



**Chambre régionale des comptes
d'Aquitaine**

Bordeaux, le 26 mars 2010

Le Président

Références à rappeler : JP/ ROD II/047014998 OPH d'Agén

Monsieur le Directeur général,

Par lettre du 9 février 2009, vous avez été informé que la chambre régionale des comptes d'Aquitaine allait procéder au jugement des comptes de 2004 à 2007, et à l'examen de la gestion de 2004 jusqu'à la période la plus récente, de l'Office Public de l'Habitat d'Agén. A l'issue de cette vérification, l'entretien préalable avec le conseiller-rapporteur prévu par les articles L. 243-1 et R. 241-8 du code des juridictions financières a eu lieu le 20 juillet 2009.

Je vous ai fait connaître ainsi qu'à vos prédécesseurs, par lettre du 3 novembre 2009, les observations retenues à titre provisoire par la chambre dans sa séance du 13 octobre 2009 en vous priant d'y répondre dans le délai de deux mois. En l'absence de réponse de votre part et également de vos prédécesseurs, la chambre a arrêté au cours de sa séance du 3 février 2010, les observations définitives qui vous ont été notifiées le 12 février 2010.

Le délai légal d'un mois, imparti aux destinataires des observations définitives pour adresser leur éventuelle réponse à la chambre régionale des comptes étant expiré, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après, le rapport d'observations définitives de la chambre.

- la présentation de l'Office,
- le fonctionnement statutaire,
- l'analyse financière,
- les ressources humaines,
- la stratégie patrimoniale,
- le recouvrement des loyers,
- l'attribution des logements.

Monsieur Bruno GUINANDIE
Directeur Général de l'OPH « Agén Habitat »
3, rue Raymond – BP 277
47000 - AGEN

I/ LA PRESENTATION DE L'OFFICE

L'Office Public de l'Habitat (OPH) d'Agen g rait au 31 décembre 2008, 2 950 logements (hors foyers et résidence universitaire) dont 2 919 conventionnés. Le parc est constitué principalement de logements de type collectif (2 774) contre 176 logements seulement en individuel ; il est concentré exclusivement sur la ville d'Agen et 80 % du parc se trouvent en zone urbaine sensible. Son occupation correspond à la vocation sociale de l'institution ; en effet, sur les 306 ménages entrés en 2008, 94,1 % ont des niveaux de ressources inférieurs à 60 % des plafonds HLM. La précarité et les difficultés de la population logée sont accentuées à l'Office d'Agen ; en effet, au vu de la nature des sources de revenus (contrats à durée déterminée, revenu minimum d'insertion, allocations chômage), la fragilité touche ici la majorité des entrants (64 %), proportion sensiblement plus élevée que dans le reste de la région Aquitaine (47,1 %).

II/ LE FONCTIONNEMENT STATUTAIRE

Les conditions de fonctionnement du conseil d'administration et des organes qui lui sont associés ont fait l'objet d'un examen dans le cadre du présent contrôle. Ce dernier a permis à la chambre de vérifier l'ensemble des paramètres sur le terrain de la légalité ; il est apparu que les instances dirigeantes fonctionnent correctement, dans le respect des textes.

Depuis l'ordonnance n  2007-137 du 1^{er} février 2007, les OPHLM existants sont devenus des Offices publics de l'habitat ; l'OPH d'Agen est bien inscrit au registre du commerce et des sociétés depuis le 9 avril 2009. Par ailleurs, un processus de rattachement de l'Office à la communauté d'agglomération est engagé visant, sous réserve de l'accord des différents conseils municipaux concernés, à faire de l'OPH l'outil de l'agglomération en matière d'habitat et de logement social.

La chambre relève toutefois qu'à ce jour, l'OPH n'a mené aucune étude prospective en vue d'évaluer les différents impacts, notamment financiers, induits par le changement de statut et de périmètre d'intervention. Elle recommande l'élaboration d'une telle étude.

III/ L'ANALYSE FINANCIERE

La chambre a examiné la situation financière de l'OPH d'Agen de 2005 à 2008   partir des comptes produits (comptes de résultat, bilan) et des annexes fournies en application des instructions comptables. Les comptes de résultats et les bilans produits n'appellent pas de commentaires particuliers quant à leur élaboration.

La juridiction a néanmoins relevé quelques erreurs et incohérences dans les annexes (annexe XII de 2005 et annexe VIII de 2007) déposées à l'appui des comptes, erreurs qui altèrent la fiabilité et la qualité de l'information donnée aux membres du conseil d'administration. La CRC note toutefois que ces constats ne se sont pas renouvelés pour les documents produits en 2008.

En outre, la juridiction a constaté que le compte 429 « Déficit et débet des comptables et régisseurs » n'a pas été mouvementé au cours de la période concernée. En effet, les débet prononcés par jugement de la chambre n° 2004-0382 du 17 juin 2004 à l'encontre, d'une part, de monsieur RUMEBE au motif d'un défaut de justification d'un solde débiteur (autres dépenses à régulariser) pour un montant de 1 414, 74 € et, d'autre part, de monsieur BOSSY pour soldes anormalement débiteurs de deux comptes fournisseurs pour des montants respectifs de 4 225,67 € et 1 973,94 €, auraient du être comptabilisés au débet du compte 429.

La juridiction rappelle à ce sujet que dans le cas d'un débet¹ consécutif à une dépense irrégulièrement payée, l'instruction codificatrice budgétaire et comptable M 31 prévoit qu'au vu de l'acte portant débet, le compte 429 précité est débité par le crédit du compte 77188 « Autres » ; que la comptabilisation au débet du compte 429 nécessite toutefois l'émission préalable par l'ordonnateur, à l'article 77188 « Autres », du titre de recettes correspondant. C'est pourquoi, la chambre rappelle la nécessité de mettre en œuvre les dispositions précitées au cas d'espèce.

Par ailleurs, concernant l'analyse financière, celle-ci a été effectuée à partir des soldes intermédiaires de gestion, en prenant en compte un certain nombre d'indicateurs tels que la marge brute locative, le coût moyen de gestion locatif, les frais financiers, l'autofinancement. Les valeurs indiquées sont exprimées en euros (€) ou en millions d'euros (M€).

3-1/ la marge brute locative

La marge brute locative (6,23 M€ en 2008), est la différence entre les loyers quittancés et les charges directes afférentes aux logements (hors entretien). Rapportée au montant des loyers encaissés par l'office (12,36 M€ en 2008), elle permet d'apprécier la rentabilité de l'organisme et d'effectuer des comparaisons entre ceux-ci. Selon les dernières statistiques publiées par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC), l'OPH d'Agen présente en 2008 un ratio sensiblement plus faible (50,38 %) que la dernière médiane des offices (57,67 %).

De plus, la chambre relève que la valeur ajoutée (2,99 M€ en 2008) qui exprime la création ou l'accroissement de valeur apportée par la collectivité dans l'exercice de ses missions, varie modérément au cours des 3 dernières années (3,3 M€ en 2006 ; 2,7 M€ en 2007) ; ce constat s'applique également à l'excédent brut d'exploitation qui s'élève à 0,80 M€ en 2008 contre 1,2 M€ en 2006.

Une légère tendance à l'amélioration est perceptible au niveau du résultat d'exploitation, calculé en déduisant notamment de l'excédent brut d'exploitation, les charges nettes d'amortissement ; ce dernier représente 0,38 M€ en 2008 contre 0,29 M€ en 2006.

¹ Pour les deux autres débet (monsieur BOSSY), la comptabilisation au débet du compte 429 est de la seule responsabilité du comptable en fonction.

3-2/ le coût moyen de gestion locatif

Le coût moyen de gestion locatif, c'est-à-dire le coût de gestion ramené au nombre de logements (hors foyers et résidences), est un des indicateurs de la performance des organismes de logement social. Ce coût est déterminé hors toutes charges exceptionnelles ou charges liées à l'investissement et déduction faite des charges récupérées. Sur la période 2005/2008 le coût moyen de gestion locatif reste élevé ; il représente 1 468 € par logement en 2008, se situant au dessus de la dernière médiane nationale connue, soit 1 340 € (en 2004).

Parmi les dépenses d'exploitation contribuant à ce coût moyen, les charges de personnel (charges non récupérables y compris impôts, taxes et versements assimilés sur rémunérations) ont augmenté de plus de 9 % entre 2005 (1,9 M€) et 2008 (2,2 M€). Le montant de ces charges par logement (652 € en 2008) se situe au-dessus de la dernière médiane nationale connue (570 € en 2004). L'OPH d'Agen supporte donc des dépenses de personnel supérieures à la dernière médiane connue. Les données contenues dans le dossier individuel de situation (DIS) font apparaître la même tendance ; en effet, les dépenses de personnel non récupérables (2,154 M€ en 2007) rapportées au nombre total de logement (y compris les foyers et résidence universitaire, soit 3 291) donnent un coût par logement de 655 € pour une médiane 2007 de 617 €, classant l'OPH au 173^e rang sur 275.

Enfin, la chambre note que le poids des impôts et taxes non récupérables (11,45 % du montant des loyers en 2008) est légèrement supérieur à celui observé au niveau de la médiane nationale connue (11,11%).

3-3/ les frais financiers

Entre 2005 et 2008, leur montant (intérêts sur opérations locatives) connaît une très légère progression, passant de 2,84 M€ en 2005 à 3,05 M€ en 2008, soit près du quart du montant annuel des loyers encaissés (12,36 M€). Rapporté aux loyers encaissés, le ratio propre à l'OPH d'Agen reste stable au cours de la période pour se situer en 2008 à 24,7 %, soit sensiblement au dessus de la dernière médiane connue des offices (17,49 %), selon les statistiques de la DGUHC précédemment évoquées.

3-4/ La capacité d'autofinancement

L'autofinancement net consiste en un dégagement de ressources générées par les activités d'exploitation et indique la ressource finale restant à l'organisme après les remboursements d'emprunts. L'autofinancement net est constamment positif sur la période ; en 2005, il représente 1,04 M€ et s'élève à 1,19 M€ en 2008. Rapporté au « chiffre d'affaires », c'est-à-dire au montant des loyers et autres prestations (soit 9,6 %), il se situe sensiblement au-dessus de la dernière médiane publiée (6,4 %) par la DGUHC.

3-5/ La structure financière de l'office

Le calcul du pourcentage des ressources propres de l'organisme par rapport aux capitaux permanents dont il dispose pour financer ses investissements permet de mesurer les conséquences de la politique d'autofinancement menée par l'organisme. Cette situation n'est pas sans incidence sur le résultat dans la mesure où l'importance de l'endettement influence directement le volume des charges financières. Sur la période examinée, le « taux de couverture » des capitaux permanents par les capitaux propres augmente un peu ; il représente 25,89 % en 2005 et 27,9 % en 2008, soit juste 1 point de moins que la médiane (28,94 %).

L'encours de dette est de 68,8 M€ au 31 décembre 2008, pratiquement au même niveau qu'en 2005 (68,9 M€). La majeure partie de cette dette (81 %) est constituée d'emprunts à taux fixe ; pour les taux révisibles, les prêts sont adossés au livret A. Par suite, la structure de la dette ne présente pas de risque potentiel de renchérissement non maîtrisé. De plus, une relative stabilité de l'annuité locative (charges d'intérêts sur opérations locatives plus remboursements en capital d'emprunts locatifs) est à prévoir à moyen terme. L'annuité locative est de 6,08 M€ en 2008 ; par rapport, au montant des loyers perçus, le ratio reste stable au cours de la période pour se situer à 49,25 %, soit sensiblement au dessus de la dernière médiane nationale connue (42,37 %).

Par ailleurs, le niveau du ratio de liquidité immédiate (qui permet de comparer les disponibilités de l'organisme à ses dettes exigibles à très court terme), s'élève régulièrement sur toute la période (1,25% en 2005 ; 5,37 % en 2008) positionnant l'OPH d'Agen dans les 25 % d'offices ayant le ratio le plus élevé, la dernière médiane nationale connue (2004) étant de 1,42. Enfin, la chambre constate que l'office dispose de placements de disponibilités importants en fin de période, d'un montant global de 7,9 M€ au 31 décembre 2008.

IV/ LES RESSOURCES HUMAINES

4-1/la gouvernance

La direction de l'OPH d'Agen a été complètement renouvelée au dernier trimestre 2008. En effet, outre un directeur général adjoint chargé des aspects opérationnels, le directeur général d'Agen Habitat, chargé du développement stratégique et de son financement a été recruté sur proposition de son président. Le conseil d'administration a procédé à sa nomination le 20 décembre 2008. Suite à cette nomination, un contrat de travail à durée indéterminée et à temps partiel a été signé le même jour, son activité principale relevant de la communauté d'agglomération d'Agen.

La juridiction note toutefois que cette nomination a fait l'objet en 2009 d'un conflit et d'une différence d'interprétation et d'appréciation entre l'OPH et la préfecture de Lot et Garonne. Lors de la séance du 20 décembre 2008 du conseil d'administration, la commissaire du Gouvernement était intervenue pour apporter toutes précisions utiles sur la réglementation applicable à l'emploi de directeur général d'OPH ; elle avait demandé le retrait du rapport présenté. La nomination n'avait d'ailleurs pas fait l'unanimité au sein du conseil d'administration ; en effet, 4 membres avaient voté contre et deux s'étaient abstenus.

La préfecture considérait en effet, que dans le cas d'espèce, les dispositions dérogatoires de la loi du 13 juillet 1983 et du décret 2007-658 du 2 mai 2007 ne pouvaient s'appliquer. L'emploi de directeur général d'un OPH est un emploi rendu obligatoire par le code de la construction et de l'habitation (CCH), dont les missions ne sauraient être exercées à titre accessoire. Le 17 février 2009, la préfecture de Lot et Garonne avait de nouveau invité le conseil d'administration de l'office à retirer cette décision au motif qu'elle était entachée d'illégalité.

Face au refus de rapporter la délibération précitée du 20 décembre 2008 nommant le directeur général de l'OPH, le préfet de Lot et Garonne avait saisi le tribunal administratif de Bordeaux le 23 avril 2009, et demandé l'annulation de la délibération en question. Le tribunal administratif de Bordeaux a, par décision du 15 décembre 2009, annulé la délibération du 20 décembre 2008 du conseil d'administration de l'OPH d'Agen.

La juridiction prend acte des décisions prises en matière de gouvernance lors de la réunion du conseil d'administration du 22 décembre 2009.

4-2/1' absentéisme

En 2008, l'OPH d'Agen disposait d'un effectif de 72 agents (titulaires et non titulaires) et le montant des frais de personnel (compte 64 et 631/633) était de 2,18 M€

La juridiction a procédé à une étude de l'absentéisme. Elle observe qu'en 2008, la maladie ordinaire représente 65,9 % du nombre total de jours d'absence, soit près de 24 points de plus que la moyenne relevée en 2006 par l'enquête de Dexia Sofcap publiée en novembre 2007 sur ce thème.

De plus, le nombre moyen de jours d'absence par agent, soit le rapport entre le nombre total de jours d'absence et le nombre d'employés, est de 34,5 jours, soit une durée sensiblement supérieure à la durée moyenne des absences relevées au niveau national (17,25² jours en 2006). Enfin, le taux d'absentéisme, soit le rapport entre le temps de travail théorique³ et le nombre de jours d'absence, est de 8,2 % en 2008 ; celui-ci reste donc légèrement au-dessus du taux d'absentéisme constaté au niveau national en 2006 (7,8 %), selon les conclusions de l'enquête précitée.

L'OPH chiffre chaque année le coût des jours non travaillés ; ce dernier est évalué à 158 000 € en 2008. La chambre a également procédé à une évaluation du coût financier de l'absentéisme pour l'année 2008. Au cas présent, ce coût a été calculé en multipliant le taux d'absentéisme (8,2 %) par les dépenses budgétaires afférentes aux personnels (2,18 M€). Aussi, la valorisation du temps perdu peut être estimée à environ 179 000 € en 2008. Il s'agit naturellement d'une indication ; c'est la raison pour laquelle une autre méthode a également été retenue. La chambre a appliqué au nombre de jours d'absences relevant de chaque catégorie de personnels (ventilation des 2 150 jours entre les catégories A, B et C), le coût moyen brut par jour calendaire de chaque agent absent relevant des catégories précitées, coût communiqué par l'OPH. Il résulte de ce calcul un montant d'environ 170 000 € dont 65,9 % imputables à la maladie ordinaire ; ce coût afférent à la maladie ordinaire reste intégralement à la charge de l'organisme.

Au-delà de cette estimation, la permanence du phénomène montre la nécessité d'apporter des réponses à cette évolution du fait des risques induits (risque de désorganisation du service, charge de travail supplémentaire, risque de démotivation et de désocialisation progressive des agents absents). La chambre note toutefois que l'OPH n'a pas mis en place au cours de la période sous revue, de plan formalisé visant à réduire l'absentéisme. Elle recommande à l'office de mener une réflexion, notamment en termes de prévention des risques, de formation et de gestion des ressources humaines en vue, autant que faire se peut, d'une maîtrise accrue de ce type d'arrêts.

² Toutes tranches d'âge.

³ Le nombre d'agents x 365 jours.

V/ LA STRATEGIE PATRIMONIALE

La circulaire n°2001-89 du 18 décembre 2001 définit les modalités d'établissement d'un plan stratégique de patrimoine pour les organismes d'HLM (diagnostic stratégique, analyse des enjeux, définition des orientations, arbitrage et finalisation du plan par le conseil d'administration) ; elle a été modifiée par la circulaire n°2002-37 du 3 mai 2002.

Dans son rapport d'observations définitives en date du 5 septembre 2006, la chambre notait que de 1999 à 2004, 47 logements par an avaient été réalisés en moyenne. Sur la période 2005/2008, le rythme de construction des logements sociaux (hors logements étudiants) a baissé ; en effet, les constructions neuves représentent environ 17/18 logements par an. S'agissant des logements réhabilités entre 2006 et 2008, les travaux d'amélioration (9,12 M€ programmés) ont connu un niveau de réalisation relativement faible (2,3 M€), soit un taux de réalisation de 25,2 %. Le premier plan stratégique de patrimoine dont les orientations ont été validées en juillet 2005, prévoyait également la mise en vente de 174 logements dans le but de contribuer à l'autofinancement des opérations de renouvellement et de requalification du patrimoine. De 2005 à 2008, seuls 40 logements furent vendus.

Un nouveau plan stratégique de patrimoine a été adopté par le conseil d'administration le 29 février 2009 ; il s'agit du projet de l'Office pour la période 2009/2014. Ce projet met notamment en place un plan de rénovation (réhabilitations lourdes, réhabilitations normales et améliorations) portant sur 1 719 logements représentant un investissement de 23,11 M€ Concernant les constructions nouvelles, 70 à 80 logements par an sont prévus.

La chambre constate qu'un dispositif d'évaluation permanente du projet est expressément prévu permettant de suivre et de vérifier le degré de réalisation dudit projet au cours de la période d'application.

Enfin, s'agissant des différents dispositifs qui encadrent l'offre de logement social, la chambre recommande de veiller à la cohérence d'ensemble entre les dispositifs mis en place au niveau de l'agglomération agenaise et relatifs à la politique du logement, le plan stratégique de patrimoine et les budgets votés et exécutés par l'OPH.

VI/ LE RECOUVREMENT DES LOYERS

Lors du dernier contrôle, la chambre avait noté que des efforts étaient encore nécessaires en matière de recouvrement des loyers, Agen Habitat se situant parmi les offices les moins performants. Au cours de la période sous revue, la chambre constate une amélioration du recouvrement des impayés de l'exercice dont le taux 2007 (3,6 %) se rapproche de la médiane nationale des Offices (3,5 %). A cet égard, le taux brut de recouvrement au 31 décembre calendaire, qui représente le rapport entre les restes à recouvrer et les prises en charge de l'exercice (facturation de l'année, à l'exclusion du terme de décembre échu au 31/12 et hors APL payée directement à l'office) est de 95,04 % en 2008. Toujours pour 2008, le taux super net de recouvrement est également relativement satisfaisant (96,52 %) ; ce taux représente un indicateur pertinent des résultats du recouvrement, calculé au 30 juin de l'année N+1. En revanche, concernant les impayés totaux (y compris donc les exercices antérieurs), le taux (13,9 %) se situe encore très sensiblement au-dessus de la médiane nationale (7,6 %).

La chambre constate à ce sujet qu'il existe entre l'OPH et le trésorier, une convention de partenariat signée le 27 décembre 2007 ; parmi les objectifs affichés, figurent l'amélioration du recouvrement des loyers et l'apurement des restes à recouvrer. Aussi, l'année 2008 n'ayant pas vraiment concrétisé ces intentions, la juridiction recommande la nécessaire réactivation de la convention de partenariat afin de donner plus de consistance aux engagements réciproques.

VII/ L'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS

En application des dispositions combinées des articles L. 441-2 et R. 441-9 du code de la construction et de l'habitation (CCH), l'Office a créé une commission d'attribution des logements (CAL) chargée d'attribuer nominativement chaque logement locatif ; elle est composée de six membres qui ont élu en leur sein un président. Le règlement intérieur, adopté le 9 décembre 2008, fixe les principes généraux d'organisation et de fonctionnement de la commission. Les règles d'attribution précisent à la fois les conditions de recevabilité, d'instruction des dossiers, et les modalités de fonctionnement de la commission, notamment les règles de quorum et les délégations de pouvoir.

Aux termes de l'article II du règlement intérieur, la commission d'attribution se réunit au moins une fois tous les deux mois ; de plus, aux termes de l'article XI, elle rend compte au conseil d'administration une fois par an. La chambre observe que cette dernière disposition est mise en œuvre ; le rapport d'activité 2008 a fait l'objet d'une communication au conseil d'administration le 24 février 2009.

Par ailleurs, la chambre a examiné les dossiers d'attribution traités par les commissions des 18 novembre, 9 et 16 décembre 2008. La chambre observe à ce sujet que sur les 723 dossiers d'attribution à l'ordre du jour de la commission, 390 concernaient des logements où il n'y avait pas de candidat. Cette proportion illustre la faible attractivité d'une partie du parc de logements ; elle vient également à l'appui du constat sur le taux de vacance de plus de trois mois relevé à l'OPH (5,22 %), taux très sensiblement supérieur à la médiane nationale (1,9 %) et qui ne s'explique pas uniquement par des démolitions et des réhabilitations à venir.

L'objectif du contrôle des attributions était double : d'une part, déterminer le pourcentage des régularisations (la commission est invitée à approuver une attribution déjà réalisée dans les faits) dans les attributions effectuées et, d'autre part, évaluer la proportion des dossiers pour lesquels il n'a pas été possible d'obtenir la date de passage en CAL. Sur les 88 dossiers examinés sur place (pour un nombre d'entrants de 306 en 2008), la chambre n'a pas décelé d'anomalies significatives, ni en nombre (5), ni en gravité (simples omissions matérielles).

Sur le fonctionnement effectif de la commission, la chambre constate qu'il existe une procédure formalisée de gestion de la demande. Concernant l'information donnée aux membres de la commission, elle relève que le document de synthèse remis aux membres de la CAL contient un nombre suffisant d'informations et en particulier, les informations nécessaires au respect des critères de choix exposés à l'article R. 441-3 du code de la construction y figurent.

S'agissant du délai d'attribution d'un logement, le délai d'attente moyen entre la demande et l'attribution est de 6,5 mois en 2008. Enfin, concernant la communication des décisions prises aux candidats locataires, la chambre note que l'office laisse 10 jours aux clients pour accepter ou refuser l'offre de logement. Ce délai est conforme aux dispositions de l'article R. 441-10 du CCH.

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives de la chambre doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. Il doit être joint à la convocation de chacun de ses membres et doit faire l'objet d'un débat.

La chambre vous serait obligée de lui faire connaître dans quelles conditions aura été réalisée cette communication.

En outre, j'appelle votre attention sur le fait que ce rapport deviendra communicable à tout tiers demandeur dès qu'aura eu lieu la réunion précitée.

Je vous informe qu'une copie du présent rapport est transmise à monsieur le Préfet et au trésorier-payeur général du département de Lot et Garonne, en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières.

Une copie de ce rapport a été adressée dans les mêmes conditions à Monsieur Jean DIONIS DU SEJOUR, président du conseil d'administration.

Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur général, à l'expression de ma considération distinguée.

Bernard GIREL
conseiller maître
à la Cour des comptes