



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Office public de l'habitat « Tour(s) habitat »

Indre-et-Loire

Observations délibérées le 26 juin 2015

SOMMAIRE

SYNTHESE	5
RECOMMANDATIONS	7
1. LA STRUCTURE	9
1.1. ENVIRONNEMENT GENERAL	9
1.2. HISTORIQUE	9
1.3. DONNEES STATISTIQUES	10
1.4. ORGANISATION ET GOUVERNANCE.	12
1.4.1. La collectivité territoriale de rattachement	12
1.4.2. Statuts et règlement intérieur.	12
1.4.3. Organisation et effectifs	12
1.4.4. Le projet d'entreprise	13
1.5. LA FILIALE SA D'HLM LA TOURANGELLE	14
1.5.1. Patrimoine et situation financière	14
1.6. LE PLAN STRATEGIQUE DU PATRIMOINE	14
1.7. LA CONVENTION D'UTILITE SOCIALE (CUS)	17
1.8. LES AUTRES DISPOSITIFS DE GESTION LOCATIVE	19
1.8.1. Plan de cohésion sociale – volet logement	19
1.8.2. Plan local de l'habitat (PLH)	19
1.8.3. Délégation de compétence pour l'attribution des aides publiques à la pierre	20
1.8.4. Contrat de ville	20
1.8.5. Accord collectif départemental	21
1.8.6. Accord collectif intercommunal	22
2. LA SITUATION FINANCIERE	24
2.1. LE RESULTAT D'EXPLOITATION	24
2.2. LA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT NET	25
2.3. LA COUVERTURE DES AMORTISSEMENTS FINANCIERS PAR LES AMORTISSEMENTS TECHNIQUES	26
2.4. LE FONDS DE ROULEMENT ET LE BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT	26
2.5. LA TRESORERIE DE L'OFFICE	27
2.6. L'ENDETTEMENT	27
2.7. LES IMPAYES : GESTION ET EVOLUTION	28
2.7.1. Taux d'impayés et structure du quittance	30
2.7.2. La progression du coût des impayés	30
3. LA GESTION PATRIMONIALE	31
3.1. LA POLITIQUE DE CESSION DE L'OFFICE	31
3.2. LES LOGEMENTS COLLECTIFS DE TYPE « FOYER-LOGEMENT »	32
3.3. LE RENOUVELLEMENT DE L'OFFRE DE LOGEMENT	33
4. LA ZAC DE MONCONSEIL	35
4.1. UNE IMPORTANTE OPERATION D'URBANISME	35
4.2. LES PRINCIPAUX TERMES DE LA CONVENTION DE CONCESSION D'AMENAGEMENT	36
4.3. UN PROJET LONGTEMPS DIFFERE	37
4.4. LA STRATEGIE D'ACHAT MIS EN ŒUVRE PAR LE CONCESSIONNAIRE	38
4.5. LA COMMERCIALISATION DES LOTS PAR LE CONCESSIONNAIRE	38
4.6. LA COMPLEMENTARITE FONCTIONNELLE DE LA ZAC MONCONSEIL	39
4.7. LE BILAN D'EXPLOITATION DE LA CONCESSION D'AMENAGEMENT DE LA ZAC MONCONSEIL	40

SYNTHESE

Créé en 1921, l'office public de l'habitat de Tours, deuxième organisme public de logement social de la région Centre avec un peu plus de 15 000 logements, est le second organisme public œuvrant dans le domaine du logement social en Indre-et-Loire.

L'essentiel du patrimoine (73 %) a été construit dans les années 1948 à 1975 avec des réalisations de grands ensembles, dont le quartier Sanitas, fleuron de la modernité de son époque.

Implanté sur la communauté d'agglomération de Tours, l'office a conservé par une volonté affirmée des maires successifs un statut d'établissement public communal, traduction de son lien privilégié avec la ville de Tours. A partir de janvier 2017, l'office sera cependant juridiquement rattaché à la communauté d'agglomération tourangelle.

Doté d'un effectif de 304 agents, dont une forte proportion d'agents de proximité, l'office a mis en œuvre en 2011 un véritable projet d'entreprise, destiné à définir les orientations à cinq ans.

L'office présente la particularité d'avoir, dans sa structure de quittance, un niveau moyen de charges assez élevé (30,4 % du quittance global), ce qui le rend plus sensible aux impayés en cas de contexte macroéconomique défavorable. Une analyse des impayés prenant en compte la situation des locataires concernés mais aussi les caractéristiques des logements pourrait permettre d'en améliorer le suivi et d'identifier d'éventuels facteurs liés au niveau des charges, non éligibles aux aides personnalisées.

Bien que répondant aux divers objectifs des conventions signés par l'organisme, l'offre nouvelle de construction de logements pourrait être plus importante pour assurer un renouvellement d'un patrimoine vieillissant (42 ans en moyenne fin 2013), d'autant plus que la situation financière de l'office est très satisfaisante.

De même un effort supplémentaire pourrait être envisagé en ce qui concerne la réhabilitation thermique du patrimoine, eu égard aux nouvelles normes.

La politique de cession de logements, dont les premières réalisations ont été modérées, doit à l'avenir tenter d'atteindre des résultats plus conformes aux objectifs.

La zone d'aménagement concertée dite de « Monconseil » apparaît comme une opération de grande ampleur confiée à l'OPH par la ville de Tours. Avec près de 20 hectares et une population à terme de 3 000 habitants, cette réalisation constitue un projet phare que l'office, profitant de son expertise d'aménageur, a porté intégralement, depuis la constitution de réserves foncières jusqu'à la réalisation en cours, pour un achèvement en 2018. Au départ prévu comme un quartier exclusivement résidentiel, la réalisation finale intégrera également, suite à une délibération de 2005, une zone d'activité économique.

Sur le plan financier, l'augmentation du coût global du projet, de 44 % par rapport au budget prévisionnel initial, n'a cependant pas bouleversé l'équilibre général de l'opération, grâce à une augmentation comparable des recettes foncières.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Améliorer la compréhension du phénomène des impayés par un examen immédiat des capacités financières du locataire pour adapter au mieux la procédure et une analyse structurelle des charges du logement concerné, notamment au regard des caractéristiques thermiques.

Recommandation n° 2. Poursuivre à un rythme soutenu la rénovation thermique des logements afin de diminuer le niveau des charges et d'anticiper sur les exigences environnementales prévues dans le cadre de la loi sur la transition énergétique.

1. LA STRUCTURE

1.1. ENVIRONNEMENT GENERAL

Parmi les treize offices publics de l'habitat (OPH) existant au sein de la région Centre, l'OPH de Tours se classe second en termes d'importance du parc de logements, avec environ 15 000 logements.

Tableau n° 1 : L'OPH de Tours dans la région Centre

Cher	OPH du Cher (6 600)	OPH Bourges Habitat (4 500)			
Eure-et-Loir	Habitat Eurélien - OPH d'Eure et Loir (8 800)	OPH de Chartres - Chartres Habitat (6 000)	Habitat Drouais- OPH de Dreux (5 200)	Nogent Perche Habitat – OPH de Nogent le Rotrou (1 400)	Le logement Dunois – OPH de Châteaudun (2 200)
Indre-et-Loire	Val Touraine Habitat – OPH de l'Indre-et-Loire (22 000)	Tour(s)Habitat (15 000)			
Indre	OPH de l'Indre – OPHAC 36 (9 100)				
Loir-et-Cher	Terres de Loire Habitat – OPH de Loir-et-Cher (8 000)				
Loiret	Logem Loiret – OPH du Loiret (13 000)	OPH d'Orléans – Les résidences de l'Orléanais (9 000)			

(Entre parenthèse : parc de logements)

Au sein du seul département d'Indre-et-Loire, qui totalise environ 53 200 logements sociaux toutes structures juridiques confondues, l'OPH de Tours se classe aussi second en termes d'importance du parc de logements derrière l'OPH départemental Val Touraine Habitat.

Tableau n° 2 : L'OPH de Tours dans le département d'Indre et Loire

Office public de l'habitat	Val Touraine Habitat (22 000)	Tour(s) Habitat (15 000)	
Entreprise sociale pour l'habitat	Touraine Logement ESH (5 000)	Nouveau Logis Centre Limousin (3 900)	La Tourangelle SA d'HLM (1) (1 800)
Société coopérative de production d'HLM	SCP d'HLM d'Indre et Loire (0)		
Société de crédit immobilier	Procivis Rives de Loire (0)		
SEM	SEMIVIT (4 000)	Maryse Bastié (1 500)	

(Entre parenthèses : parc de logements)

1.2. HISTORIQUE

L'OPH de Tours a été créé en 1921 sous la dénomination d'Office Public d'Habitations à Bon Marché pour la ville de Tours (OPHBM). En 1950, il est devenu Office Public d'Habitations à Loyer Modéré (OPHLM) puis, en 1988, Office Public d'Aménagement et de Construction (OPAC) et, à partir de 2007, Office Public de l'Habitat (OPH).

Schématiquement, les trente premières années ont été marquées par la construction de cités jardins et de premiers collectifs tandis que les années 60 et 70 ont été consacrées à la construction de vastes quartiers modernes de grands ensembles tels que, par exemple, ceux de Châteaubriand ou de l'Europe (1 300 logements), du Sanitas (4 500 logements), des Fontaines (1 600 logements) ou encore des Rives du Cher (900 logements).

A compter des années 80 et de l'arrêt définitif de la construction de grands ensembles au niveau national, l'office s'est consacré à la construction d'ensemble plus modestes, à des opérations de réhabilitation de son patrimoine et de rénovation urbaine, et à une diversification de ses activités (maîtrise d'ouvrage déléguée, conduite d'opérations d'aménagement,...)

Le patrimoine de l'office, construit durant les années 60 et 70, présente des caractéristiques architecturales inhabituelles pour des logements sociaux (façades en pierre, teintes ardoise, extensions sur toits terrasse). La volonté du maire de Tours entre 1959 et 1995, M. Jean Royer, serait à l'origine de ces choix qui, sans aller jusqu'à conférer une unité architecturale à l'ensemble de la ville, complète celle-ci aussi harmonieusement que possible (M. Royer fut, par ailleurs, à l'origine de l'un des premiers secteurs sauvegardés de France, celui du Vieux Tours).

1.3. DONNEES STATISTIQUES

Sur la période examinée, les données essentielles du patrimoine de l'office peuvent être synthétisées de la manière suivante, à partir des données du dossier individuel de situation (DIS), établi par la fédération nationale des offices de l'habitat.

La typologie des logements est décrite dans le tableau suivant : le nombre de logement individuel est assez faible au regard de l'implantation urbaine de l'office.

Tableau n° 3 : Nombre de logement par type

Nombre de logements	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Collectifs	12 750	12 756	12 847	13 010	13 097	13 192	13 164
Individuels	549	558	571	588	609	608	631
Sous total	13 299	13 314	13 418	13 598	13 706	13 800	13 795
Foyers (en éq. logements)	2 419	2 435	2 477	1 428	1 428	1 470	1 537
Total	15 718	15 749	15 895	15 026	15 134	15 270	15 332
Dont logements en ZUS	3 952	3 952	3 949	3 944	3 943	3 935	3 935

Source : DIS

La modulation du nombre de logement est essentiellement due aux mises en service, les ventes ou achats étant très faibles.

Tableau n° 4 : Variations du nombre de logement total, par motif

Variation du nombre de logements	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Mis en service	15	16	97	160	103	102	12
Achetés			2	25	9	0	0
Cédés		1	3	5	4	8	12
Autres			8		0	0	0
Variation globale	+ 15	+ 15	+ 104	+ 180	+ 108	+110	+12

Source : DIS

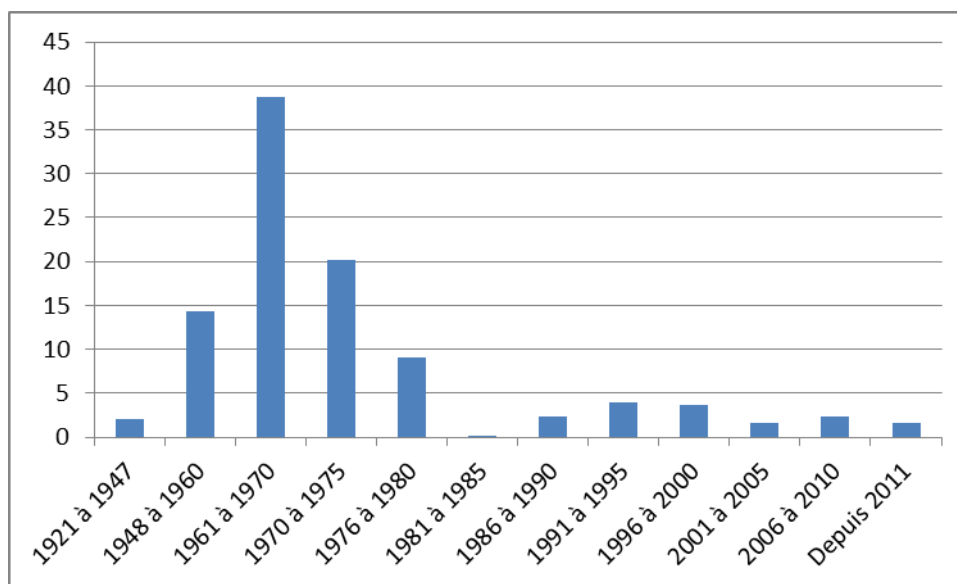
Tableau n° 5 : Cessions de logement

Ventes de logements	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Mises en vente	41	42	42	43	4	5	158
Vendus	0	1	3	5	4	5	12
Prix moyen par vente en €		70 000	74 000	69 000	98 000	67 730	69 550

Source : DIS

Le parc de logement a été essentiellement construit entre les années 1948 à 1975 (73,2 %)

Figure 1 : Structure du parc en 2013 par ancienneté de construction (en % du parc)



Les données du DIS permettent de constater un vieillissement mécanique du patrimoine de l'office du fait d'une activité contemporaine de construction sans commune mesure avec les volumes produits durant les années 60 à 80.

Les démarches de cession ne rencontrant qu'un succès symbolique et les opérations de démolition/construction dans le cadre du PRU n'ayant quasiment pas concerné le patrimoine de l'office, celui-ci va continuer, inéluctablement, à afficher un vieillissement croissant sauf si les opérations de réhabilitation, qui ont concerné 4 653 logements sur la période 2003 à 2011, connaissaient un développement conduisant à nuancer ce constat temporel.

Tableau n° 6 : Age moyen du patrimoine

Age moyen du patrimoine	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	38 ans	39 ans	39 ans	40 ans	41 ans	41 ans	42 ans

Source : DIS

Pour autant, si les réhabilitations ont notamment permis un glissement sensible du parc vers un classement énergétique plus favorable, les deux tiers de celui-ci demeurent encore inscrits en catégorie charnière D¹ qui correspond à une consommation d'énergie comprise entre 151 et 230 kWh-ep par m² et par an, fourchette au-delà des exigences applicable aux constructions neuves de la réglementation thermique 2005 (par exemple, limite maximale de 130 kWh-ep par m² et par an à Paris pour chaudière gaz) et, naturellement, de la réglementation thermique 2012 (limite maximale de 50 kWh-ep par m² et par an).

¹ Classe A : < 50 kWh-ep par m²; classe B : 51-90 ; classe C : 91-150 ; classe D : 151-230 ; classe E : 231-330 ; classe F 331-450 ; classe G : > 451.

Tableau n° 7 : Classes énergétiques des logements

Classement énergétique par nombre de logements (collectifs et individuels confondus)	2009	2010	2011	2012	2013
A			24	24	11
B		160	224	297	182
C	752	752	3 591	3 517	3 894
D	9 670	9 690	9 067	8 986	8 676
E	2 188	2 188	538	720	558
F	808	808	262	256	391
G				0	83
Total	13 418	13 598	13 706	13 800	13 795

Source : DIS

1.4. ORGANISATION ET GOUVERNANCE.

1.4.1. La collectivité territoriale de rattachement

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 (dite loi ALUR) a rendu obligatoire le rattachement des OPH à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) territorialement compétent en matière d'habitat².

Dès lors, à partir du 1^{er} janvier 2017, l'OPH Tour(s) Habitat devra être rattaché non plus à la municipalité de Tours, comme c'est encore le cas aujourd'hui mais directement à la communauté d'agglomération tourangelle.

1.4.2. Statuts et règlement intérieur.

Si l'office ne s'est pas doté de statuts, dont les dispositions seraient redondantes avec celles du code de la construction et de l'habitation (CCH), un règlement intérieur de 21 articles fixe les modalités de fonctionnement du conseil d'administration et les attributions des organes de direction (conseil d'administration, président, bureau et directeur général).

Le conseil d'administration s'est réuni de six à huit fois par an sur la période 2007-2012, soit plus que le minimum fixé à l'article R. 421-3 du CCH à 3 réunions par an. En revanche, le bureau ne s'est réuni qu'une fois sur la même période de six ans.

1.4.3. Organisation et effectifs

L'organisation interne de l'OPH présente la particularité de maintenir deux services directement rattachés à la direction (ressources humaines et finances/comptabilité) afin de manifester la volonté du directeur général d'être en prise directe sur ces deux domaines (en partage avec le secrétaire général pour le second).

Les effectifs de l'office sont demeurés stables sur la période, légèrement supérieur à 300 agents :

Tableau n° 8 : Effectifs de l'office

Au 31 décembre	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre d'agents	315	323	311	317	312	311	304

Source : DIS

² L'article 114 de cette loi prévoit qu'« à partir du 1er janvier 2017, un office public de l'habitat ne peut être rattaché à une commune dès lors que celle-ci est membre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat. « Dans ce cas, au plus tard à la même date, après mise en demeure, le représentant de l'Etat dans le département prononce, selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat, le rattachement d'un office public communal à l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat dont la commune est membre. »

1.4.4. Le projet d'entreprise

Un projet d'entreprise, destiné à définir les orientations de l'office à cinq ans, a été initié au printemps 2011 et a été présenté à l'ensemble du personnel lors de la cérémonie des 90 ans de l'office, le 30 novembre 2011. Elaboré dans le cadre d'une démarche participative, tant interne (ensemble du personnel) qu'externe (commune de Tours, communauté d'agglomération et conseil général associés à la démarche), ce projet a mis en place six orientations principales détaillées sous forme de séries d'enjeux parmi lesquels une douzaine ont été identifiés comme prioritaires.

Tableau n° 9 : Orientations et enjeux du projet d'entreprise de l'office

1. Développer et diversifier l'offre de logements : • Enjeu politique des territoires (développement sur le territoire de l'agglomération, constitution de réserves foncières à cette échelle) ; • Enjeu diversification de l'offre (métier d'aménageur, accession sociale, mixité intergénérationnelle...) ; • Enjeu marchés (combinaison objectifs du PLH et évolution de la demande, développer des approches marketing, possibilités de mutualisation) ; • Enjeu économique (favoriser de nouvelles recettes par accession, cession, aménagement, maîtrise d'œuvre déléguée...) ; • Enjeu organisationnel (formaliser les processus de fonctionnement, fiabiliser les pratiques professionnelles, management transversal) ; 2. Gérer et entretenir le patrimoine : • Enjeu sur la qualité de l'entretien de proximité (maintenir le niveau, définir une politique de travaux de relocation et de fidélisation) ; • Enjeu économique (maîtrise des coûts) ; 3. Renouveler et adapter le patrimoine : • Enjeu adaptation du patrimoine (définir des plans stratégiques énergétique et accessibilité handicap) ; • Enjeu vente du patrimoine (politique qualitative et sécurisée) ; 4. Accueillir et accompagner les parcours résidentiels : • Enjeu politique de peuplement (connaissance des populations logées, mixité sociale, mutations internes) ; • Enjeu accueil des populations fragilisées (personnes âgées, prestations adaptées, accompagnement social) ; • Enjeu accueil et fidélisation du locataire (de la première location à l'accession, anticipation des parcours) ; 5. Rendre le service : • Enjeu qualité de service (référentiel commun) ; • Enjeu organisationnel (améliorer le dispositif de proximité) ; • Enjeu gestion urbaine (poursuite de la réflexion) ; 6. Maîtriser les grands équilibres économiques : • Enjeu financier (diversifier les activités génératrices de ressources) ; • Enjeu de contrôle de gestion (analyse des coûts, remise en ordre des loyers, analyse des charges) ; • Enjeu de communication (communication simple sur les enjeux financiers).
--

Les enjeux prioritaires ont donné lieu à la constitution de groupes de projet, constitués transversalement afin de privilégier une approche « service global », un comité de pilotage du projet d'entreprise assurant le suivi d'avancement et la coordination des projets, validant ou orientant les propositions formulées et fixant des objectifs, le comité de direction de l'office s'assurant de la cohérence de l'ensemble de la démarche.

Le projet ainsi élaboré identifie de façon pertinente les principaux enjeux relatifs au fonctionnement et à la stratégie de l'office, dont il convient d'apprécier le degré de mise en œuvre à travers l'examen de différents aspects de sa gestion.

1.5. LA FILIALE SA D'HLM LA TOURANGELLE

Créée en 1966 à l'initiative de la commune de Tours, la société anonyme d'HLM « La Tourangelle » a fait face, trente ans plus tard, à une situation financière très compromise.

Depuis sa reprise par l'office en 1999, la direction de cette société anonyme d'HLM était commune avec celle de l'office Tour(s) Habitat, jusqu'au 9 février 2015.

Au 31 décembre 2013, le capital de la SA est de 1 763 235 €, réparti entre vingt et un actionnaires dont les trois plus importants, l'office, la commune de Tours et le comité interprofessionnel du logement Val de Loire, détiennent respectivement 50,09 %, 30,37 % et 17,47 %.

Par ailleurs, cette société, dont la situation financière apparaît saine, exerce son activité dans le cadre d'un pacte entre les deux actionnaires principaux, établi en 2005, (l'office et la ville de Tours), ce qui pourrait conduire à une réflexion en vue d'un rapprochement plus important.

Le conseil d'administration est présidé, depuis 2008, par M. Yannick Lucas, conseiller municipal de Tours, l'office étant représentée par sa vice-présidente, Mme Arlette Bosch.

1.5.1. Patrimoine et situation financière

Le patrimoine de la SA comprend 1 771 logements, dont la quasi intégralité est localisée à Tours, des parkings, locaux commerciaux et foyers logements. Les effectifs sont limités à 24 salariés.

Les données financières les plus récentes disponibles (source scores-décisions) font état de résultats nets positifs que l'office explique par un taux de vacance faible, un coût de gestion contenu, des produits financiers et des cessions de patrimoine :

Tableau n° 10 : Données financières synthétiques de la SA "La Tourangelle"

En €	2006	2010
Chiffre d'affaires	9 421 000	10 314 000
Résultat net	275 000	185 000
Total bilan	76 335 000	73 187 000
Fonds de roulement	6 054 000	6 270 000
Trésorerie	5 210 000	5 396 000

Au vu de ces données parcellaires et datées ainsi que des informations recueillies au cours du contrôle, l'office actionnaire ne semble pas être exposé à un risque particulier.

Enfin, outre la relation d'actionnariat, les deux entités ont mis en place une mutualisation partielle (groupement de commandes dans le domaine des assurances, prestations de services informatiques, vente en l'état futur d'achèvement).

La persistance de deux structures liées, exerçant une activité similaire, sur un même périmètre géographique devrait faire l'objet d'une réflexion sur leur regroupement éventuel afin d'amplifier les avantages de la mutualisation.

1.6. LE PLAN STRATEGIQUE DU PATRIMOINE

Fin 2001, le comité interministériel des Villes a souhaité inciter les organismes de logements sociaux à établir des plans stratégiques de patrimoine (PSP) destinés à formaliser, à échéance de cinq ou dix ans, les options de devenir de leur patrimoine immobilier après

diagnostic des atouts, des contraintes et des capacités financières. Deux circulaires du ministère du logement des 18 décembre 2001 et 3 mai 2002 ont précisé l'objet, la finalité et les modalités de la démarche assortie d'un subventionnement et dont la mise en œuvre devait conditionner, à un horizon de trois ans, l'éligibilité des organismes aux financements PALULOS (prime à l'amélioration des logements à utilisation locative et à occupation sociale).

Par l'article 1^{er}-II de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (dite loi MOLLE) a été introduit un article L. 411-9 au code de la construction et de l'habitation, qui attribue un statut législatif aux PSP :

« Les organismes d'habitations à loyer modéré élaborent un plan stratégique de patrimoine qui définit leur stratégie pour adapter leur offre de logements à la demande dans les différents secteurs géographiques où ils disposent d'un patrimoine, en tenant compte des orientations fixées par les programmes locaux de l'habitat. Le plan comprend une analyse du parc de logements existants selon sa qualité, son attractivité et son positionnement sur les marchés locaux de l'habitat. Il définit l'évolution à moyen et long termes des différentes composantes de ce parc, ainsi que les choix d'investissement et de gestion qui en résultent. Il présente les perspectives de développement du patrimoine de l'organisme. »

L'office s'est engagé dans cette démarche, suite à une délibération de son conseil d'administration du 29 juin 2004, le PSP étant mis en application en 2005 pour une durée de deux fois cinq ans. Les enjeux portaient sur la nécessité d'une forte réhabilitation du patrimoine, sur un développement conforme aux objectifs du plan local de l'habitat, sur le maintien d'un bon niveau de maintenance et sur l'accentuation de la démarche de cession patrimoniale.

Au terme de la première période de cinq ans, le conseil d'administration a entériné, le 30 avril 2010, une actualisation du PSP, rendue obligatoire par les dispositions de l'article 4 du décret n° 2009-1486 du 3 décembre 2009 relatif aux conventions d'utilité sociale des organismes d'habitations à loyer modéré, qui a introduit un article R. 445-2-2 au code de la construction et de l'habitat selon lequel :

« Le conseil d'administration ou, le cas échéant, le directoire de l'organisme d'habitations à loyer modéré approuve, par délibération, le plan stratégique de patrimoine, éventuellement actualisé, mentionné à l'article L. 411-9. Les plans stratégiques de patrimoine approuvés avant le 1^{er} janvier 2008 font l'objet d'une actualisation pour que leur date d'effet et leur durée soient cohérentes avec celles de la convention. »

Cette actualisation était d'autant plus justifiée que, pendant la première période de cinq ans, avaient été conclus un volet logement au plan de cohésion sociale 2005-2009 réunissant l'Etat, la communauté d'agglomération, l'office et sa filiale ainsi qu'une convention sur un programme de rénovation urbaine de l'agglomération de Tours.

L'actualisation, couvrant la période 2011-2016, est axée autour :

- de la livraison annuelle d'une centaine de logements, sur le périmètre de l'agglomération, répondant aux certifications Qualitel, Habitat et environnement, Très Haute Performance Energétique et Bâtiment Basse Consommation, avec recherche de recours aux énergies renouvelables et poursuite de procédures d'acquisitions en l'état futur d'achèvement (VEFA) ;
- de la constitution d'une offre de logements en accession sociale à la propriété sans que cette orientation ne soit assortie de données quantitatives et temporelles précises ;
- de la reconstitution de réserves foncières et de la montée en puissance de l'activité d'aménageur qui favorise la mixité sociale et participe à l'équilibre des

opérations de construction sociale par revente au secteur privé de terrains prêts à construire ;

- du maintien de la volonté de démolition d'un seul ensemble de 93 logements sur les deux envisagés en 2005 mais non réalisées ;
- de l'affirmation d'une politique de cession progressive centrée sur les quartiers bénéficiaires d'un renouvellement urbain et, dans un premier temps, sur le quartier du Sanitas (150 logements), un panel de l'ordre de 400 logements sur trois quartiers étant établi ;
- Sur ce point, l'examen des ventes conclues entre 1999 et 2013, soit une période de douze ans, ne permet pas de caractériser un succès de la démarche tant en nombre qu'en recettes.

Tableau n° 11 : Vente de logement – Montant des cessions

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Logements vendus	8	5	2	1	1	2	1	3	5	5	5	12	50
Recettes de cession en milliers d'€	330,8	205,2	82,6	37,0	37,0	79,0	70,0	221,0	275,0	494,1	338,7	834,6	3005,0
Moyenne par cession en milliers d'€	41,4	41,0	41,3	37,0	37,0	39,5	70,0	73,7	68,8	98,8	67,7	69,6	60,1

Source : DIS

- de la poursuite d'une politique de réhabilitation (travaux intérieurs et complément d'isolation) d'une moyenne annuelle de 300 logements déclinée par catégories d'attractivité de résidences³ puis par résidence, la poursuite d'un programme de rénovation urbaine sur certains secteurs étant souhaitée ;
- d'un important programme de gros entretien (ravalement façades, réfection de cages d'escalier) et de remplacement de composants (remplacement de menuiseries extérieures, réfection étanchéité et isolation terrasses et couvertures, sécurisation d'accès, isolation thermique, chauffage, réfection électrique, plomberie et sanitaire, ascenseurs, espaces extérieurs) décliné, là aussi par catégories d'attractivité de résidences puis par résidence.

Tableau n° 12 : Maintenance du patrimoine

En M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Programme de réhabilitation	3,68	4,00	3,87	2,98	3,83	3,95	22,31
Programme de remplacement de composants	4,06	3,81	3,36	4,37	3,55	3,51	22,67
Programme de gros entretien	1,83	1,65	1,30	1,50	1,50	1,50	9,28
Total	9,57	9,46	8,53	8,85	8,88	8,96	54,26

Source : DIS

Si l'élaboration et l'actualisation du PSP ont été constatées, certaines orientations mériteraient d'en être précisées, notamment en ce qui concerne les modalités d'élargissement du périmètre historique d'implantation de l'office (choix politique à l'initiative des collectivités locale où l'office peut être force de proposition), la quantification des recours à la procédure de VEFA, ou celle des offres de logement en accession sociale à la propriété. Pour ce dernier point, la nouvelle politique récemment mise en œuvre par l'Office et les

³ Sur la base de neuf critères (qualité de la localisation et de la desserte ; offre de services publics, de proximité et de commerces ; image du quartier et tranquillité sociale ; conception du bâti ; conception des équipements techniques collectifs ; conception des logements ; état du bâti ; état des équipements techniques collectifs ; état des logements), noté chacun d'un à trois, cinq catégories ont été établies : I de 25 à 27 points (catégorie la plus attractive), II de 21 à 24 points, III de 17 à 20 points, IV de 13 à 16 points et V de 0 à 12 points (catégorie la moins attractive). Sur un total de 13 360 logements, il en résulte 603 logements en catégorie I, 2 959 en catégorie II, 5 763 en catégorie III, 3 459 en catégorie IV et 576 en catégorie V.

retours d'expérience permettront d'en préciser les objectifs pour l'avenir, eu égard notamment à l'évolution des conditions économiques ou de la réglementation qui encadre ces dispositifs.

1.7. LA CONVENTION D'UTILITE SOCIALE (CUS)

A partir de 1977, les organismes de logements sociaux ont conclu avec l'Etat, par opérations de construction, des conventions destinées à ouvrir le bénéfice de l'aide personnalisée au logement aux futurs occupants et cela en contrepartie d'engagements de respect de plafonds de ressources des futurs occupants et de plafonds de loyers. De là, la dénomination de logements locatifs conventionnés.

Suite aux dispositions de l'article 63 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL), une démarche facultative de conventionnement avec l'Etat de l'intégralité du patrimoine d'un organisme a été proposée, sous la dénomination de « convention globale de patrimoine » établie, pour une durée de six ans, sur la base du plan stratégique de patrimoine et compte tenu des programmes locaux de l'habitat. Les organismes optant pour cette démarche devaient, en contrepartie de mesures en faveur de la mixité sociale et de l'accès au logement des plus démunis, obtenir plus de latitude dans les modalités de gestion de leur patrimoine en matière de ressources des occupants et de plafonds de loyers.

La loi MOLLE du 25 mars 2009, déjà mentionnée, a rendu obligatoire la conclusion avec l'Etat de conventions désormais dénommées « Conventions d'Utilité Sociale », toujours d'une durée de six ans, sur la base du plan stratégique de patrimoine et compte tenu des programmes locaux de l'habitat. Ce type de convention, qui repose sur un classement des immeubles ou ensembles immobiliers en fonction du service rendu au locataire, prévoit :

- la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme et, notamment son plan de mise en vente de logements aux locataires ;
- ses engagements en matière de politique patrimoniale, de qualité du service rendu aux locataires et de gestion sociale (conditions d'occupation et de peuplement) ;
- les indicateurs d'atteinte des objectifs fixés pour chaque aspect de la politique de l'organisme, le non-respect de ceux-ci ou des engagements pris pouvant entraîner l'application de pénalités (plafonnées à 100 € par logement) prononcées par le ministre en charge du logement.

En l'espèce, l'office n'a conclu aucune convention globale de patrimoine mais a signé, le 2 mai 2011, une convention d'utilité sociale, prenant effet au 1^{er} juillet 2011, à l'élaboration de laquelle ont été associés le conseil de concertation locative, le conseil général et la communauté d'agglomération, cette dernière alors dotée d'un programme local de l'habitat couvrant la période 2004-2010, étant délégataire des aides à la pierre pour la période 2005-2010.

Sous réserve expresse de la réunion de conditions dont la réalisation échappe à sa seule volonté (mobilisation de foncier, mobilisation de financements, règles d'urbanisme, succès des appels d'offres, évolutions techniques, acquéreurs potentiels), l'office s'est engagé au respect de 25 objectifs déclinés en autant d'indicateurs annuels pour chacun des exercices 2011 à 2016, tels que, par exemple :

- la production de 130 logements PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) et 390 logements PLUS (prêt locatif à usage social), une durée moyenne de deux ans étant retenue entre les dates de dépôt des dossiers complets auprès des services de l'Etat et la mise en service effective, les mises en service envisagées

s'élèvent à 496 logements PLUS, 136 logements PLAI et 15 logements PLS (prêt locatif social) ;

- la production de 30 places d'hébergement et de logements adaptés, soit 20 mises en service effectives ;
- la réalisation, en investissement, de travaux de réhabilitation et de remplacement des composants, d'un montant moyen annuel par logement, pour l'ensemble du patrimoine, compris entre 539 € HT et 582 € HT contre 659 € en 2008 et 801 € en 2009 ;
- la réalisation, en dépenses courante, de travaux d'entretien courant et de gros entretien, d'un montant moyen annuel par logement, pour l'ensemble du patrimoine, compris entre 594 € HT et 635 € HT augmentés de 75 € à 112 € pour les travaux réalisés en régie contre 883 € en 2008 et 774 € en 2009 (dépenses en régie incluses) ;
- l'offre à la vente de 110 à 134 logements par an, niveau retenu afin de ne pas réduire excessivement l'offre locative sociale en centre-ville, ne pas entraver les cessions de particuliers et les programmes immobiliers privés ni complexifier la gestion courante de trop de bâtiments à statut hybride (copropriété + locatif social) ;
- le respect d'un taux annuel de mutations internes de locataires de 16 % rapporté au nombre total des attributions de logements contre 22 % en 2008 et 26 % en 2009 ;
- la limitation du taux de vacance supérieur à trois mois (hors vacance technique) à 1,8 % contre 0,22 % en 2008 et 0,36 % en 2009 ;
- la limitation du taux d'impayés de plus de trois mois sur l'ensemble des impayés de 40 % à 50 % selon les années, contre 33 % en 2009 ;
- l'amélioration du taux de prise en compte des réclamations dans un délai de trente jours fixé entre 80 % et 90 % selon les années, contre 75 % en 2009 ;
- la limitation à 9,1 % par an du taux d'arrêt supérieur à douze heures du parc d'ascenseurs, pour l'ensemble du patrimoine, contre 5,22 % en 2009 ;
- la garantie d'un engagement contractuel généralisé avec les prestataires en charge de la maintenance des ascenseurs et chaudières collectives d'un nombre de pannes annuel inférieur à 8 contre 7 actuellement contractualisé avec le prestataire ascensoriste ;
- la détermination d'un ratio de personnel de proximité (surveillants d'immeubles et agents d'entretien) d'un agent équivalent temps plein pour 100 logements contre un agent équivalent temps plein pour 81,4 logements en 2009 pour l'ensemble du patrimoine.
- le respect d'un taux de logements, occupés par des ménages dont les ressources n'excèdent pas 60 % des plafonds, compris chaque année entre 50 % et 78 % selon les catégories d'immeubles contre 55 % à 86 % en 2009 ;

L'office est, en fait, entré dans la démarche de conventionnement global lorsque celle-ci a revêtu un caractère obligatoire, compte tenu du caractère très administratif de la démarche. Sans mettre en cause l'importance et la qualité du travail mené afin de respecter les conditions et le délai contraint d'élaboration impartis, certains des engagements traduits en indicateurs se révèlent en retrait par rapport aux résultats précédemment atteints, l'office s'étant déjà engagé préalablement dans une politique d'amélioration analogue avec des objectifs définis.

Si cette situation ouvre une certaine marge de manœuvre à l'office, notamment afin de faire face à des impondérables, elle paraît limiter l'intérêt de la démarche prospective.

L'office fait cependant valoir les résultats de l'enquête réalisée auprès des locataires fin 2013, relative à la qualité de service, qui montrent une progression de la note globale de satisfaction qui s'établit à 7,7/10 (7,4 en 2010 et 7,2 en 2007) quand la note régionale est à 7,6/10 (7,5 en 2010 et 7,4 en 2007), progression obtenue avec plus des 2/3 des logements situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la Ville.

Enfin, alors que les dispositions de l'article L. 445-2 du code de la construction et de l'habitation prévoient que les cahiers des charges de gestion sociale de la convention d'utilité sociale fixent, notamment, par immeuble ou ensemble immobilier, les plafonds de ressources applicables pour l'attribution des logements, aucun développement de la convention ni aucune annexe ne renseigne ces données.

Dans le même ordre d'idée, si la convention consacre des développements et une annexe au droit de réservation de l'Etat (contingent préfectoral) et évoque les autres réservataires (commune, conseil général, comités interprofessionnels du logement et employeurs) en faisant référence à une autre annexe, cette dernière ne figure ni dans la liste des 14 documents numérotés annexés, ni parmi ces derniers alors même que l'office indique disposer d'un pouvoir de « réservation » directe limité à 22 % de son patrimoine soit, 2 995 logements.

1.8. LES AUTRES DISPOSITIFS DE GESTION LOCATIVE

Hors la convention d'utilité sociale présentée supra, l'office voit son activité de bâtisseur et de gestionnaire orientée et encadrée par une accumulation de plans, programmes et accords dont il n'est pas nécessairement signataire.

L'office s'est engagé sur des objectifs quantifiés dans chacun de ces dispositifs, sans toutefois qu'il modifie sa politique de limitation à minima du renouvellement de son patrimoine, ce qui aurait pu se justifier au regard de l'importance de certains d'entre eux, présentés ci-après.

1.8.1. Plan de cohésion sociale – volet logement

La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale prévoyait, sur la période 2005-2009, la construction de 500 000 logements locatifs sociaux, financés par des prêts PLUS, PLAI et PLS, hors programme national de rénovation urbaine.

Dans ce contexte, un contrat d'objectifs 2005-2009 a été conclu, au titre du volet logement, entre l'Etat, la communauté d'agglomération en qualité de délégataire des aides à la pierre, la SA La Tourangelle et l'office aux termes duquel les deux bailleurs s'engageaient sur un objectif global de production d'environ 466 logements (dont 200 mentionnés à titre indicatif pour 2008 et 2009), la réhabilitation de 3 150 logements, la réalisation de 17 logements destinés à la location-accession, la cession d'une dizaine de logements par an à leurs occupants, la garantie de la qualité du service rendu au locataire et l'accueil des personnes en difficultés économiques et sociales.

Les termes du contrat ne paraissent pas présenter un caractère excessivement contraignant pour l'office (dont les engagements propres ne sont pas distingués de ceux de la SA La Tourangelle), la liste des opérations devant être validée par le délégataire dans le cadre de la programmation annuelle et l'absence de réalisation significative des objectifs ne générant qu'une réflexion contradictoire sur les causes de l'écart dans le cadre d'une évaluation annuelle et la rédaction d'un avenant afin de prendre en compte les adaptations nécessaires.

1.8.2. Plan local de l'habitat (PLH)

Ce dispositif, institué en 1983, est régi par les dispositions des articles L. 302-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation. Initialement destiné aux communes, il privilégie,

depuis, les EPCI qui ont la charge de l'établir pour l'ensemble de leurs communes membres. D'une durée de six ans, le PLH doit fixer les principes et les objectifs de la politique de l'habitat sur le périmètre de l'EPCI en favorisant la mixité sociale tout en assurant entre les communes et au sein des communes ainsi qu'entre les quartiers, une répartition « *équilibrée et diversifiée* » de l'offre de logements. Depuis 2006 un plan départemental de l'habitat doit assurer la cohérence entre les territoires dotés d'un PLH et ceux non dotés.

En l'espèce, la communauté d'agglomération a adopté, le 27 mai 2004, un premier PLH couvrant initialement la période 2004-2009 finalement prorogé jusqu'au 31 décembre 2010.

Un deuxième PLH a été adopté le 29 juin 2011 pour la période 2011-2016. Il prévoit, notamment, la production de 2 100 logements locatifs sociaux et la réhabilitation de 1 800 logements locatifs sociaux sur le périmètre de l'agglomération.

Pour la seule commune de Tours, l'effort de production annuelle est fixé à 675 logements dont un maximum annuel de 20 % de logements sociaux, soit 135 logements, pour aboutir à un nombre de 810 logements sociaux supplémentaires sur six ans. Au terme du PLH 2, le respect de cet objectif de production permettrait une augmentation de 4 % du parc de logements sociaux et aboutirait à un taux de logements sociaux de 28 % (20 821 logements sociaux/74 785 résidences principales) contre 24 % pour l'ensemble de l'agglomération, niveaux supérieurs au taux légal de logement sociaux de 20 % maintenu pour la commune de Tours et son agglomération par le décret n° 2013-171 du 24 juillet 2013.

Toutefois, la répartition de production prévisionnelle entre les différents bailleurs intervenants sur la commune et l'agglomération (l'OPH départemental, l'OPH municipal, la SEMIVIT et l'ESH Touraine Logement) ne figure pas sur les documents produits.

1.8.3. Délégation de compétence pour l'attribution des aides publiques à la pierre

Ce dispositif, institué en 2004, est régi par les dispositions de l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation et est conditionné par l'existence d'un plan local de l'habitat. Si la convention de délégation précise le montant des droits à engagement en matière d'attribution des aides à la pierre notamment dans le domaine du logement social, les bailleurs sociaux ne sont pas parties à ladite convention.

En l'espèce, le 22 février 2005, l'Etat et la communauté d'agglomération ont conclu une convention qui porte sur la période 2005-2010 et qui prévoit, notamment, la réalisation de 1 200 logements locatifs sociaux (PLAI, PLUS) et la réhabilitation de 1 380 logements locatifs sociaux, hors programme national de rénovation urbaine, ainsi que le montant prévisionnel des droits à engagement alloués par l'Etat, le montant des financements fournis par la communauté d'agglomération et le montant des enveloppes de prêts affectés par la caisse des dépôts et consignations

Une nouvelle convention a été conclue le 2 septembre 2011, pour la période 2011-2016, selon une trame proche de la précédente. Elle prévoit, notamment, en cohérence avec le plan local de l'habitat, la réalisation de 2 100 logements locatifs sociaux (PLAI, PLUS) et la réhabilitation d'au moins 1 800 logements locatifs sociaux, hors programme national de rénovation urbaine.

1.8.4. Contrat de ville

Institué en 1989 (loi d'approbation du Xème plan) et précisé en 1998, ce dispositif est destiné à mettre en place des politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain, visant à lutter contre le processus de dévalorisation de certains territoires des villes.

En l'espèce, un premier contrat de ville a été conclu couvrant la période 1994-1999.

Un second contrat de ville, portant sur la période 2000-2006, a été conclu le 13 mai 2000 entre l'Etat, la Caisse des dépôts et Consignations, le conseil régional, le conseil général, la communauté d'agglomération de Tours, les communes de Tours, de Joué les Tours, de Saint-Pierre des Corps, de La Riche et des bailleurs sociaux, dont l'office.

Parmi les quartiers de la commune de Tours intéressant l'office, deux quartiers prioritaires ont été retenus (Le Sanitas et Les Fontaines), deux autres l'étant à titre secondaire (Europe-Chateaubriand et Maryse Bastié) et, au titre de l'objectif de promotion d'une politique de l'habitat et de renouvellement urbain, six thèmes d'action ont été déclinés (PLH, renouvellement urbain, gestion urbaine de proximité, réhabilitation, accueil de populations spécifiques et accès au service public).

Le 11 juin 2001, afin de compléter et renforcer le contrat de ville, a été signé un avenant dénommé « *Grand Projet de Ville de l'Agglomération de Tours* ». Destiné à la mise en œuvre d'un programme de renouvellement urbain au bénéfice des quartiers prioritaires, ce GPV ne concerne pas directement l'office même si son parc est largement implanté dans ces quartiers.

1.8.5. Accord collectif départemental

Ce dispositif, institué en 1998, est régi par les dispositions des articles L. 441-1-2 à L. 441-1-4 du code de la construction et de l'habitation.

A l'initiative du représentant de l'Etat dans le département, l'accord, d'une durée de trois ans, définit pour chacun des bailleurs sociaux implantés dans le département, d'une part, leur engagement annuel quantifié d'attributions de logements aux personnes en difficultés économiques et sociales dont les besoins sont identifiés au plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ; d'autre part, les moyens d'accompagnement, les modalités de suivi et la mise en place de la commission de coordination.

L'ensemble doit être conçu dans le respect de la mixité sociale des villes et quartiers en tenant compte, par secteur géographique, des capacités d'accueil et des conditions d'occupation des immeubles.

En l'espèce, le premier accord collectif départemental a été signé, le 4 juin 2010, par le préfet, le conseil général, la communauté d'agglomération et onze bailleurs sociaux, dont l'office, et couvre la période 2010-2012. Antérieurement, suite aux dispositions de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 (loi Besson), un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées a été élaboré, la mobilisation du droit de réservation de l'Etat a été améliorée, une Commission Logement Accompagné (COLAC) a été instituée en 2002 et une société civile immobilière dénommée FICOSIL (Filiale Immobilière Commune des Organismes Sociaux d'Indre et Loire), spécialisée dans le logement des publics les plus défavorisés, a été créée⁴, moyens permettant jusqu'alors de faire l'économie d'un accord collectif départemental finalement conclu douze ans après la loi en instituant le principe.

Aux termes de cet accord, qui scinde le territoire en deux secteurs distincts correspondant aux territoires des deux délégataires des aides à la pierre (conseil général et communauté d'agglomération Tours Plus) les onze bailleurs sociaux s'engagent à attribuer annuellement 1 083 logements aux publics en difficultés, classés en quatre problématiques, l'office s'engageant à attribuer annuellement 325 logements, soit 30 % du total. Aucun développement de l'accord ne permet de connaître les modalités de détermination de ces engagements.

⁴ La SCI FICOSIL, qui associe l'association PACT (Propagande et Action Contre les Taudis) d'Indre-et-Loire (70 % des parts)°, des associations caritatives (15 % des parts) et des bailleurs sociaux (15 % des parts), dispose d'un parc de l'ordre de 400/450 logements dans le département d'Indre-et-Loire.

Toutefois, bien que signé le 4 juin 2010, soit postérieurement à l'accord collectif intercommunal signé le 15 février 2010, l'accord collectif départemental prévoit que ses dispositions « ont vocation à être remplacées sur le territoire de la communauté d'agglomération de Tours Plus, par celles de l'accord collectif intercommunal que cette collectivité élabore actuellement, dès lors que la procédure d'élaboration de ce dernier aura été menée à son terme ».

Ainsi, a priori, la signature par l'office de cet accord départemental pourrait être considérée comme sans objet. La lecture de l'accord collectif intercommunal conduit à nuancer cette approche sans la remettre en cause.

1.8.6. Accord collectif intercommunal

Ce dispositif, institué en 2006, est régi par les dispositions de l'article L. 441-1-1 du code de la construction et de l'habitation.

A l'initiative d'un EPCI compétent en matière d'habitat et disposant d'un plan local de l'habitat, l'accord, d'une durée de trois ans, définit pour chacun des bailleurs sociaux du ressort, d'une part, leur engagement annuel quantifié d'attributions de logements aux personnes en difficultés économiques et sociales dont les besoins sont identifiés au plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ; d'autre part, les moyens d'accompagnement, les modalités de suivi et la mise en place de la commission de coordination. L'ensemble doit être conçu dans le respect de la mixité sociale des villes et quartiers en tenant compte, par secteur géographique, des capacités d'accueil et des conditions d'occupation des immeubles. Agréé par le représentant de l'Etat, l'accord intercommunal se substitue à l'accord départemental sur le territoire de l'EPCI.

En l'espèce, le premier accord collectif intercommunal a été signé, le 15 février 2010, entre la communauté d'agglomération, le conseil général, les communes de l'agglomération, dix bailleurs sociaux dont l'office, les collecteurs du 1 % logement et l'Union Sociale pour l'Habitat du Centre pour la période 2010-2012. Agréé par le préfet, cet accord se substitue à l'accord collectif départemental sur le territoire de l'agglomération.

Un classement de fragilité apparente des programmes immobiliers sociaux a été établi, fondé sur un indice de dysfonctionnement (taux de vacance et de mobilité anormaux), un indice de précarité potentielle (taux de ménages à revenus inférieurs à 60 % des plafonds PLUS) et des recoupements de terrain.

Tableau n° 13 : Classement de fragilité apparente des programmes sociaux

Degré de fragilité des logements	Elevé		Assez élevé		Moyen		Faible		Opération < vingt logements		Total	
	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%
Office	126	0,90	1 576	11,27	5 259	37,62	5 988	42,83	1 031	7,38	13 980	100
En %	10,08		32,93		56,61		50,46		20,51		43,40	
Autres bailleurs sociaux	1 123	6,15	3 210	17,60	4 030	22,09	5 878	32,23	3 995	21,93	18 236	100
En %	89,92		67,07		43,39		49,54		79,49		56,60	
Ensemble bailleurs sociaux	1 249	3,87	4 786	14,85	9 289	28,83	11 866	36,83	5 026	15,62	32 216	100
En %	100		100		100		100		100		100	

Source : DIS

Ainsi, concernant l'office, seuls 1 702 logements (soit 12,17 % de son parc) présentent un degré de fragilité élevé ou assez élevé contre 4 333 logements pour les autres bailleurs sociaux de l'agglomération (soit 23,75 % de leur parc).

Pour autant, en raison de l'importance de son parc, les 13 980 logements de l'OPH de Tours représentant 43,40 % des logements sociaux de l'agglomération, les logements de l'office composent 10,08 % des logements de l'agglomération présentant un degré de fragilité élevé et 32,93 % des logements de l'agglomération présentant un degré de fragilité assez élevé ; soit un taux global pour ces deux catégories de 28,20 % des logements de l'agglomération.

L'objectif de l'accord étant « d'accueillir en priorité les ménages relevant de cet accord dans les quartiers les moins fragiles au plan social afin de renforcer la mixité sociale du parc HLM de l'agglomération », le nombre annuel d'attributions de logements mis à charge de l'office est fondé sur trois données :

- le rapport des attributions de logements réalisées par l'office, en 2008, au titre de l'accord collectif départemental sur le total des attributions effectuées par lui durant la même année, soit 20 % ;
- une modulation en fonction du niveau du pourcentage du parc de l'office classé en fragilité élevé ou assez élevé, soit pour un taux de 12,17 %, une modulation de + 0,8 points ;
- une modulation en fonction du niveau du pourcentage du parc de l'office classé en fragilité élevé ou assez élevé rapporté à l'ensemble du parc de l'agglomération ainsi classé, soit pour un taux de 28,20 %, une modulation de – 1 point ;

Au final, un taux d'attribution de 19,8 % des attributions totales réalisées par l'office en 2008 entraîne pour lui une obligation annuelle d'attribution de 322 logements à des personnes en difficultés économiques et sociales sur les 711 prévus par l'accord.

Aucun accord collectif départemental n'ayant été conclu avant 2010, la référence à des données 2008 issues d'un tel accord soulève des interrogations. De plus, la relative complexité du calcul d'attribution de logements gagnerait à être effectuée désormais au moyen des seules données propres à l'agglomération. Enfin, la déconnexion de l'accord départemental et de l'accord intercommunal s'ajoutant au fait que son patrimoine est exclusivement situé sur le territoire de la commune de Tours, une sortie de l'office de l'accord collectif départemental pourrait se justifier.

2. LA SITUATION FINANCIERE

La situation financière de l'office est très saine : le résultat est positif sur l'ensemble de la période, les réserves (1067) et la trésorerie atteignent respectivement 34,6 M€ et 33,4 M€.

Tableau n° 14 : Résultat, réserve et trésorerie

(en €)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Résultat de l'exercice	1 870 093	6 899 105	7 064 571	8 468 637	3 118 724	3 443 931	5 969 814
Réserves (1067)	10 873 785	13 379 356	19 027 941	22 056 609	25 461 969	29 548 417	34 613 144
Trésorerie	30 849 000	21 238 789	29 452 598	22 961 478	23 037 254	28 527 796	33 387 399

Source : DIS

La figure suivante retrace ces évolutions :

Figure 2 : Résultat, réserve et trésorerie



2.1. LE RESULTAT D'EXPLOITATION

L'office présente un résultat comptable positif sur l'ensemble de la période examinée. En 2013, ce résultat correspondait à un excédent de près de 6 millions d'euros, soit un peu plus de 12 % du montant des loyers perçus au titre de l'année considérée. Cette amélioration sensible, depuis 2011, du résultat d'exploitation de l'OPH de Tours est due à des éléments tant conjoncturels que structurels qu'il convient d'analyser.

Depuis 2012, on constate que l'office a procédé à des efforts d'ajustements de ses charges de personnel. Ainsi, si entre 2007 et 2012, les dépenses à ce titre ont augmenté de 23,8 %, elles sont restées stables entre 2012 et 2013. A partir de 2013, l'OPH a donc révisé significativement sa gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, ce qui d'ailleurs l'a amené à sursoir à un certain nombre de recrutements.

S'agissant des autres charges d'exploitation, l'organisme a également réalisé, en 2013, d'importantes économies sur le poste « dépenses de gros entretien ». Plus d'un million d'euros de crédits ont ainsi été annulés en raison notamment du décalage de certains travaux qui, bien que programmés en 2013, n'ont pu être menés à bien sur cet exercice.

Enfin, s'agissant des recettes d'exploitation, celles-ci ont également connu un redressement tangible grâce, notamment, à la stabilisation du taux de vacance locative qui avait assez

significativement augmenté entre 2009 et 2012. Les efforts entrepris par l'office pour améliorer le taux de satisfaction des demandes de relocation de ses locataires et la mise en place d'un fichier commun au niveau départemental ont probablement permis une plus grande réactivité et fongibilité dans l'allocation des logements. Grâce à ces efforts, la vacance locative demeure, aujourd'hui, à un niveau très satisfaisant (inférieur de 1,3 % au taux constaté en région Centre), qui assure à l'office des produits locatifs stables.

L'amélioration des résultats d'exploitation doit cependant être poursuivie afin de pérenniser et sécuriser les opérations d'investissement dans lesquelles l'OPH de Tours s'est engagé. Ainsi, dans le budget prévisionnel 2014, les dépenses d'investissement sont en hausse de 10 % par rapport à 2013. L'office a su anticiper un contexte défavorable au plan budgétaire, marqué par la raréfaction des subventions et autres aides publiques à la construction, où le financement sur fonds propres est devenu un impératif. Cette orientation devra rester, dans les années à venir, au centre de la stratégie opérationnelle de l'OPH. En effet, pour autant qu'il veuille conserver la même dynamique de développement, l'office devra s'efforcer de maintenir son résultat d'exploitation au niveau de 2013. Sous ce seuil, c'est la poursuite de sa politique de construction et de rénovation qui s'en trouvera hypothéquée.

Un tel objectif apparaît néanmoins ambitieux dans la mesure où ses charges d'exploitation ont déjà été largement rationalisées et ses recettes courantes optimisées. Ainsi, en 2012, les dépenses d'exploitation de l'OPH de Tours se situaient déjà à un montant inférieur à 16,5 % par rapport à la médiane des autres offices hexagonaux. De même, s'agissant du taux des impayés - qui représentaient, fin 2013, 6,6 % du total annuel des loyers et charges recouverts par l'office - il convient de noter qu'en 2012 celui-ci est également inférieur à la médiane nationale (6,1% par comparaison à 7 % de moyenne). Or, le contexte local et national est marqué depuis cinq ans par une dégradation significative de la solvabilité des locataires, laquelle oblige à considérer une hausse prochaine du taux des impayés.

2.2. LA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT NET

Sur la période concernée, il apparaît que l'OPH de Tours dégage un ratio d'autofinancement globalement satisfaisant même si ce taux se révèle assez erratique d'un exercice à l'autre, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 15 : Evolution de la capacité d'autofinancement nette

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
(en €)	5 371 186	4 125 603	6 724 678	10 334 949	4 818 584	5 543 601	9 132 627
En % des loyers	11 %	9 %	14 %	22 %	10 %	12 %	19 %

Source : DIS

Cette importante capacité d'autofinancement permet ainsi à l'office de mettre en œuvre une politique d'entretien soutenue, laquelle est d'ailleurs rendue nécessaire par l'ancienneté du parc locatif de l'OPH qui atteignait, fin 2013, 43,4 ans. L'effort consenti en direction de la maintenance du patrimoine est donc significative, comparaison faite avec les autres offices. Ainsi, en 2011, l'OPH de Tours a dépensé annuellement, en charges d'entretien courant et de gros entretien, 710 € par logement soit un effort total d'un quart supérieur à la médiane nationale.

Face à des charges d'entretien accrues, l'office a fait, pour l'heure, le choix de ne pas compenser ces surcoûts par une hausse de ses produits locatifs. Au contraire, l'OPH de Tours pratiquant une certaine modération tarifaire, le montant moyen des loyers perçus s'avère inférieur à la médiane nationale (fin 2013, le montant annuel moyen des loyers perçus par l'office était, en effet, inférieur de 500 €).

2.3. LA COUVERTURE DES AMORTISSEMENTS FINANCIERS PAR LES AMORTISSEMENTS TECHNIQUES

La capacité d'autofinancement de l'OPH de Tours doit également s'analyser à l'aune de la règle prudentielle prévue à l'article R. 423-9 du CCH qui impose le respect, par les offices publics de l'habitat, du principe de couverture des annuités de la dette par les amortissements techniques. En vertu de cet article, « *les dotations d'amortissement des immobilisations sont calculées de manière à permettre l'amortissement intégral de la valeur des immobilisations, terrains exclus, sur une période correspondant à leur durée probable d'utilisation. Pendant cette période, les dotations globales cumulées aux comptes d'amortissement des immobilisations sont au moins égales au montant cumulé des remboursements des emprunts contractés pour le financement de celles-ci* ».

S'agissant de l'OPH de Tours, on constatera qu'entre 2007 et 2013, cette règle n'a pas toujours été respectée puisqu'à l'occasion des exercices 2010 et 2012, l'office n'a pas couvert ses coûts financiers d'investissements par ses amortissements comptables. Toutefois, sur la période 2007 à 2013 le cumul des dotations techniques permet effectivement, par lissage, de couvrir intégralement, permettant de constater que l'office respecte globalement cette règle prudentielle.

Tableau n° 16 : Ratio de couverture des amortissements financiers

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Depuis l'origine	1,00	1,00	1,01	1,00	1,00	1,00	1,00
Pour l'exercice courant	1,13	1,03	1,00	0,89	1,03	0,95	1,05

Source : DIS

Les dispositions du décret n° 2014-1151 du 7 octobre 2014 viennent cependant de modifier l'article R. 423-9 du CCH, remplaçant cette règle prudentielle par la production d'un nouveau ratio entre l'autofinancement net (redéfini par le décret à l'article R. 423-1) et les produits financiers et les produits d'activité.

2.4. LE FONDS DE ROULEMENT ET LE BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT

Pour toute la période sous contrôle, la structure financière de l'office apparaît équilibrée avec un fonds de roulement net global positif et un dégagement en fonds de roulement très important. Dans ce contexte la trésorerie de l'office se révèle systématiquement positive, et ce, alors même que l'OPH de Tours a inscrit son activité dans le cadre d'une politique de croissance soutenue de ses dépenses d'investissement. L'OPH de Tours dispose ainsi, au 31 décembre 2013, d'un FRNG représentant 7 mois de dépenses moyennes, niveau très nettement supérieur à la médiane HLM pour des organismes de même rang (soit 5,3 mois de dépenses moyennes).

Tableau n° 17 : Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie moyenne

(en K€)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
FRNG	13 306	17 738	20 525	20 443	22 302	23 441	28 842
BFR	- 17 543	- 13 139	- 8 927	- 2 518	- 735	- 5 086	- 4 546
Trésorerie moyenne	14 407	17 583	22 000	26 611	29 579	28 035	29 587

Source : DIS

L'analyse du fonds de roulement financier (bas du bilan) laisse apparaître une ressource de 4,5 millions d'euros fin 2013, correspondant au financement à court terme du cycle d'exploitation de l'office (soit le décalage négatif entre les créances à court terme et les dettes à court terme). Cet indicateur qui s'était très nettement dégradé à partir de 2010, du fait notamment de l'augmentation des créances douteuses et de l'importance des subventions à percevoir non recouvrées, est aujourd'hui revenu à un niveau satisfaisant

grâce, notamment, aux efforts entrepris par l'office pour améliorer son taux de recouvrement des impayés.

2.5. LA TRESORERIE DE L'OFFICE

La trésorerie de l'office a fluctué, pour la période sous revue, entre 21,2 millions et 33,3 millions d'euros. De manière tendancielle, après avoir connu un tarissement important de ses disponibilités entre 2007 et 2011, la trésorerie brute de l'office est revenue, fin 2013, à un niveau moyen satisfaisant. En effet, alors que fin 2010, la trésorerie de l'OPH ne couvrait plus que 2,7 mois de fonctionnement, elle est revenue, dès 2012, à un étiage moyen, soit 3,4 mois de fonctionnement (ce qui correspond à la valeur nationale).

Tableau n° 18 : Trésorerie au 31 décembre

en M€	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Trésorerie au 31/12	30,85	21,24	29,45	22,96	23,04	28,53	33,39

Source : Compte financier

Cette trésorerie se caractérise, par ailleurs, par sa relative qualité, puisqu'elle est majoritairement constituée de ressources à long terme en provenance du fonds de roulement net global. Cette aisance devrait permettre à l'office d'avoir moins recours, dans les années à venir, à l'utilisation de crédits-relais et d'assurer de manière plus significative sur ses propres ressources le portage financier des opérations d'investissement, ce qui, en outre, permettra d'en réduire, *in fine*, le coût global.

2.6. L'ENDETTEMENT

Si au cours de la période examinée, la dette de l'office a connu une progression régulière et sensible - + 32 % en 7 ans - il convient, tout d'abord, de constater que cet accroissement ne s'est pas accompagné d'une dégradation du ratio de couverture de la dette. Fin 2013, les annuités de l'office exprimées en pourcentage des loyers s'établissaient ainsi à 37,72 %. Comparaison faite avec la médiane nationale qui atteignait 40,3 % à la même date, l'OPH de Tours se positionne parmi les offices bénéficiant d'un ratio de désendettement satisfaisant, la structure de sa dette étant en outre exempte de produits à risque.

Tableau n° 19 : Evolution de l'endettement de l'office

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total dette (en K€)	151 592	163 312	164 756	167 053	172 381	183 793	189 059
Loyers (en K€)	40 625	41 996	44 521	44 359	45 702	47 322	48 786
Annuités (en K€)	14 876	15 329	14 877	14 400	16 007	16 363	15 594
Annuités en % des loyers	36,6 %	36,5 %	33,4 %	32,4 %	35,0 %	34,3 %	33,9 %

Source : DIS

Plus précisément, le ratio de désendettement de l'office – soit l'encours de la dette par rapport à la marge d'autofinancement net en glissement sur les 7 derniers exercices – atteignait 31,8 ans à la fin 2013, soit un seuil tout à fait acceptable au regard de la durée d'amortissement moyen des actifs des OPH, comprise entre 50 ans et 60 ans.

Au 31 décembre 2012, le niveau du service de la dette (annuités du capital remboursé cumulées aux intérêts versés) s'établissait ainsi à 1 072 € par logement, soit une valeur encore une fois nettement inférieure à la médiane nationale qui atteignait, à la même période, 1 462 €.

Si l'OPH de Tours a ainsi nettement accru son endettement depuis 2007, il convient de préciser que celui-ci était historiquement bas et que, par ailleurs, en termes de soutenabilité financière, la décision d'accroître ce taux d'endettement se révèle, pour l'heure, compatible avec les résultats d'exploitation de l'office. A ce jour, l'OPH de Tours dispose encore d'une marge d'endettement assez significative. Ce constat concorde d'ailleurs avec sa situation

patrimoniale générale et notamment l'état de l'actif. Le parc locatif de l'office étant, en effet, relativement ancien (43,4 ans, fin 2013), il est logique que le niveau d'endettement de l'office demeure modéré, étant entendu que ce niveau d'endettement sera nécessairement amené à croître dans les années à venir à la faveur des futures opérations d'investissement nécessaires au renouvellement du bâti.

S'agissant, enfin, de la qualité de la dette, il est à noter que la structure de celle-ci n'expose l'organisme à aucun risque financier particulier dans la mesure où la part des emprunts structurés était, fin 2012, nulle. Par ailleurs, son encours étant très majoritairement indexé sur les taux réglementés du livret d'épargne, l'office bénéficie d'un profil de dette particulièrement stable. L'OPH de Tours a fait preuve en la matière d'un comportement particulièrement prudent face à la diversification des produits proposés par le circuit bancaire et aux risques induits par la forte volatilité indiciaire de ceux-ci, puisque la part des emprunts relevant de taux fixes ou assimilés représente exactement 99,6 % de sa dette.

Tableau n° 20 : Typologie des emprunts

	Emprunts indexés sur le livret A	Emprunts à taux fixes	Autres emprunts	Emprunts à taux structurés
Encours des emprunts en €	160 267 000	22 974 000	735 000	0
OPH de Tours	87,1 %	12,5 %	0,4 %	0 %
Médiane nationale	80,8 %	3,7 %	13,5 %	2 %

Source : DIS

Selon le classement établi par la Fédération Nationale des Offices Publics de l'Habitat, l'OPH de Tours figure ainsi en 2012 dans le 1^{er} quartile des offices disposant d'un encours de dette exempt de tout aléa indiciaire.

En conclusion, si un endettement accru de l'OPH de Tours apparaît indispensable pour poursuivre les orientations actuelles de sa gestion dans les prochaines années, il peut être néanmoins lui être conseillé de mobiliser plus largement ses fonds propres - notamment ses disponibilités - en essayant encore d'accroître ses efforts pour converger vers une trésorerie zéro.

La mobilisation des excédents de fonctionnement capitalisé, lesquels sont en hausse de presque 25 millions d'euros après 7 années d'exploitation, constituerait également une réponse *ad hoc* à ce besoin de financement accru et permettrait notamment à l'OPH de Tours, de poursuivre sa politique de renouvellement patrimonial de manière durable et maîtrisée.

2.7. LES IMPAYES : GESTION ET EVOLUTION

La commission de retard des loyers est de création ancienne et vise à impliquer des membres du conseil d'administration (un représentant de la commune de Tours, un représentant des locataires, un représentant de l'union départementale des associations familiales, un représentant des syndicats les plus représentatifs dans le département, un représentant des associations d'insertion) dans la résorption des dettes locatives après émission des commandements de payer.

Parallèlement, une commission mensuelle de suivi des impayés, créée en 2006, réunit sept représentants des services de l'office (directeur clientèle, responsable recouvrement, responsable proximité, responsable des antennes de secteur, responsable précontentieux et conseillers en économie sociale et familiale) et le trésorier principal. Son rôle consiste à harmoniser les procédures de poursuites diligentées par l'office avec celles de recouvrement incombant au comptable public, d'établir des suivis statistiques et de proposer des mesures d'amélioration des procédures. Ses réunions, mensuelles hors les mois de juillet et août, donnent systématiquement lieu à l'élaboration d'un compte rendu largement diffusé auprès

des services concernés. Les tableaux de bord statistiques, accompagnant chaque compte rendu, permettent de suivre l'évolution de la dette locative :

- par catégorie de locataires (personnes physiques présentes, baux professionnels de droit privés, personnes morales de droit public, tous types de locataires partis) ;
- par tranche de dettes (inférieure à 400 €, comprises entre 400 et 1 500 €, comprises entre 1 500 et 7 000 €, supérieures à 7 000 €) pour les personnes physiques présentes ;
- par nombre de débiteurs par tranches de dettes ;
- par types de procédures engagées : plan d'apurement, précontentieux (relances automatiques, mises en demeure, propositions de commandement, relances « manuelles », garanties mises en jeu), contentieux (commandements, assignations, résiliations, commandement de quitter les lieux, demandes d'expulsion, participations de la force publique, états des lieux par huissier).

Les typologies juridiques des situations de dettes montrent une progression entre 2011 et 2012 et un taux de locataires partis de près de 46%

Tableau n° 21 : Structure d'occupation du parc

Dette en K€	Locataires personnes physiques présentes	Baux professionnels	Personnes morales de droit public	Tous types de locataires partis	Total	Progression
31.12.2011	2 311	90	104	1 897	4 402	+ 10,11 %
31.12.2012	2 422	54	152	2 220	4 848	

Source : DIS social 2012

L'examen du montant des dettes locatives montre une proportion importante de dettes supérieures à 1 500 € (63,4 % en montant et 17,5 % du nombre de débiteurs en 2012).

Tableau n° 22 : Analyse des dettes locataires)

Dettes locataires personnes physiques présentes		Tranche < 400 €	Tranche > 400 € < 1 500 €	Tranche > 1 500 € < 7 000 €	Tranche > 7 000 €	Total
31.12.11	En K€	202	553	1 206	351	2 311
	Nombre débiteurs	1 153	704	380	33	2 270
31.12.12	En K€	235	600	1 212	375	2 422
	Nombre débiteurs	1 296	768	400	38	2 502

Source : Dis social 2012

L'analyse des impayés au niveau financier fait apparaître une diminution des impayés de l'exercice mais une augmentation du taux de recouvrement hors APL.

Tableau n° 23 : Analyse des impayés sur dettes locataires

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Impayés de l'exercice en milliers d'€	2 357	2 932	2 174	2 330	2 009	1 790
Impayés de N au 30/06/N+1 en milliers d'€	1 381	1 517	1 376	1 557	2 121	1 654
Taux de non recouvrement de N au 30/06/N+1	2,2%	2,4 %	2 ,1%	2,3%	3,1%	2,4%
Taux de non recouvrement de N au 30/06/N+1 hors APL pris en charge	3,1	3,2%	2,9%	3,3%	4,4%	3,4%
Coût des impayés locatifs en milliers d'€	195	603	579	355	1 370	1 479
Coût des impayés locatifs en % des loyers	0,5%	1,4%	1,3%	0,8%	2,9%	3 %

Source : Dis financier 2012

2.7.1. Taux d'impayés et structure du quittance

La structure de quittance de l'office est de nature à accroître sa sensibilité aux impayés en cas de difficultés macroéconomiques (crise, chômage ...), en raison d'un taux de charges élevé, celles-ci représentant en moyenne 30,4 % du montant acquitté par les locataires. Ce taux de charges élevé est dû à deux facteurs principaux : une volonté affichée d'une gestion de proximité importante et un classement énergétique de plus de deux tiers du patrimoine en classe D ou moins performante.

Pour autant, ni dans le rapport d'activité 2013, ni dans le fonctionnement de la commission de suivi des impayés ne sont mis en œuvre des statistiques caractérisant les impayés soit sur les charges du logement soit sur les capacités financières du locataire.

Ainsi, même si les impayés de l'exercice ont tendance à diminuer en 2012 et 2013, le taux de non recouvrement hors APL est le plus élevé en 2012 et 2013 de toute la période sous revue.

Il serait dès lors utile de connaître avec précision les caractéristiques de chaque impayé, en particulier les charges afférentes au logement concerné de manière à identifier les localisations plus fréquentes de ces difficultés et programmer, le cas échéant, des travaux de réhabilitation thermique si ceux-ci s'avèrent nécessaires.

De même, une meilleure connaissance de la typologie des capacités financières des locataires permettrait d'orienter les procédures à mettre en place pour enrayer la progression des impayés le plus rapidement possible, notamment si le locataire a un revenu salarié régulier.

2.7.2. La progression du coût des impayés

La progression du coût des impayés locatifs constatée en 2012 et 2013, cette évolution porte sur un indicateur de nature comptable intégrant les admissions en non-valeur et les dotations aux provisions pour créances douteuses, lesquelles se sont par ailleurs trouvées majorées à la suite d'un changement de méthode comptable. La tendance à la hausse n'en demeure pas moins un sujet de préoccupation.

Bien que l'office mobilise déjà aujourd'hui 14 agents administratifs et sociaux pour la gestion des situations précontentieuses et contentieuses liées au défaut de paiement des locataires et qu'il a notamment recruté en 2012 une conseillère en économie sociale et familiale supplémentaire, une action plus ciblée de ce service recouvrement semble aujourd'hui nécessaire afin de continuer à maîtriser ce processus d'impayés.

La mobilisation des moyens actuels et la redéfinition d'une politique de traitement des situations précontentieuses semblent aujourd'hui indispensables, même si une réflexion a déjà été menée en 2010.

Compte tenu de la sensibilité de l'office de Tours aux impayés en cas de conditions macroéconomiques délicates, la chambre recommande à l'office de Tours d'améliorer la compréhension du phénomène des impayés par un examen rapide des capacités financières du locataire afin d'adapter la procédure et une analyse des charges du logement concerné, notamment les caractéristiques thermiques.

3. LA GESTION PATRIMONIALE

Le patrimoine de l'office est composé de logements sociaux et de foyers logements. La gestion de ce patrimoine sera examinée, sur les trois axes suivants : la politique de cession de l'office, les foyers logements et la politique de renouvellement de l'offre.

Tableau n° 24 : Gestion des logements de l'office

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (1)
Logements exploités par l'office	13 402	13 417	13 515	13 696	15 233	13 900	13 895	14 033
dont logements collectifs	12 750	12 756	12 847	11 669	13 097	13 192	13 164	13 297
dont maisons individuelles	549	558	571	588	609	608	631	636
dont foyers (en équivalent logement)	2 419	2 435	2 477	1 428	1 428	1 470	1 537	1 541
dont locaux commerciaux et industriels	103	103	97	98	99	100	100	100
Nombre de logements achetés			2	25	9		3	
Nombre de logements mis en chantier	120	206	193	151	56	49	92	47
dont logements non financés par l'ANRU	7	175	193		56	49	92	47
Foyers mis en chantier (en équivalent logement)		21	12	41		8		4
Nombre de logements vendus	0	1	3	5	4	5	12	8
Nombre de logements améliorés (travaux > à 15.000 €)	nc		294	96		158	275	

Source : DIS (1) Données prévisionnelles

3.1. LA POLITIQUE DE CESSIION DE L'OFFICE

De longue date déjà, l'office a initié une politique de cession d'une partie de son patrimoine locatif. Dès 1996, la ville de Tours - en sa qualité de partenaire local de l'office - avait souhaité accroître la « mixité de statut » des résidents du parc HLM de l'agglomération. Afin de permettre une mixité sociale accrue au sein de certains quartiers tourangeaux, le conseil d'administration a, depuis cette période, validé à plusieurs reprises le principe de la vente d'une partie de son parc locatif à des acquéreurs privés (locataires ou non) de l'office.

L'office a donc proposé à la vente, dès 1998, un certain nombre de logement répartis sur deux sites tourangeaux (quartier Sanitas et aux Rives du Cher), conformément à l'article L. 443-7 du CCH, qui prévoit que : « *les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent aliéner aux bénéficiaires prévus à l'article L. 443-11 des logements construits ou acquis depuis plus de dix ans par un organisme d'habitations à loyer modéré. Ils peuvent proposer à ces mêmes bénéficiaires la possibilité d'acquérir ces mêmes logements au moyen d'un contrat de location-accession. Ces logements doivent répondre à des normes d'habitabilité minimale fixées par décret en Conseil d'Etat. La décision d'aliéner ne doit toutefois pas avoir pour effet de réduire de manière excessive le parc de logements sociaux locatifs existant sur le territoire de la commune ou de l'agglomération concernée* »).

Toutefois, fin 2010, seules neuf ventes étaient intervenues dans le cadre de cette opération de commercialisation. Un tel résultat se révèle peu propice à changer la composition sociologique des quartiers concernés, alors même que ceux-ci présentaient un « profil urbain » assez caractérisé (le quartier Sanitas, par exemple, figure non seulement parmi les grands ensembles de Tours, mais correspond, par ailleurs, à une zone urbaine sensible).

Ne prenant pas suffisamment en compte ce contexte, les conditions posées par l'office, dans le cadre de sa politique d'accession à la propriété, apparaissent de nature à réduire le nombre de transactions. L'analyse de la grille des prix de vente reproduite dans la

Convention d'Utilité Sociale (CUS), révèle que les termes financiers auxquels Tour(s) Habitat conditionnait la cession de ses logements sont peu favorables aux accédants.

En effet, alors que ces derniers disposent de revenus modestes – une des caractéristiques du classement d'un quartier en ZUS étant notamment l'indice de pauvreté relative des foyers qui s'y trouvent fiscalement domiciliés – l'office a décidé de systématiquement majorer la valeur vénale de ces logements (estimée par les services de France Domaine), ce qui constitue un important facteur de limitation de la vente de ceux-ci.

Ainsi, une majoration de 20 à 30 % fut systématiquement appliquée à la valeur estimée par les services de l'administration fiscale (20 % sur la valeur occupée pour les ventes réalisées au bénéfice des locataires occupants et 30 % pour les personnes extérieures). Si ce renchérissement par rapport à l'évaluation faite par le service des domaines est prévu par les textes, notamment le code de la Construction et de l'Habitation qui stipule à son article L. 443-12 que lorsque l'acquéreur est une personne physique le prix peut être inférieur ou supérieur de 35 %, il ne peut que contribuer à rendre moins attractif ces biens.

Tableau n° 25 : Exemples de transactions proposées par le Conseil d'Administration (année de référence 2007)

	Estimation France Domaine	Prix de transaction proposé par l'organisme	
	Valeur occupée	Locataire occupant	Personne extérieure
Logement type III (59 m ²)	53 000 €	63 000 €	69 000 €
Logement type IV (70 m ²)	63 000 €	75 000 €	83 000 €

Source : Délibération conseil d'administration 2007

Concernant l'évolution de cette politique, l'office a apporté les précisions suivantes :

- les valeurs retenues et validées par le Conseil d'Administration sont désormais très proches de celles indiquées par le Service des Domaines et pour certaines inférieures à celles-ci.
- ces nouveaux prix de cession (entre 1 000 et 1 200 €/m², selon la situation dans l'immeuble) qui correspondent aux valeurs du marché de l'ancien dans ce secteur de la Ville de Tours n'ont pas généré un regain d'intérêt pour les logements mis en vente.

De manière plus générale, l'objectif de vente de 1% du patrimoine locatif national par an, sur lequel s'étaient engagés les pouvoirs publics et les fédérations professionnelles de l'habitat social en 2007 et 2008, semble loin d'être atteint. Pour Tour(s) Habitat, il s'agirait, en effet, de vendre un total de 130 logements par an. Un objectif qui, s'il semble inatteignable par l'office tourangeau, demeure également largement hors de portée d'une très grande majorité d'OPH nationaux, comme le rappelle d'ailleurs la Mission interministérielle d'inspection du logement sociale dans son rapport d'activité 2013.

3.2. LES LOGEMENTS COLLECTIFS DE TYPE « FOYER-LOGEMENT »

La forte contraction constatée du nombre de places offertes en foyers-logements par l'office – 1 049 équivalents logements sont, en effet, sortis de l'état de l'actif entre 2009 et 2010 – s'explique par la fin d'un important partenariat entre l'OPH de Tours et le Centre Régional des Œuvres Universitaires et Scolaires (CROUS) de l'Académie d'Orléans-Tours.

Trois foyers-logements destinés à une population d'étudiants avaient, en effet, été pris à bail par l'office. Ces baux emphytéotiques étant parvenus à leur terme au cours de l'exercice 2010, le bailleur a alors repris en pleine propriété ces trois foyers. En tant qu'établissement public dont l'un des objets est la gestion du logement étudiant, la fin de la relation contractuelle entre l'OPH et le CROUS apparaît justifiée notamment à l'aune du principe de

spécialité. La gestion et l'exploitation de résidences et foyers étudiants revêtant un certain nombre de spécificités, il semble, en effet, de bonne méthode que l'exploitation d'un tel parc relève effectivement d'un même et seul opérateur spécialisé, en l'occurrence le CROUS.

Au-delà de la fin de ce partenariat, il est à noter que, sur le segment spécifique des foyers-logements, Tour(s) Habitat n'intervient pas comme donneur d'ordre mais plutôt comme assistant à maître d'ouvrage. Dès lors et dans ces conditions, il est difficile pour l'OPH de Tours de s'engager sur des objectifs chiffrés de production.

L'office n'intervenant qu'à la demande d'autres organismes publics ou d'associations, son activité dans le domaine de l'hébergement d'insertion et de l'accueil temporaire demeure largement tributaire des décisions et stratégies arrêtées par ses partenaires institutionnels. Toutefois, la CUS signée entre Tour(s) Habitat et le Préfet de la région Centre fixe un objectif modeste de 5 places d'hébergement nouvelles créées par an pour la période 2011 à 2016, objectif que l'office n'a pas atteint à ce jour. En effet, entre 2011 à 2014, seules 12 places supplémentaires ont été livrées alors que l'objectif cible établi par la CUS était la livraison d'un total de 20 places supplémentaires fin 2014.

3.3. LE RENOUVELLEMENT DE L'OFFRE DE LOGEMENT

Sur la période 2007 à 2012, l'âge moyen du patrimoine de l'office est passé de 38 ans à 41 ans. Cette dégradation, dont le corrélat immédiat est la relative faiblesse du renouvellement de l'offre de logement, est notamment plus marquée depuis 2011, date à laquelle la production de logements neufs est passée durablement en-dessous du seuil de 100 logements par an.

Tableau n° 26 : Evolution des mises en chantier de logements

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre de logements mis en chantier	120	206	193	151	56	49	92	47

Source : DIS

Or, et afin d'assurer la viabilité d'exploitation du parc locatif - notamment par l'arrêt de son vieillissement - il faudrait, à équivalents logements constants, que le taux de mise en chantier annuel atteigne 200 logements (pour une durée de vie théorique moyenne retenue de 60 ans). Cependant, et pour ne reprendre que les deux dernières années d'exploitation, les mises en chantier de logements neufs n'ont été respectivement que de 92 et 47.

Le nombre de mise en chantier apparaît faible au regard des engagements souscrits par l'office dans le cadre de l'actuelle CUS. En effet, aux termes de cette convention, Tour(s) Habitat s'est engagé auprès des services de l'Etat à produire 360 logements sur la période 2011 à 2014 inclus. Or, n'auront été livrés par l'office, fin 2014, que 310 logements. Les livraisons prévues en 2015 (102 logements) et 2016 (111 logements) permettront d'atteindre l'objectif de la CUS de 520 logements sur 6 années. Cet objectif est cependant très nettement inférieur à un renouvellement naturel du parc sur 60 ans comme indiqué ci-dessus.

Si l'analyse financière prévisionnelle établie par l'office à l'échéance 2022 évoque une marge d'autofinancement courant systématiquement bénéficiaire sur la décennie 2013-2022, cette projection ne prend pas assez la mesure de l'évolution physique du patrimoine de l'office. Même en intégrant l'hypothèse retenue par l'office d'une production de 80 logements neufs par an, les projections réalisées par l'office ne prennent pas en compte le fait que, dans le même temps, l'âge moyen du patrimoine passera de 41 à 44,5 années, voire 47,5 années.

Ce vieillissement du patrimoine se traduit notamment par la performance thermique moyenne des logements de l'office, qui est inférieure à celle des autres offices nationaux. Tour(s) Habitat compte ainsi 72 % de logements dont la consommation énergétique est

supérieure à 150 Kwh/m2/an (classement énergétique D et moins performant) contre 58 % au niveau national (données INSEE).

Concernant ce type de charge locative, les dépenses énergétiques pour un locataire habitant un logement thermiquement vertueux (étiquette A) et un logement dont la consommation est supérieure à 150 Kwh/m2/an (étiquette D) sont multipliées par 3, soit une dépense annuelle moyenne de 250 € par an dans le premier cas contre 750 € par an dans le second.

L'Office a lancé courant 2013, un audit énergétique, dont les conclusions ont été dévoilées au 3eme trimestre 2014. Ce rapport, établi par le Bureau d'Etudes Techniques Alterea, sur l'ensemble du patrimoine, fait apparaître un bilan des consommations en énergie primaire global (CEP) de 152kwh/m2/an suivant la méthode Th Ce Ex qui comprend 5 usages (chauffage, ECS, éclairage, auxiliaires de chauffage, ventilation).

Selon l'office, cet audit énergétique va permettre d'établir un véritable Plan Stratégique Environnemental, grâce à une analyse plus fine des travaux à réaliser et de leur impact sur le classement énergétique.

Au final, si l'office ne se trouve pas en zone tendue pour les besoins en logements nouveaux au regard des critères définis par le Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, la relative aisance financière dans laquelle se trouve l'office devrait lui permettre de mener une politique plus ambitieuse en termes de réhabilitation de son parc.

La recherche d'une plus grande éco-performance de celui-ci pourrait notamment être encouragée conformément aux objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement.

La chambre recommande à l'office de Tours de poursuivre à un rythme soutenu la rénovation thermique de ses logements afin de diminuer les charges locatives et d'anticiper sur les exigences environnementales prévues dans le cadre de la loi sur la transition énergétique.

4. LA ZAC DE MONCONSEIL

La ZAC de Monconseil est une opération importante d'urbanisme pour l'office qui lui a permis d'affirmer et d'améliorer ses capacités d'aménageur. Cette opération, longtemps différée, est examinée depuis sa genèse – la convention de concession d'aménagement – jusqu'à son achèvement prévu en 2018, y compris les modifications notamment en terme de densification et d'aménagements publics complémentaires. La stratégie d'achat, la commercialisation des lots et le bilan d'exploitation de la ZAC complètent cette analyse

4.1. UNE IMPORTANTE OPERATION D'URBANISME

Selon l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme, les zones d'aménagement concerté sont : « des zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés ».

Une zone d'aménagement concerté (ZAC) permet donc de mettre en œuvre une procédure adaptée favorisant le pilotage de nouveaux projets d'urbanisation mais aussi, de manière complémentaire, de restructurer profondément des zones foncières sous-utilisées ou laissées en friches. Une ZAC permet donc d'initier une opération d'aménagement d'envergure tout en favorisant une réflexion globale sur les équipements nécessaires à cette zone. Son instauration facilite enfin le financement des opérations projetées en substituant à la taxe d'aménagement, un régime de participation contractuellement établi. Conformément à l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme, les contributions demandées à l'aménageur seront ainsi strictement limitées au seul coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins futurs des habitants de la zone.

Au regard de ces critères, la zone d'aménagement concertée dite de « Monconseil » apparaît comme une opération de grande ampleur confiée à l'OPH Tour(s) Habitat par la municipalité de Tours. En l'espèce, il s'agissait pour la ville de piloter l'aménagement d'une zone urbaine de près de 20 hectares, en partie enclavée entre plusieurs lotissements préexistants au nord de l'agglomération.

Un tel programme d'aménagement était donc de nature à renforcer la continuité et l'intégration urbaine d'un espace jusqu'à présent peu mis en valeur. La densité de l'habitat y était effectivement très faible du fait de l'absence d'aménagement de plusieurs parcelles restées à l'état de terrains vagues, et ce, malgré la proximité relative avec le centre-ville distant de seulement trois kilomètres.

Ainsi, avant le lancement des travaux d'aménagement, la zone concernée comptabilisait, un peu moins de 600 habitants, contre une population totale attendue - après livraison définitive de la ZAC Monconseil en 2018 – de l'ordre de 3 000 habitants.

Figure 3 : Plan d'intégration de la ZAC Monconseil dans l'agglomération tourangelle



Enfin, l'inauguration, dès septembre 2013, d'une ligne de tramway reliant les quartiers sud aux quartiers nord de l'agglomération tourangelle, a également permis une meilleure desserte de la ZAC Monconseil en garantissant aux populations résidant sur le site une solution de mobilité pleinement fonctionnelle.

En termes de phasage, l'aménagement de la ZAC devait s'opérer en deux temps, avec une première programmation initiale consacrée à la viabilisation et à l'équipement de la zone, phase lors de laquelle l'OPH de Tour(s) Habitat et la ville de Tours sont intervenus conjointement, en qualité de maître d'œuvre.

Tableau n° 27 : Répartition des travaux par maître d'œuvre

Travaux de viabilisation et d'équipement public	Maîtrise d'œuvre assurée par :
Voiries	OPH Tour(s) Habitat
Eclairage public	OPH Tour(s) Habitat
Structure petite enfance	Ville de Tours
Assainissement et alimentation en eau potable	OPH Tour(s) Habitat
Génie civil gaz, électricité et télécommunications	OPH Tour(s) Habitat
Halle sportive	Ville de Tours
Jardin principal, place centrale et parkings de proximité	OPH Tour(s) Habitat
EHPAD	Ville de Tours

Source : Dossier ZAC Monconseil

Une seconde phase – actuellement en cours d'exécution - consiste à confier la réalisation des différents programmes immobiliers à des entrepreneurs privés ou semi-publics, l'OPH jouant un rôle prépondérant dans cette seconde période programmatique. Celui-ci a, en effet, assuré la maîtrise d'œuvre, fin 2012, d'un peu plus de 37 % des logements concernés. Enfin, cette étape de réalisation immobilière *stricto sensu*, ne fait pas partie de la concession d'aménagement confiée à l'OPH, laquelle ne prévoyait que l'allotissement des terrains viabilisés.

4.2. LES PRINCIPAUX TERMES DE LA CONVENTION DE CONCESSION D'AMENAGEMENT

Dès le 8 juillet 1985, la ville de Tours et l'OPAC de Tours ont conclu une pré-convention à l'effet de déléguer à ce dernier l'ensemble des travaux d'ingénierie technique. Les études foncières préparatoires, les études d'impact ainsi que l'ensemble des projections de voirie et réseaux divers furent, à cette occasion, confiées au concessionnaire. Enfin, cette convention prévoyait également de confier à l'office l'ensemble du portage foncier. A ce titre, l'OPH fut mandaté pour procéder, d'une part, à l'acquisition des différents terrains nécessaires à la création de la ZAC, d'autre part, à leur viabilisation et, enfin, à leur commercialisation auprès des différents opérateurs du secteur de la construction.

Concernant, cette fois-ci, les conditions du portage financier, l'article 16.2 de la convention de concession disposait que l'aménageur pouvait contracter tous emprunts et avances

nécessaires au financement provisoire de l'opération, et ce, « *dans des conditions de nature à préserver au maximum les intérêts du concédant et en accord avec lui* ». Une disposition dont fera usage l'OPH comme il est précisé ci-après.

Conclue dès 1985 - soit vingt ans avant le commencement effectif des travaux d'aménagement - il s'est rapidement avéré nécessaire de mettre à jour les termes de cette convention antérieure au traité de concession. Un avenant a donc été signé, le 15 juillet 2005, afin de tenir compte des nécessaires évolutions techniques et administratives survenues pendant les deux décennies où le projet fut en dormance. Cet avenant prévoyait, notamment, une actualisation de la rémunération du concessionnaire à hauteur de 416 812 €.

Enfin, en 2006, la convention portant concession d'aménagement proprement dite fut signée fixant la durée initiale de la concession à dix ans, soit jusqu'au 15 juillet 2015 ; échéance bien entendu prorogeable en tant que de besoin par les parties.

4.3. UN PROJET LONGTEMPS DIFFERE

Le projet d'aménagement de la ZAC Monconseil procède d'une longue phase d'analyse dont la genèse trouve ses origines au milieu des années 80. En effet, c'est par une délibération du conseil municipal de Tours en date du 25 septembre 1984, et subséquemment par un arrêté préfectoral du 26 novembre 1985, que la ZAC fut initialement créée.

Suite à des choix politiques divergents, ce projet sera néanmoins ajourné à plusieurs reprises, jusqu'à une période récente. Il faudra, en effet, attendre l'année 2005 pour qu'une nouvelle impulsion soit donnée à ce projet qui alors seulement entrera réellement dans sa phase d'exécution opérationnelle.

Entre les premières acquisitions rendues nécessaires pour la constitution préalable d'une réserve foncière, au début des années 80, et la livraison définitive de la dernière tranche prévue pour l'horizon 2017/2018, c'est donc une période de plus de 37 années qui se sera écoulée.

Une gestion « temporelle » du projet qui n'aura pas été sans incidence pour l'office, dans la mesure où celui-ci a mobilisé, dès le début des années 80, des fonds importants en vue d'acquérir des terrains qui, *in fine*, resteront en stock, et ce, sans qu'aucune autre possibilité d'affectation ou de valorisation ne soit possible. L'office a donc ainsi neutralisé pendant de longues années ses capitaux propres à hauteur de 3,2 millions d'euros.

A l'occasion du transfert, en 2006, des biens fonciers acquis par l'office vers le budget annexe de la concession d'aménagement, une actualisation des prix de ceux-ci a été rendue nécessaire. Il s'agissait notamment de déterminer, avec une plus grande sincérité, la valeur vénale des terrains destinés à être cédés aux opérateurs en charge de la réalisation des différents programmes immobiliers.

Tableau n° 28 : Actualisation des prix des parcelles

Opérations sous portage financier de l'OPH	Prix d'achat	Prix actualisés en référence au taux du livret A
Parcelles	2 672 557,04 €	4 373 949,87 €
Dépenses diverses engagées	275 709,74 €	383 945,46 €
Taxes foncières sur les propriétés non bâties	319 959,00 €	366 052,49 €
Total général	3 268 225,78 €	5 123 947,82 €
Coût foncier au m²	18,54 €	29,07 €
Montant net de l'actualisation	-	1 855 722,04 €

Actualisation exprimée en % par rapport au coût historique d'achat		69 %
--	--	------

Source : Dossier ZAC Monconseil

En l'occurrence, l'office ayant opté pour une actualisation par référence à l'évolution du taux du livret A, le prix actualisé des différentes opérations de portage financier n'a entraîné une valorisation nette des acquisitions foncières que de l'ordre de 69 % par rapport au coût historique d'achat.

Enfin, concernant les acquisitions postérieures au 31 décembre 2005, celles-ci ont été directement prises en charge par le budget annexe de la concession d'aménagement et, par ailleurs, considération prise de leur courte immobilisation au bilan de la ZAC, elles n'ont pas fait l'objet d'une actualisation.

4.4. LA STRATEGIE D'ACHAT MIS EN ŒUVRE PAR LE CONCESSIONNAIRE

Afin de permettre à la ZAC Monconseil d'être parfaitement intégrée dans le tissu urbain préexistant et pour, en outre, mieux répondre aux divers ajustements dont celle-ci a fait l'objet, le concessionnaire a été amené à procéder à l'acquisition de biens immobiliers complémentaires (terrains et maisons) qui sont donc venus s'ajouter aux réserves foncières déjà constituées.

Tableau n° 29 : Acquisitions foncières complémentaires réalisées par l'OPH

	Evaluation France Domaine	Prix d'achat effectif	Variation (%)	Observations
Terrain de M. et Mme S.	195 500 €	215 000 €	10,23%	Négociations confiées à un office notarial (honoraires en sus : 19.500 €)
Maison de Mme O.	205 000 €	215 000 €	5%	
Maison de Mme L.	210 000 €	250 000 €	19,04%	
Maison de M. F.	195 500 €	205 000 €	4,76%	
Terrain de M. et Mme I.	267 000 €	412 239 €	54,40%	Cession contre livraison de 2 pavillons

Source : Dossier Zac Monconseil

Un examen rétrospectif de la politique d'acquisition menée par l'office, fait apparaître que celui-ci a, de manière globale, réalisé ces transactions immobilières à des conditions tarifaires équilibrées, et en tout cas, assez proches des estimations réalisées par les services de France Domaine.

Le tableau reproduit ci-dessus révèle qu'une seule opération a, finalement, connu un dénouement défavorable engendrant un surcoût à terminaison de l'ordre de 54 % pour l'OPH. En l'espèce, il s'agissait d'acquérir un terrain dont le prix de transaction initial fut fixé, par France Domaine, à 267 500 €. En contrepartie de cette cession, le propriétaire obtint de l'office, la livraison de deux pavillons (de type T4) pour lesquels l'OPH accepta de se porter maître d'œuvre. Toutefois, l'édification des deux pavillons ayant rencontré des difficultés d'ordre notamment géotechniques, un renchérissement important du coût de leur construction se produisit, le prix de leur construction atteignant ainsi 412 239 €. Toutefois, ce surcoût sera atténué par la prise en considération de la destination finale des terrains. Ceux-ci ayant, en effet, été dédiés à la construction d'un édifice à forte densité en termes d'occupation du sol (il s'agissait en l'occurrence d'un foyer d'hébergement pour adultes handicapés de 41 chambres), il apparaît que la charge foncière exprimée en mètre-carré reste finalement comprise dans des valeurs modérées. Ainsi, une fois exprimée en mètre carré de surface hors œuvre nette (m² SHON), cette opération dégage un coût net de 176 €/m² SHON au lieu de 160 €/m² comme initialement prévu. Soit, finalement, un renchérissement limité à 10 % du prix initial.

4.5. LA COMMERCIALISATION DES LOTS PAR LE CONCESSIONNAIRE

Un examen des lots commercialisés, au 15 septembre 2012, permet de dégager des éléments d'analyse sur les plus ou moins-values de l'opération.

A titre indicatif, en 2008, sur le territoire de l'agglomération tourangelles, le prix du terrain à bâtir s'est établi, selon les données du Commissariat général au développement durable, à 82,60 € Ttc/m². La ville de Tours figurant ainsi parmi les 60 villes les plus chères de France. Toutes choses égales par ailleurs, et notamment le mode de négociation, la largeur de façade, l'éloignement du terrain du centre de l'aire urbaine ou encore la densité de population de l'aire urbaine, un terrain viabilisé se vend en moyenne sur l'agglomération (toujours selon les mêmes estimations du Commissariat général au développement durable), 49 % plus cher au mètre carré qu'un terrain non viabilisé. Cette donnée, une fois transposée à la ZAC Monconseil, permet d'établir un prix d'équilibre financier moyen avoisinant les 123 € Ttc/m² de SHON.

Tableau n° 30 : Commercialisations des lots

Acquéreurs	Surface (m ²)	Prix Ttc/m ² SHON	Prix Ttc	Coût de revient moyen du terrain viabilisé (123€/m ² Ttc)	Plus/moins-value
CCAS de Tours (EHPAD)	5 114	92,83 €	474 750 €	- 30,17 €	- 154 298,76 €
OPH de Tours	14 699	168,80 €	2 481 120 €	45,80 €	673 194,88 €
Ville de Tours (gymnase)	2 960	98,24 €	290 784 €	- 24,76 €	- 73 282,06 €
Société Marignan (opérateur privé)	4 360	209,90 €	915 188 €	86,90 €	378 901,09 €
Société Icade (opérateur privé)	5 548	195,42 €	1 084 174 €	72,42 €	401 771,97 €
Société Infinim (opérateur privé)	3 775	171,09 €	645 840 €	48,09 €	181 531,03 €
Société Bouygues (opérateur privé)	4 315	197,63 €	852 733 €	74,63 €	322 021,63 €
Société Tours promotions (op privé)	6 901	189,90 €	1 310 409 €	66,90 €	461 644,88 €
Total général	47 671		8 054 998 €		2 191 484,66 €

Source : Dossier ZAC Monconseil

Il peut être relevé à la lecture du tableau reproduit ci-dessus, que seuls deux lots ont généré une moins-value pour l'OPH, avec une perte cumulée de 227 580,79 €. Concernant ces deux lots, il s'agissait sans doute là de permettre au Centre communal d'action sociale de Tours et à la municipalité de Tours de réaliser leurs équipements - un gymnase et un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes – à des conditions plus avantageuses que ne l'auraient permis les termes du marché foncier tourangeau. Toutefois, il convient de relever que cette perte de recette s'est trouvée largement compensée par les gains dégagés à la faveur des autres transactions. Au total, on peut même évaluer le profit du concessionnaire à presque 2,2 millions d'euros, étant signalé que le lot acquis par l'OPH lui-même, a participé à ce résultat bénéficiaire pour un montant total de 673 194,88 €.

4.6. LA COMPLEMENTARITE FONCTIONNELLE DE LA ZAC MONCONSEIL

Initialement, la ZAC projetée avait été définie comme un nouvel espace urbain caractérisé par « une grande complémentarité fonctionnelle ». A vocation essentiellement résidentielle du fait de la création de 1 014 logements labélisés « Habitat et Environnement » et répartis en 50 000 m² d'habitat collectif, 20 000 m² d'habitat intermédiaire et 15 000 m² d'habitat individuel, le projet initial de la ZAC Monconseil a été amendé afin d'accroître sa complémentarité fonctionnelle.

Ainsi, par une délibération du 21 mars 2005, le conseil municipal de Tours a décidé de modifier substantiellement le projet de la ZAC en y intégrant une zone d'activité économique constituée, d'une part, de services marchands de proximité sur 1 500 m² et d'autre part, d'activités tertiaires, avec notamment l'aménagement de 1 400 m² d'espace de bureaux.

Une diversification d'usage du foncier qui vient s'ajouter aux autres équipements publics déjà programmés sur le site et, notamment, une structure d'accueil pour la petite enfance de 600 m², un établissement d'hébergement pour personnes adultes dépendantes de 4 350 m², une halle sportive de 2 700 m² et, enfin, un jardin public de 10 200 m².

Concernant la nature de l'offre résidentielle, le choix d'une mixité sociale équilibrée avait été arrêté. Une quote-part d'un tiers des nouveaux logements devait donc être vouée à satisfaire la demande locative tandis que les deux tiers restants devaient être proposés à l'accession à la propriété.

Un objectif que la municipalité de Tours s'est efforcée de poursuivre malgré une très nette dégradation, à partir de 2008, de la situation macro-économique nationale, laquelle a fortement impacté le secteur de la construction immobilière privée. Dans ce contexte conjoncturel difficile, le risque majeur consistant à faire évoluer la quote-part (1/3 de locatif et 2/3 d'accession) vers plus de locatif, notamment grâce à l'interventionnisme accru de l'OPH de Tours - qui serait ainsi venu solvabiliser l'opération - a cependant pu être évité. La volonté de la municipalité de Tours en faveur d'un projet à forte homogénéité sociale a donc été strictement respectée par le concessionnaire. Toutefois, ce refus d'infléchir le programme initial n'a pas été sans incidence sur les paramètres économiques et financiers de cette opération. Il convient, en premier lieu, de relever qu'il a été sursis à l'aménagement de plusieurs lots afin de permettre l'écoulement du stock de terrains qui s'était constitué au cours des exercices 2009, 2010 et 2011, suite aux méventes enregistrées.

Cet élément de conjoncture associé au fait que la ville de Tours a refusé les appels de fonds que lui a adressé l'OPH - notamment sous la forme du versement d'une première avance - a contraint l'aménageur à souscrire un nouvel emprunt d'un million d'euros. Une nouvelle ligne de crédits qui a notamment permis à l'office de faire face aux échéances financières figurant dans le plan de trésorerie 2013 et qui est donc venu s'ajouter au prêt de 4,8 millions d'euros initialement souscrit auprès de la Caisse des dépôts et consignations afin de couvrir les besoins de trésorerie de la ZAC.

4.7. LE BILAN D'EXPLOITATION DE LA CONCESSION D'AMENAGEMENT DE LA ZAC MONCONSEIL

Le bilan d'exploitation de la ZAC fait apparaître une augmentation du budget par rapport à la prévision de 44 %. La densification de la ZAC et l'augmentation consécutive des travaux ont été équilibrées par une augmentation du produit des ventes de foncier.

Tableau n° 31 : Bilan d'exploitation

CHARGES			
	Budget prévisionnel initial	Réalizations budgétaires au 15/09/2012	Variation
Travaux d'aménagement	6 685 918 €	10 065 748 €	51 %
Acquisitions foncières et frais annexes	5 106 435 €	7 792 153 €	53 %
Honoraires	818 004 €	1 060 620 €	30 %
Actualisation - Révision	575 353 €	695 456 €	21 %
Négociation et gestion des ventes	367 596 €	622 356 €	69 %
Mission de liquidation	210 257 €	319 811 €	52 %
Frais financiers	1 051 805 €	950 000 €	-10 %
Gestion administrative	557 104 €	692 614 €	24 %
Autres charges générales	609 826 €	839 791 €	38 %
Total général	15 982 298 €	23 038 549 €	44 %
PRODUITS			
	Budget prévisionnel initial	Réalizations budgétaires au 15/09/2012	Variation
Ventes foncières pour construction de logements	12 472 000 €	19 178 140 €	54 %
Autres ventes foncières	750 000 €	728 337 €	-3 %
Participation de la ville de Tours	2 392 702 €	2 851 116 €	19 %
Autres produits divers		280 957 €	

Négociation et gestion des ventes	367 596 €	622 356 €	69 %
Total général	15 982 298 €	23 038 549 €	44 %

Source : plan global de trésorerie dossier Zac Monconseil

Initialement évalué par la convention de concession à 5,1 millions d'euros, le coût des acquisitions foncières et frais annexes va finalement connaître une augmentation de plus de 53 % par rapport au budget initial. Une charge importante qui résultera pour majeure partie de la volonté imposée par la ville de Tours à son concessionnaire d'acquérir des biens immobiliers qui, bien que situés en dehors du périmètre de la ZAC, seront néanmoins imputés au bilan de cette dernière. En l'espèce, il s'agira pour l'office de procéder à l'acquisition de quatre maisons et terrains supplémentaires, opération qui viendra majorer le budget de la ZAC de plus d'un million d'euros.

D'autres dépenses imprévues viendront également dégrader l'équilibre financier de l'opération. C'est ainsi que 900 000 € supplémentaires ont dû être dégagés, dès l'exercice 2007, pour pouvoir abonder le poste des dépenses relatives aux fouilles archéologiques. Pourtant, en 2006, lors de la validation du bilan prévisionnel de la ZAC, une dotation de 57 000 € avait été provisionnée à cet effet. Une réservation de crédits qui, à l'époque, s'appuyait sur un échange entre les services de la DRAC et de l'OPH de Tours aux termes duquel, la ZAC avait été qualifiée par la DRAC, de « *site ne présentant pas d'un intérêt archéologique manifeste* ». Ainsi, avisé de ce moindre intérêt scientifique, l'office n'avait pas considéré utile d'abonder ce compte de charges au-delà de la somme de 57 000 €. Une estimation qui se révélera toutefois rapidement insuffisante puisque, dès 2007, les services de l'Institut National de Recherches Archéologiques prescriront des fouilles complémentaires d'importance, ce qui amena alors, par anticipation, le concessionnaire à provisionner ce poste de dépenses à hauteur de 900 000 € supplémentaires, une dépense dont le taux de réalisation atteignait, fin 2012, 785 132 € HT.

L'importante augmentation de cette charge foncière sera toutefois compensée par un accroissement tout aussi significatif des recettes foncières. Dans le cadre de la ZAC Monconseil, la surface hors œuvre nette commercialisable a, en effet, été augmentée, en 2010, de 18 255 m² par rapport aux projections initiales. Cette variation positive explique en grande partie la forte augmentation du produit issu des ventes foncières qui a ainsi crû de 4 917 852 € entre 2006 et 2012. Enfin, la revalorisation du prix moyen pondéré de vente du mètre carré a permis également d'accroître sensiblement les produits fonciers de la ZAC. Lors de l'élaboration du budget initial de la concession, il avait été, en effet, retenu un prix moyen de vente de 160 € HT/m². Or, au 15 septembre 2012, le prix moyen des ventes atteignait les 169 € HT/m².

Au final, l'équilibre général de l'opération d'aménagement de la ZAC Monconseil n'a pas été bouleversé. Si, en effet, le projet de budget initial de la zone, arrêté en 2006, avait prévu une dépense totale de 15 982 298 € et que celle-ci s'est trouvée portée, au 15 septembre 2012, à 23 038 549 €, ce différentiel de réalisation n'a toutefois pas obéré l'opération considérée dans sa globalité. Les opérations de cessions foncières se sont, en effet, révélées plus lucratives que prévues grâce notamment à une nette augmentation de la surface commercialisée (rendue elle-même possible grâce à la densification accrue de la zone constructible) mais aussi grâce à la bonne tenue des prix du marché local. Sur la période 2006 à 2012, le produit dégagé des ventes était ainsi en augmentation de 54 %, soit un complément net de recette de l'ordre de 6 706 140 €. L'équilibre global de l'opération ne sera néanmoins obtenu que grâce à un engagement plus important du partenaire de l'OPH, la ville de Tours. En effet, alors que la participation de la municipalité devait se limiter à 2 392 702 €, celle-ci fut portée, au 15 septembre 2012, à 2 851 116 €, ce qui représente une hausse de 19 %.

Pour conclure, fin 2012, la concession de la ZAC Monconseil était parvenue à traverser la crise du secteur de la construction et de la promotion immobilière sans affres. Les risques

inhérents à l'activité d'aménageur ont donc été relativement bien maîtrisés par l'office qui a su anticiper, avec empirisme, les différents aléas techniques et conjoncturels propres à ce secteur. Cette analyse qu'il conviendra néanmoins de tempérer dans la mesure où l'opération globale d'aménagement de la ZAC Monconseil n'est pas encore arrivée à son parfait achèvement - celui-ci n'étant prévu qu'à l'horizon 2017-2018.

ANNEXE : PROCÉDURE

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières (articles L. 243-1 à L. 243-6) :

Objet	Dates	Destinataire(s)	Date(s) de réception de la (des) réponse(s) éventuelle(s)
Envoi lettres d'ouverture de contrôle	11/12/2012	Monsieur GERMAIN, président du conseil d'administration Monsieur LOUBET, ordonnateur	
Changement de magistrat instructeur : M. PLATZER en remplacement de M. VOLPETTE	25/08/2014		
Entretien de fin de contrôle	04/11/2014	Monsieur LOUBET, ordonnateur	
Délibéré de la chambre sur les observations provisoires	19/12/2014		
Notification du rapport d'observations provisoires (ROP)	23/02/2015	Monsieur Didier LOUBET	17/04/2015
Délibéré de la chambre sur les observations définitives	26/06/2015		
Notification du rapport d'observations définitives (ROD1)	10/07/2015	Monsieur SIMON, ordonnateur (par intérim) Monsieur LOUBET, ancien ordonnateur	



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes du Centre, Limousin
www.ccomptes.fr/centre-limousin

Chambre régionale des comptes du Centre, Limousin

15 rue d'Escures

BP 2425

45032 Orléans Cedex 1

Tél. : 02 38 78 96 00

www.ccomptes.fr/centre-limousin