



Chambre régionale des comptes
d'Aquitaine, Poitou-Charentes

Le Président,

Bordeaux, le 06/09/2012

Ch.R/OPH /ROD II/Gironde Habitat

Madame la Directrice Générale,

Par lettre du 3 février 2011, vous avez été informée que la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine allait procéder à l'examen de la gestion de 2005, jusqu'à la période la plus récente de l'Office public de l'habitat Gironde Habitat. A l'issue de cette vérification, l'entretien préalable avec le conseiller-rapporteur, prévu par les articles L. 243-1 et R. 241-8 du code des juridictions financières, a eu lieu le 26 septembre 2011.

Je vous ai fait connaître par lettre du 27 décembre 2011 les observations retenues à titre provisoire par la chambre lors de sa séance du 16 novembre 2011 en vous priant d'y répondre dans le délai de deux mois. Vous avez demandé un délai supplémentaire jusqu'au 23 mars 2012 qui vous a été accordé. Vous avez répondu par courrier du 23 mars 2012.

Après avoir examiné le contenu de votre réponse, la chambre a arrêté au cours de sa séance du 14 juin 2012 les observations définitives qui vous ont été notifiées le 27 juillet 2012.

Le délai légal d'un mois, imparti aux destinataires des observations définitives pour adresser leur éventuelle réponse à la chambre régionale des comptes étant expiré, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après, le rapport d'observations définitives de la chambre qui porte après une brève mention descriptive, sur les thèmes suivants :

- les suites du précédent contrôle,
- la gouvernance et l'organisation de l'office,
- le parc locatif,
- la gestion locative,
- la gestion des ressources humaines,
- la situation financière.

Madame Sigrid MONNIER
Directrice Générale de l'Office public de l'habitat
« Gironde Habitat »
40, rue d'Armagnac
33000 – BORDEAUX

Gironde Habitat avait été transformé en office public d'aménagement et de construction (OPAC) en 1996 et avait, depuis cette époque, opté pour la comptabilité commerciale. L'ordonnance n° 2007-137 du 1er février 2007 relative aux offices publics de l'habitat prise en application de la loi « engagement national pour le logement » du 13 juillet 2006, par son article 6, a substitué de plein droit, à compter du 3 février 2007, le nouveau statut d'Office public de l'habitat (OPH) aux OPHLM et aux OPAC préexistants. Ainsi, l'OPAC a été transformé en OPH se nommant « OPH Gironde Habitat ». En application de l'article L. 421-5 du code de la construction et de l'habitation, la compétence territoriale de l'OPH peut s'étendre à tout le département de la Gironde y compris aux départements limitrophes.

Fin 2010, l'office Gironde Habitat gère 13 480 logements et il emploie 273 salariés.

1 Les suites du précédent contrôle

Dans le cadre du précédent contrôle, la chambre avait adressé le 14 mars 2008 un rapport d'observations définitives à l'OPH Gironde Habitat qui portait sur la période 2002-2006. Le rapport a abordé différents thèmes qui n'ont pas fait l'objet de critiques particulières, tels que l'attribution des logements, la politique des loyers, la politique de logements, la politique immobilière.

La chambre a souhaité toutefois revenir sur deux points.

Tout d'abord, la chambre avait observé que la formation des résultats de l'office révélait, qu'au-delà des résultats provenant d'une exploitation maîtrisée, les moyens financiers étaient surtout apportés sur la période par les produits de la gestion financière et les opérations de cessions. Une conjoncture moins favorable à ces opérations pouvant se dessiner à court terme, un tel risque méritait d'être pris en compte dans la gestion de l'office.

En réponse à cette observation, l'office rappelle que le conseil d'administration et la direction générale ont pris acte des évolutions de conjoncture en présentant, chaque année, un budget prévoyant des résultats d'exploitation et en choisissant délibérément les hypothèses les plus défavorables en matière de produits financiers. Les produits de cession, quant à eux, ont été estimés en correspondance, avec le nombre de logements, dont la vente était prévue et en appliquant la plus-value moyenne constatée sur les années précédentes. Les objectifs de vente ont été révisés progressivement à la baisse et sont aujourd'hui situés autour de 80 logements par an, la politique de l'Etat en ce domaine ayant fortement incité les organismes HLM à vendre du patrimoine pour dégager les fonds propres nécessaires à la construction.

Au-delà de ces éléments de gestion prévisionnelle, l'analyse de la situation financière de l'office à laquelle la chambre a procédé et qui sera développée au chapitre 6 du présent rapport a permis de constater que les résultats d'exploitation qui représentaient 25,4 % du résultat global en 2006, représentent 61,3 % du résultat global en 2010.

Par ailleurs, la chambre avait attiré l'attention de l'office sur les risques encourus dans le cadre d'un contrat de swap engagé en 2007, pour un montant de 50 millions d'euros et une durée de 15 ans. Elle a souhaité connaître les mesures qui avaient été prises par l'office, suite à son observation. Après avoir fait appel à un cabinet conseil spécialisé, l'office a considéré que la sécurisation partielle de ce contrat, à chaque opportunité, constituait l'option la plus

sûre. Ainsi, l'office a pu limiter les risques pour partie, en procédant à la transformation de la formule payée par l'office à la banque Calyon qui est désormais calculée sur la base d'un taux fixe de 3,97 % et qui n'est donc plus soumis aux variations de taux. En revanche, l'OPH n'a pas reçu de propositions acceptables pour faire évoluer la formule versée par la banque Calyon à l'office qui est dépendant de l'écart entre deux taux (CMS¹ 20 ans et CMS 1 an).

La chambre tient à souligner à nouveau le caractère hors norme du multiplicateur appliqué à ce contrat, si l'on se réfère, par assimilation, à la « charte Gissler » conclue à l'initiative de l'Etat, entre les représentants des banques et les associations d'élus des collectivités territoriales. Toutefois, la chambre prend acte des mesures prises par l'office pour limiter les risques.

Enfin, la chambre vous recommande de développer l'information financière auprès du conseil d'administration, afin de lui permettre de se prononcer en toute connaissance de cause sur de tels contrats.

2 La gouvernance et l'organisation des services

La chambre constate que l'office n'avait pas rempli ses obligations légales, découlant de l'article 1^{er} de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée, relative à la transparence financière de la vie politique. En effet, dans le délai de deux mois de la prise de fonction de la Directrice générale et du Président du conseil d'administration, il n'a pas été adressé de déclaration de situation patrimoniale à la commission prévue par l'article 3 de la loi précitée. Toutefois, ces déclarations sont intervenues en septembre 2011.

Dans le domaine de la gouvernance, l'OPH Gironde Habitat a mis en place une série de comités, tant au niveau du conseil d'administration (comité stratégique et comité de réflexion) que de la direction générale (comité patrimoine, comité stratégique informatique, comité d'études-cadre projet...).

La chambre a pu également constater que, dès 2003, l'office avait arrêté des orientations stratégiques qui fixaient un objectif de production de 400 logements nets par an. Ces objectifs ont été confirmés et complétés par une délibération du 5 octobre 2007 qui prévoyait d'atteindre un volume de 15 500 logements d'ici 2015. Le 27 octobre 2010, le conseil d'administration a réaffirmé un objectif de production de 400 logements nets par an pour la période 2009-2015. La chambre s'est assuré que ces objectifs avaient bien été respectés entre 2006 et 2011.

Par ailleurs, en application des articles L. 411-9 et R. 445-2-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH), le conseil d'administration a validé le 22 juin 2010 le plan stratégique du patrimoine (PSP). Après une analyse qualitative du point de vue technique, locatif et énergétique, le plan prévoit un montant de travaux (investissement et fonctionnement) de 123 M€ entre 2010 et 2019, soit 12 M€ par an. Il est intéressant de noter que les travaux de réhabilitation liés aux économies d'énergie devraient s'élever à 12,5 M€ sur l'ensemble de la période.

¹ Constant maturity swap

Enfin, la chambre a constaté que l'OPH Gironde Habitat a conclu le 30 juin 2011 avec le Préfet de la Gironde, une convention d'utilité sociale (CUS) conformément à la loi du 25 mars 2009 sur la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. La chambre prend acte de l'existence des documents réglementaires et note que la CUS comporte un certain nombre d'objectifs quantitatifs (70), ce qui n'est pas le cas du PSP.

Par ailleurs, dans le cadre de l'organisation de l'office, et au vu de son organigramme il a pu être observé l'existence d'un contrôle interne rattaché au service comptabilité dépendant de la direction financière et chargé, depuis un an, des contrôles sur le patrimoine et les bâtiments, à la demande de la Directrice générale. De même, un contrôle de gestion (et quittance) est également rattaché à la direction financière et a une mission de contrôle budgétaire. Cette situation n'est pas satisfaisante. La directrice générale a toutefois indiqué que les fonctions de contrôle interne vont être séparées de la fonction financière. Par ailleurs, le contrôle de gestion sera rattaché à la directrice générale et devrait être à l'avenir étoffé. La chambre retient de votre réponse qu'un contrôleur de gestion vient d'être recruté.

La chambre prend acte de cette évolution qui permettra ainsi, à l'office de disposer d'outils modernes de gestion indispensables, compte tenu du nombre de logements gérés. Elle vous recommande de définir, de manière précise, les fonctions de contrôleur de gestion et de contrôleur interne, afin de couvrir non seulement le cœur du métier, mais aussi les fonctions de gestion courante.

Enfin, la chambre a constaté l'existence d'un guide des procédures comprenant 129 fiches qui décrivent les processus et les sous-processus par services. L'examen des fiches de procédure montre que ce guide est dans l'ensemble satisfaisant. Toutefois, il est recommandé de veiller à mettre à jour régulièrement l'ensemble de ces fiches, certaines datant de 1999 et d'en indiquer systématiquement la date de rédaction et de révision. La chambre vous suggère également de mettre en place un comité des méthodes, afin de suivre l'évolution du guide des procédures.

3 Le parc locatif

Le parc de logements locatifs de l'OPH Gironde Habitat qui s'établissait à 12 102 logements au 31 décembre 2006, a progressé de 11 % sur la période contrôlée puisqu'il atteint 13 480 logements en 2010. En 2011, il devrait compter 14 105 logements. Le parc n'est pas très ancien, l'âge moyen du patrimoine est de 21 ans et 42 % de ce patrimoine date de moins de 15 ans.

La chambre a également relevé que sur la période 2006-2010, l'OPH n'a connu que très peu de réhabilitations (22 logements en 2007). En revanche, 380 logements ont été réhabilités en 2011.

Enfin, la chambre s'est intéressée aux cessions de logements qui ont été au nombre de 466 entre 2006 et 2010. A partir des cessions réalisées en 2010 (66 ventes), la chambre a voulu s'assurer que ces ventes ont été réalisées conformément à la réglementation (articles L. 443 15-6 et R. 443-10 à R. 443-22 du CCH) et que l'OPH a bien respecté les plafonds de ressources applicables aux acquéreurs conformément à l'arrêté du 26 juillet 2007. L'analyse des cessions de l'année 2010 a démontré que celles-ci s'avéraient être conformes à la réglementation et qu'elles s'inscrivaient bien dans la politique de cession définie par

l'office. La quasi-totalité des ventes a été opérée pour un prix n'étant pas inférieur ou supérieur de 35 % à l'estimation de France Domaine². La chambre a néanmoins relevé qu'une vente a excédé de 47 % l'estimation de France Domaine. L'office reconnaît qu'il s'agit bien d'une erreur sur l'estimation du prix de vente. Toutefois, la chambre prend acte que le service en charge des cessions a été récemment restructuré et que des procédures de contrôle des prix de vente, par rapport aux estimations des domaines, ont été mises en place permettant d'éviter, à l'avenir, ce genre d'erreurs.

4 La gestion locative

4.1 Les locataires

Il ressort de l'analyse des nouveaux entrants que ceux-ci remplissent les conditions de ressources requises pour obtenir un logement. Ainsi, sur un total de 1 791 locataires nouveaux entrants, 79,5 % ont des ressources inférieures au plafond PLUS³, 90,21 % sont en-dessous des plafonds PLS⁴. Il est également à noter, qu'en 2010, 247 locataires étaient bénéficiaires du FSL⁵, 756 d'un Locapass et 113 de garanties privées. Enfin, il a été constaté une montée en puissance de la procédure DALO⁶, puisque les locataires concernés étaient 4 en 2008, ils sont désormais 26 en 2010.

4.2 Les modalités de recouvrement des loyers

Les loyers sont appelés et encaissés mensuellement, par prélèvements, chèques, espèces, mandats chèques ou virements. Une majorité des locataires (76,37 %) utilise le prélèvement automatique, ce qui représente à l'année un montant de 35,3 M€, sur un montant total de recettes de loyer de 56 M€. Une procédure a été mise en place en 2005 et modifiée en 2010, au sujet du traitement des contentieux. Elle fait l'objet de fiches de procédure très détaillées. Il a été noté également que l'OPH Gironde Habitat était signataire en 2008, de la charte des expulsions cosignée par le Préfet de la Gironde et d'autres organismes HLM du département permettant d'agir, le plus en amont possible, pour éviter la constitution d'une dette trop lourde. Cela doit permettre aussi la recherche de solutions amiables et d'accompagner les locataires dans la phase assignation, après jugement, et de rechercher en priorité les solutions permettant le maintien dans les lieux.

Au 31 décembre 2009, l'office avait 291 ménages en situation d'impayés qui bénéficiaient tous d'un accompagnement spécifique et personnalisé. L'office a en effet mis en place un dispositif de détection des impayés, dans les 9 agences de proximité, ce qui permet de les traiter très en amont.

La chambre s'est assurée que la procédure précontentieuse et contentieuse respectait bien les principes de la charte.

² France Domaine est un service de la direction générale des finances publiques, rattaché directement au directeur général. Ses missions sont définies par l'article 2 du décret n° 2008-310 du 3 avril 2008.

³ Prêt locatif à usage social

⁴ Prêt locatif social

⁵ Fonds de solidarité pour le logement

⁶ Droit au logement opposable

4.3 Les impayés

Les impayés de l'exercice sont en augmentation sur la période (268 927 € en 2006 et 533 561 € en 2010). Ils ont peu évolué en pourcentage ; ainsi en 2010, ils représentent 0,84 % des produits des loyers (comptes 703 et 704) à comparer aux 0,54 % en 2006. Les impayés totaux (locataires présents et partis) ont également évolué à la hausse passant de 1,5 M€ en 2006 à 2 M€ en 2010. En pourcentage des loyers, ils représentent 3,74 % en 2010 contre 3,47 % en 2006. Concernant le coût des impayés⁷, l'OPH se situe en-dessous de la médiane des offices puisqu'il représente 0,4 % des loyers pour une médiane de 1,2 %, soit 16 € par logement pour une médiane de 40 €⁸.

Par ailleurs, la dotation aux provisions pour créances douteuses a augmenté de 20 % entre 2006 et 2010. Elle s'établit à 0,1 M€ en 2006 et à 0,3 M€ en 2010. La provision, quand à elle, augmente de 19,5 % entre 2006 et 2010 et s'établit à 1,75 M€. Le niveau de la dotation classe l'office Gironde Habitat au 15^{ème} rang sur 274 offices. La dotation représente 0,7 % des loyers contre une médiane de 1,4 % (DIS 2009).

4.4 La vacance

Le pourcentage de locaux vacants, supérieurs à 3 mois, de Gironde Habitat est inférieur à la médiane des offices, puisqu'il s'établit à 1,6 % en 2009 (contre 2,6 %). Les pertes de loyers des logements s'élèvent à 1,4 M€ en 2010 (1,4 M€ en 2006) dont 0,24 M€ pour les démolitions (0,5 M€ en 2006). Les pertes sont en diminution et représente 2,8 % des loyers en 2010 contre 3,3 % en 2006.

4.5 L'évolution des demandes

La chambre relève que le stock de demandes non satisfaites pour un délai supérieur à 12 mois s'est aggravé en 2010, puisqu'il est de 8 209 demandes alors qu'il n'était que de 6 717 demandes en 2006. Cette situation s'explique par le fait qu'au bout de 12 mois les demandes de logement non satisfaites doivent être renouvelées. La pression sur le logement social est telle, depuis quelques années, notamment dans l'agglomération bordelaise et sur le bassin d'Arcachon, que le nombre de personnes qui renouvellent leur demande est en hausse très nette. Or, si l'ancienneté de la demande est un critère pris en compte dans l'étude des dossiers, il ne figure pas parmi les critères d'attribution prioritaire. Enfin, parmi les demandes anciennes et renouvelées régulièrement, figurent notamment des demandes de confort concernant des personnes bien logées, mais souhaitant par exemple une maison individuelle.

La chambre vous recommande de mettre en place des statistiques permettant de connaître le stock des demandeurs nouveaux. Vous indiquez dans votre réponse qu'une analyse plus fine des demandeurs de logement est prévu et fera l'objet d'un examen par la commission de réflexion. La chambre prend acte de cette information.

⁷ Dotation à la provision pour créances douteuses (c/68174) + pertes sur créances irrécouvrables (c/654) – reprise à la provision pour créances douteuses (c/78174).

⁸ Dossier individuel de situation (DIS) 2009, dernière étude connue. Le DIS 2010 sera disponible fin d'année 2011.

4.6 L'attribution des logements

La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (article 117⁹) a prévu un nouveau dispositif d'enregistrement des demandes qui se substitue à l'actuelle application numéro unique. La réforme devant aboutir dans le délai de deux ans prévu par la loi. La première étape a consisté en la mise en place d'un formulaire unique CERFA¹⁰. Gironde Habitat a été amené à modifier les procédures existantes. En effet, depuis 2006, les demandes de logements étaient enregistrées, en simplifié, par le biais d'un formulaire sur le site internet de l'OPH, directement par le demandeur et par les professionnels de Gironde Habitat sur leur intranet. Une demande spécifique pour les étudiants était disponible sur internet. Une validation des demandes enregistrées sur internet était nécessaire afin de « déverser » les demandes dans le système informatique, cette validation étant effectuée chaque jour par le service de coordination locative. Depuis le 1^{er} octobre 2010, le site internet est fermé en raison de la mise en place de la demande CERFA. Désormais, chaque demande est enregistrée sur la base informatique directement par les collaborateurs de Gironde Habitat.

Avant toute saisie, un contrôle est effectué pour vérifier la complétude de la demande au regard du justificatif d'identité, mais également des zones obligatoires pour l'attribution du numéro unique. Dans le cas d'un dossier incomplet, un courrier individualisé est adressé à chaque demandeur l'invitant à produire, notamment, la justification de son identité.

La chambre prend acte de la mise en œuvre par Gironde Habitat du nouveau dispositif.

5 La gestion des ressources humaines

Gironde Habitat emploie des personnels à statuts différents. Ainsi, 212 agents (moyenne d'âge 42 ans) relèvent du statut OPH alors que 61 agents (moyenne d'âge : 52 ans) relèvent du statut de la Fonction Publique Territoriale (FPT). La Direction des ressources humaines, qui est rattachée directement à la Direction générale, est en charge de la gestion de ces différents personnels, tant au niveau des carrières que des rémunérations. Cette direction comprend 7 agents.

5.1 L'évolution des effectifs

Les effectifs totaux (tous statuts confondus) sont passés de 260 agents en 2006 à 273 agents en 2010, soit un accroissement de 5,6 %. Ceci explique en partie l'augmentation de la masse salariale qui est passée de 6,4 M€ en 2006 à 7,4 M€¹¹ en 2010 et dont la progression a été de 15,8 %. Il est intéressant de noter que les personnels à statut OPH se sont accrus de 12,9 %, alors que ceux à statut FPT ont connu une diminution de 13 %. La progression des effectifs a principalement porté sur les catégories d'employés (+12,7 %) et des cadres (+ 10,9 %).

⁹ Les références sont les articles L. 441-2-1 du code de la construction et de l'habitation et R. 441-2-1 et suivants, issus du décret n° 2010-431 du 29 avril 2010, l'arrêté du 14 juin 2010 relatif au formulaire de demande de logement locatif social et aux pièces justificatives fournies pour l'instruction de la demande de logement locatif social, l'arrêté du 15 mars 2010 pris pour l'application de l'article R. 441-1 (1°) du code de la construction et de l'habitation .

¹⁰ Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs.

¹¹ Montants totaux déclarés sur les déclarations automatisées des données sociales unifiées.

En revanche, la catégorie « gardiens d'immeubles » a diminué de 25 %. Toutefois, la chambre a analysé l'évolution de la catégorie des personnels de proximité qui englobe les gardiens d'immeubles et les employés d'immeuble. L'effectif rémunéré est passé de 52,5 agents en 2006 à 55 agents en 2010, soit une progression de 4,9 %, alors que le parc de logements s'est accru de 11 %. Toutefois, comme vous l'indiquez dans votre réponse, la progression des personnels de proximité serait de 10,5 %, si l'on intégrait les trois agents qui étaient en cours de recrutement.

D'une manière générale, en matière d'effectifs, il ressort du DIS 2009 que l'OPH Gironde Habitat employait 23 agents en équivalent-temps plein (ETP) pour 1 000 logements, soit 15 % de plus que pour la médiane des offices (21 agents). Un tiers de ces agents (6,2 agents pour 1 000 logements contre 4,1) est affecté à la gestion locative, 20 % sont affectés aux travaux d'entretien en régie ou non (4,9 agents par logement contre une médiane de 3). Si les effectifs affectés à l'administration générale sont légèrement plus importants que pour la médiane des offices (4,2 agents pour 1 000 logements contre 4,1), ceux qui se consacraient au gardiennage et à la surveillance sont moins nombreux (3,5 contre 3,9). Il en est de même pour le nettoyage où là, 0,5 agent pour 1000 s'y consacre au lieu de 2,6 pour la médiane.

5.2 L'absentéisme

Il a été relevé une augmentation du nombre de jours d'absence pour raison de maladie. En effet, ce nombre est passé de 2 168 jours en 2006 à 3 044 en 2010, soit un accroissement de 40 %. Ramené en journées d'absence par agent, le nombre de jours d'absence pour maladie est passé de 8,37 jours en 2006 à 11,19 jours en 2010. La chambre vous recommande de suivre attentivement l'évolution de ce taux. Le nombre de jours pour accident du travail et rechute est passé de 125 jours en 2006 à 878 jours en 2010. Le taux d'absentéisme (pour raison de maladie hors longue maladie et accident du travail) s'établit en conséquence à 3,63 % en 2006 et à 5,8 % en 2010. La chambre reconnaît qu'en 2010, le pourcentage précité a pu être affecté par l'épidémie de grippe aviaire.

5.3 Le régime indemnitaire

Compte tenu de l'existence de statuts différents, le régime indemnitaire repose également sur des fondements juridiques différents. Ainsi celui des personnels à statut OPH, découle des accords salariaux annuels, de l'accord d'intéressement conclu le 30 juin 2009 et de l'accord collectif d'entreprise Gironde Habitat conclu le 11 décembre 2010.

En ce qui concerne le personnel à statut FPT, le régime indemnitaire découle des textes réglementaires applicables à la fonction publique territoriale et des délibérations prises par l'office pour les mettre en œuvre. La chambre ayant constaté que l'OPH n'avait plus pris de délibérations en matière de régime indemnitaire depuis 2002, la plupart des délibérations concernant la période 1991-1992-1993, la chambre a souhaité procéder à une analyse détaillée du fondement juridique du régime indemnitaire des agents relevant de la fonction publique territoriale.

La chambre a ainsi relevé un certain nombre d'anomalies qu'elle souhaite porter à votre connaissance.

- La prime informatique

Trois agents bénéficient d'une prime informatique, alors qu'ils n'exercent pas les fonctions définies aux articles 2 et 3 du décret n° 71-343 du 29 avril 1971.

- La prime de départ à la retraite

Une prime d'un montant équivalent au traitement indiciaire mensuel (2 472 €) a été versée en décembre 2010 à un technicien supérieur chef, à l'occasion de son départ à la retraite. L'OPH a indiqué qu'une prime de départ à la retraite équivalente à un mois de traitement brut est versée à tout agent de la FPT qui part à la retraite. Aucune délibération n'a pu être fournie. La réglementation ne prévoit évidemment pas le versement d'une telle prime.

- L'indemnité de gardiennage

Une indemnité de « gardien logé » est versée à 3 agents. Elle s'élève entre 41,09 € 63,53 € par mois. Sa valeur est celle de l'année 1999 et n'a jamais été revalorisée. L'OPH n'a pu fournir de délibération. Aucun texte réglementaire ne prévoit, là encore, le versement d'une telle indemnité.

- L'indemnité de participation de travaux dite « prime de travaux » et la prime de service et de rendement

La loi de finances 2000, en modifiant la loi du 29 septembre 1948, supprime la base légale sur laquelle était assise l'indemnité de participation aux travaux (I.P.T.). Ainsi, l'indemnité spécifique de service (I.S.S.), instituée par le décret n° 2000-136, est appelée à se substituer à cette dernière. L'OPH n'a pas veillé à mettre à jour le versement de cette prime puisqu'il a été noté qu'elle continue à être versée à 8 agents sur la base d'une délibération datant du 19 novembre 1998.

La chambre a également constaté que le montant de la prime n'était pas conforme à la délibération, qui prévoit qu'elle doit être calculée sur la base du traitement brut moyen du grade et non sur la base du traitement brut de l'agent. Il en est de même pour la prime de service et de rendement. Concernant cette prime, la chambre rappelle qu'elle ne peut être cumulée avec la prime d'administration et de technicité. Or, la chambre a constaté qu'elle a été cumulée pour deux agents.

- La prime annuelle

Une délibération en date du 10 mars 1992 indique que « *tout comme est conservé l'avantage servi en application des dispositions de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 (prime annuelle), payable par moitié aux mêmes dates que les années précédentes soit juin et novembre* ». Une deuxième délibération, en date du 25 juin 1992, indique que cette prime est calculée sur la base du traitement mensuel brut versé en deux fois. Cette dernière délibération s'intitule « attribution de la prime annuelle – année 1992 ». La délibération précise qu'elle est équivalente à un mois de traitement brut, versée en deux fois par moitié (sur les paies de juin et novembre). Elle ne repose sur aucun texte juridique qui en prévoit le versement. Elle n'a pas le caractère d'un avantage acquis, puisque l'OPH n'a pu prouver qu'elle était versée avant 1984.

- La gratification annuelle

Une gratification annuelle est attribuée aux agents de la FPT. L'OPH dispose de plusieurs délibérations successives datant de 1991 à 1995 et indiquant la possibilité de versement d'une « gratification unique exceptionnelle » pour des montants en francs de 500 F à 900 F (1994-1995). Il a été constaté que la prime versée s'élevait, en décembre 2010, à 800 € (partie fixe et variable). L'OPH n'a pu prouver que cette indemnité existait avant 1984. D'ailleurs, sur les bulletins de paie dont la directrice disposait et datant de 1989, il n'y avait pas de ligne « gratification ».

Au vu des anomalies qui viennent d'être présentées, il apparaît que l'office Gironde Habitat ne dispose pas d'une veille juridique suffisante lui permettant de faire une juste application de la réglementation dans ce domaine. Vous indiquez dans votre réponse qu'une veille juridique est mise en place dans les autres domaines des ressources humaines tels que le recrutement, l'avancement et la formation. La chambre prend acte de cette information. D'ailleurs il convient de noter qu'il n'existe pas de fiches de procédure sur le régime indemnitaire. En conséquence, la chambre vous invite à remédier à cette situation. Il vous appartient, dans les plus brefs délais, de remettre à plat le régime indemnitaire des personnels relevant de la fonction publique territoriale, en prenant une délibération conforme à la réglementation et en supprimant les primes qui n'ont pas de fondement légal ou réglementaire. Des arrêtés individuels devront également être pris pour déterminer le montant des primes allouées. La chambre retient de votre réponse que le régime indemnitaire des agents relevant de la fonction publique territoriale devrait être mis en conformité avec la réglementation courant 2012. Enfin, la chambre estime que l'office doit veiller à avoir une politique des emplois et des salaires cohérente, qui prenne en considération les différences de statut, ce qui ne semble pas être le cas actuellement, au vu d'exemples produits par Gironde Habitat. La chambre retient de votre réponse que « la politique de l'Office est très volontariste en terme d'harmonisation des deux statuts OPH et FPT, et ce historiquement depuis le passage au statut OPAC. Des accords collectifs communs ont été signés, les instances représentatives communes ont été créées dès que possible (depuis le statut OPAC pour le CHSCT). En 2010, le référentiel des emplois de l'entreprise a été révisé avec la participation des collaborateurs de tous statuts. Les rémunérations allouées aux agents des deux statuts sont regardées annuellement ensemble sur une même grille. Gironde Habitat favorise les avancements de grade et la promotion interne dans la recherche d'une adéquation entre grade et emploi, et autant que possible avec les rémunérations correspondant aux statuts des OPH ; elle favorise de même les avancements d'échelon au minimum ».

6 La situation financière

L'analyse des documents comptables met en évidence les éléments suivants.

6.1 Les résultats et l'autofinancement

Les résultats d'exploitation sont positifs sur toute la période contrôlée et en forte augmentation (+ 373 %) pour atteindre 9 M€ en 2010 (contre 1,9 M€ en 2006). Comme vu précédemment, ils représentent en fin de période, une part plus importante des résultats totaux qu'en début de période (65 % en 2010 contre 25,4 % en 2006). Il s'avère que les résultats financiers ont progressé sur la période de 8,75 %. Ces tendances expliquent l'accroissement important constaté au niveau du résultat global qui passe de 7,5 M€ en 2006 à 14,7 M€ en 2010.

La forte progression du résultat d'exploitation s'explique par une augmentation significative (+ 40 %) des produits d'exploitation qui passent de 54 M€ en 2006 à 75 M€ en 2010. Cette progression est principalement due à celle des loyers, qui ont augmenté de 28 % sur la période, conséquence de la construction de nouveaux logements. Il convient de préciser que le ratio loyer/logement se situe en 2010 à 4 124,34 €. En 2008, il était de 3 871,35 € à comparer à la médiane de 2008 (dernière médiane connue) qui se situait à 3 280 €. En ce qui concerne les charges d'exploitation, elles ont crû moins fortement (+ 33 %) que les produits de même nature. Les consommations en provenance de tiers, qui représentent 33 % des charges d'exploitation, ont progressé de 52 %, pour atteindre 19,2 M€ en 2010. Les charges de personnel, quant à elles, ont progressé de 15,3 % et atteignent en 2010, 10,4 M€¹². Enfin, le poste -dotations aux amortissements et aux provisions- est passé de 14,3 M€ en 2006 à 19,3 M€ en 2010.

Les coûts de gestion locative qui représentaient 13,7 M€ en 2006, atteignent 19,6M€ en 2010, soit une progression de 43 %. Ainsi, le ratio « coût de gestion par logement¹³ » représente en 2010, 1 575 € par logement. Ce ratio étant de 1 220,95 € en 2008 à comparer à la médiane des offices, dernière médiane connue, 1 146€ par logement. La marge brute locative progresse, quant à elle, de 49 % sur la période contrôlée, passant de 16,4 M€ en 2006 à 30,5 M€ en 2010, en raison notamment de l'augmentation du poste des loyers.

La capacité d'autofinancement est positive sur toute la période et en forte progression (126 %). En effet, elle passe de 5,6 M€ en 2006 à 12,8 M€ en 2010 et représente 20 % du chiffre d'affaires, la dernière médiane connue (2008) se situant à 10,92%.

6.2 Le bilan

Le fond de roulement net global a fortement augmenté (+ 85%). Il s'établit à 56,5 M€ en 2010. Les ressources internes représentent 30,2 % des ressources permanentes en 2010.

La provision pour gros entretien représente 362 € par logement en 2010, contre une valeur médiane de 2008 de 346 €. Elle a diminué sur la période contrôlée en raison de l'augmentation du nombre de logements. Toutefois, ce résultat n'est pas révélateur d'une diminution de l'effort de maintenance de l'OPH, étant donné que les charges non récupérables de gros entretien (compte 6152) restent relativement stables sur la période (2,8 M€ en 2006 et à 2,7 € en 2010).

Enfin, compte tenu de la politique menée par l'office en matière de construction, la chambre constate que l'encours de la dette (455 M€ en 2010) a augmenté de 34,5 % entre 2006 et 2010. Les emprunts contractés par l'OPH sont, pour 78 % d'entre eux, indexés sur le taux de rémunération du livret A. L'annuité locative est également en progression de 32 %. Elle représente 1 922 € par logement pour une médiane de 1 426 € en 2008.

¹² Charges récupérables et non récupérables – comptes financiers OPH.

¹³ Ratio proposé par la direction générale de l'habitat, de l'urbanisme et de la construction du Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

Il ressort de tous ces éléments, que la situation financière de l'OPH Gironde Habitat est satisfaisante, même si la chambre relève un accroissement de son endettement, qui est la résultante des orientations arrêtées en matière de construction de logements.

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives de la chambre doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. Il doit être joint à la convocation de chacun de ses membres et doit faire l'objet d'un débat. C'est à ce titre que le présent rapport a également été notifié au président du conseil d'administration de l'établissement.

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

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

Je vous informe qu'une copie du présent rapport est transmise au préfet et au Directeur régional des finances publiques de la région Aquitaine et du département de la Gironde, en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières.

Je vous prie de croire, Madame la Directrice Générale, à l'expression de ma considération distinguée.

Franc-Gilbert BANQUEY
Conseiller maître
à la Cour des comptes

La loi du 13 décembre 2011 a prévu un nouveau maillage territorial des chambres régionales des comptes. C'est ainsi que le décret du 23 février 2012 a regroupé les ressorts des régions Aquitaine et Poitou-Charentes en une seule chambre régionale des comptes dont le siège a été fixé à Bordeaux. Par arrêté du 21 mars 2012, pris en application de l'article L. 212-1 du code des juridictions financières modifié par la loi du 13 décembre 2011, la Cour des comptes a par suite délégué, à compter du 2 avril 2012, à la nouvelle chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes l'ensemble des procédures en cours devant les chambres régionales des comptes d'Aquitaine et de Poitou-Charentes.