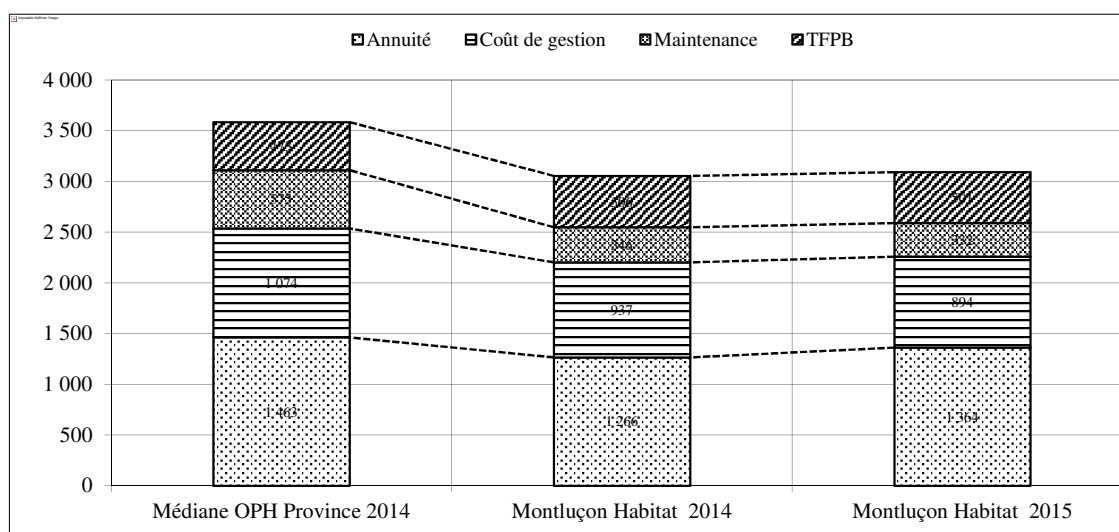
En k€	2011	2012	2013	2014	2015
Promotion (marge brute)	90	- 36	-101	-53	0
+ Loyers et redevances	14 526	15 097	15 244	15 470	15 441
- Coût de gestion*	4 340	4 885	5 041	4 699	4 544
- Maintenance	1 797	1 752	1 925	1 738	1 597
- Taxes foncières sur les propriétés (TFPB)	2 393	2 487	2 579	2 536	2 509
+ Flux financier (réel)	-74	-249	-119	-543	-122
+ Autres produits d'exploitation	260	268	248	239	255
- Pertes créances irrécouvrables	224	199	199	346	410
- Intérêts opérations locatives	2 492	2 874	2 595	2 575	2 307
- Remboursements d'emprunts locatifs	3 050	3 294	2 901	3 773	4 529
= Autofinancement courant	503	-413	28	-555	-324
<i>en % des loyers</i>	<i>3,4 %</i>	<i>-2,7 %</i>	<i>0,2 %</i>	<i>-3,5 %</i>	<i>-2,1 %</i>
+/- Flux exceptionnel (dont impôts sur les bénéfices)	547	374	983	355	-228
= Autofinancement net HLM	1 051	-39	1 011	-200	-552
<i>en % des loyers</i>	<i>7,1 %</i>	<i>-0,3 %</i>	<i>6,5 %</i>	<i>-1,3 %</i>	<i>-3,6 %</i>

*écart entre charges récupérables et charges récupérées inclus

La performance d'exploitation est très insuffisante et les pertes constatées en 2014 et 2015 ne peuvent, compte tenu de leur ampleur, être longtemps supportées par un organisme dont la situation bilancielle est par ailleurs fragilisée (cf. § 6.2.2). En particulier, l'autofinancement net³⁰ de l'office, qui se situait déjà à un faible niveau lors du dernier contrôle (4,9 % des loyers en moyenne de 2005 à 2009), s'est encore dégradé sur la période étudiée pour atteindre - 3,6 % en 2015. La moyenne de l'autofinancement sur les trois dernières années, soit 0,5 %, est inférieure au ratio d'alerte défini par l'article R. 423-9 du CCH (3 % sur 3 ans) en raison principalement du niveau des pertes dues à la vacance locative, mais également, en fin de période, de l'augmentation de l'annuité de la dette.

La structure des charges au logement géré, retracée dans le diagramme ci-après, a varié depuis le dernier contrôle : si les charges de gestion demeurent plus faibles que dans l'ensemble des offices, l'annuité locative est aujourd'hui proche du niveau médian. Les comparaisons sont faites ci-après avec les ratios Bolero 2014 ou, à défaut, les ratios du DIS 2014.

³⁰ L'autofinancement net HLM des exercices 2014 et 2015 est calculé selon les nouvelles dispositions de l'article R. 423-9 du CCH qui prend notamment 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 récupérable, majorées de l'écart sur les récupérations des charges récupérables (272 k€), s'élèvent à 894 € par logement, soit un niveau inférieur à la médiane des offices, qui est de 1 074 € en 2014. Elles sont évaluées après déduction du coût de la régie d'entretien (751 k€).

Les charges de personnel non récupérables (3 164 k€), hors charges de personnel de la régie (565 k€), représentent une dépense de 631 € au logement, toujours en dessous de la médiane (760 €). Les autres dépenses d'exploitation (1 590 k€) sont bien maîtrisées sur l'ensemble des exercices : elles représentent un montant de 209 € par logement, inférieur à la médiane (314 €) et diminuent en 2014 et 2015 suite à la décision prise par la ville de Montluçon, dans le cadre du protocole CGLLS, de ne plus percevoir la redevance (167 k€ en 2014) sur les 38 logements transférés en 2017 à l'office.

b) Charges de maintenance du patrimoine

Les dépenses de maintenance sont faibles et insuffisantes au regard de l'état et des besoins du patrimoine (cf. § 5.4.1).

c) Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

Après application de l'abattement pour les logements situés en zones urbaines sensibles (572 k€), la TFPB ressort à 2 509 k€. Elle représente 16,2 % des loyers appelés, soit un niveau supérieur à celui des offices (11,9 % des loyers) qui s'explique principalement par un montant de loyer limité. Si la proportion du parc assujéti (93 %) est supérieure à la médiane (86,4 %), le montant moyen (516 €) est proche de la médiane (545 €).

d) Incidence des risques locatifs

Outre le coût de la vacance évoquée au § 3.1.2, le coût direct des impayés, constitué par les admissions en non valeurs et l'effacement des dettes dans le cadre de procédure de rétablissement personnel (410 k€), représente 2,7 % des loyers et charges appelés en 2015, soit près du double de la médiane des offices (1,4 %). Son impact sur le résultat est plus important encore si l'on intègre les frais d'actes et de contentieux (160 k€). Le recouvrement sur les créances admises en non-valeurs sur les exercices précédents est très faible (2,5 k€).

6.2.1.4 Autres produits d'exploitation

Les autres produits d'exploitation (187 k€³¹) comprennent des subventions d'exploitation pour 28 k€, des transferts de charges d'exploitation (74 k€) et des frais de contentieux pour le recouvrement des dettes locatives refacturables pour 84 k€.

6.2.1.5 Annuité locative et résultat financier

a) Evolution de l'annuité locative

En k€	2011	2012	2013	2014	2015
Annuité locative	5 542	6 168	5 496	6 348	6 836
+ Intérêts locatifs et ICNE mal comptabilisés	74	255	122	497	84
= Annuité locative corrigée	5 616	6 423	5 618	6 845	6 920
dont intérêts	2 566	3 129	2 717	3 072	2 391
dont remboursements du capital	3 050	3 294	2 901	3 773	4 529
<i>En % des loyers appelés</i>	<i>38,5 %</i>	<i>42,4 %</i>	<i>36,7 %</i>	<i>44,2 %</i>	<i>44,8 %</i>

En 2015, l'annuité locative corrigée représente 44,8 % des produits locatifs, soit un niveau supérieur à la médiane des offices (37 % en 2014). Elle augmente sensiblement sur les deux derniers exercices sous l'effet de la hausse de l'endettement liée à la dernière opération Anru (6,0 M€ contracté pour l'opération "Bien assis 2 - cf. § 6.2.2.1.).

La Caisse des dépôts est le principal prêteur avec un encours de 93,7 M€ représentant 92 % de l'endettement de l'office. L'office a procédé, fin 2012 (avec effet en mars 2013), au réaménagement d'une partie de sa dette auprès de la Caisse des dépôts. Cet accord, qui portait sur 29 prêts d'un montant de 30,6 M€³², a permis notamment d'allonger la durée de remboursement des prêts. Dans le cadre de l'établissement du protocole CGLLS³³, l'office a négocié en 2016 avec la CDC (associée mais non signataire du plan) un nouveau réaménagement sur 42 M€ d'emprunts. La principale mesure porte également sur l'allongement de la durée de remboursement des prêts de 4 à 6 années.

L'office n'a souscrit ni emprunts structurés, ni instruments financiers d'échange de taux (swaps).

b) Résultat financier (réel)

Le résultat financier, corrigé des intérêts ré-imputés dans l'annuité locative supra, est déficitaire, principalement sous l'effet du coût des lignes de trésorerie.

³¹ Hors produits annexes pour 68 k€ pris en compte dans le chiffre d'affaires de l'office.

³² Quatre mesures ont été retenues :

- sur 3 prêts simples d'un montant de 10,5 M€, il a été retenu une marge de 1,20 % au lieu d'un 1,30 % sur le taux du livret A avec allongement de la durée de remboursement ;
- sur 18 prêts d'un montant de 15,1 M€, la marge est inchangée mais la durée de remboursement est allongée ;
- sur 2 prêts à taux fixe d'un montant de 1,5 M€, la durée de remboursement est allongée ;
- sur 6 prêts d'un montant de 2,8 M€, la marge initiale de 1,30 % sur le taux du livret A, a été diminuée de 0,10 % sans modification de la durée de remboursement.

³³ Le principe du protocole de rétablissement ayant été validé par le conseil d'administration de la CGLLS le 30 juin 2016, la CDC a pu proposer ce réaménagement en septembre 2016 avec effet immédiat, avant la signature du plan en novembre 2016.

En k€	2011	2012	2013	2014	2015
Produits financiers	1	6	3	1	0
- Intérêts sur lignes de trésorerie	157	173	81	46	38
= Résultat financier (réel)	-156	- 167	- 78	- 45	- 38

* dont 178 k€ au titre d'ICNE

6.2.1.6 Flux exceptionnel (réel)

Le flux des charges et produits exceptionnels varie sensiblement d'un exercice à l'autre, compte tenu du décalage entre les subventions versées par l'Anru et la mise en œuvre des démolitions comptabilisées en charges.

En k€	2011	2012	2013	2014	2015
Produits exceptionnels	2 592	2 088	2 940	1 604	579
<i>dont subventions Anru et collectivités locales</i>	<i>2 266</i>	<i>1 366</i>	<i>1 404</i>	<i>799</i>	<i>483</i>
- Charges exceptionnelles	2 045	1 714	1 957	1 249	807
<i>dont coût des démolitions</i>	<i>1 459</i>	<i>638</i>	<i>992</i>	<i>168</i>	<i>138</i>
<i>dont impôt sur les bénéfices</i>	<i>28</i>	<i>12</i>	<i>15</i>	<i>4</i>	<i>2</i>
= Résultat exceptionnel (réel)	547	374	983	355	-228

Le solde des flux exceptionnels est négatif en 2015. Sur cet exercice, les charges exceptionnelles comprennent principalement des titres annulés (338 k€, dont 319 k€ correspondant à la réduction des charges récupérées suite à la régularisation annuelle), différentes subventions accordées (53 k€), des sinistres (141 k€), des charges de démolition (138 k€) et des remboursements à l'Anru (99 k€) suite à la modification du périmètre d'une opération. Les produits comprennent principalement des subventions Anru pour la démolition d'un bâtiment de 166 logements à Fontbouillant (483 k€) et des régularisations d'APL (81 k€).

6.2.2 Flux financiers

6.2.2.1 Evolution du fonds de roulement net (FRNG)

Le fonds de roulement net global (FRNG) fin 2015 ne s'élève qu'à 96 k€ (0,05 mois de dépenses moyennes), ce qui est très nettement insuffisant (médiane des offices à 4,3 mois de dépenses). A terminaison des opérations³⁴, après neutralisation des opérations préliminaires (+ 286 k€) et compte tenu du décalage entre les dépenses à comptabiliser sur les opérations en cours (6 097 k€) et les financements à mobiliser (5 915 k€), le FRNG se situe à 200 k€. Ce montant, quoique légèrement supérieur au FRNG, est également insuffisant et reflète la fragilité de la structure bilancielle de l'office.

³⁴ Le Fonds de roulement net global à terminaison des opérations mesure l'excédent des ressources stables de l'organisme (capitaux propres, subventions d'investissement, emprunt, 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.

En k€	2012	2013	2014	2015	Cumul
Capacité d'autofinancement (CAF)	3 387	3 959	3 705	4 129	15 180
- Remboursements d'emprunts locatifs (hors RA)	- 3 426	- 2 947	- 3 905	- 4 682	- 14 960
= Autofinancement net HLM	- 39	1 011	- 200	- 552	221
- Autres remboursements d'emprunts (RA et crédits relais)	- 4 046	- 38 093	- 133	- 59	- 42 332
+ Produits de cession	255	0	54	0	309
= Financement propres disponibles (A)	- 3 829	- 37 082	- 279	- 611	- 41 802
+ Subventions d'investissement	1 663	- 3 091	606	189	- 633
+ Nouveaux emprunts	15 795	50 161	3 712	3 343	73 011
- Dépenses d'investissement	- 15 653	- 14 518	- 9 583	- 2 656	- 42 410
= Flux financier relatifs aux investissements locatifs (B)	1 805	32 552	- 5 265	876	29 968
Variation des provisions d'actifs circulants et divers (C)	- 334	- 166	- 299	- 214	- 1 041
Variation du FRNG (A+B+C)	- 2 358	- 4 696	- 5 844	51	- 12 875

Sur la période 2012-2015, l'office ne dégage qu'une très faible capacité d'autofinancement cumulée (15,2 M€) qui couvre à peine le remboursement en capital de la dette (14,9 M€³⁵). L'effort d'investissement réalisé sur la période (42,4 M€) est financé majoritairement par les emprunts (30,7 M€ après retraitement des remboursements anticipés et crédit relais) et secondairement par le fonds de roulement net qui, en conséquence, se détériore très fortement. Le montant net des subventions diminue suite aux démolitions dans le cadre des opérations Anru (reprises du solde des subventions pour les actifs sortis suite à démolitions).

6.2.2.2 Financement des investissements sur la période 2011 à 2015

En k€	2011	2012	2013	2014	2015	Total	En %
Augmentation de l'actif immobilisé*	20 320	15 654	14 482	9 109	2 468	62 033	100 %
Production neuve	6 386	6 707	7 946	5 030	1 689	28 043	45,2 %
Acquisition amélioration	1 719	1 788	2 255	1 208	508	7 478	12,0 %
Acquisition sans travaux	6 653	0	0	0	0	6 653	10,7 %
Travaux d'amélioration	5 562	7 159	4 281	2 079	779	19 860	32,0 %

*données issues des tableaux de financement de l'office pouvant présenter des écarts avec l'outil d'analyse financière utilisé par l'Ancols (cf tableau supra)

Sur les cinq derniers exercices, les investissements de l'office ont porté en priorité sur le développement, soit dans le cadre de l'Anru, mais également par une importante acquisition sans travaux de 142 logements auprès d'un autre bailleur social. Les investissements dans la réhabilitation (3,9 M€ en moyenne annuellement) sont donc faibles et représente moins d'un tiers des investissements de l'office.

³⁵ Hors incidence de la renégociation des emprunts CDC en 2013 avec un montant d'emprunts remboursés de 38 M€, mais compensé par la mise en place des nouveaux contrats de prêts.

6.2.3 Structure financière

6.2.3.1 Bilan fonctionnel

En k€	2011	2012	2013	2014	2015
Capitaux propres	48 904	49 006	44 444	43 231	41 542
<i>dont subventions d'investissement nettes</i>	38 527	38 695	34 199	33 445	32 138
+ Provisions pour risques et charges	1 048	1 048	1 012	968	948
+ Dettes financières	106 627	114 903	123 945	123 653	122 266
<i>dont dépôt de garantie des locataires</i>	886	908	899	935	946)
- Actif net immobilisé	143 635	154 372	163 511	167 708	164 660
<i>dont (-) Cumul des amortissements</i>	66 981	70 128	73 855	78 404	84 016
<i>dont (+) Actif immobilisé brut</i>	210 616	224 500	237 366	246 212	248 676
= Fonds de Roulement Net Global (A)	12 946	10 586	5 890	45	96
FRNG à terminaison des opérations					200
Besoin (+) ou Ressource (-) en Fonds de Roulement (B)	15 326	11 316	6 747	1 139	2 092
Trésorerie nette (A-B)	- 2 380	- 729	- 856	-1 094	-1 995

La structure bilancielle de l'office est très fragile sur l'ensemble de la période. En particulier, le fonds de roulement net global est quasiment nul depuis 2014 en dépit d'un niveau élevé d'endettement. De même, la situation à terminaison des opérations est dégradée tandis que la trésorerie nette, qui oscille entre – 2 380 k€ et – 729 k€ au 31 décembre, met en évidence la dépendance de l'office aux concours bancaires de court terme. L'office est donc confronté au 31 décembre 2015, à un risque de solvabilité et de liquidité. En octobre, avant intervention de la CGLLS, l'organisme n'était pas en mesure de payer l'échéance annuelle de TFPB et risquait donc un incident de paiement majeur.

6.2.3.2 Endettement net

Ratios de solvabilité	2011	2012	2013	2014	2015
Dettes nettes / capitaux propres (en %)	214,2 %	230,8 %	275,2 %	289,0 %	290,8 %
Dettes nettes / CAF (en nombre d'années)	24,5	33,4	30,9	32,9	29,2
Emprunts en k€ (hors intérêts compensateurs)	104 748	113 134	122 232	122 036	120 791
Trésorerie nette en k€	- 2 380	- 729	- 856	- 1 094	- 1 995
Capitaux propres en k€	48 904	49 006	44 444	42 231	41 542
CAF en k€	4 280	3 387	3 959	3 705	4 129

Le ratio d'endettement se dégrade sur la période pour représenter, en 2015, près de 3 fois le montant des capitaux propres, ce qui est élevé. Cette évolution résulte à la fois de la hausse de l'endettement net et de la dégradation des résultats diminuant sous l'effet conjugué des résultats (déficitaires pour près d'1 M€ cumulés sur les 4 derniers exercices) et de la diminution des subventions d'investissements nettes (- 6,55 M€). Compte tenu du faible niveau de la CAF, la durée de remboursement de l'encours des dettes se situe, depuis 2012, à un niveau excessivement élevé (près de 30 ans).

6.2.3.3 Besoin en fonds de roulement (BFR)

En k€	2011	2012	2013	2014	2015
Stocks	3 639	1 855	1 574	181	174
<i>Dont accession</i>	3 639	1 655	1 427	0	0
+ Actifs d'exploitation	8 551	8 541	7 556	5 349	5 737
Dépréciation d'actif circulant	2 649	2 937	3 060	3 396	3 620
- Dettes d'exploitation	2 004	4 253	2 339	1 837	1 533
= Besoin (+) ou Ressource (-) en FR d'exploitation	7 537	3 206	3 731	297	757
+ Créances diverses	10 111	10 040	4 407	2 876	2 195
- Dettes diverses	2 321	1 930	1 391	2 034	860
= Besoin (+) ou Ressource (-) en Fonds de Roulement	15 326	11 316	6 747	1 139	2 092

Le cycle d'exploitation nécessite un besoin de financement qui a diminué sur la fin de la période étudiée pour s'établir 2,1 M€ fin 2015 sous l'effet de l'extinction progressive des créances correspondant aux diverses subventions à recevoir dans le cadre du programme Anru Et de la cessation de l'activité d'accession. En 2015, l'actif circulant net, hors trésorerie, s'élève à 2,1 M€. Il comprend principalement les créances locataires non douteuses pour 1,5 M€ et des débiteurs divers pour 2,1 M€ qui correspondent au quittance du mois de décembre suite à la migration comptable dans la présentation des comptes 2015.

Les dettes à court terme (2,4 M€) sont constituées principalement des dettes sur les fournisseurs d'exploitation (0,7 M€), des dettes fiscales et sociales (0,3 M€), des clients créditeurs (0,4 M€) et des ICNE pour 0,8 M€.

6.2.3.4 Trésorerie

En k€	2011	2012	2013	2014	2015
Fonds de Roulement Net Global	12 946	10 586	5 890	45	96
- Besoin (+) ou Ressource (-) en Fonds de Roulement	15 326	11 316	6 747	1 139	2 092
= Trésorerie nette	- 2 380	-729	- 856	-1 094	-1 995
<i>dont trésorerie passive (concours bancaires)</i>	4 056	2 850	2 900	3 000	2 700
<i>dont trésorerie à l'actif du bilan</i>	1 676	2 120	2 043	1 905	704

Fin 2015, la trésorerie nette est négative à hauteur de 2,0 M€, ce qui est très préoccupant. La trésorerie active s'élève à 0,7 M€, et représente à peine l'équivalent de 0,4 mois de dépenses moyennes, y compris après avoir pris en compte la ligne de trésorerie ouverte auprès du Crédit agricole à des conditions favorables³⁶. Sa dégradation qui est liée à celle du FRNG, met en évidence la très grande précarité dans laquelle se trouvait alors l'office.

Le premier versement, en novembre 2016, d'une aide de 4,2 M€ de la CGLLS, représentant la moitié de son aide globale, a permis à l'office de retrouver un niveau de trésorerie correct (1,7 M€ au 31 décembre) lui permettant de faire face au règlement de la TFPB (3,2 M€), de rembourser sa ligne de trésorerie et surtout d'écarter tout risque de liquidité à court terme. Le plan de trésorerie pour 2017 montre que celle-ci oscillera mensuellement entre 2,4 M€ à 5,4 M€. Le versement par la CGLLS du solde de son aide sous la forme d'une subvention annuelle de 0,7 M€ interviendra chaque mois de septembre jusqu'en 2022, soit un mois avant la date d'exigibilité de la TFPB qui correspond au mois de l'année où le montant des dépenses est le plus important (4,8 M€). En fin d'année 2017, la trésorerie devrait ainsi être proche de 3,5 M€, l'office bénéficiant

³⁶ Euribor à 3 mois + 1,15 %

par ailleurs sur cet exercice d'un dégrèvement de taxes foncières pour près d'1 M€ au titre des exercices 2013, 2014 et 2015 suite à un recours gracieux auprès du Trésor Public.

6.3 ANALYSE PREVISIONNELLE

6.3.1 Hypothèses retenues dans le plan

Plusieurs simulations ont été réalisées par la CGLLS en tenant compte des engagements de l'office et des contributions des différents signataires. La synthèse de ce travail tient compte de l'impact des mesures internes (évolution des loyers, maîtrise des charges de gestion), des mesures patrimoniales, et de l'octroi des aides externes selon le calendrier établi. Elle tient aussi compte de l'incidence de la dernière renégociation de la dette auprès de la CDC engagée dès l'accord de principe du CA de la CGLLS en juin 2016.

Les principales données macroéconomiques prises en compte dans l'étude sont :

- une augmentation annuelle des loyers de 3,85 % en 2016, puis dégressive au-delà de façon à se situer à 1,6 % en 2022 à un niveau conforme à l'IRL prévisionnel,
- un taux du livret A retenu de 0,75 % en 2016, puis de 2,30 % sur la durée du plan.

Les investissements sur la période s'élèveront 33,4 M€, dont 21,9 M€ au titre de la réhabilitation du parc soit 65 % des investissements :

En k€	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Total des investissements	4 470	3 685	4 146	6 082	4 708	4 804	3 997	958	350
Dont travaux de réhabilitation	714	2 985	3 446	5 732	3 100	3 500	1 895	608	0

Suivant ces hypothèses, l'office devrait connaître :

- une amélioration progressive de sa performance d'exploitation sous les effets conjugués de l'augmentation des loyers et de la diminution de la vacance, notamment grâce aux démolitions (166 logements en 2016) de sorte que, à compter de l'exercice 2020, l'autofinancement courant devrait retrouver un niveau faible ou correct ;
- une amélioration de la structure financière dès 2016 grâce au versement de la subvention de 4,2 M€ par la CGLLS ; toutefois, sur l'ensemble de la période, compte tenu des besoins en fonds propres importants pour les opérations de démolition (4,4 M€) et d'amélioration (8,9 M€), le FRNG demeurera toujours faible.

6.3.2 Evolution de l'autofinancement

En k€	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Total des loyers	16 096	17 042	17 801	18 272	18 647	18 839	19 020	19 187	19 498
+ Autres produits	845	710	761	761	752	570	562	423	397
- Annuités d'emprunts	-7 390	-7 493	-7 787	-7 829	-7 756	-7 728	-7 673	-7 430	-7 374
- TFPB	-2 699	-2 683	-2 763	-2 846	-2 931	-2 993	-3 062	-3 112	-3 205
- Maintenance	-2 108	-2 148	-2 188	-2 229	-2 271	-2 314	-2 358	-2 402	-2 448
- Autres charges	-5 962	-5 603	-5 440	-5 469	-5 498	-5 512	-5 595	-5 652	-5 739
=Autofinancement courant	-1 218	-175	384	660	943	862	894	1 014	1 129
En % des loyers	-7,6 %	-1,0 %	2,2 %	3,6 %	5,1 %	4,6 %	4,7 %	5,3 %	5,8 %
+ Eléments exceptionnels	724	701	160	2 224	60	1 382	700	522	192
=Autofinancement net	-494	526	544	2 884	1 003	2 244	1 594	1 536	1 321
En % des loyers	-2,9 %	3,0 %	2,9 %	15,2 %	5,2 %	11,6 %	8,1 %	7,8 %	6,6 %

La projection montre que les produits locatifs devraient progresser en moyenne de 2,1 % compte tenu des hausses de loyers pratiqués et de la diminution des pertes liées à la vacance (gain de 0,6 M€ entre l'exercice 2015 et l'exercice 2024). Les éléments exceptionnels sont importants et correspondent principalement à des dégrèvements de TFPB au titre des travaux d'accessibilité et d'économie d'énergie.

L'annuité locative devrait rester stable sur la période, mais son impact sur l'exploitation devrait diminuer compte tenu de l'augmentation des produits locatifs. Elle se situerait en 2024 à un niveau proche de la médiane actuelle des offices (37 %).

Annuités locatives	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Montant en k€	7 390	7 493	7 787	7 829	7 756	7 728	7 673	7 430	7 374
En % des loyers appelés	45,9	44,0	43,7	42,8	41,6	41,0	40,3	38,7	37,8

6.3.3 Evolution de la structure financière

En K€	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Potentiel financier en début d'exercice	-3 030	-839	-1 347	-2 339	-164	-876	114	0	1 315
+ Autofinancement net	-494	526	544	2 884	1 003	2 244	1 594	1 536	1 321
- Fonds propres investis	1 560	2 196	2 528	2 541	2 937	2 379	2 904	464	35
+ Aides collectivités	245	526	356	1 196	586	490	561	293	0
+ Aide CGLLS	4 200	686	686	686	686	685	685	0	0
+/- Autres variations	-200	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50
= Potentiel financier en fin de période	-839	-1 347	-2 339	-164	-876	114	0	1 315	2 551
+ Provision pour gros entretien	913	913	913	913	913	913	913	913	913
+ Dépôts de garantie	874	874	874	874	847	834	805	805	805
= Fonds de roulement à long terme	948	440	-552	1 623	884	1 861	1 718	3 033	4 269

Selon la présentation de la CGLLS, la structure financière devrait s'améliorer avec le versement des différentes aides des collectivités locales (4,2 M€) et de la CGLLS (8,3 M€), mais aussi grâce au retour à un autofinancement net positif (11,5 M€ en cumulé). L'ensemble de ces financements devrait permettre d'assurer la couverture des besoins cumulés en fonds propres, qui s'élèvent à 17 M€.

6.4 CONCLUSION

L'office fait face, depuis plusieurs années, à une situation financière très dégradée qui l'exposait à la fois à un risque de solvabilité (impossibilité de rembourser sa dette à long terme) et de liquidité (défaut de paiement). En particulier, il affiche, depuis 2012, un autofinancement courant HLM nul ou négatif qui s'est fortement

dégradé. Cette situation s'explique principalement par un niveau des loyers trop faible et une vacance excessive mettant en évidence la perte d'attractivité d'une partie importante d'un patrimoine en voie d'obsolescence.

Faute de pouvoir faire face aux multiples enjeux auxquels il est confronté, l'office a conclu, en 2016, un protocole de rétablissement à l'équilibre avec la CGLLS incluant une aide significative des collectivités locales. A court terme, le premier versement, en novembre 2016, d'une aide de 4,2 M€ de la CGLLS a permis d'écarter le risque d'incident de paiement et de disposer d'un niveau de trésorerie correct lui permettant de faire face au paiement de la TFPB en 2016 (3,2 M€).

A plus long terme, la réussite de ce plan, dont les engagements financiers sont importants (12,8 M€ d'aides directes) au regard du parc de l'organisme, repose principalement sur la réduction significative des pertes liées à la vacance locative et sur l'application d'augmentations de loyers permettant de revenir à un niveau suffisant pour faire face à ses charges d'exploitation qui doivent continuer à être maîtrisées. La diminution de la vacance dépendra de la réalisation du programme de réhabilitation dont il est attendu une amélioration de l'attractivité du parc. La diminution des impayés est également un des objectifs du plan de rétablissement. Le passage en comptabilité commerciale en 2016 a été justifié notamment pour améliorer le recouvrement dont la performance actuelle est très insuffisante.

7. ANNEXES

7.1 INFORMATION GENERALES

RAISON SOCIALE : OPH Montluçon Habitat

SIÈGE SOCIAL :
2 quai Louis Blanc
03100 Montluçon
Téléphone : 04 70 05 21 72
Télécopie : -----

PRÉSIDENT
DUGLERY Daniel

DIRECTEUR GÉNÉRAL
PINATEL Patrick

Au	Membres	Désignés par :
Président	DUGLERY Daniel	C. A. Montluçon Communauté
Vice-président	GERINIER André Maxime	C. A. Montluçon Communauté
	CASILLA René	C. A. Montluçon Communauté
	NOËL Suzanne	C. A. Montluçon Communauté
	LESCURAT Pascale	C. A. Montluçon Communauté
	RENAUD Hubert	C. A. Montluçon Communauté
	GUERS Jean François	C. A. Montluçon Communauté
	COPPIN Jacques	C. A. Montluçon Communauté
	BRAUD Patrick	
	SOUTHON Nicole	
	FERANDON Elisabeth	
	RIVAT Robert	
	JUILLARD Isabelle	C. A. Montluçonnaise
	RENAULT Jacques	CNL
	BLIN Katia	CNL
	DUHAMEL Viviane	CNL
	MASSIF Pascal	AFOC Allier
	INDRUSIAK Laurent	CGT
	BOURGEON Danielle	FO
	HURTAUD Jean Pierre	CAF
	FARSAT Jean Claude	UDAF
	CARRUSCA Hervé	LOGEHAB
	DALBERA Jean	AGAT

EFFECTIFS au 31/12/2015	Personnel administratif et technique : 44	Effectif total : 111,6ETP
	Personnel régie : 19,6	
	Personnel de proximité : 48,0 <i>dont gardiens : 27,8</i>	

7.2 AUTRES ANNEXES

Groupes résidentiels les plus affectés par la vacance (au 31/12/2016)

Commune	Groupe	Logements	Total logements vacants	dont vacant depuis plus de 3 mois	dont logements soustraits à la location	Taux de vacance global (%)	Taux de vacance à plus de 3 mois (%)
Montluçon	La Fontaine	16	15	15	15	93,4	93,4
Montluçon	PLR Ville Gozet	146	76	37	19	52,0	25,3
	Résidence La Chaume	24	13	13	0	54,2	54,2
Montluçon	Ville-Gozet	99	37	37	37	37,4	37,4
Montluçon	Dunlop (réhabilité)	148	16	16	16	10,8	10,8
Cosne d'Allier	Les Grèzes	38	15	15	13	39,5	39,5
Cosne d'Allier	Les Nettes	44	22	21	16	50,0	47,7
Montluçon	Pierre Leroux	320	96	91	79	29,7	28,4
Montluçon	Fontbouillant	373	59	51	6	16,8	13,7
Montluçon	Bien-Assis	863	246	232	153	37,1	26,9

7.3 SIGLES UTILISES

ANCOLS	Agence Nationale de COntôle du Logement Social	ETP	Equivalent Temps Plein
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine	FRNG	Fonds de Roulement Net Global
APL	Aide Personnalisée au Logement	GE	Gros Entretien
CA	Conseil d'Administration	HLM	Habitation à Loyer Modéré
CAF	Capacité d'Autofinancement	IRL	Indice de Référence des Loyers
CAL	Commission d'Attribution des Logements	NAO	Négociation Annuelle des emplois et des salaires Obligatoire
CCAP	Cahier des Clauses Administratives Particulières	OPH	Office Public de l'Habitat
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation	PLA	Prêt Locatif aidé
CCTP	Cahier des Clauses Techniques Particulières	PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations	PLS	Prêt Locatif Social
CGLLS	Caisse de Garantie du Logement Locatif Social	PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
CUS	Conventions d'Utilité Sociale	PRU	Programme de Rénovation urbaine
DALO	Droit Au Logement Opposable	PSLA	Prêt Social Location-Accession
DAPP	Diagnostic amiante Parties Privatives	PSP	Plan Stratégique de Patrimoine
DG	Directeur Général	QPV	Quartiers Prioritaires de la politique de la Ville
DGA	Directrice Générale Adjointe	SIG	Soldes Intermédiaires de Gestion
DPE	Diagnostic de Performance Energétique	SLS	Supplément Loyer Solidarité
DTA	Dossier Technique d'Amiante	TFPB	Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale		

SIRET 130 020 464 00090 – APE 8411Z – Etablissement public national à caractère administratif

La Grande Arche Paroi Sud – 92055 Paris-La-Défense Cedex

