

Monsieur le Président,

Par courrier du 25 janvier 2002, je vous ai adressé le rapport d'observations relatif à la gestion de l'OPHLM de la CUC pour les exercices 1994 et suivants que la Chambre avait arrêté lors de sa séance du 13 décembre 2001. En l'absence de réponse écrite de votre part, transmise à la Chambre dans le délai d'un mois à compter de la notification du rapport d'observations, je vous en communique, ci-joint, un nouvel exemplaire.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, modifiées par la loi du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes, il vous appartient de communiquer ce document à votre assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. La loi précise que ce rapport " fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante ; il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donne lieu à un débat ".

Le texte du rapport devenant communicable à toute personne qui en ferait la demande, la Chambre vous serait obligée de bien vouloir lui indiquer à quelle date aura été effectuée cette communication. Je précise, en outre, qu'en application des dispositions réglementaires, une copie de ces observations est transmise au préfet et au trésorier-payeur général de votre département.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération la plus distinguée.

Jean LE FOLL

Monsieur Daniel LERECULEY Président de l'OPHLM de la CUC 2, rue des Bastions BP 122
50101 CHERBOURG-OCTEVILLE Cedex

RAPPORT D'OBSERVATIONS relatif à la gestion de l'OPHLM de la CUC

La Chambre régionale des comptes a vérifié les comptes et examiné certains aspects de la gestion de l'Office public d'HLM de la Communauté urbaine de Cherbourg pour les exercices 1994 et suivants, en application des dispositions des articles L. 211-1 à L. 211-8 du code des juridictions financières.

Suite à un entretien entre l'ordonnateur et le conseiller-rapporteur le 3 septembre 2001, les observations provisoires décidées par la Chambre lors de sa séance du 14 juin 2001 ont été portées à la connaissance du Président de l'OPHLM, par lettre du 11 septembre 2001. La Chambre a examiné les réponses qui lui ont été apportées, notamment par un courrier de l'ordonnateur en date du 31 octobre 2001. Ses observations définitives, arrêtées lors de sa séance du 13 décembre 2001, concernent la présentation de l'Etablissement public, la situation financière, la gestion locative, la gestion patrimoniale, les audits et le contrôle de gestion. Elles ont

été communiquées au Président de l'OPHLM et à son prédécesseur, par lettres du 25 janvier 2002 qui sont demeurées sans réponse, dans le délai d'un mois prescrit par la loi.

I - Présentation de l'Etablissement public

Par décret du 7 novembre 1974, l'OPHLM de la CUC a reçu compétence pour réaliser, sur le territoire des membres de la Communauté, les opérations prévues aux articles 7 à 9 du décret n° 58-1469 du 31 décembre 1958 modifié relatif aux habitations à loyer modéré. En 1997, l'Office a été autorisé à étendre ses compétences dans le cadre de l'article L. 421-4 du code de la construction et de l'habitation. Désormais, celui-ci est compétent pour réaliser toutes interventions foncières et opérations d'aménagement mentionnées aux articles R. 421-73 et suivants du code précité. A ce titre, l'Office a été mandaté par la CUC pour réaliser, dans la zone franche urbaine de Cherbourg-Octeville, un hôtel d'entreprises pour un coût d'objectif de 2,2 millions d'euros. Cette opération dont l'Office a assuré la maîtrise d'ouvrage déléguée est maintenant achevée. De même, l'Office a été sollicité par la CUC et les villes de Cherbourg et d'Octeville (qui ont fusionné en mars 2000) pour aménager des locaux à usage locatif.

En fin d'exercice 1999, l'Office gérait un parc immobilier constitué de 5 770 logements, de deux foyers de jeunes travailleurs et de divers locaux à usage commercial ou mis à disposition de services administratifs ou d'associations. On peut considérer que l'Office a en charge 40 % du parc locatif social de la Communauté urbaine et qu'il loge environ 17 500 personnes représentant 19 % de la population totale de la Communauté. Par ailleurs, on peut relever que 4 599 logements, soit 79,7 % de l'ensemble du parc immobilier de l'Office, se trouvent situés sur le territoire de la commune de Cherbourg-Octeville. Enfin, on peut noter que l'Office gère 9,7 % du parc locatif social de la Région de Basse-Normandie, hors foyers de jeunes travailleurs.

Suite à un contrôle réalisé, en 1999, par la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS), l'Office a mis en place un certain nombre d'actions pour lutter contre la vacance dont les causes sont multiples et souvent externes à l'Etablissement. Dans cette perspective, l'Office a engagé une réflexion sur un programme destiné à préparer l'adaptation du patrimoine, en fonction des problèmes constatés, et pouvant conduire à une restructuration du parc immobilier. Cette réflexion s'est traduite en novembre 2000 par un " plan de patrimoine ".

On peut observer que depuis le dernier contrôle effectué par la MILOS des améliorations ont été apportées dans le fonctionnement de l'Office notamment par l'établissement du règlement intérieur de la commission d'attribution des logements, l'amélioration de la liquidation des frais de déplacement et de la tenue de l'état de l'actif, le lissage des dépenses de maintenance, la réduction du niveau de la trésorerie par le remboursement anticipé d'emprunts (3,5 millions d'euros) et la diminution de l'excédent des provisions pour créances douteuses qui ne se justifiait pas économiquement.

II - Situation financière

Le tableau ci-après présente les principaux flux financiers de la période 1994-2000.

(en millions d'euros)

ANNEES	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PRODUITS							
• Produits d'exploitation	18,23	19,04	20,02	20,18	20,53	20,89	21,27
dont loyers	13,03	13,51	14,12	14,39	14,62	14,97	15,15
• Reprises sur provisions	1,54	2,15	1,27	1,65	0,67	1,13	0,84
• Produits financiers	0,70	0,79	3,41	1,39	0,76	0,78	0,81
• Produits exceptionnels	2,33	1,20	3,67	1,23	1,37	1,55	1,22
TOTAL DES PRODUITS	22,81	23,19	28,37	24,45	23,34	24,35	24,13
CHARGES							
• Charges d'exploitation	11,49	12,70	12,20	12,21	12,71	13,23	13,10
dont : - impôts et taxes	2,16	2,53	2,88	3,16	3,51	3,69	3,40
- personnel	2,39	2,48	2,64	2,62	2,82	2,97	3,13
• Amortissement et provisions	5,34	6,36	8,74	6,91	7,04	7,41	7,97
• Charges financières	3,28	3,31	5,93	3,69	3,08	3,02	2,33
• Charges exceptionnelles	2,15	0,38	0,09	0,08	0,12	0,21	0,09
TOTAL DES CHARGES	22,26	22,75	26,95	22,88	22,96	23,87	23,49
RESULTATS DE L'EXERCICE	0,55	0,44	1,42	1,57	0,38	0,47	0,64

On observe que les charges d'exploitation ont progressé moins rapidement (+ 13,9 %) que les produits d'exploitation (+ 16,6 %) qui étaient constitués pour l'essentiel, en 2000, des loyers (71,2 %) et des récupérations sur charges locatives (27,3 %). Les charges d'exploitation se composaient de la consommation de l'exercice en provenance des tiers (48,2 %), des impôts et taxes (26 %) et des dépenses de personnel (23,8 %). Dans sa réponse, l'ordonnateur a précisé que les produits d'exploitation ont progressé plus rapidement que les charges en raison des augmentations de loyers pratiqués après travaux de réhabilitation et compte tenu des nouvelles constructions.

La progression des impôts et taxes (+ 57 %) traduit en grande partie l'évolution de la taxe foncière qui s'applique à un nombre croissant de logements et dont le montant a plus que doublé depuis 1994. On peut relever qu'en 1999, 93 % des logements de l'Office étaient assujettis à la PFPB contre 83 % pour la moyenne des offices et que le montant de la taxe représentait 449,42 euros par logement, soit une dépense supérieure de 17 % à la moyenne des offices (383,87 euros).

Sur la période 1994-2000, les dépenses de personnel ont progressé de 30,6 %, soit un taux de croissance moyen annuel de 4,5 %. Par rapport au montant global des dépenses de personnel qui représentait 3,13 millions d'euros en 2000, les charges récupérables correspondaient à 0,96 million d'euros, soit 30,7 %. En 2000, l'effectif réel s'élevait à 107, dont 61 personnels administratifs et techniques et 46 gardiens-employés d'immeubles. Les personnels administratifs et techniques se répartissaient en 7 de catégorie A, 9 B, 40 C et 5 emplois-jeunes. En 1997, l'Office disposait de 18,9 agents pour 1000 logements, contre 21,4 pour la moyenne des offices. L'ordonnateur a fait valoir, dans sa réponse, que la faiblesse relative des effectifs résultait, pour partie, de la proximité géographique du siège de l'Office et des immeubles d'habitation, ce qui a

permis de faire l'économie d'une déconcentration des services à l'exception des personnels de gardiennage, ainsi que du caractère limité de l'activité de construction de l'Etablissement public.

On observe qu'en 2000, la dotation aux provisions s'élevait à 1,89 million d'euros dont 1,68 million d'euros de provisions pour grosses réparation et 0,21 million d'euros au titre des créances douteuses. Ainsi, les provisions pour grosses réparations figurant au bilan de l'exercice 1999 représentaient-elles 7,87 millions d'euros, soit 6,1 années de dépenses de gros entretien et de grosses réparations contre 2,3 années pour la moyenne des offices. La dotation aux provisions pour créances douteuses qui correspond au montant des restes à recouvrer un an après l'année de quittance, conformément à la décision prise en cette matière par le conseil d'administration, laissait apparaître, en 1999, un excédent de 0,4 million d'euros. L'ordonnateur a précisé qu'il avait procédé à des reprises exceptionnelles en 1999 et 2000 et que cette pratique serait poursuivie en 2001 afin de faire disparaître cet excédent au bilan 2001. A noter que l'excédent constaté au 31 décembre 2000 s'établissait à 0,21 million d'euros.

Les charges financières ont connu une diminution sensible (- 60,7 %) entre 1996 et 2000 mais se trouvent affectées de la prise en compte des intérêts compensateurs. Ainsi, au titre de l'exercice 2000, les intérêts d'emprunts représentaient-ils 2,09 millions d'euros (hors amortissement des intérêts compensateurs).

Sur la période examinée, le compte de résultat a présenté constamment un solde positif qui a culminé à 1,57 million d'euros en 1997 et s'est établi à 0,64 million d'euros en 2000.

A la lecture du bilan de l'Office, on constate que l'actif net immobilisé a sensiblement diminué (- 16,8 %) en raison, essentiellement, de la baisse de la valeur nette des immobilisations corporelles (- 17,4 %). En revanche, l'actif circulant a progressé de 54,5 % grâce à l'augmentation de ses principales composantes, les créances (x 4,3) et les valeurs disponibles (+ 39,2 %). S'agissant de la valeur nette des créances, la hausse constatée résulte d'un ensemble de facteurs tels que la comptabilisation depuis 1999 des subventions à recevoir (0,55 million d'euros), les créances sur l'Etat liées à la TVA (0,41 million d'euros), ou le montant des produits financiers à recevoir. En ce qui concerne le passif, on constate une progression des capitaux propres (+ 14,2 %) et surtout des provisions pour risques et charges (+ 120 %) qui représentaient 9,19 millions d'euros, en 2000. Les dettes diminuent sensiblement (- 15 %) notamment les dettes financières qui en constituent 95 %.

Endettement

Le tableau ci-après présente la situation de la dette de l'Office, hors intérêts courus non échus, intérêts compensateurs, remboursement anticipé et renégociation d'emprunts. Sur la période examinée, on observe une très nette amélioration de l'endettement de l'Etablissement, dont l'encours a diminué de 19,3 %. En 1999, l'annuité (hors réaménagement) représentait 1 152 euros par logement contre 1 324 euros pour la moyenne des offices.

(en millions d'euros)

Situation au 31/12	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
• Encours de la dette	71,82	71,77	68,78	66,48	63,51	60,67	57,96
• Montant de l'annuité	6,71	6,75	6,89	6,92	6,89	6,56	6,22
• Emprunts contractés au cours de l'exercice	1,01	3,54	0,50	1,17	0,87	6,13	1,42

En 1999, l'Office a procédé au réaménagement de sa dette, ce qui s'est traduit en annuité par un remboursement anticipé d'emprunts à taux élevés ou progressifs à hauteur de 3,6 millions d'euros, un refinancement à hauteur de 1,52 million d'euros de différents emprunts dont les intérêts ont été réduits de moitié. Le réaménagement a porté sur 20,40 millions d'euros, les taux des emprunts ayant été indexés sur le livret A. Ces différentes opérations ont permis une baisse des annuités de près de 0,61 million d'euros dont 0,38 million d'euros au titre des emprunts remboursés et 0,23 million d'euros au titre du réaménagement.

Fonds de roulement et trésorerie

Le tableau ci-après montre l'évolution du fonds de roulement, du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie, sur la période 1994-2000 ; ceux-ci n'appellent pas d'observations.

(en millions d'euros)

SITUATION A FIN DECEMBRE	1994	1998	1999	2000
Fonds de roulement	6,66	11,28	11,77	13,67
Besoin en fonds de roulement	- 6,05	- 5,08	- 4,10	- 4,02
Trésorerie	12,71	16,36	15,87	17,70

Par ailleurs, l'ordonnateur a indiqué qu'il était difficile, actuellement, d'apprécier les aides indirectes apportées à l'Office sous forme d'apports de terrains ou de prêts garantis ou à taux bonifiés, mais qu'une information de ce type permettrait de connaître les coûts réels des programmes de construction ou d'acquisition et d'évaluer les aides apportées par les différents partenaires (collectivités locales, Etat, organismes prêteurs).

III - Gestion locative

L'augmentation du nombre de locataires percevant des aides au logement ou bénéficiant du revenu minimum d'insertion illustre un phénomène de paupérisation de la population logée par l'Office, au cours des cinq dernières années. La vacance des logements de l'Office a été marquée par une nette diminution en 1996 suivie d'une augmentation significative au cours des deux exercices suivants. En ce qui concerne la vacance de plus de trois mois rapportée au parc immobilier, l'Office présentait en 1999 un résultat acceptable (1,1 %) inférieur à la moyenne de l'ensemble des offices (1,4 %). Au cours de la période 1995-1999. On peut cependant relever une

progression sensible de la perte financière liée à l'augmentation de la vacance (+ 56,5 %) ; celle-ci résulte essentiellement de l'augmentation de la durée de la vacance liée aux difficultés croissantes de relocation.

En 1999, la perte financière sur les loyers a représenté 3,7 % contre 2,9 % pour la moyenne des offices. Les causes de la vacance de plus de trois mois sont de nature structurelle et dépendent étroitement de la composition et de la situation du parc immobilier de l'Office : 98 % de logements collectifs, 57 % de logements situés en " zone urbaine sensible " (ZUS), 66 % des logements sont des F 2 et F 3. En 1999, 83 % des logements vacants de l'Office se situaient en ZUS et, parmi ceux-ci, 52 % se trouvaient vacants depuis plus de trois mois.

Au début de l'année 1998, un certain nombre de mesures ont été mises en place en vue de lutter contre la vacance de longue durée. En ce qui concerne les modalités de fonctionnement de la commission d'attribution des logements, examinées en cours d'instruction, elles n'appellent pas d'observation particulière. Le montant des loyers est fixé, chaque année, par le conseil d'administration et les évolutions retenues (qui peuvent être négatives) sont modulées en fonction de la situation des immeubles par rapport aux difficultés de relocation, au nombre et à la durée des vacances, ainsi qu'au niveau de solvabilité de la population logée.

On observe que les ratios relatifs aux impayés locatifs de l'Office sont sensiblement inférieurs aux moyennes des offices et que, sur la période examinée, le montant des impayés de l'exercice s'est maintenu au même niveau (0,49 million d'euros) et le cumul des impayés des exercices antérieurs a été réduit de moitié.

Le traitement des restes à recouvrer sur loyers apparaît satisfaisant en termes qualitatifs et quantitatifs. Toutefois, la Chambre constate qu'au 31 décembre 2000 figurent, dans les écritures comptables de l'Office, des créances non recouvrées antérieures au 31 décembre 1985 pour un montant de 0,24 million d'euros. Les propositions rigoureuses présentées par la commission d'admission en non valeur et qui sont toujours entérinées par le conseil d'administration expliquent, pour partie, le maintien dans les comptes de l'Office de créances anciennes devenues, de fait, irrécouvrables.

IV - Gestion patrimoniale

L'essentiel du parc locatif de l'Office a plus de vingt ans (86,5 %) et un petit nombre de constructions neuves a été réalisé au cours de la dernière décennie (1,3 %). Depuis l'origine, 4013 logements ont fait l'objet d'une réhabilitation, soit 69,5 % du patrimoine total et 81,5 % du patrimoine ancien. A titre de comparaison, les ratios correspondants pour l'ensemble des offices sont de 57,6 % et 75,8 %. Sur la période 1995-1999, 1795 logements ont été réhabilités, 63 ont été construits et 40 ont fait l'objet d'une acquisition-amélioration. Au 31 décembre 1999, le nombre de logements démolis depuis l'origine s'élevait à 356 (dont un ensemble de 268 logements en 1992).

Par rapport à la moyenne de l'ensemble des organismes gérant des logements sociaux, l'Office consacre, par logement, sensiblement moins d'argent aux dépenses de maintenance tant pour les grosses réparations (64 %) que pour l'entretien courant (78,7 %) ou le gros entretien (95,3 %). La provision pour grosses réparations illustre en revanche une tendance inverse marquée par la prudence dans la gestion qui caractérise l'Office, notamment depuis 1996.

L'Office a mené, courant 2000, une réflexion qui a abouti à la conception d'un " Plan stratégique de patrimoine " permettant de fixer des orientations à court, moyen et long termes, en ce qui concerne les actions de construction, réhabilitation, restructuration et éventuellement démolition des immeubles. De cette étude il ressort que l'Office est confronté à un enjeu de renouvellement de son parc, lui-même inscrit dans le renouvellement urbain. Dans l'attente de la mise en place de l'Opération de Renouvellement Urbain (ORU), placée sous la responsabilité de la Communauté Urbaine, l'Office dispose au travers de son Plan stratégique de patrimoine d'un outil d'analyse devant lui permettre de préparer les décisions à prendre dans l'avenir.

Des différents scénarios envisagés, l'opération de renouvellement patrimonial retenue concernerait la démolition d'environ trois cents logements, situés pour l'essentiel dans la ZUS, avec reconstruction de deux logements pour trois démolis. Le coût total de l'opération a été estimé à 18,75 millions d'euros financé sur fonds propres à hauteur de 6,71 millions d'euros.

V - Audits et contrôle interne

Des études, expertises et audits ont été réalisés par l'Office, tant en interne qu'en externe, et l'on peut citer, notamment, le Plan stratégique de patrimoine, les enquêtes de satisfaction des locataires par site, les études spécifiques sur la vacance (1998) et la gestion locative (1999), les diagnostics sur les risques et la sécurité sur certains sites, ainsi que des études comparées en matière de consommation d'énergie. Plusieurs de ces études ont débouché sur la mise en oeuvre de mesures d'amélioration et ont permis de réaliser des économies qui ont pu être chiffrées.

Par ailleurs, un contrôle interne a été mis en place progressivement à partir de 1985, mais il demande actuellement à être redynamisé. Le contrôle interne repose essentiellement sur des tableaux de bord (suivi budgétaire, gestion prévisionnelle sur cinq ans, indicateurs de gestion) et sur la fiabilisation des procédures (circuit des factures, contrôle des marchés publics, comptabilité de programme).