

Rapport définitif n° 2013-087 Juin 2014

Office public de l'Habitat de Loire Atlantique

(OPH Habitat 44)

Nantes (44)

FICHE RECAPITULATIVE DU RAPPORT DEFINITIF N° 2013-087 OPH HABITAT 44 – 44

Président : M. Michel Ménard
 Directeur général : M. Jean-Noël Frexinos (à partir du 2 septembre 2013)
 Adresse : 3 boulevard Alexandre Millerand
 44204 Nantes cedex 2

Nombre de logements familiaux gérés : 7408

Nombre de logements familiaux en propriété : 7301

Nombre d'équivalents logements des foyers en propriété : 46

Indicateurs	Organisme	Réf. nat.	Réf. région
Évolution du parc géré depuis 5 ans (% annuel)	1.1	1.17	0.74
Bénéficiaires d'aide au logement (%)	67.4	46.7	52.5
Logements vacants à plus de 3 mois, hors vac. techn.(%)	2.3	nc	nc
Loyers mensuels (€/m ² de surface corrigée)	3.29	3.2	2.95
Loyers mensuels (€/m ² de surface habitable)	5.33		
Fonds de roulement net global à term. des op. (mois de dépenses)	3.3		
Fonds de roulement net global (mois de dépenses)	4.15	4.18	
	Quartile : 2		
Autofinancement net / chiffre d'affaires (%)	-4.0	12.94	
	Quartile : 1		
Taux d'impayés inscrit au bilan (% des loyers et charges)	12.0	13.42	
	Quartile : 2		

Présentation générale de l'organisme *Avec 7 301 logements familiaux gérés, l'OPH Habitat 44 représente environ 10 % du patrimoine social départemental et est présent sur 130 communes. Le conseil général de la Loire-Atlantique lui a assigné un ambitieux programme de développement.*

Points forts

- Gestion des attributions

Points faibles

- Absence de contrôle interne
- Système d'exploitation défaillant
- Fonction maîtrise d'ouvrage défaillante
- Mauvaise qualité de l'information financière

Anomalies ou irrégularités particulières

- Conditions de rémunération de l'ancien directeur général
- Loyers en dépassement des maximums conventionnels
- Manquements récurrents au code des marchés publics

Conclusion Depuis quatre ans, l'office s'est successivement engagé vis-à-vis de sa collectivité de rattachement, le Conseil Général de Loire-Atlantique, puis de l'Etat, à mettre en œuvre une politique patrimoniale ambitieuse ; il n'a pas atteint ses objectifs.

La défaillance du contrôle interne est à l'origine de nombreux dysfonctionnements touchant l'ensemble de ses secteurs d'activités, avec des points faibles notables sur la maîtrise d'ouvrage et la fiabilité de l'information financière. Cette carence a entraîné l'office dans de multiples opérations d'investissement hasardeuses entachées de multiples et graves irrégularités dans l'application des règles de la commande publique.

Le renouvellement de la gouvernance doit être l'opportunité de mettre en place un contrôle interne permettant de sécuriser les processus de l'office. Ainsi, le conseil d'administration serait en situation d'affiner sa stratégie de développement et de procéder aux arbitrages nécessaires pour jouer pleinement son rôle.

Précédent rapport Miilos : n° 2008-043 d'octobre 2008
Contrôle effectué du 03/07/2013 au 06/12/2013
Diffusion du rapport définitif : Juin 2014

Conformément à l'article R.451-6 du code de la construction et de l'habitation (CCH), ce rapport définitif de contrôle comprend le rapport provisoire, les observations du président ou dirigeant de l'organisme produites dans le délai et les conditions mentionnés à l'article R.451-5 du CCH et, en tant que de besoin, les réponses apportées par la Miilos.

RAPPORT D'INSPECTION N° 2013-087

OPH HABITAT 44 – 44

SOMMAIRE

1. PRÉAMBULE.....	2
2. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ORGANISME ET DE SON CONTEXTE.....	2
2.1 CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE DE L'ORGANISME	2
2.2 GOUVERNANCE DE L'ORGANISME.....	3
2.3 CONTROLE INTERNE.....	4
2.4 ORGANISATION ET MANAGEMENT DES SERVICES.....	7
2.5 CONCLUSION DE LA PRESENTATION GENERALE	9
3. GESTION LOCATIVE ET POLITIQUE SOCIALE	9
3.1 OCCUPATION DU PARC.....	10
3.2 ACCES AU LOGEMENT	10
3.3 LOYERS ET CHARGES	12
3.4 PREVENTION ET TRAITEMENT DES IMPAYES LOCATIFS.....	15
3.5 QUALITE DU SERVICE RENDU AUX LOCATAIRES.....	16
3.6 CONCLUSION SUR L'EVALUATION DE LA POLITIQUE SOCIALE	17
4. PATRIMOINE.....	17
4.1 CARACTERISTIQUES DU PATRIMOINE	17
4.2 STRATEGIE PATRIMONIALE	17
4.3 DEVELOPPEMENT DU PATRIMOINE	19
4.4 MAINTENANCE DU PARC	23
4.5 VENTE DE PATRIMOINE	24
4.6 CONCLUSION DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE	25
5. TENUE DE LA COMPTABILITE ET ANALYSE FINANCIERE.....	25
5.1 COMMISSARIAT AUX COMPTES	25
5.2 ORGANISATION DES SERVICES FINANCIERS.....	26
5.3 TENUE DE LA COMPTABILITE ET DES ETATS FINANCIERS.....	26
5.4 ANALYSE FINANCIERE RETROSPECTIVE	30
5.5 PREVISIONNELLE FINANCIERE 2013-2017.....	34
5.6 CONCLUSION SUR LA SOLIDITE FINANCIERE.....	35
6. CALCUL DES COTISATIONS CGLLS	36
6.1 PERIODE A VERIFIER	36
6.2 CONTENU DE LA VERIFICATION.....	36
6.3 CONCLUSION SUR LE CALCUL DES COTISATIONS CGLLS	36
7. CONCLUSION	37

1. PRÉAMBULE

La Miilos exerce le contrôle de l'OPH Habitat 44 en application de l'article L. 451-1 du code de la construction et de l'habitation : « *L'objet du contrôle exercé par l'administration est de vérifier l'emploi conforme à leur objet des subventions, prêts ou avantages consentis par l'État et le respect par les organismes contrôlés des dispositions législatives et réglementaires qui régissent leur mission de construction et de gestion du logement social. L'administration peut également procéder à une évaluation d'ensemble de l'activité consacrée à cette mission, dans ses aspects administratifs, techniques, sociaux, comptables et financiers* ».

Le rapport n° 2008-043, d'octobre 2008, signalait l'objectif ambitieux de construction de l'office, ses orientations stratégiques clairement définies et sa gestion sociale adaptée. Sa situation financière était qualifiée de fragile, sa rentabilité insuffisante et son système informatique peu performant.

2. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ORGANISME ET DE SON CONTEXTE

2.1 CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE DE L'ORGANISME

Le département de la Loire-Atlantique comptait 1 255 871 habitants en 2008 dont 46 % sur le territoire de Nantes Métropole et 9 % sur celui de Saint-Nazaire Agglomération (la CARENE). La population a augmenté de 1,1 % par an depuis 1999, soit + 13 500 habitants supplémentaires chaque année. Par comparaison avec les années 90 (+ 0,8 % par an), cette croissance est en accélération sensible. Elle est également plus rapide que la croissance démographique observée au niveau national (+ 0,7 % par an). La Loire-Atlantique est le 12^{ème} département français parmi les 21 départements de plus d'un million d'habitants, par son poids de population, et le 3^{ème} par sa croissance démographique. Le solde migratoire n'a jamais cessé de progresser depuis 30 ans.

Entre 1999 et 2008, les communes périurbaines extérieures aux deux principales agglomérations, avec celles du littoral, ont été les principales bénéficiaires de cet essor démographique. La croissance dans les territoires périurbains a été multipliée par 2 en 20 ans. La population dans l'aire urbaine de Nantes (hors Nantes Métropole) a augmenté de 2,3 % entre 1999 et 2008 contre 1,5 % par an entre 1990 et 1999. Le même constat est observé autour de Saint-Nazaire : 1,3% entre 1999 et 2008 dans son aire urbaine (hors CARENE) contre 0,8 % par an entre 1990 et 1999.

La Loire-Atlantique représentait 539 122 emplois en 2007. Leur nombre a progressé de + 2,4 % par an depuis 1999 (+ 11 513 emplois/an), soit deux fois plus rapidement que dans les années 1990 (+ 1,3 %/an entre 1990 et 1999 soit +5 549 emplois/an).

Le département est 3^{ème} par son taux de croissance d'emplois (parmi les 21 départements de plus d'un million d'habitants). 57 % des emplois de la Loire-Atlantique se situent dans l'agglomération nantaise et 10 % dans l'agglomération nazairienne. Phénomène récent en Loire-Atlantique, le nombre d'emplois salariés privés a baissé entre 2009 et 2010, alors qu'il progressait de façon constante depuis dix ans.

La Loire-Atlantique comptait 633 502 logements en 2007 dont 85 % de résidences principales, 10 % de résidences secondaires et 5 % de logements vacants ; 63 % du parc est composé d'individuels pour 37 % de collectifs.

Le nombre de logements a progressé de 1,5 % par an depuis 1999. Cette progression est plus rapide que celle de la France (+ 1,0 %/an).

Les résidences principales sont occupées à 63 % par leur propriétaire, 35 % par des locataires privés et sociaux. Le taux de propriétaires est supérieur à celui de la France (57 %), et leur nombre progresse plus rapidement que celui des locataires : + 1,9 % par an contre + 1,5 % par an depuis 1999.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

Seize organismes HLM sont présents sur le département de la Loire-Atlantique ; le parc social comptait 74 200 logements locatifs en 2012, soit 12,7 % des résidences principales. Ce taux est inférieur à la moyenne régionale (13 %) et nationale (16 %).

70 % de ces logements se situent sur Nantes Métropole et 14 % sur la CARENE. Depuis 2001, le parc locatif social a augmenté de + 7,3 %. Néanmoins, cette hausse est moindre que celle de l'ensemble des résidences principales (+ 13,9 %), expliquant une baisse de la part des logements sociaux parmi les résidences principales au cours de la dernière décennie (13,6 % en 2001).

Le parc locatif social est constitué par 83 % de logements collectifs avec des disparités importantes selon les territoires : le taux est respectivement de 90 % et 85 % sur les agglomérations de Nantes et Saint-Nazaire contre 53 % sur le reste du département. Environ 42 % des logements sont occupés par des personnes seules, alors que le parc ne dispose que de 27 % de T1-T2 ; le parc est composé pour près de 40 % par des T3.

Avec 7 301 logements familiaux gérés, Habitat 44 représente environ 10 % du patrimoine social départemental.

2.2 GOUVERNANCE DE L'ORGANISME

2.2.1 Instances d'administration

Le conseil d'administration composé de 23 membres se réunit 4 à 5 fois par an ; le bureau compte une dizaine de réunions par an

Son président, Michel Ménard, élu le 27 juin 2011, a succédé à Xavier Amossé qui présidait l'organisme depuis juin 2004.

Le conseil a approuvé le 13 mai 2013 la nomination, en qualité de directeur général, de Jean-Noël Freixinos, lequel a pris ses fonctions le 2 septembre 2013 ; l'examen de sa situation contractuelle n'appelle pas d'observation.

Le précédent directeur général depuis le 1^{er} septembre 2005, Jean-Baptiste Combrisson, a démissionné de ses fonctions le 31 janvier 2013. Il a ensuite été engagé, en qualité de directeur, par contrat à durée indéterminée du 1^{er} février 2013 et mis à disposition du Conseil Général à compter du 8 février 2013, pour une durée d'un an renouvelable une fois.

Isabelle Régent, directrice générale adjointe, qui avait déjà assuré l'intérim en 2005 l'a de nouveau assuré en 2013 par décision du conseil du 20 décembre 2012.

Obs 1 : Ne disposant pas de toutes les informations nécessaires pour arbitrer certaines décisions, le conseil d'administration ne joue pas pleinement son rôle de gouvernance de l'office.

Cette lacune apparaît notamment en matière d'engagement des opérations. Les études de faisabilité présentées au bureau ne lui permettent pas de juger de la pertinence des nouveaux investissements et de leur évolution, alors que de nombreuses opérations sont abandonnées ou connaissent des surcoûts importants (cf. Obs 8).

L'engagement des opérations aurait nécessité, d'autre part, de connaître le niveau des fonds propres disponibles, ce qui n'était pas le cas ; des retraitements réalisés en cours de contrôle ont en effet été nécessaires pour en obtenir une estimation fiabilisée (cf. § 5.3.3).

Le conseil d'administration et le bureau n'ont pas eu à se prononcer formellement sur l'avenant de transfert des marchés de l'accord-cadre, alors qu'il s'agissait d'un enjeu stratégique majeur pour l'office, après la cessation d'activité du titulaire. La mise en œuvre de cet accord-cadre révèle in fine une prise de risque dans la gestion des défaillances des titulaires du marché, sans qu'elle n'ait été préalablement assumée par le CA (cf. § 4.3.2.2).

Les administrateurs n'ont pas été davantage mis en situation de se prononcer spécifiquement sur l'augmentation des dépenses du plan de maintenance, qui sont passées de 45,6 M€ en 2006 à 62,4 M€ en 2008. Les éléments d'évolution présentés au CA de décembre 2008 l'ont été dans

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

Obs n° 1 :

Le rôle du conseil d'administration et du Bureau du conseil d'administration dans la gouvernance de l'office a été réaffirmé avec l'installation de la nouvelle instance en juin 2011.

L'avenant de transfert de l'accord-cadre et des marchés subséquents a bien été examiné et approuvé par le Bureau du conseil d'administration du 27/02/2012

L'observation posée sur le manque d'information de ces instances restait d'actualité au moment du contrôle.

Au cas particulier, la Mission prend acte de l'approbation formelle par le bureau.

La Miilos maintient que l'enjeu stratégique majeur inhérent au transfert de l'accord cadre aurait nécessité un débat au conseil d'administration, éclairé par une analyse des risques juridiques et financiers (cf. contre-réponse § 4.3.2.2).

le seul cadre d'un débat budgétaire et actés comme tels, les administrateurs n'étant pas réellement amenés à débattre de la modification de la stratégie d'entretien du patrimoine.

Enfin, en l'absence d'un dispositif de contrôle interne, le conseil d'administration n'est pas toujours en mesure de prévenir les risques juridiques et financiers que pourrait supporter l'office ; cette carence a entraîné de nombreuses anomalies et irrégularités dans la gestion de l'organisme (cf. infra).

2.2.2 Train de vie

2.2.2.1 Défraiement des administrateurs

Le dispositif de défraiement des administrateurs est cadré par une délibération du conseil du 8 juillet 2008. Rappelant le principe de gratuité du mandat, elle allouait, de manière réglementaire¹, une indemnité forfaitaire aux administrateurs pour leur participation aux réunions de conseil, bureau et commissions. Cette indemnité, qui a été fixée à 68,61 € à compter du 1^{er} juin 2002, n'a pas été revalorisée depuis.

Les conditions d'indemnisation sont rigoureusement contrôlées par le service des ressources internes ; les vérifications opérées sur la période n'appellent pas d'observation particulière.

A noter cependant que, depuis un contrôle URSSAF, l'indemnité forfaitaire est assujettie aux prélèvements CSG et CRDS, ramenant l'indemnité nette versée aux administrateurs à 63,12 €.

2.2.2.2 Frais professionnels

L'accord d'entreprise signé le 19 décembre 2007 cadre les indemnités de repas versées aux salariés de l'office en contrepartie des frais engagés lors de déplacements professionnels. Les frais engagés sont indemnisés, sur justificatifs, avec un plafond de 11 € par repas² pris à plus de 35 kilomètres du lieu de travail ou de résidence.

Le dispositif d'indemnisation des salariés en déplacement est scrupuleusement contrôlé et chaque repas indemnisé fait l'objet d'une retenue d'un ticket restaurant le mois suivant le remboursement.

Au-delà de cet accord, il n'existe aucune disposition encadrant ou contrôlant les dépenses engagées lors de déplacements professionnels.

2.3 CONTROLE INTERNE

En contribuant à prévenir et maîtriser les risques de ne pas atteindre les objectifs fixés par le CA, le contrôle interne doit jouer un rôle clé dans le pilotage des différentes activités.

Obs 2 : De nombreuses anomalies et irrégularités, symptomatiques d'une défaillance du contrôle interne, ont été révélées en cours de contrôle.

Les anomalies et irrégularités les plus significatives concernent notamment

l'absence de prévention de risques de conflit d'intérêt dans les procédures de recrutement et la méconnaissance des règles de la commande publique. Chacun de ces points est détaillé dans la suite du rapport.

¹ En référence à l'article R. 421-56 du CCH et à l'arrêté du 20 septembre 2001.

² Plafond relevé à 13 € à compter de janvier 2013.

Réponses de l'organisme**Nouvelles observations de la Miiilos****Commentaires : point 2.2.2.2 :**

Lors des déplacements professionnels des salariés, le service ressources humaines procède aux réservations de train et d'hôtel afin d'en maîtriser les coûts. Les frais de repas individuellement engagés par le salarié en situation de grand déplacement sont remboursés sur la base de 17,90 € (valeur au 1^{er} janvier 2014), lorsqu'il est contraint de prendre son repas au restaurant. Ceci étant, lorsqu'un salarié est en formation, il est très fréquent que le repas du midi soit inclus dans le coût de la prestation de l'organisme de formation.

Un imprimé de demande de déplacement a été mis en place regroupant l'ensemble des dépenses détaillées ci-dessus.

Une note de cadrage des frais engagés et couverts à l'occasion des déplacements en groupe (congrès HLM) sera diffusée aux participants.

Obs n° 2 :

Le projet d'entreprise Quatuor a pris en compte les différentes améliorations à apporter à la sécurisation des méthodes de travail et des processus internes.

Un important travail a été initié afin de redéfinir les différentes procédures internes indispensables au fonctionnement de l'Office. D'ores et déjà, trois procédures ont été formalisées : attribution d'un logement existant et signature d'un bail ; émission des règlements ; mise en service d'un nouveau logement. La remise en forme de l'ensemble des procédures au cours de l'année 2014 doit compléter l'armature des processus transversaux de l'office.

De la même manière, le tableau de bord des activités de l'Office a été intégralement repensé pour intégrer les indicateurs de suivi des productions (construction/maintenance/rénovation attribution gestion locative, ressources internes, données financières et comptables). Ce tableau de bord fera l'objet d'une analyse mensuelle en comité de direction. Il sera complété par une analyse de l'activité budgétaire et financière de l'Office examinée en comité de direction, trimestriellement et mensuellement sur le dernier quadrimestre.

Une direction de la Qualité et des performances a été mise en place, afin d'assurer la sécurisation des activités de l'office et d'animer la démarche qualité dans tous les champs d'intervention. Elle intègre le service juridique et contentieux et une mission dédiée à l'évaluation et au contrôle interne.

La Mission prend note de cet engagement.

La Mission prend note de cette réorganisation.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

2.3.2 Irrégularités en matière de commande publique

La signature de certains marchés de maîtrise d'œuvre est tardive et de nombreuses opérations de construction ont donné lieu à la signature de multiples avenants dont les montants entraînent le non-respect de la commande publique (dépassement de seuils de mise en concurrence formalisée, bouleversement de l'économie du marché). Ces situations mettent en évidence, par ailleurs, des lacunes dans le contenu des études préalables aux engagements d'opérations et dans la définition des programmes des projets de construction (cf. Obs n° 9).

Par ailleurs, des contrats d'assistance extérieure n'ont pas fait l'objet de mise en concurrence, malgré des montants substantiels (gestion du contentieux Aareon, prestation CISN pour la vente du programme Boréal). Pour l'intervention du cabinet Bensoussan dans le contentieux Aareon (677 k€ d'honoraires versés entre 2010 et 2012), les factures sont payées sur des bons de commande créés a posteriori sans que l'office n'ait établi, initialement, un cadrage conventionnel de la mission.

2.3.3 Lacunes en termes de procédures formalisées

L'organisme manque de procédures formalisées et régulièrement actualisées. A titre d'exemples, les agences qui traitent notamment des attributions de logements, des réclamations et des états des lieux ne disposent pas de guide de procédures visant à assurer une homogénéité des pratiques et une égalité de traitement des locataires (cf. § 3.2.2 et 3.5).

Il en est de même pour le suivi des dossiers des locataires en impayés, en agence pour le pré-contentieux et au siège pour le contentieux (cf. § 3.4).

⁵ 43 k€ TTC.

⁶ Réduit d'une plus-value comptable sur cessions de 3 244 €.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

Point 2.3.2 :

Concernant la mission confiée au cabinet Bensoussan (spécialisé dans le droit de l'informatique), il s'agissait initialement d'un accompagnement de conseil dans une démarche amiable sur la base d'un taux horaire défini (224 € HT). Il était impossible de supposer que cette affaire puisse prendre une telle ampleur et Habitat 44 était donc dans l'incapacité de mesurer l'étendue et la durée de la mission.

Plusieurs tentatives de conciliation avec la partie adverse ont été conduites qui, malheureusement, n'ont pas pu aboutir, ce qui aurait fortement limité les frais de procédures et de conseil.

La fixation d'un taux horaire dans un courrier électronique ne peut être considérée comme une garantie suffisante pour encadrer le contenu d'une prestation de cette importance.

Le manque de maîtrise quant au déroulement du contentieux ne saurait justifier l'absence de formalisation de la commande pour une intervention représentant l'équivalent de plus de 3 000 heures de conseil étalées sur deux années de procédure.

L'archivage est déficient, l'office n'a pas été en mesure de retrouver les pièces de la consultation relative à la prestation d'audit comptable.

La fourniture aux services fiscaux de la DADS2 de l'année 2011 a été omise.

En conclusion, les diligences menées sur la période 2008-2012 ont mis en évidence des défaillances à chaque niveau des différentes composantes du contrôle interne⁷ qui devront être améliorées par :

- une redéfinition claire des responsabilités, appuyée sur des procédures et des outils de contrôle adaptés ;
- l'identification des principaux risques d'exploitation et d'une procédure de gestion de ces risques ;
- une sélection des informations internes pertinentes à suivre ou à diffuser pour justifier de certaines options ou permettre un arbitrage ;
- la création éventuelle d'une fonction dédiée au contrôle interne.

2.4 ORGANISATION ET MANAGEMENT DES SERVICES

2.4.1 Organisation

Au cours des dix dernières années, les changements successifs de direction générale ont donné lieu à des réorientations du schéma organisationnel de l'office. Ainsi, après une phase de centralisation des effectifs vers les services du siège jusqu'en 2005, le projet d'entreprise « OPAC 2010 », initié par M. Combrisson en 2006, s'est concrétisé par un renforcement des missions des agences, bien que leur nombre ait été réduit de cinq à quatre. En effet, les deux structures présentes sur Nantes Métropole, Rezé et de Saint-Herblain, ont été regroupées au sein d'une seule entité ; les deux sites ont néanmoins été conservés pour maintenir les services de proximité.

Les services du siège sont désormais organisés en cinq directions

- un pôle clientèle placé sous la responsabilité de la directrice générale adjointe ; cette direction regroupe les quatre agences, la mission sociale chargée du pilotage des attributions et la direction juridique en responsabilité, par ailleurs, du suivi administratif des marchés publics ;
- la direction du développement qui pilote la maîtrise d'ouvrage des opérations de construction et de l'accession ;
- la direction du patrimoine en charge de la maintenance programmée du parc ;
- la direction des finances qui, outre la comptabilité de l'office, assure également le quittancement des loyers et la régularisation des charges ;
- la direction des ressources internes qui en plus des ressources humaines gère les moyens généraux et l'informatique de l'organisme.

Le précédent rapport de la Miilos soulignait la forte progression des effectifs passant de 107 agents en 2005 à 130 en 2007 avec en corollaire un nombre élevé de démissions. L'effectif s'est ensuite stabilisé jusqu'en 2009, avant de s'infléchir sur les trois derniers exercices ; l'office compte désormais 122 salariés. Cette inflexion est toutefois à relativiser, Habitat 44 ayant eu recours fréquemment à de l'emploi temporaire : 16 contrats à durée déterminée ont été signés entre 2008 et 2012.

Sur cette période, 45 arrivées ont été constatées pour 47 départs dont 4 licenciements, 12 démissions et 12 ruptures conventionnelles.

Les nombreux mouvements de personnel ont été un facteur d'instabilité pour l'OPH, notamment au niveau des postes des chefs d'agence. Cinq responsables ont quitté l'office sur la période générant des phases de transition, en particulier pour l'agence de la métropole nantaise, pour laquelle plusieurs phases d'intérim ont été nécessaires.

⁷ Selon le cadre de référence du contrôle interne défini par l'Autorité des marchés financiers.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Milios

Commentaires – Point 2.4.1 :

Sur les 16 contrats à durée déterminée, 9 ont été conclus dans le cas de remplacement de salariés absents pour maladie ou congé maternité et 7 pour des accroissements d'activité.

La Mission a simplement constaté que la baisse de l'effectif sur la période de contrôle était en partie compensée par une progression du nombre de contrats à durée déterminée.

Outre le constat d'une forte mobilité, certains départs se sont avérés particulièrement onéreux pour l'office. Ainsi, sept protocoles d'accord transactionnels signés par l'organisme ont généré le versement d'indemnités forfaitaires pour un montant cumulé de 178 110 € en sus des indemnités légales.

2.4.2 Accord d'entreprise

La direction de l'office a engagé au cours de l'année 2007 une révision de l'accord d'entreprise conclu en août 1994. L'objectif était, outre la mise en conformité des grilles de classification et de rémunération avec les dispositions de l'ordonnance du 1^{er} février 2007 sur le statut des personnels des OPH, mais également de revenir sur les dispositions qualifiées « d'atypiques » de l'accord précédent, notamment en matière de prime d'ancienneté (dorénavant intégrée dans le salaire brut mensuel) et de retraite supplémentaire.

En matière de retraite, le financement du régime complémentaire est assuré par une cotisation répartie entre l'office et le salarié dans un rapport 80/20 pour les rémunérations annuelles inférieures à 27 k€ et 60/40 au-delà. Le fonds constitué est géré par un assureur et les droits constitués sont identifiés et acquis au salarié concerné (article 83 du code général des impôts).

L'accord d'entreprise prévoyait jusqu'en 2011, en complément du salaire, le versement d'une prime annuelle de 2 000 € forfaitaire et identique pour tout agent à temps complet. Depuis l'avenant signé en mars 2011, cette prime est intégrée dans le salaire brut mensuel de chaque salarié.

En outre et en dehors des dispositions prévues, l'office verse chaque année des primes exceptionnelles, soit ponctuelles pour un intérim ou un investissement particulier de l'agent bénéficiaire, soit généralisées. Ainsi, les rémunérations ont été majorées :

- en 2008, de 250 € par agent, selon les termes de la négociation annuelle, sans motivation spécifiée ;
- en 2011, de 150 à 5 150 € par agent, selon le niveau d'implication dans la migration vers le progiciel Ikos ;
- en 2012, de 500 à 1 500 € par agent en palliatif à l'absence de prime d'intéressement distribuable au titre de l'exercice 2011.

2.4.3 Accord d'intéressement

La base de calcul de l'intéressement applicable sur la période contrôlée, telle que prévue dans les accords successifs conclus au cours de cette même période, est fondée sur le niveau d'autofinancement de l'exercice dégagé au-delà du niveau minimum nécessaire à l'exploitation⁴.

Jusqu'au renouvellement de l'accord, conclu le 14 mars 2012, la prime globale d'intéressement était de 6 % de l'autofinancement « excédentaire », sans que son montant puisse excéder 5 % de la masse salariale brute. Le calcul est modifié à partir de 2012 (exercice de référence 2011) : la prime distribuable est de 50 % de la part de l'autofinancement dépassant 2,5 M€, plafonnée par tranches⁵ entre 5 et 7 % de la masse salariale.

La prime globale, ainsi calculée, est répartie entre les salariés à 60 % pour une part fixe proportionnelle au temps travaillé et à 40 % en fonction de la rémunération brute fiscale versée à l'agent concerné. La dernière prime d'intéressement versée en 2011, sur la base de l'autofinancement 2010, d'un montant global de 237 k€, s'est traduite par une notification individuelle variant, pour un temps plein, de 1 700 à 4 300 €.

Sans remettre en cause la régularité du dispositif, la mission s'interroge sur la pertinence de l'indicateur retenu par l'office, en termes d'analyse de la performance individuelle et collective, pour fonder la base d'intéressement.

⁴ Réfaction de trois points de la masse des loyers quittancés jusqu'en 2010 (exercice 2009) et de 2,5 M€ à compter de 2011 (exercice 2010).

⁵ Selon que la prime globale distribuable est inférieure à 500 k€ ou supérieure à 1 M€.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

Commentaires – Point 2.4.3 :

Dans le cadre des négociations annuelles avec la délégation syndicale pour l'année 2014, il a été retenu l'ouverture d'une négociation en vue de la conclusion, au plus tard au cours du 1er trimestre 2015, d'un nouvel accord d'intéressement pour les années 2015, 2016 et 2017. Les bases de cet accord seront revues pour prendre en compte les activités et les performances de l'entreprise.

La Mission en prend acte.

2.4.4 Système d'exploitation informatique

Obs 4 : Les changements successifs de système d'exploitation ont fortement perturbé les activités de l'office ; l'utilisation des outils informatiques par les services ne garantit pas la qualité des données nécessaires au bon fonctionnement de l'OPH.

Habitat 44 a changé à quatre reprises le progiciel de gestion de ses activités. Après avoir abandonné IMHOTEP fin 2002, l'office s'est orienté vers ARAVIS, produit développé par le GIE ACG-informatique, groupement uniquement constitué d'organismes HLM rattachés à des collectivités locales (offices, SEM et SCP).

Peu satisfait de la qualité du produit et contraint d'adhérer au groupement, l'office a préféré opter pour une solution nouvelle. Une consultation a été lancée en mai 2008, dans le cadre d'une procédure de dialogue compétitif, permettant de retenir PREM. Mis en place à compter du 1^{er} janvier 2009, la migration s'est avérée très pénalisante pour l'établissement. De nombreux dysfonctionnements ont perturbé les différentes activités, en particulier celles liées à la comptabilité, telles que le quittancement, la gestion des charges, le mandatement des factures etc. La société Aareon, en charge de l'installation, s'est révélée dans l'incapacité de résoudre les difficultés récurrentes constatées. Suite au recours engagé par Habitat 44, l'expertise réalisée en mai-juin 2010 n'a pas permis de trouver de solution partagée. Le marché a été résilié en novembre 2011.

Tout au long de la phase contentieuse avec l'entreprise Aareon, l'office a été assisté du cabinet d'avocat parisien Bensoussan. Le premier jugement, en date du 11 juillet 2013, a condamné le prestataire à verser des pénalités de retard pour un montant de plus de 3 M€ à Habitat 44. Un nouvel appel d'offres lancé fin 2011 a permis de retenir le progiciel IKOS. Son implantation dès janvier 2012, n'a pas été sans conséquence, notamment pour réaliser la clôture des comptes de l'exercice 2011.

Après une année 2012 dédiée à l'installation du nouvel outil, l'année 2013 est désormais consacrée à la consolidation de l'outil dans l'organisation. Si, dans l'ensemble, les principales fonctions sont appropriées par les utilisateurs, de nombreuses applications demeurent encore insuffisamment exploitées.

S'il est incontestable que ces événements ont été fortement perturbateurs pour le bon fonctionnement des services, de nombreuses insuffisances demeurent, imputables tant à la qualité des données qu'à la non-maîtrise de ces dernières. Les difficultés rencontrées par l'équipe d'inspection tout au long du contrôle, pour recueillir des informations minimales et fiables, attestent de cette situation. Les carences se traduisent par des difficultés avérées pour mener à bien toute extraction à partir de la base de données, cette dernière étant insuffisamment renseignée ou mal maîtrisée. Ces limites avaient été déjà constatées lors du précédent contrôle ; l'organisme n'avait pas été en mesure de fournir d'extraction du quittancement et de nombreuses erreurs avaient été constatées dans les fichiers communiqués.

2.5 CONCLUSION DE LA PRESENTATION GENERALE

La mise en place d'une nouvelle gouvernance récente, président élu en 2011 et directeur général nommé en 2013, doit être l'occasion pour Habitat 44 de mettre en place un contrôle interne pour remédier aux nombreux dysfonctionnements constatés.

Cette condition apparaît comme un préalable, afin de permettre au conseil d'administration d'arrêter les choix stratégiques de l'organisme et de les mettre en œuvre.

3. GESTION LOCATIVE ET POLITIQUE SOCIALE

L'organisation de la gestion locative de l'organisme est adaptée à la localisation du patrimoine.

Elle repose sur quatre agences situées sur cinq communes (Châteaubriant, Saint-Herblain, Rezé, Ancenis et Guérande), qui regroupent 44 % de son parc et 57 % de ses logements collectifs. L'agence « Cœur de Loire » comprend les sites de Saint-Herblain et Rezé, qui sont tous deux localisés sur l'agglomération nantaise.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miiilos

Obs n° 4 :

Si la Mission prend acte de la perturbation induite par les changements de système d'exploitation, Habitat 44 rappelle que cette perturbation a été de trois ordres :

- l'impossibilité de déverser certaines données du progiciel existant vers le nouveau système d'information. Ainsi, pour la gestion des opérations programmes (GOP), les données ont dû être reprises manuellement. Il en est allé de même, sur le champ du quittancement, pour la reprise des conventions permettant notamment d'identifier les loyers plafonds. Ce travail spécifique s'achèvera au mois de juin 2014 ;
- le caractère faussé, dans un premier temps, de la consolidation des données relatives aux opérations antérieures à 2012, dans la première version du progiciel. Cette difficulté a été levée avec la nouvelle version du progiciel aujourd'hui en service ;
- la nécessité de reconstituer les données afin de les rendre intégrables dans le nouveau logiciel IKOS, système plus complet et plus performant, qui permettra un suivi renforcé des opérations.

Le progiciel étant aujourd'hui déployé dans sa structure essentielle et complété par des modules permettant son optimisation (module gestion des sinistres, module gestion des états des lieux nomades), la finalisation de l'intégration des données doit permettre son utilisation efficace.

La Mission prend note des précisions apportées par l'office ; l'important étant que la situation soit désormais stabilisée durablement.

Commentaires – Point 3 :

Le projet Quatuor confirme la pertinence de l'organisation déconcentrée de la gestion locative de l'Office au regard de l'implantation de son patrimoine.

Il est pris note.

La moitié de l'effectif de l'office travaille dans les agences, qui sont toutes organisées selon le même schéma.

Elles comprennent un responsable, des hôtesse d'accueil et secrétariat administratif, un coordonnateur technique qui commande et suit des travaux, des conseillères logement qui préparent les attributions de logements, des conseillères clientèle chargées du pré-contentieux, des conseillers techniques qui réalisent les états des lieux et des agents de proximité. Ces derniers, au nombre de 17 en juin 2013, sont affectés sur les plus importants groupes collectifs.

Au siège, la direction des missions sociales centralise la préparation des réunions des commissions d'attribution et intervient en appui aux agences. De même, le service « parcours résidentiel » traite les ventes de logements et participe depuis cette année à l'analyse des demandes de mutation.

3.1 OCCUPATION DU PARC

L'occupation du patrimoine de l'organisme est comparée ci-après aux résultats des enquêtes sur l'occupation du parc social des organismes HLM et SEM dans ce département.

% des ménages	Tous bailleurs Loire Atlantique OPS 2009	Habitat 44 OPS 2009	Habitat 44 RPLS 2012
Revenus < 20 % des plafonds	24,9 %	19,9 %	19,8 %
Revenus < 60 % des plafonds	71 %	71,4 %	66,3 %
Bénéficiaires d'aide au logement	55 %	61,3 %	67,4 %
Personnes seules	42,8 %	41,7 %	42,9 %
Familles monoparentales	21 %	20,3 %	20,9 %

La proportion de ménages logés par l'office qui disposent de ressources inférieures à 60 % des plafonds Plus est comparable au ratio observé au niveau départemental. En revanche, les ménages les plus paupérisés (moins de 20 % des plafonds Plus) sont sous-représentés dans le parc de l'office, au regard de l'enquête OPS 2009. Cette situation est cohérente avec l'analyse des loyers, qui met en évidence l'accessibilité économique et sociale limitée de son parc (cf. § 3.3.1).

La composition des ménages logés par Habitat 44, en termes de proportion de personnes seules et de familles monoparentales, est similaire à ce qui peut être observé au niveau départemental. En décembre 2012, 58,9 % des ménages logés perçoivent une APL, d'un montant moyen de 227,55 €.

3.2 ACCES AU LOGEMENT

3.2.1 Connaissance de la demande

Le fichier commun de la demande sociale en Loire-Atlantique fait l'objet d'une analyse annuelle de la part du Créha Ouest.

Au 1^{er} janvier 2013, le stock comprend 38 730 demandes dont 36 % sont déposées par des ménages déjà logés dans le parc HLM.

Deux tiers de la demande concernent Nantes Métropole ; sur ce territoire, la part de demandes internes, qui est plus importante, atteint 39 %.

La situation familiale est différente selon que les ménages sont déjà logés en HLM ou non, à l'exception de la proportion de couples sans enfant qui s'élève à 10 % dans les deux cas. Près de la moitié de la demande externe est constituée de personnes seules.

	% ménages isolés	% ménages monoparentaux	Couples avec enfants
Externes	49 %	29 %	12 %
Internes	29 %	31 %	29 %

En conséquence, la taille des logements souhaités est aussi différente. Les petits logements (types 1 et 2) sont sollicités par 51 % des demandeurs externes et seulement 25 % des demandeurs

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

internes ; a contrario, les grands logements (type 4 et 5), qui ne représentent que 17 % de la demande externe, regroupent 40 % de la demande interne.

Type de lgt souhaité	T1	T2	T3	T4	T5 et +
Externes	9 %	42 %	32 %	14 %	3 %
Internes	2 %	23 %	35 %	29 %	11 %

Sur cet aspect, le parc de l'organisme, qui comprend seulement un quart de petits logements (T1 et T2), paraît mieux correspondre aux besoins des demandeurs internes.

Le délai moyen d'ancienneté en janvier 2013, qui est élevé, est aussi lié au type de demande. Il s'établit à 17,2 mois pour les demandes externes dont 59 % datent de moins d'un an, alors qu'il atteint 24,5 mois pour les locataires HLM dont 45 % ont moins d'un an d'ancienneté. Le délai « anormalement long » est de 30 mois sur Nantes Métropole et de 18 ou 24 mois dans le reste du département, selon les secteurs. 19 % des demandes externes sont en délai anormalement long, la proportion atteint 29 % pour les locataires HLM.

Au niveau départemental, les 9 518 demandes satisfaites en 2012 représentent un quart du stock et le délai moyen de satisfaction s'est établi à 13,9 mois pour les demandes externes et 20,5 mois pour les demandes internes.

L'OPH Habitat 44 a réalisé 10,5 % de ces attributions. Le délai global entre le dépôt de la demande et l'entrée dans les lieux est de 13 mois pour les externes et 16 mois pour les internes. Il est plus important sur le secteur de Nantes Métropole (respectivement 19 et 22 mois) qui représente un tiers des attributions prononcées par l'organisme.

Près d'un quart des entrants était déjà logé par un bailleur social dont 12,9 % par l'office, niveau en retrait par rapport à l'objectif de 20 % qu'il affiche.

Depuis avril 2013, un agent du siège est chargé d'apporter un appui aux agences en termes de mutations. Il contacte les ménages pour affiner les motifs de la demande et les caractéristiques du logement recherché, et tient un tableau des demandes de mutations, qu'il communique aux agences. L'office se devra, avec le recul, d'analyser l'impact de cette organisation sur l'évolution du taux de mutations internes.

3.2.2 Politique d'occupation du parc de l'organisme

Le règlement intérieur, la politique d'attribution, ainsi qu'une charte d'attribution qui la décline, ont été validés par le conseil d'administration en septembre 2010.

La politique et la charte d'attribution prévoient un classement des demandes sous forme d'une cotation en fonction de divers critères (montant et nature des revenus, situation par rapport au logement actuel, motif de la demande, ancienneté de la demande). Dans le cadre du fichier départemental, ce principe de cotation partagée de la demande n'a pas été mis en œuvre, alors que ces documents y font toujours référence.

Un toilettage de la charte, permettant de formaliser la politique d'attribution et de la décliner en procédures applicables en l'absence de cotation de la demande, apparaît donc nécessaire, même si les pratiques de présélection des candidats n'ont pas révélé d'anomalies flagrantes.

Habitat 44 vise par ailleurs un niveau de 20 % de mutations internes, objectif qui a été repris dans la CUS. La proportion de mutations internes en 2011 et 2012, proche de 13 %, s'avère en net retrait par rapport à ce seuil.

En l'absence de contingent préfectoral totalement identifié sur le stock de logements, la gestion des demandes des personnes prioritaires en Loire-Atlantique fait l'objet d'un protocole pour la période 2008-2010, signé par le Préfet et les bailleurs le 13 juin 2008, et de ses avenants. Le but est de reconstituer à terme un stock de 25 % des logements, dédié à des publics prioritaires, en fixant des objectifs en matière de flux d'attributions. Les critères d'inscription des ménages au titre du contingent préfectoral sont fixés en annexe au protocole ; le premier degré de priorité correspond aux personnes reconnues prioritaires par la commission de médiation instituée dans

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

Commentaires – Point 3.2.2 :

Conformément au plan d'action du projet d'entreprise Quatuor, la politique d'attribution sera redéfinie au cours de l'année à venir et présentée au conseil d'administration, ainsi que les procédures associées.

La Mission prend note.

le cadre du DALO. Après instruction, les ménages reconnus prioritaires sont labellisés par la Préfecture au titre de la constitution d'un contingent.

La convention fixe à l'organisme un objectif de 170 attributions pour l'organisme en 2008, 118 pour 2009 et 114 pour 2010, à ces chiffres, doivent s'ajouter 25 % des attributions dans les logements neufs et les relocations en droit de suite.

La convention-cadre et ses avenants, pour la période 2011-2013, considérant que le stock de logements réservés au contingent préfectoral s'établit à 1 427 logements en janvier 2012, pour 7 139 logements (RPLS 2011), ont réduit cet objectif à 95 attributions en 2011 et 2012.

L'application du protocole a permis de porter le stock de réservations, à ce titre, dans le parc de l'organisme, de 1 217 logements fin 2010 à 1 604 logements fin 2012, l'organisme dépassant assez largement son objectif ; il représente à cette date 22 % du patrimoine de l'office.

Le nombre d'attributions de ménages « DALO » est élevé, 24 en 2010, 35 en 2011 et 24 en 2012.

Au 31 décembre 2012, 127 logements sont réservés en droit de suite à Action Logement, quantité qui ne représente que 1,7 % du parc.

3.2.3 Gestion des attributions

La direction des missions sociales, au siège, apporte un appui aux agences et organise la tenue des commissions d'attribution.

L'office a mis en place une commission par agence. Elles sont composées d'administrateurs et se réunissent au siège de l'organisme à une fréquence hebdomadaire. Certains membres interviennent depuis les agences au moyen d'un système de visioconférence, ce qui ne nuit en rien à leur participation effective aux discussions. Les dossiers des candidats, en général au nombre de trois par logement, sauf en cas de manque de demandes, sont projetés sur des écrans et présentés depuis les agences par le biais de ce système.

Leur activité fait l'objet d'un rapport annuel détaillé présenté au conseil d'administration. En 2012, elles ont examiné 2 897 dossiers. L'organisme a reçu 571 refus à ses propositions de logements et a émis en moyenne 1,6 proposition par logement attribué, ce qui s'avère légèrement inférieur au ratio départemental de 2,1 propositions, ressortant de l'analyse du CREHA.

L'analyse du fichier informatique des entrants depuis l'année 2008 et l'examen par sondage de dossiers locataires, en relocation et dans une opération neuve ont été réalisés ; aucun dépassement de plafonds de ressources injustifié n'a été constaté. Il est toutefois à noter que la liste des dérogations aux plafonds de ressources, dans la limite de 30 %, inscrite dans la CUS, comprend près de la moitié du parc de l'organisme.

Le taux de rotation, en baisse depuis plusieurs années est de 11,8 %.

3.3 LOYERS ET CHARGES

3.3.1 Les loyers

Les bases de données de l'organisme ayant connu des transformations liées à la mise en place du progiciel IKOS dont la numérotation des logements, il n'a pas été possible de vérifier les augmentations de loyers antérieures à 2013. Pour ce qui concerne l'augmentation de janvier 2013, des erreurs dans le fichier du quittancement 2012, fourni à l'équipe de contrôle, n'ont pas permis de réaliser un examen complètement exhaustif ; pour certains programmes, seuls quelques logements ont été vérifiés à partir de données sur support papier. Néanmoins, les logements examinés ne présentent pas une augmentation de loyer supérieure au maximum légal, à l'exception des augmentations pratiquées dans le cadre de réhabilitation. Il est à noter que, déjà lors du précédent contrôle, les vérifications en matière de loyers avaient été limitées par l'impossibilité d'obtenir une extraction du quittancement.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

La politique de l'office en termes d'évolution de loyers participe à leur niveau globalement supérieur au ratio départemental.

Les loyers des logements neufs sont généralement fixés au maximum des conventions, ainsi que ceux des programmes anciens après réhabilitation. De plus les augmentations annuelles sont proches des maxima réglementaires.

	2011	2012	2013
% moyen d'augmentation des loyers (en masse)	1,10%	1,73%	1,83%
Recommandations gouvernementales ¹⁰	1,10%	1,90%	2,15%
Indice d'actualisation	0,57%	1,73%	2,20%

Les taux de loyers pratiqués par l'office ne présentent donc pratiquement pas de marge théorique par rapport aux plafonds conventionnels.

Habitat 44	Taux appliqués 2013	Taux plafond	Marge théorique
Loyers calculés à la SC €/m ²	3,29	3,36	2,1 %
Loyers calculés à la SU €/m ²	5,48	5,54	1,2 %

Aussi, le taux médian des loyers d'Habitat 44, calculé à partir d'un quittancement de l'année 2012, met en évidence leur niveau relativement élevé ; il s'établit à 5,29 €/m² SH alors que taux départemental extrait de l'enquête RPLS 2012 est de 5,17 €/m² SH.

De plus, ce niveau médian n'est que peu influencé par le parc financé en PLI ou PLS qui est limité (21 PLI résidence Balzac à Guérande) (18 PLS : 7 Pierre de Ronsard, 6 Orée des Perrières, 5 Jardins Hestia 2012).

En conséquence, l'accessibilité économique et sociale des logements d'Habitat 44 est limitée. L'analyse réalisée à partir d'un quittancement met en évidence le fait que les loyers de 48 % de son patrimoine sont supérieurs aux plafonds de loyer APL, quand la moyenne au niveau national se situe à 39 %¹¹

Un dispositif particulier a été mis en place en Loire-Atlantique pour les PLA « très sociaux » (PLA-LM, TS, PLA I), consistant à globaliser les différentiels de loyers entre ces logements et des PLA « classiques ». Le bénéfice du loyer « très social » est soumis de façon permanente à conditions de ressources. Dès lors que les ressources du locataire passent au-delà du seuil des 60 %, le loyer est progressivement majoré jusqu'au taux normal. Les abattements, ainsi récupérés, peuvent être appliqués lors de la relocation d'autres logements dont l'attribution se retrouve alors soumise au plafond de ressources PLA I.

D'une part, le système qui s'avère complexe dans son suivi, nécessite la tenue de tableaux détaillés par l'organisme. D'autre part, les augmentations de loyers pour les locataires concernés, passant du niveau PLA « très social » au niveau PLUS, ne seraient plus conformes aux obligations légales, qui les limitent au niveau de la variation de l'IRL.

L'office a donc décidé de sortir de ce dispositif et de relouer désormais ces logements en fonction de leur financement d'origine.

Obs 5 : L'organisme a perçu des loyers en dépassement des loyers maximum conventionnels, lors d'augmentations faisant suite à des travaux de réhabilitation depuis 2011.

Les réhabilitations des programmes « Renac » à Châteaubriant (61 logements), « Le Château » à Rezé (340 logements) et « Chantemerle 1 » à Vallet (19 logements), en 2011 et 2012, ont conduit à des réductions de surface corrigée de logements.

¹⁰ A compter de 2011, il s'agit d'un encadrement législatif fixé par loi de finances.

¹¹ L'étude réalisée optimise l'occupation des logements avec un nombre de personnes logées correspondant à la typologie : T1, une personne, T2, deux personnes ; T3, trois personnes...

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

Obs n° 5 :

Ce dispositif a été établi en concertation avec les associations de locataires, débattu en conseil de concertation locative, puis acté par un « accord locataires ». Prenant acte de l'observation de la Mission, l'office va :

- dès le mois de juin 2014, simultanément à l'arrêt de la facturation de cette rubrique, procéder au remboursement (ou à la diminution de créance) des locataires ;
- au cours du troisième trimestre 2014, procéder à une démarche identique auprès des anciens locataires.

La Mission avait noté que ce dispositif avait été validé par des accords collectifs, ce qui ne retire toutefois rien de son caractère non réglementaire.

La Miilos prend note de l'engagement de l'organisme.

Les accords collectifs ont validé une augmentation des loyers, d'une part, en les portant au niveau des plafonds conventionnels et, d'autre part, en créant une participation locative qui compense la perte de produits due à la réduction des surfaces corrigées, non incluse dans le loyer en principal des logements.

D'autres accords collectifs conclus durant la même période, pour des réhabilitations n'ayant pas entraîné de diminution de surfaces corrigées, ont uniquement décidé de porter le loyer au plafond des conventions. (« Bounigal » à Clisson, « Chantemerle 2 » à Vallet, « La Chère » à Châteaubriant, « Le Moulin » et « Mocpais » à Saint-Nicolas de Redon).

La contribution pour le partage des économies d'énergie, définie à l'article L. 442-3 du CCH, est limitée au maximum à 15 ans et ses modalités sont précisées dans les articles R. 442-24 et suivants du CCH.

La participation demandée aux locataires n'entre pas dans ce cadre et le montant du loyer total demandé aux locataires, soit le loyer porté au plafond conventionnel plus cette participation, dépasse le loyer plafond

L'organisme doit donc régulariser sans tarder cette situation qui a conduit à un montant de dépassement pouvant être estimé à environ 146 k€ sur la période 2011-2013, depuis l'application de ces participations locatives ; il appartient à l'office de rembourser le trop-perçu aux locataires concernés.

3.3.2 Les charges

Le niveau des charges locatives est correct ; il s'établit globalement à 9,2 €/m² SH et à 6,7€/m² SH hors chauffage collectif.

Plus d'un tiers du patrimoine est équipé en chauffage collectif ; le montant des charges correspondantes pour les groupes concernés revient en moyenne à 6,9 €/m² SH.

Obs 6 : Les charges de chauffage collectif de plusieurs groupes récents sont anormalement élevées.

Les charges de chauffage collectif dépassent 9 €/m² SH pour quelques groupes, notamment des programmes classés en D en termes de DPE et deux opérations récentes : « Les Tilleuls » (18 logements, livrée en 2010) et « Boréal » (21 locatifs et 18 accessions, livrée en 2011).

L'office explique qu'il a mis en place, fin 2012, des organes de régulation sur le premier groupe et qu'il mène des analyses pour le second, immeuble en copropriété pour lequel il n'exerce pas la fonction de syndic.

Au-delà des analyses et actions menées, l'organisme se devra d'être particulièrement vigilant quant à l'évolution du poste de charge de chauffage de ces immeubles.

Obs 7 : Les clés de répartition des charges locatives retenues par l'office génèrent des inégalités de traitement des locataires.

Les charges locatives sont, selon les dispositions de l'article L. 442-3 du CCH, des sommes exigibles en contrepartie de services rendus liés à l'usage des différents éléments de la chose louée et de dépenses d'entretien courant et des menues réparations.

Les clés de répartition des postes retenues par l'office sont soit le logement, soit la surface corrigée ou la surface utile modulée par un coefficient propre au logement intégrant son mode financement, théoriquement corrélé avec les ressources du locataire. Ce dernier paramètre, utilisé notamment pour le chauffage collectif, génère des inégalités de traitement des locataires particulièrement marquées, pour un service rendu identique.

A titre d'exemple, pour le programme Boréal, les charges de chauffage collectif présentent de forts écarts pour des logements de même surface utile avant modulation

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

Obs n° 6 :

Au sein des résidences les plus récentes, et y compris en cas de système de chauffage collectif, Habitat 44 a favorisé l'individualisation de la facturation de l'énergie, par un pilotage individuel du chauffage. De ce fait, ces installations ne possèdent pas de système de régulation en tête d'installation d'origine, ce qui ne permet pas d'encadrer les pratiques individuelles.

Partant de ce constat, Habitat 44 a installé, en 2012, un système de régulation dans le groupe des Tilleuls, ce qui a permis de faire baisser la consommation de 13 % entre 2011 et 2013 (valeur nette, tenant compte de la hausse de tarifs et rigueur hivernale).

Un travail d'analyse similaire est en cours sur le groupe Boréal, en lien avec le syndic de copropriété, afin d'engager une démarche de même type.

Habitat 44 accordera une attention particulière aux futures opérations en chauffage collectif. L'office engagera en particulier des actions de sensibilisation aux écogestes et aux bons usages du logement auprès des locataires, en lien avec les associations de locataires.

La Mission prend acte de l'impact favorable sur le niveau des charges des actions menées sur le groupe « Les Tilleuls ».

La Miilos prend note.

Obs n° 7 :

La Miilos remet en cause le critère de la surface modulée comme clé de répartition des charges locatives. Sur ce point, il importe de relever que :

- d'une part, ce critère de la surface utile modulée est conforme aux dispositions réglementaires en vigueur ;
- l'utilisation de ce critère ne concerne que 169 groupes, et 1 533 logements. Parmi ces logements, seuls ceux générant des charges communes sont concernés, soit 656 logements. Et parmi ceux-ci la Mission souligne l'impact significatif de cette clé lorsque le chauffage relève des charges communes.

La réflexion engagée autour de la remise en ordre des surfaces, en prévision de la prochaine convention d'utilité sociale (CUS), va permettre de déterminer une nouvelle base de répartition (surface habitable, surface chauffée...) pour les groupes concernés.

La Mission n'a pas qualifié d'irrégulières les clés de répartition choisies par l'organisme, mais relève l'inégalité de traitement des locataires qu'elles génèrent.

La Mission prend note.

Exemples de charges de chauffage collectif	SU	SU modulée	Charges chauffage	Ecart en %
T3	65 m ²	56,83 m ²	524,79 €	Ecart de + 37 %
	66 m ²	78,17 m ²	721,84 €	
T4	96,4 m ²	65,36 m ²	603,55 €	Ecart de + 59 %
		103,89 m ²	959,35 €	

Les logements auxquels sont appliquées des modulations inférieures à 1 sont ciblés «PLUS minorés» et affectés aux ménages dont les ressources n'excèdent pas 60 % des plafonds. La réalité de l'occupation sociale est, dans les faits, diffuse et ne se cantonne pas à ce type de financement. Ainsi, il ressort des éléments fournis par l'organisme que les ressources des ménages logés dans les deux T3 cités ci-dessus s'élèvent respectivement à 15 % et 21 % des plafonds Plus : la majoration appliquée dans l'un des cas apparaît donc en totale disproportion avec la capacité contributive du ménage logé.

Les pondérations de surfaces conduisent également à de forts écarts de loyers pour des ménages similaires, logés dans le même type de logement, et l'utilisation de cette clé de répartition pour certains postes de charges accroît encore la différence de quittance.

Ce type de situation, déjà mis en évidence lors du précédent contrôle, doit amener l'organisme à mener une réflexion globale sur le bien-fondé de l'utilisation de cette clé de répartition.

3.4 PREVENTION ET TRAITEMENT DES IMPAYES LOCATIFS

Le suivi du recouvrement des locataires en impayés est assuré en agence pour les dossiers pré-contentieux et au service juridique du siège pour les dossiers contentieux. Les mesures de prévention ou de traitement de l'impayé locatif ne sont pas consignées dans une procédure formalisée. Cependant, un logigramme complet a été élaboré pour décrire chaque étape du traitement de la créance au niveau des phases pré-contentieuses et contentieuses, travail rendu nécessaire pour assurer le paramétrage du progiciel Ikos.

Le volant total des restes-à-recouvrer¹² est demeuré stable sur la période 2008-2012, à près de 7 % des loyers quittancés, soit 25 jours de quittancement. La moyenne annuelle des admissions en non-valeur¹³ corrigée des recouvrements ultérieurs inscrits au c/7714 est, sur la période, de 250 k€, représentant 0,7 % des loyers quittancés.

	Locataires présents			Locataires partis				
	Nbre dossiers	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Montant unitaire	Nbre dossiers	Montant	Montant unitaire
Fin 2008	986	66 %	808 809	37 %	820	499	1 388 745	2 783
Fin 2009	1 300	69 %	836 912	33 %	644	594	1 691 354	2 847
Fin 2010	1 306	71 %	743 692	33 %	569	530	1 535 027	2 896
Fin 2011	1 136	69 %	718 558	35 %	633	508	1 336 670	2 631
Fin 2012	1 134	69 %	831 336	40 %	733	503	1 221 495	2 428

Le rapport des présents/partis est de 70/30 en nombre de dossiers et, jusqu'à fin 2011, d'un tiers/deux tiers en montants. L'impayé moyen sur locataires présents a augmenté de 100 € par dossier sur le dernier exercice clos. Cette augmentation a été concentrée sur les dossiers en impayés de moins de six mois, sans qu'une analyse spécifique n'ait été menée depuis lors sur ce segment de débiteurs.

Les impayés locatifs font l'objet d'un suivi mensuel, ventilé par agence, en montants, nombre de dossiers (dont les nouveaux locataires en impayés) et maturité de la dette. Les chiffres mensuels sont commentés dans la note accompagnant la « planche de bord ». Aucune analyse complémentaire n'a été menée sur le sujet au cours de la période 2008-2012.

¹² Corrigé du terme de décembre, des admissions en non-valeur et des abandons de créance.

¹³ Majorée des abandons de créance.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

Au cours du contrôle, une analyse contemporaine des dossiers suivis au contentieux depuis 2011, ainsi que des impayés sur locataires présents couverts par un plan d'apurement, a été initiée. Faute de mobilisation des services, elle n'a pu aboutir.

3.5 QUALITE DU SERVICE RENDU AUX LOCATAIRES

L'organisation de proximité d'Habitat 44 repose sur les agences, localisées sur cinq communes, Châteaubriant, Saint-Herblain, Rezé, Ancenis et Guérande. Ces communes regroupent 44 % du parc de l'office et 57 % de ses logements collectifs. Les agents de proximité, au nombre de 17 en juin 2013, sont affectés sur les plus importants groupes collectifs.

L'office a signé une charte qualité avec les associations de locataires en 2007, qui se décline en engagements relatifs à l'accueil dans le logement, l'écoute, l'information des locataires et la qualité de l'habitat et de l'environnement. A ce titre, une visite de courtoisie est proposée dans les deux mois qui suivent l'entrée dans les lieux.

Il a élaboré un plan de concertation locative, actualisé en avril 2013, et mis en place un conseil de concertation locative. Ce dernier s'est réuni de 2 à 4 fois par an sur la période 2011-2013. Cependant, ses ordres de jour sont relativement restreints ; si le thème des charges est régulièrement abordé, il n'en est pas de même de la politique technique (maintenance, programme de travaux...). L'organisme se doit donc de renforcer la concertation locative, en particulier dans ces domaines.

Les états des lieux d'entrée et de sortie sont réalisés par les conseillers techniques des agences. En amont de la sortie, une visite-conseil est systématiquement proposée, et environ trois semaines après l'entrée dans les lieux, une visite dite « de courtoisie » est réalisée. Les constats sont établis sur support papier, dans l'attente d'une informatisation prévue pour le début d'année 2014. L'office n'a pas défini de politique de remise en état des logements ni de procédures visant à décliner les modalités d'application de cette politique.

L'enquête de satisfaction triennale, réalisée par voie téléphonique sur un panel de 713 locataires, a été présentée au conseil d'administration en décembre 2010 et au conseil de concertation locative en février 2011. La satisfaction générale envers le bailleur s'élève à 88 %. La propreté des parties communes recueille 63 % de satisfaction ; l'objectif fixé dans la CUS est d'aboutir à 65 %. En matière de réclamations, les délais d'exécution n'obtiennent que 61 % de satisfaction pour les interventions techniques dans les logements et 47 % pour les interventions dans les parties communes.

Les réclamations techniques sont enregistrées informatiquement sur un module du logiciel IKOS. Les travaux sont commandés par les coordinateurs techniques, sur la base d'un marché à bons de commande.

L'examen des réclamations sur deux programmes relevant de l'agence de Saint-Herblain a mis en évidence un manque de procédures de contrôle et de suivi. Certaines datant de plus de six mois sont juste inscrites en réclamations « enregistrées » et d'autres en réclamations « engagées » (ayant donné lieu à un bon de commande), sans que leur état d'avancement ne soit explicité. Il apparaît impossible dans ces conditions de suivre correctement le traitement des réclamations et les durées des interventions techniques.

De plus, dans le cas d'opérations récentes, les réclamations sont classées comme relevant soit de l'entretien courant, suivi par l'agence, soit de la garantie de parfait achèvement, géré par la direction du développement. En l'absence d'informations littérales entrées dans les zones prévues, le coordonnateur technique n'est pas en mesure de connaître les démarches effectuées par les services du siège auprès des locataires.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

Commentaires – Point 3.4 :

En ce qui concerne les impayés, Habitat 44 a initié une analyse spécifique des données relatives aux impayés qui avait permis la mise en place d'actions pour les locataires couverts par des plans d'apurement. Le changement de progiciel métier a contrarié la poursuite de cette analyse. Ces données sont aujourd'hui intégrées et suivies dans le cadre de l'analyse des tableaux de bord.

La Miilos en prend note.

Commentaires – Point 3.5 :

Le projet d'entreprise Quatuor, s'appuyant sur les premiers travaux d'un groupe interne, a programmé la finalisation des « standards à la relocation », devant conduire, après concertation avec les représentants des locataires, à définir :

La Miilos prend acte.

- le patrimoine nécessitant une intervention ;
- les types et les niveaux de prestations attendus ;
- les montants cibles de travaux.

De la même manière, le projet d'entreprise met l'accent sur l'amélioration du suivi de la réclamation autour de trois actions :

- la mise en place d'une procédure d'évaluation du traitement des réclamations ;
- la détermination de ratios de performance au sein des agences ;
- le renforcement du contrôle de la qualité des prestations externes au moyen d'enquêtes téléphoniques auprès des locataires.

3.6 CONCLUSION SUR L'EVALUATION DE LA POLITIQUE SOCIALE

La gestion locative d'Habitat 44 est correctement menée, mais son rôle social mériterait d'être accentué, notamment au travers d'une politique de loyers et de charges locatives, renforçant l'accessibilité sociale de son patrimoine et l'égalité de traitement des locataires.

4. PATRIMOINE

4.1 CARACTERISTIQUES DU PATRIMOINE

Au 31 décembre 2012, le patrimoine était composé de 7 301 logements familiaux dont 5 356 logements collectifs et 1 945 individuels. L'office est présent sur près de 130 communes du département de la Loire-Atlantique. Malgré une implantation géographique très éclatée, près de la moitié du parc est concentré sur six communes dont les trois principales sont Saint-Herblain (960 logements), Châteaubriant (941 logements) et Rezé (693). Avec 2 411 logements dont seulement 77 sur la ville centre, Nantes Métropole regroupe près du tiers du patrimoine d'Habitat 44.

Le parc ne compte que deux foyers, soit 46 équivalents-logements, tous situés sur la commune de Châteaubriant. Cette faible proportion la distingue de bon nombre d'offices départementaux qui, traditionnellement, sont propriétaires de nombreuses structures collectives en particulier destinées aux personnes âgées.

Avec une moyenne d'âge de 30 ans environ, le parc est assez récent. Il existe cependant une disparité assez marquée entre le collectif (34 ans en moyenne) et l'individuel (19 ans en moyenne).

Quatre programmes représentant 841 logements sont classés en ZUS, tous sont répartis sur les communes de Rezé et de Saint-Herblain. Deux d'entre eux bénéficient de financements de l'ANRU (Le Château 340 logements et Les Richollets 412 logements).

4.2 STRATEGIE PATRIMONIALE

Un premier plan stratégique de patrimoine (PSP) a été initié en 2005 pour la période 2006-2012. Il fut adopté au CA de mars 2006 pour un montant total de maintenance estimé à 45,6 M€.

A partir d'une analyse du patrimoine, il propose, pour un montant total de 47 905 k€, les actions patrimoniales à engager sur la période qui intègrent les objectifs des opérations de renouvellement urbain :

- la réhabilitation de 650 logements pour un montant de travaux de 12 042 k€ (19 k€/logement) ;
- la démolition de 64 logements représentant un coût de 2 455 k€ ;
- les interventions programmées de gros entretien et de renouvellement de composants à hauteur de 33 408 k€.

Pour l'essentiel, son contenu se limite à celui d'un plan pluriannuel de maintenance. En effet, le PSP ne fait d'autre mention, en matière de stratégie de développement, que la production de 1 000 logements sur cinq ans dont 660 livrés sur la période. Cet objectif, d'un volume d'investissement de 100 M€, est partiellement financé par une dotation annuelle de 2 M€ par le Conseil Général et par des ventes de logements pour 1 M€.

Lors de sa délibération du 18 décembre 2008, le CA a approuvé le principe d'une convention partenariale signée avec le Conseil Général pour la période 2009-2013. Adossée aux orientations territoriales du PDH, elle assigne un objectif de production de 1 000 logements avec un accompagnement financier à hauteur de 25 M€ de dotations dont 4 M€ pour 2009, première année de mise en œuvre de ce dispositif financier. Cette contribution de la collectivité de référence doit permettre à l'office de mener à bien, simultanément, l'amélioration qualitative de son parc et la réalisation de son plan de développement.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

Dans la perspective de l'élaboration de la convention d'utilité sociale (CUS), le CA a acté en mars 2010 la mise à jour de son PSP, le niveau d'intervention sur le patrimoine existant ayant été réévalué à hauteur de 62,4 M€ depuis 2008. La CUS signée le 21 juin 2011 a entériné ces évolutions et projette la mise en service de 973 logements sur la période 2011-2016 constitués de 267 PLAI, 676 PLUS et 30 PLS.

Dans son rapport du 13 avril 2012, la Chambre régionale des Comptes soulignait que pour partie la réalité du développement de l'OPH Habitat 44 divergeait des axes stratégiques départementaux qui lui sont assignés (60 % des programmes doivent se situer en dehors de Nantes Métropole). La mission relève que l'affirmation de l'objectif quantitatif global faisant a priori consensus apparaît aujourd'hui assez peu étayée par une analyse territoriale probante. L'office s'assigne en effet deux objectifs pouvant apparaître contradictoires : un développement en zone tendue, notamment au sein de l'agglomération nantaise où les opérateurs sociaux sont déjà multiples, et un développement dans des secteurs semi-urbains ou ruraux, correspondant davantage à la vocation territoriale de l'office, mais fréquemment situés en zone détendue.

Dans les faits, confronté à la nécessité d'atteindre cet objectif quantitatif, l'office se trouve en situation d'y répondre, sans que l'intérêt des projets ne soit toujours mesuré avec un niveau de précision suffisant.

Obs 8 : Le processus d'engagement des opérations locatives est insuffisamment défini pour garantir l'opportunité et la pertinence des nouveaux projets.

Jusqu'en 2012, les projets de construction étaient examinés au sein d'un comité d'engagement. Cette instance, se réunissait selon une fréquence non définie, au gré des opérations à engager. Elle constituait davantage un lieu d'échanges sur les opérations présentées qu'une instance d'analyse des projets ; les décisions qui en résultaient demeuraient principalement une prérogative des services.

Les simulations financières, très souvent adossées à des programmes de construction évolutifs tout au long de la conception du projet, ne permettaient pas d'en stabiliser le contenu et les coûts en phase d'engagement. Cette instabilité rendait difficile l'exercice initial de projection qui s'avérait très rapidement obsolète au regard de la réalité de l'opération.

Confronté à la nécessité de rationaliser l'utilisation des fonds propres, l'OPH a donc mis en place en juillet 2012 un comité opérationnel (COP) en charge de veiller plus précisément aux conditions d'engagement des opérations et de leur suivi.

Le COP, qui se réunit selon un rythme hebdomadaire, est conforté dans un rôle amont d'analyse de l'opportunité des opérations, sur la base notamment d'un avis du directeur d'agence et le plus souvent d'une étude de faisabilité. En complément de ce nouveau mode opératoire, les propositions sont, depuis lors, soumises au bureau pour en valider la décision.

Si cette nouvelle organisation répond partiellement aux dysfonctionnements constatés, elle n'en reste pas moins insuffisante et imprécise faute de réel cadrage des orientations en matière de développement et en l'absence de réelles règles décisionnelles, quant aux conditions à remplir pour engager une opération.

Les comptes-rendus des COP sont formalisés sous forme de listings d'opérations, sans que les suites à donner ne permettent d'en suivre réellement le déroulement et la mise en œuvre.

L'examen des procès-verbaux des bureaux de l'année 2012 révèle que de nombreuses opérations sont engagées sur la base d'une présentation très incomplète et à un niveau d'avancement très hétérogène. Dans de nombreuses situations, le coût d'objectif n'est pas indiqué par les services ou établi sur la base de fourchettes de prix très élastiques. Ainsi, le programme de 9 logements sur la commune de Carquefou est présenté au bureau du 2 avril 2012 pour engagement, avec un prix de revient prévisionnel compris entre 1 350 000 € et 2 025 000 €. Sur la base des éléments présentés, les administrateurs ont validé l'engagement de ce projet.

En outre, dans un contexte de forte volatilité des prix de revient au cours du processus de construction, les conditions de simulation financière et d'engagement des opérations demeurent trop

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

Obs n° 8 :

Le conseil d'administration du 7 octobre 2013 a redéfini les orientations stratégiques d'Habitat 44. Il a notamment arrêté la stratégie territoriale de l'Office. Celui-ci doit adapter sa réponse à la demande locative sociale en fonction de sa localisation :

- sur les zones tendues et notamment sur la métropole Nantes Saint-Nazaire, où les objectifs de développement du logement social sont soutenus et nécessitent une mobilisation de l'ensemble des acteurs ;
- sur les territoires ciblés par le plan départemental de l'habitat, et notamment les pôles de développement et les communes desservies par un axe structurant de transport ;
- en réponse ciblée aux territoires où la demande locative est plus faible, en prenant en compte les conditions locales spécifiques.

Ces orientations portent également sur le souci d'un maintien de la qualité du patrimoine existant et réaffirment les priorités en termes de vente de logements et de diversification de l'offre en vue de favoriser les parcours résidentiels.

Ces orientations seront déclinées dans un plan stratégique du patrimoine qu'il conviendra d'articuler, d'une part, avec un nouveau conventionnement à rechercher avec le Conseil général de Loire-Atlantique et, d'autre part, avec la nouvelle génération de CUS.

Concernant le processus d'engagement des opérations locatives, le projet d'entreprise Quatuor confirme le rôle du comité opérationnel comme une instance de pré-validation technique des projets. A ce titre, les points mis à l'ordre du jour font l'objet d'un relevé de décision, par opération. Les engagements d'opération seront ensuite exposés au bureau sur la base d'une trame homogène présentant le plan de financement, le prix de revient et l'opportunité sociale de l'opération.

La Mission prend note du projet de déclinaison des nouvelles orientations stratégiques dans les documents opérationnels et conventionnels de l'office.

La Mission prend acte du nouveau mode opératoire du comité opérationnel.

aléatoires pour satisfaire avec certitude une exigence de rentabilité. Les coûts de conduite d'opération y sont par ailleurs sous évalués et leur actualisation s'est avérée insuffisante (cf. § 5.3.1).

Au-delà de cette approche économique, le COP doit être en mesure d'adosser sa position à une réelle analyse de la demande pour lui permettre de vérifier la pertinence de l'opération et le cas échéant de l'adapter aux spécificités locales. L'examen de plusieurs programmes neufs révèle des difficultés de commercialisation. Ainsi, sur 448 logements livrés entre 2008 et 2012, 40 d'entre eux présentent un délai d'au moins 45 jours entre la mise en service et la première location

Pour 35 d'entre eux, ces difficultés sont inhérentes à la spécificité du produit et/ou au niveau de loyer élevé dans un contexte de faible niveau de la demande.

Ce constat doit d'autant plus attirer l'attention de l'office que de nouvelles opérations sont en cours d'étude sur certaines de ces communes. A Plessé, un projet de 8 logements issu de l'accord cadre est en instance de programmation sur l'année 2014 alors qu'un précédent programme livré en 2012 s'est avéré difficile à louer.

Ces différents éléments d'analyse doivent amener l'organisme à se positionner sur :

- le rôle des instances en responsabilité du processus d'engagement de nouveaux programmes ;
- les critères opposables pour mesurer l'opportunité et la pertinence des projets ;
- la valorisation des paramètres des simulations d'équilibre d'opération.

4.3 DEVELOPPEMENT DU PATRIMOINE

Le pilotage des opérations de construction est assuré par la direction du développement. Outre sa directrice, la structure est composée de quatre chargés d'affaires qui assurent le montage des opérations, d'un chargé de mission OPC plus spécifiquement destiné au suivi technique et d'un cadre administrative qui assure la gestion du foncier.

4.3.1 Analyse de la production des 10 dernières années

4.3.1.1 Rythme de construction et perspectives de production

Sur la période du contrôle (2008-2012), Habitat 44 a livré 465 logements soit une production annuelle moyenne de 93 logements. Si le rythme des livraisons s'est globalement accéléré au cours des cinq dernières années, passant de 68 en moyenne entre 2004 et 2008 à 100 entre 2009 et 2013, les résultats restent néanmoins très inférieurs aux objectifs fixés, de l'ordre de 200 mises en service par an.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Nombre de logements livrés	111	128	67	27	24	54	95	178	114	51*	849

* Estimation novembre 2013

Déduction faite des quatre opérations réalisées en VEFA (67 logements), le niveau de production est resté insuffisant au regard des moyens humains en place : 341 logements livrés entre 2004 et 2008 pour 441 au cours des cinq années suivantes.

A l'échéance de la convention signée avec le Conseil Général, les objectifs fixés de production de 1 000 logements en cinq ans ne seront pas atteints. Le bilan établi par anticipation à fin 2013 constate la livraison de 531 logements, soit un taux de réalisation de 53 %.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Convention CG		200	200	200	200	200	1 000
Prévision de livraisons - CA du 18/12/2008	24	68	245	75	91	250	753
Bilan de la convention CG en 11/ 2013	24	54	95	178	114	66	531

D'une manière générale, les projections de mises en service, telles que présentées au CA, se sont avérées peu fiables et globalement très supérieures à la réalité :

- lors du CA du 18 décembre 2008, les tableaux prévisionnels annonçaient 68 livraisons en 2009 et 245 en 2010. Dans les faits, seuls 149, en cumul sur les deux années, ont été mis en service dont 95 en 2010 ;

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

Commentaires – Point 4.3.1.1 :

Compte tenu du contexte économique difficile, de nombreuses opérations de construction de logements neufs initiées par Habitat 44 ont été retardées par des défaillances des entreprises du secteur du bâtiment.

Toutefois les livraisons programmées à ce jour pour les années à venir doivent permettre d'approcher l'objectif de 1 000 logements à raison de :

- 136 logements à livrer en 2014 ;
- 163 logements à livrer en 2015 ;
- 147 logements à livrer en 2016.

La Mission prend note des nouveaux objectifs de production 2014-2017 calés sur une prévision moyenne de 150 nouvelles mises en service annuelles.

L'engagement pris avec le Conseil Général de construire 1 000 logements sur la période 2009-2013 pourrait ainsi être atteint avec un décalage de trois ans, fin 2016.

- lors du CA du 28 septembre 2012, le prévisionnel pour l'année 2013 identifiait 235 livraisons possibles et 356 en 2014. Au cours du CA du 15 avril 2013, les perspectives étaient ramenées à 182 logements livrables en 2013 dont 64 liés aux marchés de l'accord-cadre. Le 7 octobre 2013, elles n'étaient plus que de 74 logements dont 23 issus de la première tranche du programme « Les Tournesols » livrable au mois de novembre. Dans les faits, seuls 51 logements seront réceptionnés, la mise en service du programme « Les Tournesols » étant reportée au mois de janvier de l'année suivante. En 2014, 224 logements sont annoncés dont 104 sont toujours subordonnés à la réactivation des marchés subséquents de l'accord-cadre.

S'il est incontestable que les difficultés liées à la mise en œuvre des programmes de l'accord-cadre ont été un facteur de remise en cause du calendrier des livraisons, les informations présentées aux administrateurs paraissent devoir être communiquées avec plus de précaution et de fiabilité.

4.3.1.2 Prix de revient des opérations

Sur une période 2004-2013 l'équipe de vérification de la Miilos a pu reconstituer le plan de financement de 842 logements neufs¹⁴ représentant un investissement total de 92,5 M€, incluant une mise de fonds propres de 13,5 M€ (14,6 %).

	Nbre de logts livrés	SH moyenne	Prix de revient en €/m ² de SH				Financement en %			Fonds propres/logt	Prix de revient/logt
			Total	Bât. Foncier	Hono.	Subv.	Emprunts	Fonds propres			
2004-2008	341	69	1 216	893	142	121	9,8 %	87,4 %	3,0 %	2 512	83 711
2009-2013	501	67	1 913	1 381	298	230	14,7 %	65,6 %	19,8 %	25 258	127 787
2004-2013	842	68	1 626	1 180	233	185	13,2 %	72,3 %	14,6 %	16 046	109 937

Le prix de revient des opérations livrées entre 2004 et 2014 a enregistré une forte progression ; le coût moyen d'un logement est passé de 81 585 € à 132 043 €, soit une augmentation de l'ordre de 62 %. L'analyse détaillée de la production indique qu'après une première période de stabilité des coûts entre 2004-2006, les prix ont fortement augmenté à partir de 2007 : + 60 % entre 2006 et 2009, soit une évolution moyenne de l'ordre de + 17 % par an. Ainsi, alors que le prix de revient au m² de SH était de 1 216 € TTC en moyenne pour les 341 logements livrés entre 2004 et 2008, il était de 1 913 € TTC pour les 501 mis en service entre 2009 et 2013, + 57 %.

Cette forte augmentation s'explique essentiellement par :

- Une forte revalorisation de la charge foncière
Le coût de la charge foncière, qui se limitait à 142 €/m² de SH en moyenne sur la période 2004-2008, a fortement augmenté pour les opérations mises en service entre 2009 et 2013 atteignant 298 €/m² de SH, soit une hausse de + 110 %. Cette hausse s'explique principalement par la fin progressive de la mise à disposition gratuite ou à un coût préférentiel du foncier par les collectivités locales et le recentrage de la production sur Nantes Métropole où les terrains sont notoirement plus chers.
- Une forte évolution des coûts de construction
L'évolution des coûts de construction (+ 94 % au cours des dix dernières années) explique pour l'essentiel le niveau élevé des prix de revient en 2013 : 2 093 €/m² de SH dont 1 553 € pour la part bâtiment. Outre les évolutions thermiques et réglementaires qui ont conduit à augmenter les coûts, la mauvaise maîtrise des prix d'objectif a été particulièrement sensible pour de nombreux projets engagés au cours des années 2006 à 2009 ; c'est le cas notamment de la résidence Pierre de Ronsard à Nantes (1 698 € TTC/m² de SH hors foncier), le hameau du Breuil à Rezé (1 491 €), la résidence Boréal (1 526 €) et Les Tournesols 1 au Pellerin (1 679 €).

¹⁴ Production reconstituée à partir des plans de financement communiqués par l'office lors des deux contrôles Miilos réalisés sur la période.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

4.3.1.3 Modalités de financement des opérations

Entre 2004 et 2007, les opérations étaient financées à près de 90 % par emprunt ; à compter de 2008, cette proportion s'est fortement réduite pour se stabiliser autour de 65 %, avec pour effet un accroissement mécanique du recours à la ressource financière interne. De l'ordre de 2 000 € par logement neuf livré en 2006, les fonds propres représentaient environ 14 000 € en 2010 et 18 000 € en 2011.

Ainsi, comparé à la période 2004-2008, la part moyenne des fonds propres immobilisés par opération a fortement progressé sur la période 2009-2013, passant de 3 % à près de 20 %, soit un montant de 25 258 € par logement construit. Cette mise correspond à la dotation unitaire attribuée par le Conseil Général, dans le cadre de la convention partenariale signée fin 2008. Pour les mises en service 2013, le taux a atteint 25 % et une mise moyenne de 33 300 € au logement.

4.3.2 Maîtrise d'ouvrage

4.3.2.1 Processus de maîtrise d'ouvrage

L'analyse du processus de la maîtrise d'ouvrage révèle des défaillances dans la définition des besoins, dans l'application des règles de la commande publique et dans le pilotage des opérations. Ces insuffisances conduisent à de multiples opérations abandonnées ou réalisées dans des conditions incertaines. Chacun de ces points est détaillé dans ce chapitre 4.3.2.

Obs 9 : En raison d'une mauvaise définition de ses programmes, l'office ne remplit pas pleinement ses obligations de maître d'ouvrage ; l'insuffisante définition des programmes de construction est génératrice de risques juridiques et économiques.

La définition des besoins et la formalisation d'un programme sont de la responsabilité du maître d'ouvrage ; elles doivent permettre de déterminer avec précision, avant le lancement de l'opération, la nature et l'étendue des besoins, ainsi que l'enveloppe financière prévisionnelle. Cette phase n'est actuellement pas maîtrisée par l'office.

Initié par le précédent directeur général, le dispositif de micro-concours mettant en concurrence trois concepteurs, avait pour vocation de pallier ce manque. Retenu par l'office sur la base d'une proposition de plan de composition, l'architecte ainsi désigné était en charge d'affiner le contenu du programme de l'opération avant d'entamer sa prestation de conception.

Pour tenter de surmonter cette difficulté, le bureau a validé, par délibération en date du 13 décembre 2008, la passation d'un accord-cadre identifiant trois prestataires potentiels pour mener à bien des études de faisabilité. Ces études privilégiaient de façon excessive la seule approche architecturale au détriment de la faisabilité technique et économique. A quatre reprises identifiées, le contrat de maîtrise d'œuvre a été successivement confié au prestataire en charge de l'étude préalable. Cette pratique était susceptible de porter atteinte à l'égalité de traitement des candidats, si ces derniers n'avaient pu disposer du même niveau d'informations que le prestataire en charge de l'étude de faisabilité. De surcroît, pour l'opération Les Vignes à Joué-sur-Erdre, le planning prévisionnel des phases de conception produit à l'issue de la procédure de désignation du maître d'œuvre indique que l'esquisse et l'APS avaient été réalisées antérieurement au lancement de la mise en concurrence.

Obs 10 : Le contrôle a révélé des manquements significatifs dans l'application du code des marchés publics, qui conduisent l'office à méconnaître les principes fondamentaux du droit de la commande publique.

L'analyse approfondie des consultations et des marchés de maîtrise d'œuvre de 15 opérations indique de nombreux manquements dans l'application des dispositions du code des marchés publics (CMP) :

- Par non-application de l'article 74 du code des marchés publics qui impose le recours à une procédure de concours pour les marchés de maîtrise d'œuvre d'un montant égal ou supérieur aux seuils de procédure formalisée.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

Obs. n° 9 - 10 et 11 :

Habitat 44 a fourni lors du contrôle des éléments d'explication sur le contexte de chacune des opérations mentionnées par la Mission. Les éléments qui sont repris

témoignent de ce que la nécessité d'adapter les conditions techniques et économiques des marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux est davantage liée :

- à des évolutions des programmes en cours de consultation, ayant notamment pour origine de nouvelles demandes des aménageurs ou des communes d'accueil ;
- à des contraintes techniques apparaissant en cours d'exécution ;
- au contexte économique tendu, marqué par un faible nombre d'offres et des prix proposés très élevés, impliquant pour l'Office de revoir le budget initialement fixé.

L'Office souhaite néanmoins souligner que le projet d'entreprise Quatuor place au cœur de ses priorités la continuité et la sécurisation de la procédure d'instruction et de montage des opérations neuves et de réhabilitation. Elle reposera sur :

- une meilleure définition des programmes en amont ;
- la maîtrise des études de faisabilité ;
- la définition de standards techniques et de commercialisation ;
- une maîtrise du foncier préalable à l'engagement des travaux.

Les différentes explications fournies par l'office pour justifier la forte dérive des prix de revient de nombreuses opérations sont caractéristiques d'une maîtrise d'ouvrage défailante.

La Mission prend note des intentions affichées par l'organisme pour sécuriser son processus de construction. La bonne gestion de ces étapes est un préalable nécessaire pour garantir la qualité et la maîtrise de la chaîne de production.

C'est le cas de l'opération Adolphe Moitié (marché de maîtrise d'œuvre d'un montant de 227 351 € HT signé avec l'architecte Boucheton, au-delà du seuil imposant la procédure de concours de 210 000 €), l'opération Les Tilleuls (deux marchés de maîtrise d'œuvre distincts pour une opération qualifiée d'unique dans l'avis d'appel public à concurrence), atteignant un global de 235 680 € HT avec les avenants (même architecte), le hameau du Breuil (marché avec avenants atteignant 224 295 € HT).

- Par non-respect de l'article 20 du code des marchés publics qui dispose qu'un avenant ne peut bouleverser l'économie générale du marché.

L'analyse des opérations livrées entre 2008 et 2013 met en évidence de nombreuses dérives financières entre le prix de revient prévisionnel défini dans le contrat de maîtrise d'œuvre et le prix de revient final. Ainsi, pour dix opérations analysées, le montant cumulé des avenants aux marchés de maîtrise d'œuvre dépasse de plus de 15 % le montant initial du marché ; pour sept d'entre elles, il excède 40 %. Ces avenants sont irréguliers. Ces manquements au CMP ont également été constatés pour certaines opérations de réhabilitation (cf. infra § 4.4).

- Par non-respect des articles 59-II et 64-II du code des marchés publics qui indiquent qu'une mise au point du marché est autorisée sous réserve que les modifications apportées ne puissent remettre en cause ni les caractéristiques substantielles de l'offre ni le classement des offres.

Pour l'opération Agora à Nort-sur-Erdre, la mise au point du marché a généré une augmentation d'environ 30 % de la rémunération du maître d'œuvre (Boucheton) remettant en cause la validité de la négociation menée préalablement à la désignation du prestataire et par conséquent les conditions de la mise en concurrence initiale.

- Par non-justification des critères de choix dans le cadre d'opérations coordonnées.

Pour quelques opérations, le choix s'est porté explicitement sur un architecte, sans que le réel critère sous-jacent ne soit clairement énoncé, mettant en doute la sincérité de la consultation. C'est le cas des opérations de Bourmigal (Commune de Clisson) et des Tuchides (Commune des Touches).

Obs 11 : Le pilotage des opérations est défaillant et génère dans certaines situations des pertes financières importantes pour l'office.

L'analyse des points clés du déroulement des opérations met en évidence des dysfonctionnements majeurs dans l'ordonnancement des étapes du processus de construction :

- la signature de certains marchés de maîtrise d'œuvre est fréquemment trop tardive ; intervenant alors que la mission a déjà débuté, cette absence de cadre contractuel est source de contentieux. Ainsi, pour l'opération Hôtel de ville à Nort-sur-Erdre, le prestataire retenu pour la mission de maîtrise d'œuvre a entamé les études avant la signature du marché. L'opération ayant été abandonnée, il n'a pu prétendre à la rémunération de ses prestations, contraignant l'office à procéder à une nouvelle consultation pour le rémunérer ;
- le dépôt du permis de construire s'est révélé postérieur au lancement de la procédure d'appel d'offres du marché de travaux, pour six opérations représentant 48 logements. Pour quatre d'entre elles, le marché était déjà attribué à cette même date. Pour l'opération Le Clos Kervaquet au Croisic, le permis de construire a été déposé le même jour que l'ordre de service engageant les travaux ;
- le dépôt du permis de construire est concomitant à la signature du marché de maîtrise d'œuvre pour quatre opérations ;
- l'ordre de service lançant le démarrage du chantier précède la maîtrise foncière définitive du projet pour de multiples opérations créant de fait un risque juridique non négligeable en cas de contentieux. Sept opérations illustrent cette situation. Pour deux autres programmes (Les jardins sur la commune du Bignon et Beauséjour sur la commune de Guérande), la régularisation s'est avérée postérieure à la mise en service des logements, sans qu'il n'y ait eu au préalable de compromis de vente garantissant a minima les conditions de cession ;

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

- 33 opérations ont été abandonnées sur la période 2008-2012 représentant un montant de 785 000 € HT de dépenses comptabilisées sur la période (y compris la valorisation des coûts internes). Quatre opérations sont particulièrement représentatives des carences de l'office

L'exemple de l'opération mixte (locatif et accession) de la résidence Boréal (quartier des Dervallières à Nantes), valorisée comme un exemple de réussite architecturale, illustre à plusieurs égards les carences relevées supra : dérive dans les coûts (+ 26 %), retard dans la livraison, nombreuses réserves techniques non encore levées, difficultés de commercialisation et pertes financières associées, niveau de charge excessif. De surcroît, la gestion locative est rendue d'autant plus complexe qu'elle s'inscrit dans le cadre d'une copropriété.

4.3.2.2 Cas particulier de l'accord-cadre

Afin d'atteindre ses objectifs de construction contractualisés avec le Conseil Général, Habitat 44 a souhaité orienter une partie de son développement vers un processus constructif fondé sur des ensembles modulaires pré-industrialisés. L'objectif recherché était double : développer une plus grande capacité de construction à des prix maîtrisés et dans des délais réduits, tout en satisfaisant à des critères qualitatifs, tels que l'adaptabilité des projets et leur intégration dans l'environnement.

A cet effet, il a conclu, le 15 mars 2011, un accord-cadre mono attributaire, pour une durée de quatre ans, ayant pour objet la conception-réalisation de 50 à 200 logements sur plusieurs sites du département.

In fine, seule une opération a pu être mise en service, et deux autres sont engagées et non achevées en l'attente de la passation d'un nouveau contrat. Le prix de sortie des opérations est d'un niveau comparable à des constructions à ossature bois, sans que la qualité de la construction n'apparaisse supérieure et en l'absence de recul sur la pérennité des bâtiments. La prise de risque inhérente au choix préalable effectué (nombre très important de logements pour une expérimentation) et à la gestion des défaillances d'entreprises a manifestement été très mal appréhendée.

A ce jour, cet accord-cadre se révèle être un échec patent.

4.4 MAINTENANCE DU PARC

Les activités de réhabilitation et de la maintenance lourde du patrimoine sont pilotées au sein de la direction du patrimoine qui est également en charge de la mise au point et du suivi des contrats d'exploitation et de sécurité.

Les besoins de maintenance du patrimoine sont traduits dans un plan pluriannuel d'entretien, qui n'est que la traduction littérale du PSP.

L'analyse des travaux programmés, réalisés entre 2007 et 2009, illustre un retard important dans la programmation des interventions à réaliser. Marquant un effort de rattrapage, l'année 2010 s'est singularisée par un montant très important de dépenses, résultant de l'effet conjugué du niveau élevé de travaux programmés mais surtout de l'engagement opérationnel des premières réhabilitations. Les deux opérations réalisées dans le cadre des conventions de renouvellement urbain ont été particulièrement mobilisatrices pour les équipes de l'office :

- Le château : 7 858 150 € TTC, soit 23 112 € par logement ;
- Les Richollets : 8 543 256 € TTC, soit 20 736 € par logement.

La réévaluation substantielle des programmes de réhabilitation, quasi doublement de l'enveloppe financière pour certaines opérations, est à l'origine de manquements au code des marchés publics (cf. Obs.10). En particulier, celles de Clisson et Vallet, menées dans le cadre d'un marché commun, sont particulièrement significatives ; le programme de travaux a doublé : passant de

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

Commentaires – Point 4.3.2.2 :

Habitat 44 entend préciser que l'échec de l'accord-cadre de conception-réalisation (échec relatif dans la mesure où il a, à ce jour, permis la réalisation de trois programmes) a principalement pour origine la mise en liquidation judiciaire de la SARL Everwood (mandataire du groupement) et ultérieurement celle de son repreneur, la SAS Tangram.

Par ailleurs, en modification de l'annexe 1.23, l'avenant de transfert de l'accord cadre et des marchés subséquents a bien été examiné et approuvé par le Bureau du conseil d'administration du 27/02/2012

En outre, après la liquidation judiciaire de l'entreprise Tangram, mandataire du groupement titulaire, le tribunal de commerce de La Rochelle a accepté l'offre de reprise déposée par l'entreprise Conception Millet Bois (CMB).

Cette entreprise poursuit aujourd'hui ce marché, en s'efforçant de reprendre les chantiers arrêtés au moment de la liquidation (Bouvron et Treillières) et en réalisant les nouvelles opérations prévues par les marchés subséquents.

Au-delà des difficultés rencontrées avec le titulaire de l'accord cadre ayant remis en cause tant le volume que les délais de construction initialement prévus, les objectifs de coût et de qualité définis lors du lancement de ce modèle de production ne peuvent être considérés comme atteints.

Le niveau du prix de revient et les nombreux dysfonctionnements observés sur la seule opération mise en service justifient le qualificatif d'échec.

S'agissant de l'avenant de transfert, la Miilos renvoie à la contre-réponse à l'observation n° 1. Il est symptomatique de relever que les membres du bureau aient été invités à prendre position avant que le tribunal de commerce de La Rochelle n'ait prononcé formellement la reprise partielle de l'activité d'Everwood par Tangram et défini les conditions de mise en œuvre, le jugement étant intervenu en séance le 28/02/2012.

Ce fait démontre à lui seul que les membres du bureau ne disposaient pas des éléments permettant une prise de décision totalement éclairée.

1,8 M € à 3,6 M€ et faisant évoluer les honoraires de l'architecte de 205 000 € à 315 000 €, alors que le contrat de maîtrise d'œuvre avait été contracté dans le cadre d'une procédure adaptée. L'avenant majorant le montant de la prestation de plus de 53 % s'avère irrégulier.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses programmées de GE en M€	1,1	1,2	0,7	1,3	2,3	3,6
Travaux immobilisés en M€	0,5	0,7	3,3	8,7	9,1	8,4
Total travaux programmés en M€	1,6	1,9	4	10	11,4	12

En plus du renforcement des moyens financiers dédiés à l'entretien du parc, le nouveau directeur du patrimoine a mis en place une nouvelle approche opérationnelle du montage et du pilotage des opérations.

Ces nouvelles modalités se sont traduites par un regroupement opérationnel des interventions par programme permettant une plus grande efficacité du mode opératoire et une meilleure lisibilité des actions engagées. Le plan est actualisé chaque année, après confrontation des besoins recensés par les agences.

L'effort initié en 2010 a été poursuivi depuis lors avec une enveloppe de travaux supérieure à 10 M€ annuels. A fin 2013, 85 % des travaux programmables prévus auront été engagés et 98 % devraient l'être à l'échéance du plan en 2014 ; seules trois opérations représentant environ 1 M€ ne seront pas réalisées, dans l'attente de décisions extérieures à l'office.

Les visites de patrimoine ont permis de vérifier les efforts engagés depuis le dernier contrôle, avec en résultante un meilleur niveau d'entretien du parc. Si l'effort d'intervention s'est porté majoritairement sur les halls des immeubles et leurs abords, les travaux à l'intérieur des logements ont en revanche été beaucoup plus limités. Les opérations de réhabilitation réalisées sur la période du contrôle témoignent de cette forte implication pour revaloriser les entrées et améliorer les accès. Ainsi, pour l'opération ANRU des Richollets, les travaux de résidentialisation ont mobilisé 70 % de l'enveloppe financière environ 15 000 € par logement ; pour la réhabilitation de La Ville aux Roses à Châteaubriant, d'un montant de 7 042 500 € TTC, les travaux engagés concernent exclusivement le traitement des façades et des abords, d'une part, la requalification des halls et des parties communes, d'autre part.

Ainsi, l'obsolescence de certains équipements sanitaires, par exemple, a pu être constatée dans bon nombre de logements, quelle que soit l'agence concernée. Des retards ont également été observés, en particulier dans le renouvellement des sols. Confronté à la problématique de l'amiante, de nombreuses interventions ont été différées au regard des contraintes réglementaires et des coûts induits.

D'une manière générale, les logements du parc ancien sont faiblement attractifs, l'embellissement n'ayant pas été jugé une priorité. Bien qu'ayant progressé au cours des dernières années, les travaux engagés à la relocation demeurent encore très insuffisants au regard des besoins, ce qui nécessitera inéluctablement un rattrapage. Cette situation est particulièrement marquée sur l'agence de Guérande où le parc est relativement ancien.

4.5 VENTE DE PATRIMOINE

4.5.1 Patrimoine ancien

L'OPH Habitat 44 a engagé en 2007 la vente de 18 logements financés en PLI datant de 1990, à Guérande. Les 18 logements concernés ont été cédés sur la période 2008-2011 pour un prix de vente moyen de 184 k€ au logement. Il est à noter que le programme compte encore 21 logements locatifs dont 5 sont vacants depuis plus de trois mois en décembre 2012. Cette situation doit amener l'organisme à mener une réflexion quant à l'avenir de ce groupe.

En décembre 2009, le conseil d'administration a décidé de proposer 113 logements à la vente, sous réserve de l'accord des communes d'implantation.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

Commentaires – Point 4.4 :

Il convient de souligner l'effort important poursuivi par Habitat 44 en matière d'entretien de son parc locatif.

Plus de 10 M€ par an ont été consacrés aux gros travaux.

Les efforts sont aujourd'hui axés sur les travaux liés aux équipements et à l'état intérieur des logements à la relocation. Pour ce faire, Habitat 44 s'appuiera sur la définition des « standards à la relocation ».

La Mission, qui a noté l'effort de maintenance du parc, prend acte de la volonté de l'organisme de traiter l'intérieur des logements qui présenteraient un retard notable d'entretien.

Les objectifs de ventes effectives données à titre d'information dans la CUS, présentant une progression de quatre unités en 2013 à neuf en 2015 et 2016, ne seront atteignables qu'avec la mise en commercialisation de nouveaux logements ; la CUS en prévoit 26 à 27 par an.

En mai 2013, sur 48 logements ayant concrètement été mis en vente, 24 sont occupés, 7 sont vacants et 17 ont été vendus pour un prix moyen de 78 k€.

Les obligations réglementaires relatives à l'estimation des services des domaines et autorisations préfectorales sont respectées.

En cas de candidatures multiples, la priorité est donnée en fonction de l'ordre chronologique d'arrivée des courriers (en recommandé).

Les situations des locataires en place et locataires de l'organisme sont examinées par les services qui s'appuient sur des simulations de financement réalisées par l'ADIL.

4.5.2 Autres activités

L'organisme gère une centaine de logements pour le compte de communes et du Conseil Général.

Le fait que cette prestation soit exécutée à titre gratuit pour le Conseil Général avait motivé une observation dans le précédent rapport de contrôle de la mission. Un mandat de gestion, signé en septembre 2011, fixe désormais les modalités de rémunération en pourcentage des loyers quittançables pour la gestion locative et en pourcentage du montant pour les gros travaux.

4.6 CONCLUSION DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE

L'office a su mobiliser les moyens financiers pour engager une politique de rattrapage nécessaire à la maintenance de son parc locatif ancien ; l'effort est à poursuivre.

Les contours territoriaux de la stratégie de développement apparaissent aujourd'hui assez flous au-delà de l'objectif quantitatif global. En tout état de cause, le choix de soutenir une partie de la politique de développement en ayant recours à un processus constructif novateur n'a pas permis d'atteindre les objectifs de production et s'avère être un échec.

Le processus de maîtrise d'ouvrage présente des défaillances à tous les niveaux, depuis l'engagement des opérations jusqu'à leur suivi. Une des conséquences de ces carences multiples est le constat d'irrégularités récurrentes et très significatives dans l'application des règles de la commande publique.

5. TENUE DE LA COMPTABILITE ET ANALYSE FINANCIERE

5.1 COMMISSARIAT AUX COMPTES

L'audit légal des comptes de la société a été assuré, jusqu'à la certification des comptes 2012, par le cabinet Lionel Guibert. Les comptes des cinq exercices contrôlés ont été certifiés sans réserve par ce cabinet.

Au printemps 2013, la mission a fait l'objet d'une mise en concurrence sous la forme d'une procédure librement définie. Après analyse des 15 offres reçues, le conseil d'administration du 17 juin 2013 a retenu la proposition du cabinet KPMG qui a été désigné commissaire aux comptes titulaire, pour un mandat de six ans sur les exercices 2013 à 2018.

Cette consultation, qui a privilégié le montant des honoraires dans la pondération des critères de sélection du cabinet¹⁵, a permis une économie de 30 % par rapport au coût du mandat précédent.

¹⁵ 40 % pour le prix, 30 % pour l'expérience HLM et 30 % pour la méthodologie.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

5.2 ORGANISATION DES SERVICES FINANCIERS

L'ensemble des tâches et missions relatives à la tenue des comptes et à la gestion financière de l'établissement est regroupé au sein de la direction des finances. Ce service est organisé autour de deux unités (comptabilité/budget et facturation). Un chargé d'études, rattaché au directeur des finances, a la responsabilité du contrôle de gestion. Cette dernière fonction couvre un champ limité, essentiellement circonscrit au suivi des indicateurs de la « planche de bord » mensuelle¹⁶ et à la note commentée qui l'accompagne.

Le positionnement de la direction des finances au sein de l'office, notamment quant à la valeur ajoutée attendue dans l'aide au pilotage de l'établissement et à de nouvelles exigences en matière de reporting, a amené la direction à commander en 2010 un premier diagnostic sur l'optimisation du fonctionnement du service, complété par une seconde mission, confiée en janvier 2012 à un expert-comptable. Cet accompagnement de la direction des finances, qui visait à repositionner son rôle et son métier, a débuté avec retard, du fait de la forte mobilisation du service dans la mise en œuvre du nouveau système d'exploitation Ikos. Cette seconde mission n'était que partiellement exécutée à la date du contrôle sur place.

5.3 TENUE DE LA COMPTABILITE ET DES ETATS FINANCIERS

Après un diagnostic préalable, les diligences spécifiques menées lors du contrôle ont été complémentaires à la mission d'appui confiée à l'expert comptable et essentiellement axées sur l'évaluation du contrôle interne, à savoir :

- la conformité à la réglementation en vigueur ;
- et la fiabilité des informations financières.

Obs 12 : L'office doit revoir et sécuriser certaines options comptables et améliorer la cohérence et la qualité de son information financière.

Les diligences menées ont mis en évidence un certain nombre d'anomalies ou de défaillances dans la tenue des comptes ou des états financiers réglementaires.

Ainsi, certaines dispositions spécifiques de l'Instruction comptable des OPH sont méconnues ou mal appliquées. Il a été relevé :

- le défaut de valorisation à l'actif des terrains reçus ou cédés à 1 € symbolique et d'enregistrement de sa contrepartie au passif sous forme de subvention, réduisant ainsi le prix de revient des opérations concernées et, dans le cas spécifique de l'opération de la Trinité sur Châteaubriant, pouvant être préjudiciable à la conclusion du contentieux judiciaire engagé par la commune ;
- le transfert du solde de la subvention d'exploitation versée par l'ANRU sur l'opération de démolition des Richollets à Saint-Herblain¹⁷ en subvention d'investissement au-delà du terme de la démolition du programme concerné (subvention non affectée et non transférée au compte de résultat), réduisant le résultat 2011 d'1,2 M€ ;
- l'inscription des fonds propres affectés annuellement à l'équilibre des opérations clôturées par le bureau en c/1067 par le débit du c/11 de report à nouveau, alors même que ce dernier demeure déficitaire depuis la réforme comptable de 2005 ;
- l'absence de dispositif visant à l'apurement progressif des travaux d'amélioration inscrits au c/2134¹⁸ avant la réforme comptable de 2005.

D'autre part, les options retenues pour assurer la couverture de certains risques ou charges d'exploitation sont parfois critiquables ou difficiles à justifier a posteriori. Ainsi :

- la dépréciation de la VNC des travaux de réhabilitation inscrits au c/2134, qui a réduit le résultat 2011 d'1,5 M€ et majoré celui de 2012 de 365 k€, n'a pu être justifiée et devra être régularisée ;

¹⁶ Evolution des impayés, suivi des logements vacants de plus d'un mois, ventes de patrimoine, suivi des attributions par niveau de ressources, taux de rotation sur le patrimoine locatif et suivi des engagements budgétaires.

¹⁷ 1 204 k€ transférés en c/13 par le débit du c/678 en 2011 avec réajustement à 701 k€ en 2012.

¹⁸ 47,4 M€ de valeur brute.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

Obs n° 12 :

S'agissant de la valorisation des terrains reçus à l'euro symbolique, Habitat 44 appliquera le traitement prévu dans l'Instruction comptable.

La subvention d'exploitation versée par l'ANRU a été réintégrée en subvention exceptionnelle dans le compte de résultat de l'exercice 2013.

L'inscription de fonds propres au crédit du compte 1067 n'est plus pratiquée après l'exercice 2012.

Si l'instruction comptable pose le principe d'une re-ventilation aux comptes de composants correspondants de ces travaux d'amélioration, elle admet cependant que : *« dans le cas où ces coûts ne peuvent être rattachés à des composants pré-identifiés, ils sont maintenus dans ce compte et amortis sur la durée restant à courir. A l'expiration de la durée d'utilisation, la valeur nette comptable de la réhabilitation est sortie. »*

Un travail a été mené conjointement entre la Direction des Finances et la Direction du Patrimoine pendant la mission d'inspection afin de répondre à la question du principe de re-ventilation par composants de ces anciens travaux de réhabilitation.

Dans le cadre du plan d'entretien en continu, un dispositif complet d'analyse pour apurement progressif de ce compte 2134 sera mis en place entre les deux directions.

Il permettra :

- d'identifier les montants par patrimoine qui correspondent à des composants retenus par l'Office pour virements dans les sous-comptes par composants ;
- de valider les travaux conservant une VNC positive au-delà de la durée d'utilisation pour les sortir de l'actif ;
- de conserver uniquement dans ce compte les travaux non rattachables à un ou des composants identifiés et qui restent utilisés sur les patrimoines correspondants.

Concernant la dépréciation de la valeur nette Comptable des travaux de réhabilitation, la régularisation a été effectuée dans le bilan de l'année 2013.

Les trois points évoqués sur la comptabilité de programme seront pris en compte pour la validation des Fiches de Situation Financière et Comptable à fin 2013.

La Miilos prend acte des correctifs apportés par l'office.

La Mission prend note des travaux engagés par l'office.

La Mission prend acte du correctif apporté.

Réponses de l'organisme

Enfin, précisons que le projet d'entreprise Quatuor intègre une action de suivi bimestriel des opérations.

Nouvelles observations de la Miilos

- la dépréciation de 408 k€ enregistrée en 2008 sur la valeur des stocks constitués pour le projet de Guérand-Beauséjour n'a pas dissocié l'opération d'aménagement (abandonnée en 2010 pour 161,5 k€) de l'opération de VRD réalisée pour le compte de la commune et facturée à cette dernière en décembre 2010 pour 245 k€, majorant les comptes de ce dernier exercice d'autant ;
- le provisionnement des travaux de GE, selon les modalités retenues par l'office depuis la réforme comptable de 2005, a connu d'importantes fluctuations corrélées aux aléas de mise en œuvre effective des travaux programmés majorant notamment les résultats 2009 et 2011 de près d'1,5 M€

En outre, le contrôle a révélé des défaillances dans la tenue de la comptabilité de programme, rendant délicat le suivi des fonds propres disponibles (cf. infra § 5.3.3) :

- l'actualisation des plans de financement des travaux réalisés sur le patrimoine n'était pas à jour, entraînant des incohérences sur le montant des fonds propres provisionnels dédiés aux investissements¹⁹ ;
- les compléments de dotation antérieurs à la convention signée en 2008 avec le Conseil Général étaient décomptés en subventions en comptabilité de programme, générant un écart de 2,1 M€ avec le bilan ;
- un emprunt Dexia de 13,8 M€, encaissé fin 2011, n'était pas enregistré dans les fiches de situation financière 2012.

Enfin, l'équipe de vérification a mis en évidence le défaut de sécurisation de certains processus :

- la non-fourniture aux services fiscaux de la DADS2 2011 a exposé l'office à un risque de sanction financière (régularisation effective en septembre 2013) ;
- une erreur dans la valorisation des coûts internes 2011 a entraîné leur surévaluation de 123 k€, réduisant les coûts de gestion de l'exercice d'autant ; sa régularisation en 2012 ayant eu une incidence inverse ;
- la comptabilisation des ventes d'immeubles 2011 (Boréal et locaux CAF) en TTC (c/701), a majoré la marge sur accession de 220 k€ ; son correctif en 2012 a réduit le résultat d'exploitation d'autant.

5.3.1 Evolution des coûts de gestion

La convention partenariale signée avec le Conseil Général de Loire-Atlantique, conditionnant les concours financiers spécifiques de la collectivité à son établissement, sur la période 2009-2013, prévoit une maîtrise des coûts de structure de l'OPH limitant l'évolution des frais de gestion à 12 % sur cinq ans. Les coûts de gestion de l'office se composent pour deux tiers de charges de personnel et pour le tiers restant de frais généraux.

5.3.1.1 Evolution des frais généraux

(En k€)	2008	2009	2010	2011	2012
Frais généraux divers	1 442	1 385	2 054	1 565	1 960
+ Rémunération d'intermédiaires et honoraires	232	218	499	932	463
+ Cotisations CGLLS	240	187	177	352	385
- Valorisation des coûts internes	- 155	- 274	- 172	- 646	- 66
= Frais généraux	1 837	1 846	2 402	2 203	2 742
+ Impôts et taxes (hors TFPB)	113	98	108	63	57
+ Charges de personnel H44	5 333	5 085	5 328	5 204	5 483
+ Personnel extérieur	198	198	143	237	321
= Coût de gestion	7 481	7 227	7 982	7 707	8 602

Les coûts de gestion ont augmenté de 15 % sur la période 2008-2012, passant de 7,5 M€ à 8,6 M€, à un rythme légèrement supérieur à la progression du chiffre d'affaires de l'office

¹⁹ 43 % pour les travaux de PSP v/s 1,2 % dans la maquette financière 2008.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

Cette évolution s'explique à 80 % par l'augmentation des frais généraux, avec deux postes ayant connu des variations très sensibles :

- les honoraires versés à des intermédiaires dont le montant a été triplé en moyenne sur les trois derniers exercices, en partie du fait des frais d'assistance sur le dossier contentieux engagé avec la société Aareon²⁰ ;
- les cotisations versées à la CGLLS avec, notamment, l'assujettissement de l'office au versement de la part variable de la cotisation additionnelle sur les années 2008, 2011 et 2012.

Les frais généraux sont réduits chaque année des coûts internes et des frais financiers incorporés dans le coût de production des immobilisations. L'office a mis en place, à partir de 2008, un dispositif de valorisation des coûts internes liés à la conduite d'opération des constructions neuves, voire de réhabilitation : les coûts directs des chargés d'affaires ont été estimés et répartis sur une production moyenne annuelle de 168 logements (sur la base du prévisionnel 2008-2013), soit une estimation de 2 000 € de charges de conduite d'opération à intégrer au logement construit (valeur 2008). Ce montant, revalorisé de 2 % chaque année, représente de l'ordre de 2,3 % du coût moyen de construction²¹. Ce ratio est sensiblement inférieur aux taux habituellement constatés.

L'application de la méthode retenue par l'office²² a fait varier très sensiblement la part de frais généraux transférée en immobilisation en cours : elle est passée de 23 % en 2011 à 2,4 % en 2012. L'erreur constatée dans le décompte 2011 a sur-valorisé les coûts transférés de 123 k€, le correctif apporté impactant l'exercice suivant à la baisse.

Les charges transférées ont été sur la période, en moyenne, inférieures de 25 % par rapport aux simulations faites en 2008, interrogeant sur les modalités de répartition des coûts internes ou sur le niveau d'activité du service.

5.3.1.2 Evolution des frais de personnel

Constituant les deux tiers du coût de gestion, les frais de personnel n'ont connu qu'une augmentation modérée sur la période 2008-2012²³. L'effectif, qui avait fortement augmenté en 2007, est demeuré stable jusqu'en 2009 et connaît une légère inflexion depuis lors. Il était de 122 ETP fin 2012. Rapporté à 1 000 logements gérés, le ratio est sensiblement supérieur aux valeurs habituelles²⁴.

Ainsi ramené à la valeur médiane, le patrimoine géré par l'office devrait être de 8 150 logements. L'organisation déconcentrée de l'établissement peut expliquer en partie cet écart. Néanmoins, il convient de souligner :

- un taux d'encadrement sensiblement plus élevé que dans des structures similaires (25 % v/s une médiane à 17 %) ;
- le recours exceptionnel à du personnel extérieur majorant les charges de personnel de près de 6 % (321 k€ en 2012).

Le coût de gestion 2011, valorisé à 1 184 €/logement géré, était très proche de la médiane des OPH²⁵. Retraité d'événements exceptionnels²⁶, il peut être estimé pour 2012 à 1 125 €, soit au niveau du quatrième décile de la famille des OPH.

5.3.2 Structure de la dette financière

5.3.2.1 Evolution du service de la dette

L'office a longtemps été pénalisé par le poids du service de sa dette. Cette annuité locative élevée, qui réduisait les marges de manœuvre de l'établissement, était le fruit d'une politique de

²⁰ 372 k€ d'honoraires versés en 2011 au cabinet d'avocat mandaté pour cette affaire.

²¹ (Travaux + honoraires) TTC en valeur 2012.

²² Affectation de 65 % des coûts internes avant le lancement du 1^{er} ordre de service.

²³ + 5 % sur la période 2008-2012.

²⁴ de l'ordre d'un ETP supplémentaire par tranche de 1 000 lgts

²⁵ Dernière valeur connue : 1 200 €/lgt géré pour l'année 2011.

²⁶ Correctif sur la valorisation des coûts internes, honoraires sur contentieux Aareon.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

Commentaires – Point 5.3.1.1 :

Le calcul des coûts internes intégrés aux opérations, tant dans leur calendrier d'application que dans leurs modalités de répartition, fera l'objet d'un travail de redéfinition dans le courant de l'année 2014.

La Mission prend note de cet engagement.

Commentaires – Point 5.3.1.2

Plusieurs raisons justifient l'augmentation du recours à du personnel extérieur en 2012 :

- d'abord, le changement de système d'exploitation informatique a nécessité de recourir à des missions extérieures pour 95 k€ ;
- ensuite, les nombreuses absences de salariés (congés de maladie, maternité...) ont engendré des remplacements dont le montant peut être évalué à 200 k€ ;
- enfin, les accroissements temporaires d'activité ont nécessité le recours à des missions spécifiques pour 26 k€.

La Mission prend note des précisions données par l'office.

développement dynamique jusqu'au début des années 2000, du prix de revient des constructions et de leurs modalités de financement faisant très largement appel à l'emprunt.

La réduction très sensible du rythme des constructions nouvelles, l'augmentation subséquente de la maturité de la dette financière, ainsi que la renégociation d'emprunts intervenue en 2007²⁷ ont permis un fléchissement très sensible de l'annuité, qui est passée au-dessous de 50 % des loyers annuels quittancés en 2008 et n'était plus que de 40 % en 2010, plaçant l'organisme au niveau du ratio médian des OPH de province.

En outre, l'office a mené, pendant le 2^{ème} trimestre 2008, avec l'assistance d'un cabinet spécialisé, une étude sur la structure de sa dette financière. L'analyse a été réalisée avec l'objectif de saisir toute opportunité en termes de remboursement ou de réaménagement, visant à dégager des marges complémentaires par l'allègement des charges financières. Une première proposition de remboursement « sec » de 17,5 M€, initialement envisagée, a été abandonnée car elle mobilisait 70 % de la trésorerie disponible. La décision d'un remboursement anticipé sur fonds propres de 6 M€ a été finalement arbitrée. Il a porté sur 13 prêts CDC indexés Livret A avec une marge de 1,30 %. Dans la simulation, cette option était destinée à maximiser l'économie de charges financières futures.

A contrario, l'engagement pris auprès du Conseil Général de Loire-Atlantique d'assurer la mise en service de 1 000 logements neufs en cinq ans²⁸, ainsi que l'estimation des travaux d'investissement à réaliser sur le patrimoine sur la même période²⁹ ont créé d'importants besoins de financement nouveaux. Le niveau d'endettement s'est donc accru à partir de 2011, atteignant 44,3 % des loyers en 2012, au même niveau qu'en 2009, plaçant dorénavant l'office au niveau du 7^{ème} décile de sa famille.

5.3.2.2 Structure contemporaine de la dette

A la clôture des comptes 2012, le capital restant dû s'élevait à 180,8 M€. La dette financière était indexée à :

- 82,5 % sur livret A ;
- 4,4 % sur taux fixes ;
- 7,5 % sur taux révisables Euribor ;
- 5,7 % sur taux fixes avec phase conditionnelle.

D'une manière traditionnelle, la Caisse des dépôts est le prêteur principal (83 % de l'encours). L'office n'a pas souscrit d'instrument de couverture pour se garantir du risque d'exposition aux évolutions du taux du Livret A, ce qui dans le contexte actuel s'avère une option favorable.

Le deuxième prêteur, par ordre d'importance, est la banque Dexia³⁰, auprès de laquelle l'office avait souscrit en 1999 et 2000 deux emprunts, renégociés en janvier 2008 pour un nominal de 11,8 M€. Ces deux nouveaux contrats structurés ont été conclus pour une durée de 25 ans, scindée en trois phases, respectivement de cinq, quinze et enfin de nouveau cinq ans. Si le taux d'intérêt des phases 1 et 3 est fixe³¹, la phase intermédiaire est assortie d'un taux calé sur un indice sous-jacent³² qui, s'il dépasse 4 %, pour l'un des contrats et 6 % pour le second, majore le taux fixe de cinq fois l'écart calculé par la formule. Si les indices sous-jacents (inflation annuelle française et Euribor 3 mois) présentent un risque faible, la structure du produit est porteuse d'un risque maximal (coefficient multiplicateur de 5 non capé). Ces produits seraient classés 1E dans la matrice de la charte Gissler applicable aux collectivités locales. Le capital restant dû sur ces deux contrats représentait, fin 2012, 5,7 % de l'encours total de la dette financière de l'office.

²⁷ Différé de remboursement d'intérêts sur emprunts CDC et étalement de l'encours de deux prêts Dexia.

²⁸ Initialement sur la période 2009-2013.

²⁹ 45,5 M€ financés à 87 % par emprunts au titre des renouvellements de composants et des travaux d'amélioration.

³⁰ Ex Crédit Local de France.

³¹ Respectivement 4,27 % et 4,35 %.

³² Comparaison entre la moyenne arithmétique du taux d'inflation annuelle française et Euribor 3 mois majorée d'une marge de 0,25 %.

Réponses de l'organisme
Nouvelles observations de la Miilos

Commentaires – Point 5.3.2.2 :

Afin de financer son plan quinquennal de développement, Habitat 44 a souscrit deux opérations auprès de Dexia. Concernant le prêt structuré contracté en 2007 pour lequel la Mission évoque un risque, Habitat 44 apporte les éléments suivants :

- ces deux prêts ne représentent que 5,5 % de la dette de l'Office à fin 2013 ;
- les deux indices sous-jacents (inflation française et Euribor 3 mois) sont considérés comme à risque faible et sont corrélés à notre activité ;
- le risque de franchissement des barrières de taux fait l'objet d'un suivi mensuel et a en outre été évalué avec l'aide du cabinet Finance Active, afin d'estimer si une éventuelle provision devait être intégrée au bilan 2013. Le niveau actuel et les projections à 5 ans des taux des marchés financiers, ainsi que le niveau des barrières contractuelles sur les deux indices (4 % et 6 %) ont permis de conclure à l'absence de nécessité actuelle de provisionner un risque pour l'instant.

Le rapport pointe, en effet, le risque inhérent à la structure du produit, plutôt qu'aux indices sous-jacents.

La Mission prend note de cette mesure prudentielle.

Enfin, l'organisme a mobilisé, en octobre 2011, auprès de ce même organisme financier un emprunt de 13,8 M€ sur une durée de 25 ans et indexé sur l'Euribor 3 mois. Contracté pour assurer le financement d'une partie des travaux engagés dans le cadre du PSP, cet emprunt s'avère, dans les conditions actuelles du marché particulièrement avantageux³³.

5.3.3 Estimation des fonds propres disponibles

Le contrôle a été l'occasion d'un travail d'estimation des fonds propres disponibles au 31 décembre 2012 et à terminaison des opérations engagées à cette même date.

Ce travail, mené en association avec les services financiers de l'office, a été rendu fastidieux, du fait d'écarts importants relevés entre la comptabilité de programme, le bilan 2012 et la maquette financière du PSP 2009-2013 validée fin 2008. Les anomalies les plus conséquentes portaient sur la non-affectation en comptabilité de programme de 23 M€ d'emprunts prévisionnels dédiés au financement des travaux de réinvestissement sur le patrimoine dont 13,8 M€ avaient été réalisés depuis fin 2011.

Après mise en cohérence et sécurisation des données issues de la comptabilité de programme, le potentiel financier disponible, qui était de 10,9 M€ à la clôture de l'exercice 2012 a été évalué à 9 M€ à terminaison des opérations engagées à la clôture de cet exercice.

Le calcul d'estimation des fonds propres disponibles a intégré :

- le portage sur trésorerie des investissements (travaux et constructions) enregistrés au stade d'opérations préliminaires à hauteur de 361 k€ ;
- l'affectation en complément de fonds propres des dotations du Conseil Général restant à comptabiliser pour les 749 constructions nouvelles en cours ou terminées, non soldées fin 2012 (8,1 M€).

A terminaison des travaux d'investissement inscrits dans le PSP de 2008 (4,8 M€) et après contractualisation du solde des emprunts mobilisables pour assurer le financement des opérations de réhabilitations (10,4 M€), sur laquelle un arbitrage et une affectation seront nécessaires, le potentiel financier disponible serait porté à 14,5 M€.

5.4 ANALYSE FINANCIERE RETROSPECTIVE

5.4.1 Analyse de l'exploitation

(en k€)	2008	2009	2010	2011	2012
Marge sur accession				550	- 219
Loyers	27 337	27 999	28 445	29 120	30 644
Coût de gestion hors entretien	- 7 572	- 7 227	- 8 098	- 7 863	- 8 602
ECNR	- 557	- 535	- 627	- 770	- 804
GE	- 2 772	- 2 333	- 3 167	- 3 688	- 6 326
TFPB	- 1 631	- 1 887	- 2 010	- 2 245	- 2 082
Flux financier	944	284	165	192	228
Flux exceptionnel	73	- 312	1 885	- 1 753	- 666
Autres produits d'exploitation	720	340	236	610	423
Pertes créances irrécouvrables	- 238		- 373	- 308	- 274
Intérêts opérations locatives	- 6 648	- 6 154	- 4 663	- 5 294	- 5 968
Remboursements d'emprunts locatifs	- 6 660	- 6 209	- 6 705	- 7 139	- 7 569
Autofinancement net³⁴	2 996	3 967	5 088	1 413	- 1 215
% du chiffre d'affaires	10.9 %	14.1 %	17.8 %	4.3 %	- 4.0 %

³³ Taux Euribor + marge à 0,28 % sur le 3^{ème} trimestre 2013.

³⁴ L'autofinancement net 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).

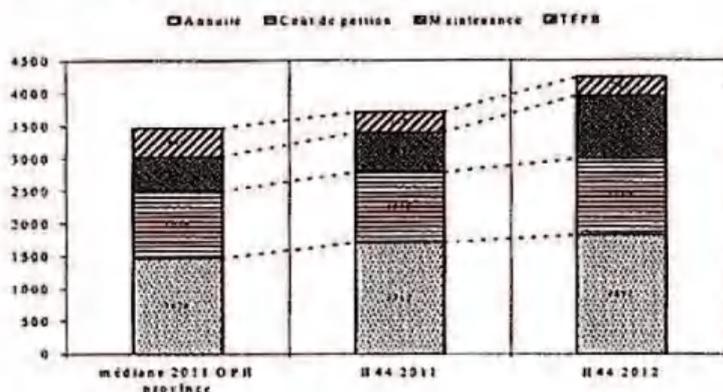
Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

L'organisme tire l'essentiel de ses produits d'exploitation de l'activité de gestion locative, complétée de manière marginale par une activité d'accession. La marge dégagée en 2011 sur une opération d'accession réalisée sur Nantes et la vente de locaux professionnels à Rezé, comptabilisée par erreur en TTC, a été régularisée sur l'exercice suivant.

Le montant des loyers quittancés entre 2008 et 2012 a augmenté de 3,3 M€. Le développement du parc locatif explique un tiers de cette variation, les hausses annuelles de loyer décidées en conseil d'administration y concourent pour les deux autres tiers.

La quittance annuelle moyenne a augmenté de 309 € entre 2008 et 2012 par la conjonction de la revalorisation générale des loyers et du principe d'indexation au plafond conventionnel des programmes neufs ou réhabilités. À 3 873 € par logement géré, le niveau des loyers 2012 dépasse de près de 375 € le ratio médian des OPH de province³⁵, laissant une marge théorique globale sur loyer très faible (de l'ordre de 1,5 %).



L'exploitation est caractérisée par :

- des coûts de gestion impactés depuis 2010 par des événements exceptionnels qui, après correctifs, positionnent le ratio de l'organisme à un niveau très proche de la valeur médiane des OPH de province (cf. supra § 5.3.1) ;
- des dépenses de maintenance supportées par l'exploitation, contenues sur les deux premiers exercices (3^{ème} décile), qui ont été multipliées par 1,5 sur la période 2010-2012, avec un niveau de dépenses exceptionnel sur le dernier exercice (963 €/lgt géré) traduisant l'effort lié au rattrapage d'entretien constaté sur le patrimoine ;
- une charge fiscale liée à la TFPB rapportée au logement géré au niveau du 1^{er} décile des OPH de province, cohérente avec l'âge moyen du parc en service (près de 30 ans) ;
- une annuité locative qui a connu un point bas en 2010 à 40 % des loyers, plaçant l'organisme au niveau exact de la médiane nationale. Le service de la dette augmente depuis lors du fait, entre autres, de la croissance significative des dépenses d'investissement (cf. supra § 5.3.2).

Le préfinancement des investissements, notamment des travaux mis en œuvre dans le cadre du PSP, a considérablement réduit le niveau de la trésorerie jusqu'à fin 2011 ; le flux financier en a été directement impacté. D'un niveau modeste en fin de période, il est de l'ordre de 20 € au logement, inférieur à la médiane nationale.

L'exploitation a enregistré, en outre, des événements exceptionnels significatifs : la comptabilisation d'une subvention ANRU en 2010 pour 2,6 M€ et la comptabilisation en 2011 des coûts et charges liés à la démolition d'un programme immobilier précédemment subventionné (2 M€).

D'un niveau confortable³⁶ sur les trois premiers exercices, l'autofinancement a chuté en fin de période pour afficher une valeur de près de - 4 % sur l'exercice 2012. La correction d'erreurs

³⁵ Ratio médian 2011 actualisé à 2 %.

³⁶ Autofinancement moyen 2008-2010 à 14,30 %.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

comptables, les surcoûts liés à un contentieux exceptionnel et le financement de la politique de maintenance expliquent cette situation atypique. Corrigé de ces événements, l'autofinancement net 2012 aurait été de l'ordre de 7,8 % ; sa dégradation sur les deux derniers exercices s'expliquant par l'augmentation de la charge de la dette (+ 2,3 M€, soit 7,7 points d'autofinancement).

(en k€)	2008	2009	2010	2011	2012
Marge brute totale	15 388	16 375	18 122	19 341	17 909
Consommations de tiers	- 7 258	- 6 693	- 8 327	- 9 741	- 12 039
Frais de personnel	- 5 333	- 5 085	- 5 328	- 5 204	- 5 483
Excédent brut d'exploitation	2 797	4 597	4 467	4 396	388
Solde provisions d'exploitation	- 2 488	453	- 2 659	2 2292	433
Résultat d'exploitation	309	5 050	1 808	6 688	820
Résultat financier	944	284	164	192	-35
Résultat exceptionnel	851	- 708	788	- 934	- 9
Résultat de l'exercice	2 105	4 626	2 760	5 946	777

L'office dégage une marge brute de l'ordre de 17,5 M€, représentant 58 % de son chiffre d'affaires. L'excédent brut d'exploitation, de près de 4 M€ annuels sur les quatre premiers exercices, a été divisé par dix en 2012, conséquence du niveau exceptionnel des dépenses de gros entretien.

Le résultat d'exploitation est impacté par la politique de couverture des risques et charges d'exploitation, notamment celle liée aux modalités de provisionnement des dépenses de gros entretien.

Le bénéfice comptable annuel est généralement complété par un résultat exceptionnel alimenté par les plus-values tirées des ventes HLM, la prévention, l'enregistrement ou le dénouement d'opérations abandonnées ou de renouvellement urbain. D'une moyenne de 3,2 M€ sur la période, le résultat comptable représente environ 10 % du chiffre d'affaires annuel.

5.4.2 Analyse de la structure financière

(En k€)	2008	2009	2010	2011	2012
Dotations du département	4 762	8 762	8 762	11 262	15 422
Autres dotations et réserves	4 550	5 326	6 606	7 407	8 490
Report à nouveau	- 16 715	- 15 733	- 12 388	- 10 428	- 5 565
Résultat de l'exercice	2 105	4 626	2 760	5 946	777
Situation nette	- 5 298	2 980	5 741	14 187	19 124
Subventions d'investissement	17 588	21 276	23 697	29 324	29 273
Capitaux propres	12 289	24 256	29 437	43 511	48 396
Provisions pour risques et charges	158	1 886	4 060	1 731	1 559
Provisions pour gros entretien	11 900	9 690	11 154	8 429	7 102
Amortissements et provisions (actifs immobilisés)	143 433	149 731	155 006	160 099	166 061
Dettes financières	161 366	153 889	160 624	187 403	184 843
Actif immobilisé brut	- 305 437	- 321 014	- 346 592	- 369 977	- 389 418
Fonds de Roulement Net Global³⁷	23 710	18 439	13 689	31 197	18 543
FRNG à terminaison des opérations engagées fin 2012					16 611
Stocks accession	1 937	2 276	3 141	1 532	1 542
Autres actifs d'exploitation	11 792	17 185	16 565	18 034	13 291
Provisions d'actif circulant	- 1 917	- 3 245	- 3 283	- 2 984	- 3 133
Dettes d'exploitation	- 6 988	- 5 888	- 7 184	- 6 752	- 7 721
Créances diverses	401	368	1 647	731	1 600
Dettes diverses	- 4 718	- 5 825	- 6 772	- 7 183	- 8 246
Besoin en FR	506	4 873	4 113	3 378	- 2 666
Trésorerie nette	23 203	13 566	9 576	27 818	21 209

³⁷ Fonds de roulement net global à terminaison : mesure de l'excédent en fin d'exercice des ressources stables de l'organisme (capitaux propres, subventions d'investissement, emprunts...) sur ses emplois stables (immobilisations corporelles et financières essentiellement) en se plaçant comme si les opérations engagées étaient terminées, toutes les dépenses étant réglées et toutes les recettes étant encaissées.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

La réforme comptable de 2005 a imposé l'amortissement linéaire des immobilisations locatives. Le dispositif maintenu jusqu'alors par l'office était calé sur le profil d'amortissement des emprunts de type PLA. Cet amortissement progressif minorait les dotations en début de période avec un accroissement exponentiel sur les dernières années.

La remise à plat de la politique d'amortissement a mis en évidence un retard cumulé de dotations de près de 23 M€ qui s'est traduit, après reprise des amortissements dérogatoires et d'une partie de la provision pour grosses réparations, par l'inscription en report à nouveau de -16,7 M€, réduisant ainsi les capitaux propres de l'office de plus de 80 %. La résorption du report à nouveau n'a été entamée qu'à partir de l'exercice 2009.

La situation nette s'améliore de 26,5 M€ entre janvier 2008 et décembre 2012 par la comptabilisation des compléments de dotations versés par le département (10,7 M€), l'enregistrement des bénéfices annuels cumulés (16,2 M€) et l'impact de la constitution en 2009 d'une provision pour indemnités de fin de carrière constatée directement au bilan pour -347 k€.

Majorés des subventions d'investissement³⁸, les capitaux propres de l'office, qui dépassaient les 48 M€ à la clôture de l'exercice 2012, ont été multipliés par six depuis 2007.

Les provisions pour risques et charges ont pris en compte, entre autres :

- les coûts de démolition des programme Jacquard et Richollets (dotés en 2009 et 2010 et repris en 2011 et 2012) ;
- le contentieux engagé par l'office à l'encontre de l'entreprise Aaeron (doté en 2010 et 2011) ;
- le recours engagé par la ville de Châteaubriant à la suite de la vente de la propriété de la Trinité (doté en 2011).

La provision pour gros entretien a fluctué, au cours des quatre premiers exercices, plus par les aléas de programmation que par la réalisation des travaux précédemment provisionnés (cf. supra § 5.3).

Les amortissements ont été majorés de la provision pour dépréciation des travaux d'amélioration comptabilisés avant 2005 en c/2134 (1 507 k€) et reprise, à partir de 2012, au rythme de la dotation aux amortissements correspondant au plan initial.

Le fonds de roulement, qui était en début de période de 23,7 M€, fléchit à la clôture 2012 pour atteindre 18,5 M€, assurant la couverture de 3,7 mois de dépenses, à un niveau très proche du ratio médian des OPH de province. Porté à terminaison des opérations engagées au 31 décembre 2012 (cf. supra § 5.3.3), le fonds de roulement aurait été réduit à 16,6 M€, permettant de couvrir 3,3 mois de dépenses.

La réduction de 5,2 M€ de l'excédent de ressources longues par rapport à l'actif net immobilisé s'explique, pour l'essentiel, par la politique de financement des investissements locatifs sur les quatre derniers exercices. En effet, l'autofinancement dégagé sur la période (+ 9,3 M€) a été insuffisant pour couvrir le déficit de couverture des investissements (- 11,4 M€).

(En k€)	2009	2010	2011	2012	Cumul
Autofinancement net	3 967 143	5 087 733	1 412 688	-1 215 414	9 252 151
Dépenses d'investissement	-15 394 517	-28 107 081	-28 781 302	-22 384 641	-94 667 541
Financement des dépenses d'investissement ³⁹	12 598 674	17 129 862	43 292 019	10 245 816	83 266 370
Autofinancement disponible après investissement	1 171 300	-5 889 485	15 923 405	-13 354 240	-2 149 020

Les remboursements anticipés d'emprunts non re-financés opérés en 2009 (cf. supra § 5.3.2.1) ont accentué la distorsion entre emplois et ressources.

En bas de bilan, les opérations d'aménagement et d'accession sociale initiées par l'office au cours des dernières années ont connu de nombreux aléas, nécessitant le constat d'une dépréciation progressive des stocks constitués. Fin 2012, les deux dernières opérations

³⁸ Nettes des reprises enregistrées en c/139.

³⁹ Variation des capitaux propres + subventions notifiées + emprunts encaissés.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

enregistrées en compte de stocks⁴⁰ étaient dépréciées à hauteur de 93 % de leur valeur d'actif. Face à cet actif net résiduel de 113 k€, l'office a conservé un prêt Gaïa de 2,2 M€, souscrit auprès de la Caisse des Dépôts en toute fin 2007, pour assurer le portage foncier de l'opération d'aménagement de St-Philbert-de-Grandlieu. Ce projet n'ayant pu se réaliser et devant se dénouer par le rachat prochain du site par l'agence foncière de Loire-Atlantique, l'office devra prendre toute disposition pour rembourser cette ressource.

Les actifs d'exploitation enregistrés en actif circulant sont, pour l'essentiel, composés des créances locatives⁴¹ et des subventions restant à recevoir dont le montant a fortement varié sur la période avec un pic à près de 13 M€ fin 2011.

Les ressources de bas de bilan enregistrent, outre le prêt mobilisé pour le portage d'une opération d'aménagement sus-mentionnée, les intérêts courus non échus à chaque fin d'exercice (3 M€), les dettes sur fournisseurs d'exploitation (5 M€) et d'immobilisations. Ce dernier poste a augmenté de 4 M€ du fait de la relance des investissements initiée par l'office.

Cette politique a fait fléchir la trésorerie nette de l'organisme jusqu'en 2010. Alors qu'elle couvrait 7,3 mois de dépenses fin 2008, ce ratio a été ramené à 1,9 mois à la clôture de l'exercice 2010 sous le double effet du portage des opérations en cours et de l'augmentation du niveau des dépenses d'investissement (+ 23 M€). La mobilisation d'un prêt Dexia de 13,7 M€ fin 2011 a fait remonter la trésorerie à un niveau plus habituel. Elle dépassait 21 M€ au 31 décembre 2012, niveau couvrant 4,2 mois de dépenses ; ratio plaçant l'office au niveau du 7^{ème} décile de sa famille.

5.5 PREVISIONNELLE FINANCIERE 2013-2017

Les services financiers de l'office ont réalisé au printemps 2013 un exercice de prospective financière sur la période 2012-2021. Cette simulation a été initiée à la demande de la Caisse des dépôts, conditionnant le déblocage des demandes de financements 2013 à la mise en perspective des grands équilibres financiers de l'établissement.

Les résultats de cette simulation ont été présentés au conseil d'administration de l'établissement en séance du 15 avril 2013. La projection, calée sur les comptes définitifs pour 2011 et provisoires pour 2012, présente deux options de développement possibles au terme de la réalisation de l'engagement contractualisé avec le Conseil Général fin 2008 :

- une réduction de la production nouvelle à 60 logements annuels ;
- un maintien du rythme de développement au-delà de 2015, au niveau d'une production annuelle de 200 logements.

La prévisionnelle financière est actualisée sur des hypothèses macro-économiques prudentes, légèrement divergentes de celles préconisées par la CGLLS. Les coûts de gestion sont plafonnés au niveau constaté en 2011 et simplement actualisés sur toute la période de projection. Les dépenses de maintenance intègrent l'effort de rattrapage inscrit dans le PSP jusqu'en 2014. Au-delà, l'office table sur une dépense de maintenance au logement calée sur la valeur médiane du ratio et sur un investissement d'1 M€ annuels en renouvellements de composants, financés par moitié sur fonds propres. L'activité de gestion locative est complétée par un plan de ventes raisonnable de huit logements par an, dégagant une marge complémentaire de l'ordre de 300 k€.

⁴⁰ Une opération d'aménagement sur St-Philbert-de-Grandlieu et une opération d'accession sur Le Pellerin.

⁴¹ De l'ordre de 4 M€ annuels sur la période.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

Commentaires – Point 5.4.2 :

Le prêt Gaïa contracté auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations a été remboursé en décembre 2013.

La Miilos prend acte de ce remboursement.

(En k€)	2013 ⁴²	2014 ⁴³	2015	2016	2017
Loyers	31 533	32 256	32 119	32 673	33 238
Coût de gestion hors entretien	- 8 154	- 8 838	- 8 981	- 9 161	- 9 345
ECNR	- 1 037	- 1 095	- 1 299	- 1 350	- 1 403
GE	- 4 934	- 6 655	- 3 590	- 3 770	- 3 959
TFPB	- 2 510	- 2 783	- 2 853	- 2 924	- 2 997
Flux financier	334	315	658	682	692
Autres produits d'exploitation	306	83	78	78	78
Pertes créances irrécouvrables	- 274	- 274	- 285	- 293	- 300
Annuité opérations locatives	- 13 343	- 13 427	- 14 091	- 13 795	- 13 617
Autofinancement net⁴⁴	1 921	- 418	1 757	2 140	2 387
<i>% du chiffre d'affaires</i>	<i>6.0 %</i>	<i>- 1.3 %</i>	<i>5.4 %</i>	<i>6.5 %</i>	<i>7.1 %</i>

Sous ces hypothèses, en prenant en compte un re-dimensionnement de la direction du développement après livraison des programmes déjà initiés fin 2012⁴⁵, l'autofinancement issu de la projection « au fil de l'eau » se redresserait à partir de 2015, exercice où l'effort de maintenance reprend un niveau courant, pour dépasser 7 % en fin de période.

Sur le dernier exercice projeté :

- les coûts de gestion seraient maintenus à 1 200 €/logement géré à un niveau proche de la valeur médiane 2011 des OPH actualisée à 2,5 % ;
- et l'annuité locative, qui fléchit à partir de 2016, serait contenue à 41 % des loyers.

Au-delà de la réalisation du plan de développement précédent conclu avec sa collectivité de rattachement, l'office a présenté deux scénarios de production d'offre nouvelle de logements familiaux, financés en PLUS ou PLAI dans un rapport 2/3 – 1/3 avec une mise de fonds propres de 27 % du prix de revient⁴⁶.

Dans l'hypothèse d'un développement annuel limité à une production de 60 logements annuels, le potentiel financier, bien que divisé par deux sur la période, demeure excédentaire

A contrario, le maintien d'un rythme de production de 200 logements annuels dégraderait de manière conséquente la structure financière de l'office ; le potentiel financier devenant négatif en 2016, tout comme le fonds de roulement dès l'exercice suivant

A contrario, les opérations nouvelles, par le différé entre la perception de nouveaux produits locatifs et le paiement de la première annuité, impacteraient favorablement le niveau de l'autofinancement dont le niveau serait majoré de deux points entre le scénario « fil de l'eau » et celui tablant sur un rythme de production de 200 logements par an.

Le conseil d'administration d'avril 2013 a pris connaissance de l'impact financier des deux scénarios présentés et a souhaité surseoir à toute décision, dans l'attente de la prise de fonction du nouveau directeur général et de l'élaboration d'un projet d'établissement en cohérence avec les orientations définies par le Conseil Général.

5.6 CONCLUSION SUR LA SOLIDITE FINANCIERE

Les prochains arbitrages relatifs au projet stratégique de l'établissement devront être éclairés par leur incidence précise sur l'exploitation et la structure financière de l'office. Une communication financière fiable et pertinente doit être mise en place pour éclairer les instances de gouvernance de l'organisme. Les éventuels apports financiers extérieurs, qui pourraient être sollicités pour développer une offre nouvelle, devront être conditionnés à l'exécution d'un mandat exigeant et régulièrement évaluable.

⁴² Résultats 2013 projetés.

⁴³ Résultats calés sur le budget initial 2014.

⁴⁴ L'autofinancement net 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).

⁴⁵ Portant le patrimoine locatif à 7 689 lgs familiaux en fin de période.

⁴⁶ Prix de revient moyen estimé à 135 k€/lgt.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

Commentaires – Point 5.5 :

Conformément aux engagements pris devant le conseil d'administration, un nouvel exercice de simulation prévisionnelle des perspectives financières a été présenté au conseil d'administration de février 2014, réalisé sur la base du budget 2014. Il sera repris au conseil d'administration du mois de juin 2014 sur la base du bilan de l'exercice 2013.

Ainsi, le conseil d'administration sera amené à se prononcer deux fois par an sur les évolutions des scénarii présentés, afin d'apprécier les mesures à apporter à moyen/long terme.

La Mission prend note de cet engagement.

Commentaires – Point 5.6 :

Outre les travaux de simulation prévisionnelle et le rapport d'activité annuel du Directeur général, le conseil d'administration prendra connaissance des activités de l'Office au moyen d'indicateurs de gestion extraits des tableaux de bord, ainsi que de l'exécution budgétaire.

La Mission en prend note.

6. CALCUL DES COTISATIONS CGLLS

6.1 PERIODE A VERIFIER

Le contrôle couvre la période 2011 à 2013 pour les cotisations principales et 2011 et 2012 pour les cotisations additionnelles.

6.2 CONTENU DE LA VERIFICATION

L'organisme a bien procédé aux déclarations annuelles de la cotisation à la CGLLS et s'est acquitté, dans les délais, des règlements calculés par ses services.

6.2.1 Contrôle des cotisations principales 2010-2012

L'assiette de calcul des cotisations principales 2011 et 2012 n'appelle pas d'observation. Celle de 2013 a été majorée par erreur de 53 975 €, entraînant un excédent de cotisation de 686 €.

Les réductions calculées au titre du nombre de bénéficiaires des aides sociales ont été sous évaluées sur les trois exercices, l'organisme limitant cette réfaction aux seuls allocataires identifiés dans le quittance de décembre de l'exercice considéré. L'office se prive ainsi des ménages allocataires ayant un droit ouvert, inférieur au seuil de versement ou ayant une retenue après un trop-versé, ainsi que des résidents allocataires des deux structures collectives gérées par un tiers sur la commune de Châteaubriant. Un correctif a pu être apporté lors du contrôle sur le décompte de ménages allocataires fin 2011 et 2012 à partir des bordereaux transmis par la CAF et la MSA⁴⁷, majorant le nombre d'allocataires ouvrant droit à déduction respectivement de 54 et 46 ménages, réduisant la cotisation exigible de 3 600 €. L'office est invité dorénavant à contacter les services de la CAF et la MSA, ainsi que les gestionnaires de ses foyers, afin d'obtenir une attestation annuelle établissant un décompte précis des ménages allocataires.

Le décompte du nombre de logements situés en ZUS a pris en compte, avec un différé de deux ans, la démolition d'un logement individuel sur le quartier des Bernardières à Saint-Herblain, effective courant 2010 et prise en considération qu'en 2012. Les réductions 2011 et 2012 ont donc été majorées indûment de 29 €.

Les réductions opérées au titre des mises en service de logements conventionnés ont été correctement inscrites dans les déclarations 2011 et 2013. Elles ont été sous-estimées dans la déclaration 2012 (mises en service 2011), suite à une erreur d'interprétation dans l'opération de restructuration (5 logements) et de livraison (17 unités) des logements ADAPEI de Châteaubriant ; ceci s'est traduit par un excédent de cotisation de 8 640 €.

6.2.2 Contrôle des cotisations additionnelles 2011-2012

Le contrôle des déclarations additionnelles 2011 et 2012 n'appelle pas d'observation, tant dans leur partie fixe que variable.

6.3 CONCLUSION SUR LE CALCUL DES COTISATIONS CGLLS

L'organisme est invité à se rapprocher des services de la Caisse afin de régulariser l'excédent de versement sur cotisation évaluée, pour son montant consolidé, à 12 868 €.

⁴⁷ Déduction faite des allocataires occupant des logements en gestion via un mandat.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Milos

Commentaires – Point 6.2.1 :

La réclamation de l'excédent versé sera opérée auprès de la CGLLS dès réception du rapport définitif de la Mission.

Dont acte.

7. CONCLUSION

Depuis quatre ans, l'office s'est successivement engagé vis-à-vis de sa collectivité de rattachement, le Conseil Général de Loire-Atlantique, puis de l'Etat, à mettre en œuvre une politique patrimoniale ambitieuse ; il n'a pas atteint ses objectifs.

La défaillance du contrôle interne est à l'origine de nombreux dysfonctionnements touchant l'ensemble de ses secteurs d'activités, avec des points faibles notables sur la maîtrise d'ouvrage et la fiabilité de l'information financière. Cette carence a entraîné l'office dans de multiples opérations d'investissement hasardeuses entachées de multiples et graves irrégularités dans l'application des règles de la commande publique.

Le renouvellement de la gouvernance doit être l'opportunité de mettre en place un contrôle interne permettant de sécuriser les processus de l'office. Ainsi, le conseil d'administration serait en situation d'affiner sa stratégie de développement et de procéder aux arbitrages nécessaires pour jouer pleinement son rôle.

Réponses de l'organisme

Conclusion :

En tant que président du Conseil d'administration d'Habitat 44 depuis juin 2011, je prends acte de l'ensemble des observations formulées dans le rapport de la Miilos pour la période 2008 - 2012.

Dès mon élection au poste de président, j'ai engagé différentes actions correctives, afin de remédier à une situation qui ne me semblait pas pérenne. A mon installation à la tête du conseil d'administration renouvelé, j'ai en effet mis en pratique une conception active et exigeante du rôle de président.

Dès l'été 2012, après avoir constaté que certaines observations issues des contrôles Miilos de 2008, de la Chambre régionale des Comptes de 2010 et des remarques du conseil d'administration, n'avaient pas été suffisamment prises en compte, et que les dysfonctionnements constatés au sein d'Habitat 44 ne pouvaient pas être résolus sans une modification des méthodes de fonctionnement de l'Office, j'ai demandé au Conseil général de Loire-Atlantique, collectivité de rattachement d'Habitat 44, de diligenter un audit sur les activités et l'organisation de l'Office. Cet audit réalisé dans le courant de l'année 2012 et partagé avec le Conseil général a conduit fin 2012, à la décision de recruter un nouveau Directeur général.

A l'installation du Directeur général à l'été 2013, je lui ai donné une feuille de route parfaitement claire, que viennent aujourd'hui corroborer les observations de la Miilos, dont les principaux objectifs sont les suivants :

- optimiser la sécurisation des processus internes à l'office,
- garantir les diverses productions d'Habitat 44, en quantité et en qualité (entretien du patrimoine, développement de produits nouveaux, qualité de service fiabilité des informations fournies aux organes décisionnels).
- permettre aux administrateurs d'assurer pleinement leur mission en leur transmettant l'ensemble des informations nécessaires à une prise de décision éclairée.

Cette feuille de route s'est d'ailleurs traduite dans le nouveau projet d'entreprise Quatuor, présenté au premier trimestre 2014.

Nouvelles observations de la Miilos

La Mission prend note des orientations stratégiques définies par l'office et de son projet d'entreprise, dont les principaux objectifs corroborent effectivement les constats établis par la Miilos.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

J'ai également souhaité que le conseil d'administration définisse de nouvelles orientations pour l'Office à l'Horizon 2025, fixant ainsi les axes stratégiques de son fonctionnement et de son développement. Ces orientations ont été débattues et approuvées le 7 octobre 2013

Réponses apportées par M. Michel Ménard
Président de l'OPH Habitat 44

Lettre datée du 28 avril 2014