



Le président
GD 190464

Bordeaux, le 18 juillet 2019

à

Monsieur le directeur général
de l'office public de l'habitat de Brive

49, rue Poncelet
19100 BRIVE-LA-GAILLARDE

Dossier suivi par :
Myriam LAGARDE, Greffière de la 1^{ère} section
T. 05-56-56-47-00
Mel. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

Contrôle n° 2017-0005

Objet : rapport d'observations définitives relatif au contrôle des
comptes et de la gestion de l'OPH de Brive

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Lettre recommandée avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de l'office public de l'habitat de Brive pour les exercices 2009 jusqu'à la période la plus récente, ainsi que les réponses qui ont été apportées.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication au conseil d'administration dès sa plus proche réunion, par son président qui en a également été destinataire.

Ce rapport pourra alors être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code des juridictions financières, le rapport d'observations et les réponses jointes sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques de la Corrèze.

Jean-François Monteils



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

OPH « BRIVE HABITAT » (Département 19)

Exercices 2009 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 20 mars 2019.

TABLE DES MATIÈRES

LA SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT	3
LES RECOMMANDATIONS ET LES RAPPELS D'OBLIGATIONS JURIDIQUES	8
LA PROCÉDURE	10
1 PRÉSENTATION DE L'OFFICE	11
1.1 L'OPH « BRIVE HABITAT »	11
1.2 ÉLÉMENTS DE CADRAGE SUR LE LOGEMENT SOCIAL DANS L'AGGLOMÉRATION DE BRIVE	12
1.3 LES PRÉCÉDENTS CONTRÔLES	13
2 LES COMPTES NE PERMETTAIENT PAS D'AVOIR UNE IMAGE FIDÈLE DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'OPH À LA CLÔTURE DE L'EXERCICE 2015.....	15
2.1 SYNTHÈSE DES ANOMALIES COMPTABLES RELEVÉES DANS LE CADRE DU CONTRÔLE	15
2.2 DES COMPTES NON CONFORMES À LA NOMENCLATURE M31	18
2.2.1 <i>Le caractère incomplet du compte financier</i>	18
2.2.2 <i>Plusieurs comptes d'actif et de passif ne sont pas mouvementés de manière conforme.....</i>	20
2.2.3 <i>Certains comptes de charges et de produits ne sont pas conformes.....</i>	25
2.3 DES COMPTES QUI PRÉSENTENT DES PROBLÈMES DE CONCORDANCE ET DE COHÉRENCE	30
2.3.1 <i>La comptabilité du comptable public et celle de l'ordonnateur ne sont pas concordantes.....</i>	30
2.3.2 <i>Des erreurs de concordance entre les comptes annuels et les annexes du compte financier</i>	31
2.3.3 <i>Certains postes du bilan comptable sont erronés.....</i>	33
2.4 LES NOMBREUSES ANOMALIES CONSTATÉES, QUI POUR LA PLUPART DEMEURENT À RÉGULARISER, CONDUISENT LA CHAMBRE À ÉMETTRE UN DOUTE SÉRIEUX SUR LA FIABILITÉ DES COMPTES DE L'OPH	38
3 LA SITUATION FINANCIÈRE	39
3.1 UNE DÉGRADATION FINANCIÈRE IMPORTANTE INTERVENUE ENTRE 2010 ET 2015	39
3.1.1 <i>L'évolution des produits de l'office</i>	39
3.1.2 <i>L'évolution des charges de l'office</i>	41
3.1.3 <i>Une gestion locative fragilisée par la hausse de la vacance et des impayés mais aussi caractérisée par un recul inquiétant de l'effort de maintenance.....</i>	46
3.1.4 <i>Autofinancement et potentiel financier</i>	54
3.1.5 <i>Une trésorerie négative en 2014 et 2015.....</i>	59
3.1.6 <i>Une prise de conscience progressive et trop tardive de l'ampleur de la dégradation</i>	59
3.2 LES COMPTES 2016 TÉMOIGNENT D'UNE SITUATION FINANCIÈRE QUI DEMEURE TRÈS TENDUE, EN L'ABSENCE DE MESURES DE REDRESSEMENT AMBITIEUSES.....	62
3.2.1 <i>Un résultat de l'exercice 2016 en légère amélioration grâce aux produits exceptionnels.....</i>	62
3.2.2 <i>Des produits de l'activité dont la progression se ralentit.....</i>	64
3.2.3 <i>L'évolution des principales charges d'activité.....</i>	64
3.2.4 <i>Des coûts de gestion qui seraient orientés à la baisse.....</i>	65
3.2.5 <i>Une inversion de tendance en matière de vacance.....</i>	66
3.2.6 <i>Une évolution contrastée des impayés.....</i>	67
3.2.7 <i>Un effort de maintenance plus soutenu.....</i>	69
3.3 LE BUDGET 2017 S'APPUIE SUR UN PLAN DE REDRESSEMENT DONT LA RÉUSSITE EXIGE DE FAIRE FACE À DE FORTES TENSIONS DE TRÉSORERIE	69

3.3.1	<i>Un premier plan d'économies, voté en décembre 2016, dont la portée s'est rapidement révélée insuffisante.....</i>	70
3.3.2	<i>Bien qu'étant d'une rigueur modérée, le budget 2017 confirme un changement de cap</i>	72
3.3.3	<i>Des mesures d'urgence prises en 2017 pour soutenir la trésorerie</i>	73
3.3.4	<i>Le plan d'économies voté en avril 2017 accentue l'effort de rigueur, sans permettre toutefois d'entrevoir un redressement rapide des comptes</i>	75
3.3.5	<i>Bien qu'encourageants, les premiers résultats de l'exécution budgétaire 2017 ne permettent pas de repousser les pressions s'exerçant sur la trésorerie.....</i>	77
3.3.6	<i>L'entrée de l'office en procédure CGLLS.....</i>	77
4	UNE POLITIQUE D'INVESTISSEMENT TROP AMBITIEUSE	78
4.1.1	<i>Une poursuite des acquisitions, malgré notamment le fait que les réserves foncières avaient été qualifiées de trop importantes par la MIILOS.....</i>	78
4.1.2	<i>Une dynamique de constructions trop importante au regard des capacités financières de l'OPH..</i>	81
4.1.3	<i>Le financement des investissements et la mobilisation des fonds propres.....</i>	84
4.1.4	<i>Les programmes de rénovation urbaine</i>	85
4.1.5	<i>Le recours à la vente d'une partie du patrimoine.....</i>	87
5	UNE GESTION DEFAILLANTE QUI A ALIMENTÉ UNE FORTE CONTESTATION SOCIALE ET DONNE LIEU À DES OPÉRATIONS CONTRAIRES AUX INTÉRÊTS DE L'OFFICE.	88
5.1	UNE FORTE INSTABILITÉ MANAGÉRIALE	88
5.2	LES DEFAILLANCES DE GESTION ONT CONTRIBUÉ À UNE DÉGRADATION DES RELATIONS SOCIALES AU SEIN DE L'ORGANISME.....	90
5.2.1	<i>Certaines préconisations de gestion formulées par la chambre dans son précédent rapport n'ont été que partiellement mises en œuvre</i>	90
5.2.2	<i>Un manque de transparence à l'égard du conseil d'administration, instance trop en retrait jusqu'en 2015 et qui doit poursuivre sa montée en puissance.....</i>	92
5.2.3	<i>Des faiblesses organisationnelles relevées en 2011 par la MIILOS, certes en partie corrigées par la suite</i>	94
5.2.4	<i>Deux exemples révélateurs d'une mauvaise gestion patrimoniale</i>	94
5.2.5	<i>La détérioration du climat social a contribué au renvoi du directeur général</i>	97
5.3	UNE GESTION MARQUÉE PAR DES INTERFÉRENCES ENTRE INTÉRÊTS PUBLICS ET PRIVÉS.....	100
5.4	DES IRREGULARITÉS IMPORTANTES AU REGARD DU DROIT DE LA COMMANDE PUBLIQUE.....	103
5.4.1	<i>Des irrégularités pointées par la MIILOS concernant les marchés de maintenance</i>	103
5.4.2	<i>Les procédures de passation définies en interne sont régulières mais elles gagneraient à être davantage diffusées et explicitées</i>	104
5.4.3	<i>Plusieurs marchés passés en l'absence de mise en concurrence et de publicité</i>	105
5.4.4	<i>Plusieurs études confiées sans mise en concurrence à une société de conseil juridique</i>	109
5.4.5	<i>Les pièces contractuelles et comptables d'un marché ont été visées par une personne ne disposant pas d'une délégation de signature adéquate</i>	113
5.4.6	<i>Des marchés inappropriés ou renouvelés avec retard ont occasionné des coûts élevés</i>	113

LA SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT

L'office public de l'habitat (OPH) Pays de Brive, plus couramment appelé « Brive Habitat », était jusqu'au 1^{er} janvier 2017 un office municipal, date à laquelle ce bailleur social a été rattaché à la communauté d'agglomération du bassin de Brive. Au 31 décembre 2016, l'OPH gère 3 641 logements, dont 3 413 sont des logements d'habitation et 228 des équivalents logements (foyers), ce qui en fait le premier acteur du logement social dans le département de la Corrèze. Son parc a fortement augmenté ces dernières années, avec près de 100 nouveaux logements mis en service par an entre 2011 et 2014. Composé à près de 88 % de logements collectifs, l'ancienneté moyenne du parc est de 30 ans. La moitié de ce patrimoine est situé dans deux quartiers prioritaires de la politique de la ville (Tujac-Gaubre et Chapélies) qui ont fait l'objet au début des années 2000 d'une importante opération de réhabilitation dans le cadre d'un programme ANRU.

A l'instar de ce qui est observé au niveau national, l'office loge une population de plus en plus modeste avec une proportion croissante de locataires disposant de revenus très en deçà des plafonds d'entrée dans le parc social (trois quarts des occupants disposent de revenus inférieurs à 60 % du plafond PLUS, environ les deux tiers n'ont pas d'activité professionnelle, près de 70 % bénéficient de l'aide au logement). Le nombre de demandeurs de logements en attente a peu varié ces dernières années, le stock avoisinant les 1 100 dossiers et représentant environ 2,5 années d'attribution. Le taux de rotation du patrimoine oscille entre 12 % et 13 % depuis 2011, soit deux points de plus que ce qui est observé au niveau national. Six communes de l'agglomération sont assujetties à l'article 55 de la loi SRU. Début 2014, la ville de Brive se situait à près de 17 % de logements sociaux et les autres communes affichaient des taux compris entre 3 % et 6 %.

En raison de nombreuses anomalies et irrégularités les comptes 2010-2015 de l'office ne peuvent être considérés comme fiables. Précédemment, les rapports remis par l'ANCOLS (ex MIILOS) avaient déjà souligné d'importants problèmes de régularité dans la tenue des comptes. La chambre constate la persistance de certaines de ces anomalies et irrégularités qui affectent l'image fidèle du résultat de la gestion, du patrimoine et de la structure financière de l'office et qui nuisent, par conséquent, à la transparence de l'information financière qu'il délivre. Dans ces conditions et dans la perspective d'un passage en comptabilité commerciale, la chambre formule plusieurs recommandations et rappels d'obligations juridiques en vue d'intensifier le travail de régularisation entrepris depuis 2016 par la nouvelle équipe de direction.

La chambre relève, tout d'abord, de nombreux problèmes de conformité à la réglementation. Le compte financier n'est pas conforme à la nomenclature budgétaire et comptable M31, en raison de son caractère incomplet. Certaines immobilisations, d'un montant cumulé de plus de 5 M€, sont comptabilisées comme étant « en cours » (compte 23) alors qu'elles sont déjà très anciennes et devraient figurer dans un compte d'immobilisations corporelles (compte 21). L'état de la dette comprend trois emprunts (dont le capital restant dû dépasse les 2 M€) qui auraient dû être remboursés suite à la vente par l'OPH des biens immobiliers auxquels ils se rapportent. Insuffisante en début de période, la provision pour gros entretien a été réévaluée en 2011 puis ajustée en 2016, en l'absence d'un plan pluriannuel d'entretien pourtant obligatoire. Le compte relatif aux subventions d'investissement est également erroné, au motif qu'une subvention y a été comptabilisée sur l'exercice 2014 au lieu de 2013. Des irrégularités fréquentes dans l'enregistrement de dégrèvements de taxes foncières ont aussi été identifiées par la chambre, traduisant un manque de maîtrise de ce type de comptabilisation. L'absence de provisionnement d'une prime d'intéressement décidée en 2013 et versée l'année suivante est également critiquée. En outre, une partie des écritures relatives à la comptabilisation du supplément de loyer et de

solidarité (SLS) n'est pas conforme à la réglementation comptable. Enfin, de nombreux comptes sont mouvementés de manière inappropriée à la fois au débit et au crédit.

D'autres anomalies conduisent à une absence de concordance entre les documents comptables de l'organisme. La comptabilité du comptable public et celle de l'ordonnateur présentent des écarts significatifs, en particulier s'agissant des immobilisations (environ 1 M€ d'écart) et des subventions d'investissement (écart de près de 600 k€ au compte 131). Cette absence de concordance s'observe aussi entre les comptes annuels et certaines annexes du compte financier s'agissant des subventions à recevoir et des comptes locataires. Il est relevé aussi une mauvaise comptabilisation d'une opération de transfert de prêt liée à la dette d'une association. Les créances se rapportant à des différés de loyers anciens, dus par les gestionnaires de trois foyers, ont fait l'objet d'une décision d'abandon en conseil d'administration alors qu'elles ne sont pas, pour certaines, devenues irrécouvrables et qu'elles ont déjà été, pour d'autres, recouvrées. La plupart des subventions à recevoir arrêtées au 31 décembre 2015 sont anciennes ; les créances qui s'y rapportent sont pour certaines prescrites et l'office n'a pas encore remboursé des avances perçues dans le cadre d'opérations pourtant abandonnées.

Cette mauvaise tenue des comptes complexifie le travail d'analyse financière, les anomalies et irrégularités soulignées affectant à la fois le bilan et le compte de résultat de l'ensemble des exercices examinés. Globalement, les comptes dressent un tableau moins dégradé que ne l'est en réalité la situation de l'OPH, et les tensions financières observées sont telles que l'office a dû se résoudre à mettre en place plusieurs plans d'économies, solliciter en 2017 une avance de trésorerie de la part de la commune et, plus récemment, entrer en procédure auprès de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Dans un premier temps, la chambre a cherché à analyser les causes de la dégradation financière intervenue entre 2010 et 2015. Il apparaît que le résultat de l'exercice a baissé au cours de cette période et affiche en 2015 une perte, consécutivement au recul des produits (- 2 %) et à la progression des charges (+ 7 %). La structure de l'exploitation fait ressortir une hausse continue des loyers favorisée par la progression du patrimoine, une dynamique toutefois insuffisante pour compenser le dérapage important intervenu sur les dépenses de personnel, lesquelles ont varié de près de 50 %, en raison notamment de l'internalisation des missions d'entretien et de nettoyage (environ 20 agents supplémentaires recrutés pour la plupart en 2013). En matière de gestion locative, l'OPH a connu entre 2012 et 2015 un doublement de la vacance, laquelle avoisine les 9 % et présente un coût supérieur à 1 M€ par an. Les impayés ont également connu une forte hausse sur la période, leur stock représentant près de 3,5 M€ en 2015, soit près de 22 % des loyers et charges (7 points de plus que la médiane des offices). Confronté à la dégradation de plusieurs de ces indicateurs de gestion, l'office a procédé à une diminution de ses dépenses de maintenance, ce qui a eu pour vertu de dégager quelques marges financières mais ne se justifie pas, à moyen terme, au regard des besoins en la matière du parc et du niveau de la vacance.

Il en résulte qu'entre 2010 et 2015 l'autofinancement a fortement diminué (l'autofinancement courant est négatif en fin de période tandis que l'autofinancement net HLM est à peine positif), que le potentiel financier s'est considérablement affaïssé (celui à terminaison des opérations est négatif de plus de 5 M€ en 2015) et que la trésorerie est devenue négative en fin de période.

Sur cette même période, la structure du bilan fait ressortir une hausse sensible, proche de 30 %, de l'encours de dette. Importante en volume et en proportion des loyers, cette dette est peu risquée dans sa composition mais comprend plusieurs prêts dont le taux est plutôt élevé. Les capitaux propres ont peu varié, ce qui a eu pour effet de dégrader le ratio ressources internes sur capitaux permanents de l'OPH. Il apparaît aussi que les dettes fournisseurs ont doublé et que l'office a été contraint de recourir de plus en plus à des crédits de trésorerie (2,5 M€ en 2015). Les annuités

financières sont demeurées relativement stables, mais elles continuent de représenter 47 % des loyers, soit dix points de plus que la médiane des offices. C'est pourquoi la chambre approuve l'intention de l'OPH de se rapprocher de son principal prêteur pour renégocier ou étaler une partie de sa dette.

La prise de conscience collective de la part des dirigeants, administrateurs et salariés de l'office de cette dégradation financière et d'un impératif d'y remédier s'est avérée tardive. Pourtant, à deux reprises (rapports remis en 2012 et en début d'année 2014) la MIILOS avait alerté les responsables de l'office sur les risques liés à sa trajectoire financière. Elle soulevait notamment une dégradation de la structure financière, une rentabilité en baisse, des impayés en forte hausse, ainsi qu'un programme d'investissement trop ambitieux et incompatible avec les ressources en fonds propres. En 2014, le comité d'entreprise avait exprimé des inquiétudes et souhaité disposer d'éclairages en la matière sans qu'aucune suite ne soit donnée. Malgré cela, le conseil d'administration n'a pas véritablement décidé d'un infléchissement de la politique menée, notamment en matière de construction, insuffisamment alarmé par les informations financières lui ayant été délivrées par la direction générale. Ce n'est qu'au cours du premier semestre 2015 que la réalité d'une grave dégradation financière a commencé à être admise par l'ensemble des décideurs. Fin 2016, un audit externe réalisé par un cabinet de conseil a mis en lumière d'importantes anomalies comptables affectant les comptes 2010-2015 et mis en évidence une situation critique en matière de trésorerie.

Dans un second temps, la chambre a analysé l'évolution en 2016 de la trajectoire financière de l'office. En l'absence de mesures de redressement globales, proportionnées et rapidement adoptées par la nouvelle équipe dirigeante, les comptes 2016 sont le reflet d'une situation financière qui demeure très tendue. L'autofinancement courant a poursuivi son effondrement, atteignant - 709 k€ tandis que l'autofinancement HLM, grâce aux produits exceptionnels, a été mieux orienté qu'en 2015 avec + 670 k€. Cet autofinancement HLM représente 4,5 % du chiffre d'affaires de l'office ce qui est très en deçà de la médiane (12,4 %). Les améliorations intervenues dans le domaine de la vacance et le recul du flux des impayés ont eu un impact trop limité pour inverser la tendance et permettre un rétablissement de la trésorerie.

Le troisième temps de l'analyse financière a porté sur les prévisions budgétaires 2017 et les deux plans de redressement (enfin) élaborés en parallèle. Ces plans intègrent un panel de mesures globalement pertinentes relatives aux charges (baisse des dépenses de gestion, stabilisation des dépenses de personnel, mesures de réduction des impayés et de la vacance, dégrèvements de taxe foncière, etc.). Outre ces leviers visant à redresser progressivement l'autofinancement, l'équipe dirigeante actuelle a fait de la vente de patrimoine une priorité pour reconstituer son potentiel financier. Si ces plans d'économies témoignent d'une plus grande transparence et d'une volonté collective, également pertinente, pour engager le redressement des comptes, leur portée à court terme n'en demeure pas moins insuffisante pour que l'office puisse faire face sans difficultés à ses engagements financiers. Dans ces conditions, des mesures d'urgence se sont révélées impératives. Elles ont consisté dans la souscription d'une avance de 1,2 M€ auprès de la mairie de Brive-la-Gaillarde et dans un accord de remboursement différé, d'ici à fin 2018, de la ligne de trésorerie accordée par un organisme bancaire. Bien qu'encourageants, les premiers résultats de l'exécution budgétaire 2017 ne traduisent qu'une atteinte partielle des objectifs fixés, et ne suffisent pas à repousser les pressions s'exerçant sur la trésorerie. Dans ce contexte, les responsables de l'office ont dû se résoudre à entrer en procédure CGLLS. Une décision délicate mais sans doute raisonnable pour envisager la possibilité de conduire des opérations de réhabilitation de patrimoine dans le cadre de l'ANRU 2.

En matière d'investissement, la chambre estime que la politique menée par l'office a été trop ambitieuse, en partie inadaptée aux besoins, et que son coût élevé a dégradé le niveau des fonds propres de l'organisme et accru son endettement.

Une hausse considérable des acquisitions est intervenue entre 2012 et 2014, malgré des réserves foncières qualifiées déjà de trop importantes par l'ANCOLS dans son rapport remis début 2012. Ces réserves ont été multipliées par huit et, en parallèle, près de 150 logements ont été acquis pour un montant avoisinant les 6 M€. Parmi les plus onéreuses, deux opérations interpellent quant à leur opportunité ou au coût nécessaire à la conduite des projets envisagés : l'acquisition d'un ancien supermarché (revendu depuis) et celle, en substitution de la mairie de Brive, d'une réserve foncière très étendue et, pour la moitié de sa surface, inconstructible. De plus, il est relevé par la chambre que plusieurs opérations ont été acquises pour un prix supérieur de plus de 10 % à l'évaluation des domaines, et ce, sans que le conseil d'administration n'ait été avisé des motifs expliquant ce décalage de prix.

Par ailleurs, la politique de construction a été trop importante au regard des capacités financières de l'office. Ainsi, entre 2011 et 2015, le rythme de construction a été proche de 100 logements, ce qui a eu pour effet de faire croître le patrimoine deux fois plus vite que ce qui a été mesuré à l'échelle nationale. Bien que cohérente avec les objectifs de la CUS, cette politique d'investissement apparaît en décalage avec les besoins d'un territoire étonnamment considéré dans ce document de planification comme très tendu. Il apparaît aussi que le contexte des aides au renouvellement urbain (ANRU) s'est traduit par des opérations significatives à mener sur un temps limité. Mal maîtrisées financièrement et, au final, fortement consommatrices de fonds propres, ces opérations ont fragilisé l'office. De plus, certaines opérations ont financièrement dérapé pour des motifs propres aux choix de composants, comme par exemple celle dite « Le Bouygue ». La volonté des collectivités de se mettre rapidement en conformité avec les exigences de la loi SRU pourrait, enfin, avoir alimenté cette frénésie de construction, incompatible avec les ressources de l'office.

Dans ce contexte, et sans s'opposer à une relance à moyen terme de l'effort de construction, la chambre invite l'organisme à faire preuve de prudence dans la conduite de ses opérations futures et à en apprécier la faisabilité au regard de l'évolution de sa situation financière. Il importe pour cela que la CUS de 2^{ème} génération, qui couvrira la période 2018-2023, soit définie en cohérence avec les capacités de l'organisme et à son impératif de redressement. Enfin, la chambre approuve la politique de vente mise en place en 2016-2017 et qui a donné lieu à un total de transactions de plus de 4 M€ en deux ans et alimenté les fonds propres à hauteur d'environ 700 k€.

S'agissant du pilotage, la chambre relève d'importantes défaillances de gestion, intervenues avant 2016, dont certaines se sont révélées coûteuses pour l'office ou constituent des irrégularités au regard du droit de la commande publique. Des interférences entre intérêts privés et publics ont également été constatées.

Au cours de la période examinée, l'OPH a connu une instabilité managériale forte marquée par le renvoi de deux directeurs en 2011 et en 2015, et ce, au terme de deux conflits sociaux porteurs de divisions profondes au sein du personnel. Le remplacement du premier a notamment résulté d'observations concernant l'irrégularité de sa rémunération (nombre de logements surévalués de plus de 10 %). En février 2015, le conseil d'administration n'a pas retenu les motifs proposés par son président pour écarter sans indemnités le second, finalement licencié avec indemnités pour rupture du lien de confiance avec la majorité des administrateurs et un conflit persistant avec les représentants du personnel au comité d'entreprise.

D'une manière générale, au cours de la période examinée, il a été relevé un manque de transparence vis-à-vis du conseil d'administration (pas de présentation de rapports de clôture des opérations immobilières, absence d'alerte claire sur l'évolution de la situation financière, rapports de gestion peu détaillés, pertinence de certaines acquisitions immobilières faiblement motivées, etc.). Ce défaut de transparence s'est doublé d'un manque de vigilance et d'expertise des membres de cette instance.

Trois exemples particulièrement évocateurs attestent d'une mauvaise gestion à la tête de cet office : l'aménagement d'un hammam dans un local commercial aux frais de l'office (près de 107 000 € TTC) assorti de sept mois de loyers gratuits curieusement accordés au locataire ; un délai particulièrement long pour poser un parapluie de protection en amont de la réhabilitation d'un immeuble incendié (« Teyssier ») ; l'acquisition d'un vaste terrain (« Sèchepierre »), pour moitié inconstructible, sans élaboration préalable d'un projet précis d'aménagement et d'une étude de rentabilité.

La gestion d'un directeur a également été marquée par de nombreuses interférences entre intérêts publics et privés. Peu après son recrutement, le président du conseil d'administration lui avait demandé par courrier de démissionner d'ici un an de l'ensemble de ses activités de gestionnaire ou mandataire au sein de structures commerciales immobilières. Il a été remplacé au sein de deux sociétés dans ses fonctions de gérant par son épouse et il est, par ailleurs, resté associé de plusieurs sociétés. Durant sa gestion, une opération immobilière a été conclue (immeuble « Puymaret ») et une autre négociée (résidence « Vauban ») entre l'office et des entreprises avec lesquelles il avait partagé ou partageait des intérêts avec leurs dirigeants, l'office. Par ailleurs, il a confié entre 2012 et 2014, huit études juridiques à l'un de ses anciens associés pour un montant total avoisinant les 100 000 €, le plus souvent sans mise en concurrence ni publicité, ce qui constitue un manquement aux principes régissant la commande publique. Des prestations ont également été confiées par l'OPH à une association dont le directeur a continué à assurer la présidence alors qu'il était directeur général de Brive Habitat. Elles ont donné lieu à des mandats pour près de 50 000 €, pièces comptables signées par le directeur de la gestion locative immobilière, bien que ce dernier ne disposât pas d'une délégation de signature le permettant.

D'autres irrégularités au regard du droit de la commande publique conduisent par ailleurs la chambre à recommander à l'office l'adoption d'un guide assorti d'un renforcement des procédures de contrôle interne. Entre 2012 et 2013, l'OPH a régulièrement eu recours aux services d'une société d'électricité pour des travaux de maintenance, en dépit du fait qu'elle avait conclu un marché avec une autre entreprise couvrant ce type de besoin. Par ailleurs, un marché de diagnostic amiante a été conclu pour près de 130 000 € TTC sans mise en concurrence ni publicité. Enfin, le renouvellement tardif de plusieurs marchés en 2015 a eu pour effet de retarder certaines interventions et ainsi accentuer la vacance de logements.

LES RECOMMANDATIONS ET LES RAPPELS D'OBLIGATIONS JURIDIQUES

RECOMMANDATIONS :

1. Se rapprocher du comptable public de manière à régulariser les écarts entre les comptabilités de l'ordonnateur et du comptable concernant l'actif immobilisé et les subventions d'investissement. (mise en œuvre en cours)
2. Se rapprocher du comptable public pour déterminer l'origine des écarts existant entre les annexes financières et le bilan concernant les subventions à recevoir. (mise en œuvre en cours)
3. Prendre une délibération annulant la décision du conseil d'administration du 27 avril 2017 par laquelle un abandon de créances a été décidé pour des différés de loyers non prescrits et en poursuivre le recouvrement. (mise en œuvre en cours)
4. Procéder au remboursement d'avances de subventions anciennes relatives à des opérations abandonnées. (mise en œuvre en cours)
5. Se rapprocher du comptable public pour régulariser le solde du compte 41950 et, dans l'hypothèse où il ne s'agirait pas d'une erreur de saisie, identifier les locataires concernés par d'éventuels excédents d'acomptes sur provisions de charges et les rembourser. (mise en œuvre en cours)
6. Procéder, en 2018, à une réorganisation de la fonction comptable, afin de garantir un meilleur niveau de qualité et de contrôle sur les opérations passées en comptabilité, et ce, dans la perspective d'une bascule en comptabilité commerciale d'ici au 1^{er} janvier 2021. (mise en œuvre en cours)
7. Améliorer le niveau d'information apporté au conseil d'administration dans les rapports de gestion, en étoffant ces documents et en y insérant de nouvelles analyses thématiques. (non mise en œuvre)
8. Elaborer et diffuser en 2018 aux collaborateurs de l'office un guide de la commande publique. (mise en œuvre)
9. Renforcer les procédures de contrôle interne en matière de marchés. (mise en œuvre en cours)

RAPPELS D'OBLIGATIONS JURIDIQUES :

10. Respecter la réglementation relative à l'élaboration et au contenu du compte financier, en transmettre une version complète au conseil d'administration. (non mise en œuvre)
11. Respecter les dispositions de la nomenclature comptable M31 qui exigent que, dès leur achèvement, les immobilisations en cours soient transférées au compte d'immobilisations corporelles. (non mise en œuvre)
12. Respecter les dispositions de l'article L. 443-13 du code de la construction et de l'habitation en procédant au remboursement des emprunts se rapportant à des biens cédés. (non mise en œuvre)

- 13.** Conformément à la nomenclature M31, adopter un plan pluriannuel d'entretien et ajuster sa provision pour gros entretien en cohérence avec ce plan. (mise en œuvre en cours)
- 14.** Respecter la nomenclature M31 en matière de comptabilisation des dégrèvements de taxes foncières, en particulier s'agissant des comptes 63512, 6359 et 7717. (non mise en œuvre)
- 15.** Provisionner le montant de l'intéressement des salariés l'année de la décision d'attribution lorsque le versement ne pourra en être effectué que lors de l'exercice suivant. (non mise en œuvre)
- 16.** Se mettre en conformité avec la nomenclature concernant la comptabilisation des remboursements de suppléments de loyers solidarité (SLS). (non mise en œuvre)
- 17.** Respecter la réglementation en procédant à la ventilation des charges, avant la fin de l'exercice, en fonction de leur nature récupérable ou non récupérable. (non mise en œuvre)

LA PROCEDURE

L'examen de la gestion de l'office public de l'habitat de Brive-la-Gaillarde (OPH « Brive Habitat ») pour la période courant de l'exercice 2009 à la période la plus récente a été inscrit au programme 2017 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine.

L'ouverture du contrôle a été notifiée, par courriers du président de la chambre en date des 24 janvier et 13 février 2017, à M. Pierre GUICHARNAUD, ordonnateur et actuel directeur général de l'OPH Brive-Habitat, à M. Antoine ROUSSELIE, son prédécesseur du 6 juillet 2011 au 1^{er} juin 2015, et, par lettre du 15 mars 2017, à M. Georges MARTINEZ, ordonnateur au début de la période examinée. M. Jean-Pierre TRONCHE, président du conseil d'administration de Brive-Habitat a été informé de cette ouverture.

L'entretien de début de contrôle s'est déroulé le 1^{er} février 2017 avec M. Pierre GUICHARNAUD et avec M. ROUSSELIE le 22 mars 2017.

Les entretiens de fin de contrôle, prévus par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, ont eu lieu le 19 février 2018 par téléphone avec M. Georges MARTINEZ, le 24 février 2018 avec M. Antoine ROUSSELIE et le 27 février 2018 avec M. Pierre GUICHARNAUD.

Lors de son délibéré du 20 mars 2018, la chambre régionale des comptes a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressés à M. GUICHARNAUD le 27 septembre 2018.

Des extraits concernant leurs gestions ont été envoyés, le même jour, à M. ROUSSELIE et M. MARTINEZ.

Conformément aux dispositions de l'article R. 243-5 du code des juridictions financières, une contradiction a également été menée avec les tiers mis en cause. Onze extraits ont été envoyés le 27 septembre 2018 à la commune de Brive-la-Gaillarde, la communauté d'agglomération du Bassin-de-Brive, un ancien directeur adjoint de l'office, l'ancien président de l'OPH ainsi qu'à sept entreprises dont cinq ayant accompli des travaux ou prestations de services pour le compte de l'office.

Parmi les ordonnateurs et anciens ordonnateurs de l'OPH, M. GUICHARNAUD a adressé sa réponse le 23 novembre 2018 (enregistrée au greffe de la chambre le 26 novembre 2018) et M. ROUSSELIE le 28 décembre 2018 (enregistrée au greffe de la chambre le 3 janvier 2019). A sa demande et conformément à l'article L. 243-3 du code des juridictions financières, il a été procédé à l'audition de M. ROUSSELIE le 20 mars 2019.

Six réponses émanant de tiers mis en cause ont également été reçues.

Lors de son délibéré du 20 mars 2019, la chambre régionale des comptes a arrêté les observations définitives suivantes.

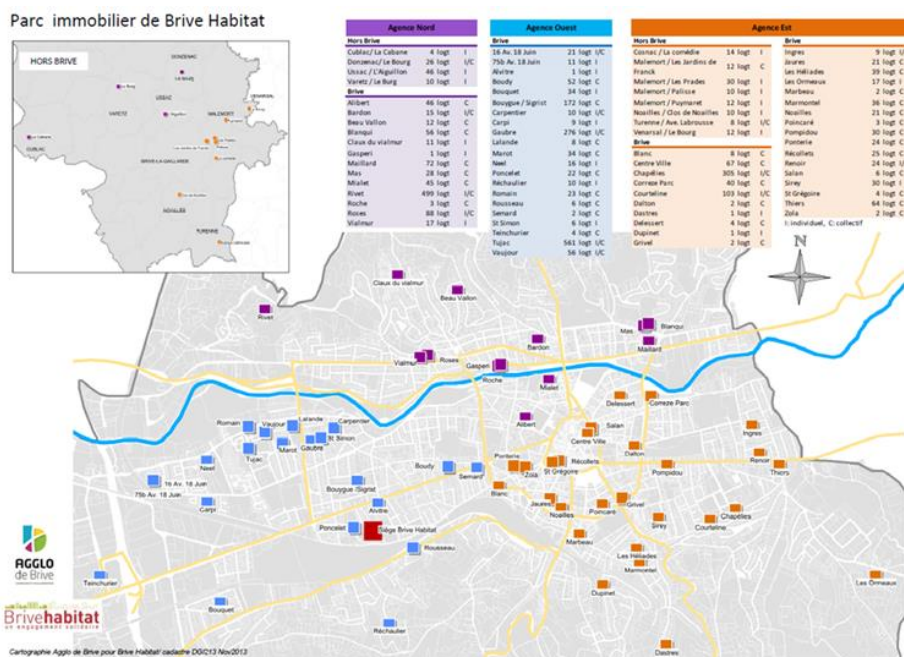
1 PRESENTATION DE L'OFFICE

1.1 L'OPH « BRIVE HABITAT »

Créé par le décret du 29 janvier 1925, l'office public d'habitation à loyer modéré de Brive-la-Gaillarde, établissement public à caractère administratif a été transformé par l'ordonnance 2007-137 du 1^{er} février 2007 en office public de l'habitat du Pays de Brive, établissement public à caractère industriel et commercial. Appelé également « Brive-Habitat », cet office, initialement communal, est devenu intercommunal le 1^{er} janvier 2017, et ce, suite à l'entrée en vigueur de l'article 114 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 et à son rattachement à la communauté d'agglomération du bassin de Brive.

Au 31 décembre 2016, l'office g rait 3 641 logements, dont 3 413 logements d'habitation et 228 équivalents logements (foyers), ce qui en faisait le premier acteur du logement social dans le département de la Corrèze. Le parc de cet OPH a fortement augmenté ces dernières années, suite à la mise en service d'environ 100 nouveaux logements par an entre 2011 et 2014. Composé à près de 88 % de logements collectifs, l'ancienneté moyenne du parc est de 30 ans. Près des deux tiers du parc ont été réhabilités, une opération d'envergure en matière de réhabilitation ayant été réalisée ces dernières années dans le cadre d'un programme ANRU (quartiers de Tujac et Chapélies). Malgré cela, l'office est confronté à une problématique d'adéquation de l'offre à la demande. La typologie de son parc comprend, notamment, une proportion trop importante de logements de type T3/T4 et, *a contrario*, un trop faible nombre de T2.

Au niveau géographique, l'OPH a compétence pour intervenir sur 17 communes, mais dans les faits son parc est très concentré puisque situé à plus de 90 % à Brive-la-Gaillarde. Seuls environ 200 logements sont implantés dans une autre commune, Malemort, Ussac ou Donzenac principalement. L'office ne disposait pas de logements situés en zone urbaine sensible (ZUS). En revanche, deux quartiers de la ville de Brive, Chapélies (secteur Est) et Tujac-Gaubre (secteur Ouest), figurent dans la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) établie par décret du 3 juillet 2014. Près de 2 000 logements sont situés en QPV, soit près de 60 % du parc. Ces deux quartiers ainsi que celui de Rivet (secteur nord-ouest) ont été recensés dans la liste des quartiers d'intérêt régional établie par l'ANRU en avril 2015.



S'agissant de l'occupation, à l'instar de ce qui est observé au niveau national, l'office accueille une population de plus en plus modeste avec une proportion croissante de locataires disposant de revenus très en deçà des plafonds d'entrée dans le parc social. Les données transmises dans le cadre du contrôle et émanant de l'enquête OPS 2016 montrent que les trois quarts des occupants disposent de revenus inférieurs à 60 % du plafond PLUS, qu'environ les deux tiers n'ont pas d'activité professionnelle et que près de 70 % bénéficient de l'aide au logement.

Le nombre de demandeurs de logement en attente a peu varié ces dernières années avec un stock d'environ 1 100 dossiers, dont près de 70 % sont le fait de personnes non locataires de l'office. Sur la base d'un nombre moyen annuel d'attributions de 435 depuis 2009, il en résulte que la liste d'attente de demandeurs est équivalente à 2,5 années. Les mutations internes représentent près du quart de ces attributions. Le taux de rotation du patrimoine varie entre 12 % et 13 % depuis 2011, soit un taux supérieur d'environ 2 à 3 points à ce qui est observé au niveau national. La durée moyenne d'occupation des logements excède 8 années.

Enfin, en termes de ressources humaines, l'office disposait, fin 2015, d'un effectif de 83 agents (81 équivalents temps plein), dont près de la moitié sont des agents de droit privé.

1.2 ELEMENTS DE CADRAGE SUR LE LOGEMENT SOCIAL DANS L'AGGLOMERATION DE BRIVE

Composée de 15 communes au moment de sa constitution en 2002, la communauté d'agglomération du Bassin de Brive compte 49 communes depuis le 1^{er} janvier 2014 et regroupe un peu plus de 100 000 habitants. Principale ville de ce territoire, Brive-la-Gaillarde abrite un peu plus de 48 000 habitants, soit environ 45 % de la population de cette intercommunalité. Par ordre décroissant, les trois villes suivantes en termes de population sont : Malemort-sur-Corrèze (7 668 habitants), Ussac (6 986 h) et Saint-Pantaléon-de-Larche (4 681 h)¹. Le rythme de croissance démographique de ce territoire a été, ces dernières décennies, relativement proche de celui du territoire national, bien qu'il se soit ralenti depuis 2006 (+ 0,51 %). La population est globalement âgée (29 % de la population a plus de 60 ans contre 23 % au niveau national) et le tissu économique local a été fragilisé par la crise économique.

Une étude de la DREAL Limousin menée en partenariat avec l'AROLIM en 2010² estimait que ce territoire nécessitait un accroissement de l'offre en logement social. Cette étude estimait la proportion de ménages locataires à 2 sur 5 dans le bassin briviste et à 1 sur 2 dans la ville-centre. Elle indiquait que le parc HLM était relativement faible comparativement au parc privé (1/3 dans la ville centre et moins de 15 % dans les communes périphériques). L'étude concluait au fait que cette faiblesse de l'offre, ajoutée à un territoire relativement attractif sur le plan démographique, caractérisait une situation plutôt tendue en matière de logement.

Un constat partagé dans le Plan local de l'habitat (PLH) de la communauté d'agglomération du Bassin de Brive où il est mentionné qu'avec 4 287 logements au 1^{er} janvier 2013 le parc social ne représente que 8,6 % des résidences principales (environ 15 % à l'échelle nationale). Ce parc est présenté comme fortement concentré sur la ville de Brive, avec environ 80 % de l'offre représentant 14 % des résidences principales. Par ailleurs, bien que six bailleurs opéraient sur ce territoire en 2014, il était relevé que ce parc était détenu en grande majorité (plus de 70 %) par Brive Habitat, opérateur historique de la ville.

Six communes sont assujetties à l'article 55 de la loi SRU : Brive-la-Gaillarde, Allasac, Malemort-sur-Corrèze, Objat, Saint-Pantaléon-de-Larche et Ussac. Début 2014, selon le décompte SRU, la ville de Brive se situait à 16,8 % et les autres communes entre 3 % et 6 %. D'après la convention d'utilité

¹ Données Insee 2011.

² http://www.limousin.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/besoins_LLS_rap_etud_v13_juillet_cle76b191.pdf

sociale (CUS) 2011-2016 de Brive-Habitat, ce taux était de 15,4 % au 1^{er} janvier 2011 pour la ville de Brive. Bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et disposant d'un taux supérieur à 15 %, la ville de Brive est depuis plusieurs années exemptée de prélèvement.

Enfin, la ville de Brive est classée en zone de défiscalisation B2 (loi Pinel), tout comme les communes de Larche, Malemort-sur-Corrèze, Saint-Pantaléon-de-Larche et Ussac situées dans son agglomération.

1.3 LES PRÉCÉDENTS CONTRÔLES

- Le précédent contrôle réalisé par la chambre régionale de comptes du Limousin (ROD du 15 avril 2009)

Dans le cadre de son contrôle précédent, la chambre régionale des comptes du Limousin avait examiné la gestion de l'office public de l'habitat de Brive-la-Gaillarde « Brive-Habitat », à compter de l'exercice 2000.

Le rapport d'observations définitives, en date du 15 avril 2009, faisait état de progrès en matière de gouvernance mais indiquait, qu'en matière de transparence financière, la qualité de l'information transmise au conseil d'administration était insuffisante (rapports de gestion ne portant que sur les éléments financiers et préparés par le comptable et non le directeur, absence de compte-rendu suite à la clôture d'une opération d'investissement, etc.).

Malgré une situation financière globalement saine, la juridiction alertait l'office sur le fait que des tensions financières risquaient de se renforcer et d'occasionner, à moyen terme, des difficultés de financement des investissements. Les craintes exprimées par la juridiction reposaient sur le constat d'une hausse des charges financières, de la dégradation de l'excédent brut d'exploitation et d'une consommation trop importante de fonds propres lors des constructions.

Il ressortait, enfin, de ce contrôle que l'office avait souscrit deux produits financiers à risques pour placer sa trésorerie.

- Les contrôles opérés par la MIILOS (2011 et 2014)

Jusqu'en 2014, les offices publics de l'habitat ont été soumis à des contrôles de la MIILOS (Mission interministérielle d'inspection du logement social). Suite à une fusion intervenue le 1^{er} janvier 2015, cette mission de contrôle est désormais assurée par l'ANCOLS (Agence nationale de contrôle du logement social).

En 2011, l'office a fait l'objet d'un premier contrôle de la part de la MIILOS ayant conduit à la remise d'un rapport en avril 2012 lequel analyse la gestion des exercices 2008 à 2010, période durant laquelle le poste de directeur général a essentiellement été exercé par M. Georges MARTINEZ (en fonctions du 16 septembre 2008 au 5 juillet 2011).

Ce rapport a rendu compte de nombreuses irrégularités et anomalies financières et comptables. Cette situation avait conduit les rapporteurs à estimer que les comptes financiers n'étaient « *pas fiables* ». En termes de gouvernance, le rapport a pointé l'instabilité du management ainsi qu'un contexte social conflictuel. Une situation nourrie, selon ce document, par « *une organisation peu performante et un manque de cohérence stratégique* ». S'agissant des performances financières, ce rapport a indiqué que l'office souffrait d'une faible rentabilité d'exploitation et observait que la structure financière de l'OPH se dégradait du fait d'un endettement excessif. Sur le plan prospectif, le rapport précisait que l'office n'avait pas la capacité de financer son programme d'investissement. Dans ces conditions, le conseil d'administration était alerté sur l'importance de prendre la mesure de la très grande fragilité de l'office.

Au vu des nombreux dysfonctionnements comptables constatés dans ce rapport et de la situation financière tendue de l'office, la MIILOS a choisi de réaliser, en 2014, un second contrôle, ciblé sur les suites données au précédent rapport et sur une évaluation financière prospective. Ce contrôle a porté sur les exercices 2011 à 2013, période durant laquelle le directeur général a essentiellement été M. Antoine ROUSSELIE (en poste du 6 juillet 2011 au 1^{er} juin 2015).

Le rapport produit au terme de ce contrôle mentionnait que les observations formulées précédemment avaient été, pour la plupart, prises en compte mais que des insuffisances perduraient dans la tenue de la comptabilité, lesquelles entachaient la fiabilité des données comptables. Ce rapport ajoutait que « *la qualité des comptes financiers et de leur présentation au CA n'est pas encore suffisante pour fonder des analyses pertinentes.* ». Par ailleurs, il précisait que la structure financière demeurait dégradée et que les impayés étaient en forte hausse. La rentabilité d'exploitation prévisionnelle était considérée comme faible et présentait le risque de devenir nulle à court terme. Enfin, la MIILOS estimait que la mise en œuvre intégrale du plan d'investissement aboutirait à l'épuisement des fonds propres de l'office à l'horizon 2017-2018.

2 LES COMPTES NE PERMETTAIENT PAS D'AVOIR UNE IMAGE FIDÈLE DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'OPH À LA CLÔTURE DE L'EXERCICE 2015

La direction de l'office a été profondément renouvelée en 2015-2016. Alertée par les rapports précités de la MILOS, elle a souhaité disposer d'un audit financier, qui s'est déroulé fin 2016 et au début de l'année 2017. Il a conclu à l'existence d'anomalies comptables, pour certaines anciennes, portant sur des montants élevés et nécessitant d'importants retraitements, ainsi qu'à la nécessité de renforcer le contrôle financier.

Dans ces conditions, la chambre a jugé utile de procéder à un examen approfondi de la qualité des comptes de l'office. Prolongeant le contrôle réalisé par la MILOS en 2011 sur les exercices 2009 et 2010, puis en 2014, cet examen a essentiellement porté sur les comptes 2011 à 2015, dernier compte disponible à l'ouverture du contrôle, actualisé sur certains points d'éléments postérieurs.

Au terme de cet examen, la chambre observe la persistance de nombreuses et graves anomalies dont le caractère significatif altère l'image fidèle du résultat de la gestion, du patrimoine et de la situation financière de l'OPH. Outre leur impact en matière de fiabilité des comptes, ces anomalies nuisent à la transparence de l'information financière délivrée par l'office. L'office a procédé depuis 2016 à la régularisation d'une partie de ces anomalies et prévoyait de poursuivre ces actions en 2018. La chambre estime que ce travail, encore inachevé, est fondamental *a fortiori* dans la perspective d'un passage en comptabilité commerciale d'ici au 1^{er} janvier 2021, échéance fixée par le législateur³, que l'office espère, néanmoins, pouvoir repousser d'un an.

2.1 SYNTHÈSE DES ANOMALIES COMPTABLES RELEVÉES DANS LE CADRE DU CONTRÔLE

Le tableau suivant récapitule l'ensemble des anomalies comptables relevées au cours de ce contrôle ; il mentionne leur état de résolution au 31 décembre 2015 et indique leur impact sur les comptes annuels. Pour faciliter sa lecture, les définitions suivantes sont rappelées :

Autofinancement de l'exploitation courante : capacité de l'office à dégager des ressources nécessaires à son développement uniquement par son activité récurrente.

Autofinancement net HLM : capacité de l'office à dégager des ressources nécessaires à son développement après remboursement de la dette financière dédiée à son activité HLM.

Potentiel financier : capitaux propres disponibles pour de nouveaux investissements.

Potentiel financier à terminaison : capitaux propres disponibles pour de nouveaux investissements, après prise en compte des opérations lancées non encore livrées.

Ces anomalies font l'objet de développements dans cette partie consacrée à la fiabilité. Elles ont été regroupées en deux catégories : celles qui relèvent d'un problème de conformité à la réglementation (2.2) et celles qui traduisent une absence de concordance entre les documents comptables de l'organisme (2.3).

³ L'article 88 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) dispose, qu'à compter du 1^{er} janvier 2021, l'article L. 421-17 du CCH sera ainsi rédigé : « En matière de gestion financière et comptable, les offices publics de l'habitat sont soumis aux règles applicables aux entreprises de commerce. »

Tableau n°1 : Présentation synthétique des constats opérés sur la qualité des comptes

Anomalies constatées	Impact sur les comptes annuels	Résolue fin 2015 ?	Impact de l'anomalie sur les comptes et indicateurs financiers				
			Bilan	Compte de résultat	Autofinancement	Potentiel financier	Résultat
Absence de conformité du compte financier à la nomenclature budgétaire et comptable M31	Le compte financier n'offre pas une vision exhaustive de la gestion de l'office	Non					
Certaines immobilisations pourtant comptabilisées en « immobilisations en cours » sont très anciennes	Inexactitude du bilan (comptes 21, 23 et 28) et du compte de résultat (compte 68), mais aussi du potentiel financier	Non	Mauvaise affectation entre plusieurs lignes : 9,5 M€	Montant des dotations non réalisées	→	Potentiel financier N+1 : ↗	↗
L'état de la dette comporte 3 emprunts qui, selon la réglementation, auraient dû être remboursés,	Inexactitude du bilan (c/16), compte de résultat (c/66), potentiel financier et autofinancement	Non	Bilan augmenté : 2,1 M€	Selon les charges financières	↘ (versement des charges financières)	↗ (non remboursement des capitaux empruntés)	↘ (versement des charges financières)
La provision pour gros entretien est constituée : - tardivement et seulement partiellement - en l'absence d'un plan pluriannuel d'entretien	Inexactitude du bilan (compte 15), du compte de résultat (compte 68) et du potentiel financier	Oui (2011) Non	Bilan 2010 : 600 K€	Compte de résultat 2010 : 600 K€	→	Potentiel 2011 ↗	Résultat 2010 : ↗
Le compte de subventions d'investissement est mouvementé au débit en 2012 et certaines subventions ont été comptabilisées tardivement	Inexactitude du bilan (compte 13) et du compte de résultat (compte 77), ainsi que du potentiel financier	Oui (2015)	Bilan 2013 : -188 K€	CR des années suivantes	→	2013 : ↘	2013 : ↘
Les enregistrements comptables des dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés bâties ne sont pas réguliers	Inexactitude du compte de résultat (comptes 63 et 77), de l'autofinancement, et par conséquent, du bilan et du potentiel financier	Non	Selon les années	Selon les années	Autofinancement courant 2012 (273 K€) ↗ mais 2014 (222 K€) et 2015 (520 K€) ↘	2012, 2013 et 2015 (Non comptabilisation de produits) : ↘	2011 et années concernées par la non comptabilisation de produits : ↘
L'intéressement versé au titre de l'exercice 2013 a été comptabilisé en 2014	Inexactitude du bilan (c/15), du compte de résultat (c/64 ; c/67) ainsi que de l'autofinancement et du potentiel financier 2013 et 2014	Oui (2015)	Bilan 2015 : -200 K€	CR 2013 : +200 K€ CR 2014: - 200 K€	2013 : ↗	2013 : (défaut de provision) ↘ 2014 : (hausse du résultat 2013) ↗	2013 : ↗ 2014 : ↘
Une partie des écritures relatives à la comptabilisation du supplément de loyer de solidarité n'est pas conforme à la réglementation	Inexactitude du compte de résultat (comptes 67 et 77)	Non	→	→	→	→	→

Erreurs dans la prise en compte de subventions d'opérations diverses	Inexactitude du bilan (c/13), du compte de résultat (c/74 et c/77), mais aussi de l'autofinancement et du potentiel financier	Oui (2010)	Bilan 2011 : + 532 K€	2010 : + 532 K€	Autofinancement 2010 : ↗	PF 2011 : ↗	Résultat 2010 : ↗
Non prise en compte d'une modification du plan comptable (M31)	Inexactitude du compte de résultat (c/ 65 et 67) et de l'autofinancement.	Non	→	→	2014 et 2015 : ↗	→	→
Comptes mouvementés de manière inappropriée à la fois au débit et au crédit	Risques potentiels d'erreurs et d'inexactitude du bilan et du compte de résultat	Non	→	→	→	→	→
Absence de concordance de la comptabilité du comptable public et celle de l'ordonnateur sur : - Les immobilisations - Les subventions d'investissement	Inexactitude du bilan (comptes 13, 20, 21 et 23) et du compte de résultat (compte 77), ainsi que du potentiel financier	Non Non	?	?	→	?	?
Absence de concordance des comptes annuels et de certaines annexes du compte financier : - Les subventions à recevoir - Les comptes locataires	Inexactitude du bilan (c/ 13, 416, 418 et 441) et du compte de résultat (c/ 77), ainsi que du potentiel financier et de l'autofinancement.	Non Oui (2012)	?	?	?	?	?
Une grande partie des sommes portées au compte « autres immobilisations financières » (c/ 27) ne correspondent pas à la réalité de l'actif	Inexactitude du bilan (compte 27), de l'autofinancement et du potentiel financier	Non	Selon les années	Selon les années	↘	↘	↘
La plupart des subventions à recevoir arrêtées au 31/12/2015 sont anciennes et les créances rattachées présentent un risque de prescription	Inexactitude du bilan (compte 441), du compte de résultat, de l'autofinancement et du potentiel financier	Non	510 K€		↗	↗	Non inscription en 654 : ↗
Comptes présentant des soldes faibles en raison d'erreurs d'imputation : - c/359 « <i>Coût des lots achevés...</i> » - c/40173 « <i>Fournisseurs–retenues de garanties</i> » - c/41221 « <i>Acquéreurs - Fractions appelée</i> » - c/41950 « <i>Locataires – excédents d'acomptes sur provisions...</i> »	Inexactitude du bilan (comptes 35, 40 et 41)	Non			→	→	→
L'annexe relative aux amortissements techniques et financiers n'est pas cohérente	Inexactitude du bilan (c/ 14, 16, 20, 21 et 28) et du compte de résultat (c/ 66 et 68), mais aussi du potentiel financier	Non	?	?	?	?	?

2.2 DES COMPTES NON CONFORMES A LA NOMENCLATURE M31

2.2.1 *Le caractère incomplet du compte financier*

Pour les OPH à comptabilité publique, le compte financier est un document comptable qui réunit le compte administratif de l'ordonnateur et le compte de gestion du comptable et dont l'objectif est de justifier l'exécution du budget mais aussi de présenter la situation patrimoniale et financière de l'organisme, notamment auprès du conseil d'administration. Ce compte financier doit être conforme à l'instruction budgétaire et comptable M31.

Le tome II de cette nomenclature, intitulé « *Les documents de synthèse* », décrit très précisément l'élaboration du compte financier (répartition des tâches entre le comptable et l'ordonnateur) et son contenu. Il prévoit notamment la réalisation et la production des annexes suivantes :

- Annexe n° 1 : États budgétaires - Balance - Valeurs inactives
- Annexe n° 2 : Modalités d'agrégation du compte de résultat
- Annexe n° 3 : Le bilan
- Annexe n° 4 : Le compte de résultat
- Annexe n° 5 : Rapprochement AT/AF et divers tableaux
- Annexe n° 6 : Informations générales sur l'office
- Annexe n° 7 : État de développement de l'actif / Etat des stocks et opérations d'accession
- Annexe n° 8 : État de développement du passif
- Annexe n° 9 : État de ventilation des comptes de locataires, acquéreurs et autres de l'office
- Annexe n° 10 : État de maintenance du patrimoine
- Annexe n° 11 : Tableau de ventilation des charges et produits par activité
- Annexe n° 12 : Soldes intermédiaires de gestion
- Annexe n° 13 : Capacité d'autofinancement
- Annexe n° 14 : Tableau de financement
- Annexe n° 15 : Fiches de situation financière et comptable
- Annexe n° 16 : Taxe foncière sur les propriétés bâties

Les annexes 1 à 4, 9, 12, 13 et 14 sont réalisées par le comptable, tandis que les annexes 5, 6, 8, 10, 11, 15 et 16 sont effectuées par l'ordonnateur. Enfin, l'annexe 7 relève à la fois du comptable et de l'ordonnateur.

Selon l'instruction comptable, « *les annexes du compte financier à la charge du comptable doivent être transmises à l'ordonnateur au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice auquel il se rapporte. L'ordonnateur complète le compte financier avec les annexes relevant de sa compétence, conformément au tableau de répartition des tâches. Le compte financier, ainsi complet, doit être présenté au vote du conseil d'administration avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice* ».

Ce document est signé à la fois par le comptable et l'ordonnateur. Un exemplaire est conservé par le comptable, un autre par l'ordonnateur, des copies sont transmises à la chambre régionale des comptes, au préfet, au ministère en charge du Logement et à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Il est à noter que l'instruction budgétaire et comptable indique que les annexes :

- « *ont un caractère explicatif. Elles doivent permettre d'appréhender correctement les documents chiffrés que sont le bilan et le compte de résultat ;*
- *forment avec le bilan et le compte de résultat un tout indissociable dont l'objectif est de donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'organisme.* »

Aussi, le contenu du compte financier est un élément de sa régularité.

Afin de vérifier le respect de l'exhaustivité des comptes financiers, le contenu formel des documents transmis au conseil d'administration de l'office a été analysé. Les résultats de cette analyse sont récapitulés ci-dessous :

Tableau n°2 : Analyse du contenu du compte financier transmis au CA

Pièces	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ANNEXE N° 1	Non produite	Non produite	Non produite	Produite	Produite	Produite	Produite
ANNEXE N° 2	Non produite	Non produite	Non produite	Produite	Produite	Produite	Produite
ANNEXE N° 3	Produite	Produite	Produite	Produite	Produite	Produite	Produite
ANNEXE N° 4	Produite	Produite	Produite	Produite	Produite	Produite	Produite
ANNEXE N° 5	Produite	Produite	Produite	Produite mais non remplie	Produite mais non remplie	Produite mais non remplie	Produite mais non remplie
ANNEXE N° 6	Produite	Produite	Produite	Non produite	Non produite	Non produite	Non produite
ANNEXE N° 7	Produite	Produite	Produite	Non produite	Non produite	Non produite	Non produite
ANNEXE N° 8	Produite	Produite	Produite	Non produite	Non produite	Non produite	Non produite
ANNEXE N° 9	Produite	Produite	Produite	Produite mais incomplète	Produite mais incomplète	Produite mais incomplète	Produite mais incomplète
ANNEXE N° 10	Produite	Produite	Produite	Non produite	Non produite	Non produite	Non produite
ANNEXE N° 11	Produite	Produite	Produite	Non produite	Non produite	Non produite	Non produite
ANNEXE N° 12	Produite	Produite	Produite	Produite	Produite	Produite	Produite
ANNEXE N° 13	Produite	Produite	Produite	Produite	Produite	Produite	Produite
ANNEXE N° 14	Produite	Produite	Produite	Produite	Produite	Produite	Produite
ANNEXE N° 15	Non produite	Non produite	Non produite	Non produite	Non produite	Non produite	Non produite
ANNEXE N° 16	Non produite	Non produite	Non produite	Non produite	Non produite	Non produite	Non produite

Source : comptes financiers fournis par l'office

Il en résulte qu'entre 2010 et 2015, l'office n'a jamais établi et transmis un compte financier complet au conseil d'administration. Or, seul un document exhaustif permet à cette instance, mais aussi aux autres destinataires de ce document, d'être en mesure de connaître la situation financière détaillée de l'office. Il est, par ailleurs, constaté que, à partir de l'exercice 2012, le nombre d'annexes produites par l'office a considérablement diminué.

Les éléments d'informations recueillis dans le cadre du contrôle et des échanges tenus en fin d'instruction n'ont pas permis d'établir que ces anomalies ont par la suite été corrigées.

Dans ces conditions, la chambre rappelle l'office au respect de la réglementation relative à l'élaboration et au contenu du compte financier et de la transmission d'un compte financier complet au conseil d'administration.

2.2.2 Plusieurs comptes d'actif et de passif ne sont pas mouvementés de manière conforme

2.2.2.1 Des immobilisations en cours qui pour certaines sont anciennes

Le rapport d'audit remis début 2017 a constaté l'existence d'une « *antériorité importante sur les immobilisations en cours, notamment sur les années 2009 et 2010* ».

Cette antériorité importante est anormale car, par définition, les immobilisations en cours (compte 23) se rapportent à des opérations de construction en cours qui généralement durent entre 18 et 24 mois, et ont vocation, une fois achevées, à figurer dans un compte d'immobilisations corporelles (compte 21 et ses subdivisions).

En effet, la nomenclature M31, dans son paragraphe consacré aux immobilisations en cours, énonce que : « *Ce compte a pour objet de faire apparaître la valeur des immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice* ». Les immobilisations corporelles (compte 21) sont définies comme suit à l'article 211-6 du plan comptable général : « *Une immobilisation corporelle est un actif physique détenu soit pour être utilisé dans la production ou la fourniture de services ou de biens, soit pour être loué à des tiers, soit à des fins de gestion interne et dont l'entité attend qu'il soit utilisé au-delà de l'exercice en cours* ». Par ailleurs, la nomenclature M31 prévoit que « *Le transfert du compte 23 au compte d'immobilisations concerné est opéré à l'achèvement des travaux* », la notion d'achèvement étant définie à l'article R. 261-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) qui dispose que l'immeuble est réputé achevé « *lorsque sont exécutés les ouvrages et sont installés les éléments d'équipement qui sont indispensables à l'utilisation* ».

En termes d'impact, la présence d'une anomalie au compte 21 n'est pas neutre car elle affecte le bilan, le potentiel financier, mais aussi le compte de résultat de l'office, en améliorant le résultat de celui-ci. En effet, selon l'instruction codificatrice M31 (compte 28 « *Amortissements des immobilisations* ») : « *Dès la date de mise en service des immobilisations, les comptes d'amortissements sont crédités...* ». Il en résulte que la mise en service d'une immobilisation impacte le plan d'amortissements et l'alimentation du compte de dotation aux amortissements concerné, en l'espèce le compte 68112 « *Dotations aux amortissements - immobilisations corporelles* ».

L'ordonnateur a produit le tableau suivant relatif au contenu des immobilisations en cours.

Tableau n°3 : Contenu des immobilisations en cours

date début	Libellé	Date de livraison	23 compte trésor	
2009	avance informatique ULIS NG	En cours	78 609,21	En cours dans l'outil de gestion
2008	108 CHAPELIES	2013-2015	2 271 285,56	Livré dans l'outil de gestion
2009	le Rouchou Bas		7 279,12	En cours dans l'outil de gestion
2009	Passage Becquerel		35 811,01	En cours dans l'outil de gestion
2010	Réhabilitation CHRS	2015	1 497 316,02	En cours dans l'outil de gestion
2010	Construction JEAN DELMAS	2017	1 265 067,96	En cours dans l'outil de gestion
2010	Construction JJ ROUSSEAU	En cours	312 737,37	En cours dans l'outil de gestion
2012	Acquisition André GIDE	En cours	140 505,48	En cours dans l'outil de gestion
2012	Etude urbaine ANRU	En cours	20 256,60	En cours dans l'outil de gestion
2013	Sechepierre frais acquisition terrain	En cours	11 510,00	En cours dans l'outil de gestion
2014	Marpa RA CUBLAC		51 833,57	En cours dans l'outil de gestion
2013	Réhabilitation Teyssier	2017	994 382,68	En cours dans l'outil de gestion
2014	Réhabilitation André gide	En cours	22 006,60	En cours dans l'outil de gestion
2014	Cage escalier agence EST		24 096,71	En cours dans l'outil de gestion
2015	TX salle informatique	2017	59 079,35	En cours dans l'outil de gestion
2015	Adista	2015	26 240,11	En cours dans l'outil de gestion
	Divers fournisseurs		514 842,53	
			7 332 859,88	

Source : OPH Brive-Habitat

Malgré une demande en ce sens de la part de la chambre, la date de mise en service n'est pas systématiquement renseignée et celle d'imputation au compte d'immobilisations corporelles ne figure pas dans ce tableau. Ce document fait ressortir les éléments suivants :

- des projets immobiliers pourtant livrés sont toujours comptabilisés en immobilisations en cours. Elles représentent un montant de 3,8 M€ ;
- un projet immobilier livré apparaît en immobilisations corporelles dans l'outil de gestion de l'office pour un montant de 2,2 M€ mais il figure encore en immobilisations en cours dans la comptabilité du comptable public. L'ordonnateur a confirmé cette incohérence et mentionné qu'elle concerne 108 logements livrés situés dans le quartier des Chapelles.

La chambre relève que le total des opérations listées dans ce tableau représente 7,33 M€. Dans sa réponse, l'OPH n'a pas indiqué l'origine de ces écarts ni les éventuelles régularisations opérées depuis l'audit et susceptibles d'avoir fait varier le compte 21.

Dans ces conditions, la chambre rappelle à l'office l'obligation juridique relative au transfert des immobilisations en cours et lui recommande de corriger l'écart constaté concernant l'actif immobilisé entre son outil de gestion et la comptabilité du comptable public.

2.2.2.2 La dette de l'office comporte des sommes qui, selon la réglementation, auraient dû être remboursées car devenues sans objet

Aux termes de l'article L. 443-13 du code de la construction et de l'habitation :

« En cas de cession d'un élément de patrimoine immobilier d'un organisme d'habitations à loyer modéré, la fraction correspondante des emprunts éventuellement contractés pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration de l'ensemble auquel appartient le bien vendu devient immédiatement exigible.

Toutefois, l'organisme d'habitations à loyer modéré peut continuer à rembourser selon l'échéancier initialement prévu les prêts comportant une aide de l'Etat sous réserve que leur remboursement demeure garanti dans les conditions qui avaient permis l'obtention du prêt. »

Au moins deux opérations concernées par une telle réglementation ont pu être identifiées : la vente d'une résidence pour étudiants en 2003 et la revente d'un supermarché en 2016, opérations dans lesquelles l'office a pour la première tardé à rembourser les prêts concernés et pour la seconde ne les a pas encore remboursés. Ces retards ou cette abstention ont affecté ou affectent l'exactitude des comptes 164 du bilan (stock d'emprunts) et 661 du compte de résultat (intérêts versés).

➤ La vente d'une résidence pour étudiants

Par acte notarié en date du 3 août 1998, l'association Avenir Familial, propriétaire d'un terrain situé sur la commune de Brive-la-Gaillarde, a passé avec l'office Brive Habitat un bail à construction d'une durée de 27 ans, couvrant la période du 1er septembre 1997 au 30 août 2024, moyennant un loyer annuel de 1 200 Francs.

Sur ce terrain, l'office a fait édifier un ensemble immobilier à usage de résidence universitaire de 92 chambres (dénommée « Résidence Saint-Antoine ») qui a été loué à l'association OGEC BAHUET (organisme de gestion de l'enseignement catholique du lycée Marguerite BAHUET) pour une durée de douze ans, du 1^{er} septembre 1998 au 30 août 2010.

Pour financer cette opération et des travaux de sécurité y afférant, l'office a souscrit, entre 1998 et 2000, trois emprunts :

- un prêt principal, souscrit le 15 décembre 1998, d'un montant de 1 676 939,19 € (11 millions de francs) sur une durée de 25 ans au taux effectif global (TEG) de 5,5 % par an ;
- un prêt secondaire en date du 2 novembre 1998 pour un montant de 106 714,31 € (700 000 francs) sur une durée de 15 ans au TEG de 2 % par an ;
- un troisième prêt accordé le 7 juin 2000 pour financer des travaux de sécurité, d'un montant de 152 449,02 € (1 million de francs) sur une durée de 20 ans au taux effectif global de 5,55 % par an.

Le 28 août 2003, le bail à construction passé entre l'association Avenir familial et l'office a été résilié par acte notarié portant transfert à l'association de la propriété et de la jouissance des constructions édifiées en vertu du bail, conformément à l'article XII du bail à construction, moyennant le versement par l'association d'une indemnité de résiliation assortie d'intérêts payable en 240 mensualités (cf. *infra*).

Toutefois, alors que ni les procès-verbaux des conseils d'administration, ni la réponse des services financiers ne mentionnant l'existence d'une aide de l'Etat dans le cadre de cette opération, et que les emprunts auraient dû de ce fait être remboursés par l'office, suite à la vente des biens auxquels ils se rapportent, conformément à l'article L 443-13 précité, les prêts souscrits pour cette résidence ont dans un premier temps continué d'être pris en charge par l'office, qui bénéficiait en contrepartie du versement par l'association Avenir Familial de l'indemnité de résiliation.

La MIILOS ayant critiqué cette situation comme conduisant l'office à exercer une activité de prêteur, ce n'est que lors d'une réunion du 15 mars 2013 que le conseil d'administration de l'office autorisa le transfert des prêts à l'association, décision confirmée lors de la réunion du bureau du 3 mars 2014 autorisant par ailleurs le directeur général à réaliser la mainlevée des inscriptions d'hypothèques prises le 22 octobre 2003 consécutivement à la résiliation du bail.

A compter du 1^{er} janvier 2014, l'association a ainsi pris à sa charge le remboursement de ces prêts. Mais alors que depuis cette date l'office n'est plus titulaire de ces emprunts, ils figuraient toujours fin 2015 au bilan de l'office (compte 164) pour un montant de 1 012 641,63 € correspondant au capital restant dû sur les deux emprunts les plus longs (prêt principal et prêt accordé le 7 juin 2000).

Ce n'est que le 27 avril 2017 que le conseil d'administration de l'office a décidé « *de régulariser comptablement l'opération en annulant ...les prêts portés au compte 164 pour 1 012 641,63 €* », en même temps qu'il annulait le solde de la créance détenue sur Avenir Familial.

➤ L'achat en 2013 d'un supermarché, revendu en 2016

Le 17 décembre 2013, l'office a contracté un emprunt de 1 100 000 € auprès de la Caisse des dépôts et consignations, afin d'acquérir à ce prix un supermarché (Cf. *partie 4*). Le but de cette opération était de construire sur ce terrain une centaine de logements sociaux, une trentaine de logements étudiants et une surface commerciale.

Cette acquisition a été financée par un emprunt dédié au financement des réserves foncières. La commune de Brive-la-Gaillarde s'est portée garante de cet emprunt. Selon l'ordonnateur, l'opération n'a pas bénéficié d'une aide de la part de l'Etat.

Le 29 février 2016, ce terrain a été vendu au prix de 1 350 000 €. Malgré cela, en 2017, le prêt octroyé en 2013 figure toujours au bilan de l'office, pour un capital restant dû de 1 100 000 €.

Cette opération n'ayant pas bénéficié d'une aide de l'Etat, cet emprunt aurait dû être remboursé en même temps que la cession de l'immeuble, conformément aux dispositions de l'article L. 443-13 du CCH.

En réponse aux observations provisoires, l'office s'engage à procéder à ce remboursement, dès que son niveau de trésorerie sera suffisant. La chambre rappelle à l'office les dispositions de l'article L. 443-13 du code de la construction et de l'habitation qui prescrit le remboursement immédiat de cet emprunt.

2.2.2.3 La provision pour gros entretien a été constituée sans référence à un plan pluriannuel d'entretien pourtant obligatoire

La réforme comptable intervenue en 2005 sur les actifs et les passifs des OPH a notamment eu pour effet la suppression progressive de la provision pour grosses réparations, remplacée en partie, selon d'autres modalités d'imputation, par la provision pour gros entretien.

S'agissant de Brive Habitat, la MIILOS a estimé dans son rapport de 2012 que cette provision n'a été que partiellement constituée, s'établissant fin 2010 à la somme de 417 k€. Or, compte tenu du patrimoine et des besoins découlant de la couverture de la programmation triennale de gros entretien, la MIILOS estimait que la provision nécessaire devrait avoisiner les 1 M€. Cette situation avait pour incidence de majorer artificiellement le résultat comptable, à hauteur des montants non affectés à cette provision.

Le tableau ci-après récapitule le niveau annuel de cette provision entre 2011 et 2015. Il apparaît que l'office a répondu à l'orientation de la MIILOS en revoyant, dès 2011, sa provision à la hausse.

Tableau n°4 : Evolution de la « Provision pour gros entretien »

Cpte 1572 Provision pour gros entretien	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	417 067	1 067 067	1 167 067	1 230 000	1 230 000	1 230 000

Source : Balance comptable (compte 1572)

Conformément à la nomenclature M31⁴, la provision pour gros entretien doit être établie à partir des besoins d'entretien du patrimoine constatés dans un plan pluriannuel d'entretien. Dans le cadre de la contradiction, l'ancien directeur général a démontré qu'il existait un plan formalisé en 2013, une pièce que l'ordonnateur en fonctions n'avait pas fourni au cours de l'instruction.

Un avis du 4 novembre 2015 du ministère du Logement a introduit de nouvelles modalités de calcul de cette provision, sans que cette réforme de la nomenclature comptable des HLM ne conduise à supprimer cette exigence d'un plan pluriannuel d'entretien.

L'office a initié en 2017 un travail de reprise de cette provision pour tenir compte des diagnostics amiante, de l'entretien des foyers et de l'entretien défini dans le plan pluriannuel. L'annulation de la provision pour gros entretien existante et la constitution concomitante de la nouvelle provision impacterait positivement le résultat de 738 000 € (1 230 000 € - 492 000 €). *A contrario*, en 2018 et 2019, l'impact devrait être défavorable avec une diminution du bénéfice annuel de 492 000 € au titre de chacun de ces exercices.

⁴ « Les provisions pour dépenses de gros entretien, engagées en application de lois, règlements ou pratiques courantes de l'organisme, doivent donc être justifiées par un plan pluriannuel d'entretien. Le conseil d'administration arrête le montant de la provision pour gros entretien (PGE) correspondant au montant des travaux identifiés dans ce plan, établi par immeuble ou groupes d'immeubles et par catégories de travaux. En fonction de la politique d'entretien décidée par l'organisme, le montant de la PGE correspondra aux montants des dépenses de gros entretien prévues pour les deux à cinq prochaines années du plan établi dans les conditions précitées. Le plan pluriannuel doit être tenu à la disposition des autorités de contrôle. Il est actualisé à chaque clôture d'exercice et le montant de la PGE est ajusté en conséquence par la constatation :

- d'une nouvelle dotation en cas de travaux supplémentaires (par le débit du compte 68157) ;
- d'une reprise de provision pour les montants utilisés (par le crédit du compte 78157) ;
- d'une reprise en cas de provision devenue sans objet (par crédit du compte 78157). »

Tableau n°5 : Impact prévisionnel de la nouvelle provision pour gros entretien

Constitution de la nouvelle PGE	Cpte	2017	2018	2019
Reprise de la PGE existante	78157	1 230 000		
Dotation de la nouvelle PGE	68157	492 000	492 000	492 000
-dont amiante		156 000	156 000	156 000
-dont loyer spécifique		136 000	136 000	136 000
-dont entretien pluriannuel		200 000	200 000	200 000
Impact sur le résultat		738 000	-492 000	-492 000

Source : à partir des données transmises par Brive Habitat

Selon l'ordonnateur, l'évaluation de la provision pour les diagnostics amiante a été établie par la fédération des organismes de logements sociaux, sur les bases suivantes :

- 500 € / bâtiment pour les diagnostics techniques partie commune ;
- 50 € / logement pour les diagnostics parties privatives ;
- 300 € / logement pour les repérages avant travaux (obligation imposée par l'inspection du travail).

Les autres subdivisions de la provision n'ont été ni détaillées, ni justifiées par l'office.

Il apparaît aussi que les chiffrages de la provision ont été effectués avant que le plan pluriannuel d'entretien ne soit actualisé au 4^{ème} trimestre 2017 et présenté au conseil d'administration du 27 décembre 2017, sans que ce document ne soit produit à la chambre.

La chambre rappelle que ce document doit être un préalable à la fixation de la provision ; à défaut le risque est que celle-ci soit sous dotée et que cela affecte *de facto* le bilan, le potentiel financier mais aussi le compte de résultat. Aussi, elle recommande à l'office, conformément à la nomenclature M31, d'adopter à compter de 2018 un plan pluriannuel d'entretien et d'ajuster sa provision pour gros entretien en cohérence avec ce plan. En réponse aux observations provisoires, l'office s'engage à mettre en œuvre cette recommandation.

2.2.2.4 Des subventions relatives à l'exercice 2013 ont été comptabilisées en 2014

Trois subventions accordées par la commune de Brive-La-Gaillarde, au titre de deux opérations de rénovation urbaine, ont été comptabilisées en janvier 2014, pour un montant de 188 141,76 €, alors qu'elles sont relatives à l'exercice 2013.

La nomenclature M31 prévoit que le compte 131 est « *crédité, dès la notification de décision accordant la subvention, du montant de la participation prévue par le débit du compte de tiers intéressé (compte 441 s'il s'agit d'une subvention de l'État ou d'une collectivité publique) lorsque l'office en a communication avant l'encaissement. En l'absence de notification préalable, le compte 13 est crédité lors de l'encaissement par le débit du compte financier.* »

Cette comptabilisation de ces trois subventions à l'encaissement et non, comme l'instruction M31 le demande, lors de leur notification n'est donc pas conforme, ce qui fausse les résultats des exercices concernés.

Par ailleurs, il est précisé que dans le cadre de la journée complémentaire, les services financiers de l'office avaient la possibilité de réparer leur erreur et rattacher ce produit à l'exercice auquel il se rattache.

2.2.3 Certains comptes de charges et de produits ne sont pas conformes

2.2.3.1 Un enregistrement comptable erroné et incomplet des dégrèvements de taxe foncière

Les offices publics de l'habitat sont assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties. Toutefois, certaines dépenses peuvent être déduites du montant de celle-ci, conformément aux articles 1391 C à 1391 E du code général des impôts énumèrent les dépenses éligibles suivantes :

- Article 1391 C : les dépenses engagées pour l'accessibilité et l'adaptation des logements aux personnes en situation de handicap ;
- Article 1391 D : les dépenses payées, à raison des travaux prescrits en application de l'article L. 515-16-2 du code de l'environnement au cours de l'année précédant celle au titre de laquelle l'imposition est due ;
- Article 1391 E : le quart des dépenses de rénovation, déduction faite des subventions perçues afférentes à ces dépenses, éligibles au taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée en application du 1° du IV de l'article 278 sexies et payées au cours de l'année précédant celle au titre de laquelle l'imposition est due.

Sur le plan comptable, la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties est enregistrée sur le compte 63512 « Taxes foncières ». Le dégrèvement est lui, enregistré selon sa nature. En effet, la nomenclature M31 prévoit deux comptabilisations différentes pour les dégrèvements :

- le dégrèvement concerne l'exercice au cours duquel il est accordé : il doit être comptabilisé au crédit du compte 6359 « Remboursements obtenus sur impôts, taxes et versements assimilés (administration des impôts) » ;
- le dégrèvement est relatif à un exercice antérieur et clos : il doit être comptabilisé au crédit du compte 7717 « Dégrèvement d'impôts (autres qu'impôts sur les bénéfices) », créé par l'instruction comptable n°11-010-M31 du 29 avril 2011.

Le tableau ci-après rend compte des comptabilisations opérées et de celles qui auraient dû être pratiquées au regard des dispositions réglementaires.

Tableau n°6 : Analyse de l'enregistrement comptable des dégrèvements

Date du dégrèvement	Montant du dégrèvement	Exercice de rattachement (selon l'avis)	Exercice de comptabilisation (office)	Montant comptabilisé	Compte à utiliser	Compte utilisé	Conformité (Oui/Non)
07/12/2012	45 941 €	2012	2012	45 941 €	6359	63512	Non
07/12/2012	40 373 €	2012	2012	40 373 €	6359	63512	Non
14/02/2013	284 159 €	2011	2012	284 159 €	7717	7717	Oui
20/03/2013	273 780 €	2012	2012	273 780 €	7717	63512	Non
27/11/2013	67 245 €	2012	Non comptabilisé	Non	7717	-	-
27/11/2013	965 282 €	2013	2013	965 282 €	6359	63512	Non
23/12/2013	95 560 €	2013	2013	95 560 €	6359	63512	Non
20/11/2014	475 767 €	Non précisé	2014	475 767 €		7717	
24/11/2014	222 493 €	2014	2014	222 493 €	6359	7717	Non
16/10/2015	325 315 €	2015	2015	325 125 €	6359	7717	Non
23/10/2015	33 887 €	2014	Non comptabilisé	Non	7717	-	-
23/10/2015	195 221 €	2015	2015	195 221€	6359	7717	Non

Source : avis de dégrèvement de la DGFIP et extraits de la comptabilité de l'OPH

Ce tableau fait ressortir que sur les neuf dégrèvements comptabilisés entre 2012 et 2015⁵ un seul l'a été correctement. L'anomalie la plus fréquente a consisté dans l'utilisation du crédit du compte 635212 « *Taxes foncières* » et non le compte 6359 « *Remboursements obtenus sur impôts, taxes et versements assimilés (administration des impôts)* ». Les mouvements se rapportant à ces comptes entre 2012 et 2015 le confirment :

Tableau n°7 : Mouvements de comptes se rapportant aux taxes foncières

Comptes utilisés pour enregistrer les mouvements de taxes foncières	2012		2013		2014		2015	
	D	C	D	C	D	C	D	C
Cpte 63512 Taxes foncières	1 862 723,61	360 094,00	2 012 662,51	1 128 228,00	2 048 892,00	0,00	2 169 875,14	4 738,00
Compte 6359 Remboursements obtenus sur impôts, taxes et versements assimilés sur rémunérations (administration des impôts)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cpte 7717 Dégrèvement d'impôts (autres qu'impôts sur les bénéfices)	0,00	284 159,00	0,00	0,00	0,00	698 260,00	0,00	558 915,00

Source : balance comptable

Par ailleurs, il ressort que deux dégrèvements autorisés par la DGFIP, représentant un montant total de 101 132 €, n'ont pas été passés en comptabilité, ni dans l'exercice auquel ils avaient vocation à être rattachés, ni dans un autre exercice. Ce défaut de comptabilisation a minoré les résultats.

Inversement, l'office n'a pas été en mesure de justifier l'ensemble de ces mouvements comptables par des courriers de dégrèvements émanant de la DGFIP. Le montant non justifié représente 43 258 €. Il est récapitulé dans le tableau suivant.

Tableau n°8 : Synthèse des mouvements comptables de dégrèvements non-justifiés

Dégrèvements non-justifiés	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Cpte 63512	0,00	141,00	0,00	4 329,00	
				409,00	
Total 63512	0,00	141,00	0,00	4 738,00	4 879,00
Cpte 7717	0,00	0,00	0,00	38 379,00	38 379,00
TOTAL 63512 + 7717	0,00	141,00	0,00	43 117,00	43 258,00

Source : comptabilité de l'OPH

Au total, ces diverses irrégularités dans la comptabilisation des dégrèvements de taxe foncière ont affecté les comptes annuels, ainsi que l'autofinancement et le potentiel financier de l'office.

C'est pourquoi la chambre rappelle à l'office les dispositions de la nomenclature budgétaire et comptable M31 concernant la comptabilisation des dégrèvements de taxe foncière, et lui demande à l'avenir de les appliquer strictement, notamment s'agissant des comptes 63512, 6359 et 7717.

2.2.3.2 L'intéressement versé en 2014 au titre de l'exercice 2013 n'a pas été provisionné

Le 19 juin 2014, le conseil d'administration de l'office a été informé du versement d'un intéressement aux salariés de l'office. Cet intéressement a représenté un montant de 221 781,36 €.

⁵ L'analyse de la comptabilisation de ces mouvements a été effectuée à partir de 2012, afin de tenir compte de la réforme induite par l'instruction n°11-010-M31 du 29 avril 2011 ayant conduit à la création du compte 7717.

Tableau n°9 : Mouvements comptables se rapportant à l'intéressement 2013

Compte	Date	Montant	Observations
6721 : CHARGES SUR EX ANTERIEUR	15/07/2014	189 220,36	VERSEMENT INTERESSEMENT ANNEE 2013
6721 : CHARGES SUR EX ANTERIEUR	30/12/2014	13 101,00	CSG CRD INTERESSEMENT
6721 : CHARGES SUR EX ANTERIEUR	30/12/2014	19 460,00	FORFAIT SOCIAL INTERESSEMENT

Source : comptabilité de l'OPH

Cette somme versée en 2014 au titre de l'exercice 2013 n'avait pas été provisionnée. Or, en accord avec le principe général de prudence, qui veut que tout organisme doit enregistrer à la clôture de l'exercice toutes les charges et pertes probables ou certaines qui concernent l'exercice, même si elles apparaissent après la date de clôture de l'exercice, une provision aurait dû être passée en 2013.

En s'abstenant de le faire, l'office a fait porter le coût de cet intéressement sur le résultat exceptionnel de l'exercice 2014, au lieu de le rattacher au résultat d'exploitation de l'exercice 2013, majorant ainsi l'exercice 2013 et minorant celui de l'année suivante. Par incidence, cela a impacté le résultat, le bilan mais aussi l'autofinancement et le potentiel financier de ces deux exercices.

Aussi, la chambre recommande à l'office, en cas de versement d'un nouvel intéressement, d'en provisionner, au besoin, le montant afin de le rattacher à l'exercice auquel il se rapporte.

2.2.3.3 Une partie des écritures relatives à la comptabilisation du supplément de loyer de solidarité n'est pas conforme à la réglementation comptable

L'application du supplément de loyer de solidarité (SLS) est régie par les articles L. 441-3 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

Le contrôle de la MIILOS mené en 2011 avait mis en lumière le fait que les remboursements de SLS perçus l'exercice précédent, lorsque les revenus étaient justifiés *a posteriori*, étaient débités directement sur le compte 7042, au lieu de transiter par un compte de charges sur exercice antérieur. Selon ce rapport, cette pratique aurait cessé en 2010 sans qu'une information relative à ce changement de méthode comptable soit portée à la connaissance des lecteurs des comptes annuels.

Pour Brive Habitat, l'analyse du compte 7042 « *Supplément de loyer* » fait apparaître depuis que celui-ci est toujours à la fois débiteur et créditeur, comme le montre le tableau suivant :

Tableau n°10 : Mouvements enregistrés au compte 7042 « supplément de loyer »

Soldes du compte 7042	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	D	C	D	C	D	C	D	C	D	C	D	C
Cpte 7042 Supplément de loyer	21 785	23 934	31 293	42 995	56 743	81 838	48 813	82 091	92 365	127 352	79 672	134 431

Source : balance comptable

L'office a précisé que le compte 7042 est crédité du versement du SLS pour les locataires qui y sont assujettis ou qui n'ont pas répondu à l'enquête annuelle adressée aux locataires sur le montant de leurs revenus. Il est débité des remboursements dans l'année du SLS aux locataires ayant répondu à l'enquête avec retard et qui, de ce fait, ont été assujettis au SLS avant de justifier que le niveau de leurs revenus les en exonère, et à ceux qui n'y sont plus assujettis du fait de l'évolution de leurs revenus.

Cet enregistrement comptable des remboursements effectués durant l'année en cours paraît conforme au point 5.2.2 du tome 3 de la nomenclature M31 qui prévoit que : « *Les réductions ou annulations de recettes sont portées au débit du compte budgétaire qui avait enregistré la recette initiale* ».

En revanche, la pratique de l'office de porter les remboursements concernant un exercice dont les comptes sont clôturés au débit du compte 7721 « *Produits sur exercices antérieurs (hors récupération des charges locatives)* » ne paraît pas conforme à la réglementation. En effet, le point 5.2.3 de la

nomenclature, précise que « *L'annulation d'une recette d'exploitation sur exercice clos se traduit par l'émission d'un mandat sur le compte 673 « Titres annulés (sur exercices antérieurs) ». En contrepartie, le comptable crédite soit le compte de débiteurs si le titre figure en restes à recouvrer, soit le compte 466 « Excédents de versement » dans le cas contraire. ».*

Par ailleurs, la nomenclature mentionne que le compte 7721 « *Produits sur exercices antérieurs (hors récupération des charges locatives)* » ne fonctionne qu'au crédit, pour enregistrer « *les produits sur exercices antérieurs qui n'ont pas pu être rattachés à ces exercices (montant non évaluable) et les réémissions de titres sur exercices clos, par exemple pour changement de débiteur. »*

La pratique de l'office le conduit à comptabiliser un mouvement à un compte de produits au lieu d'un compte de charges, ce qui est erroné même si cela est sans incidence sur le calcul du résultat de l'exercice.

Dans ces conditions, la chambre rappelle à l'office les dispositions de la M31 concernant la comptabilisation du SLS et lui demande à l'avenir de s'y conformer strictement.

2.2.3.4 L'absence récente d'erreurs dans la comptabilisation des subventions d'opérations diverses

Le contrôle opéré en 2011 par la MIILOS avait montré que deux subventions d'exploitation se rapportant à l'indemnisation de pertes d'exploitation suite à la démolition d'immeubles (Tujac), notifiées en 2007 et perçues en 2008, n'avaient été comptabilisées qu'en 2010, pour un montant de 532 k€, et qu'elles avaient été imputées au compte 743 « subventions d'exploitation diverses » et non à un compte de produit exceptionnel (compte 777).

La comptabilisation des subventions d'opérations diverses sur la période 2012-2015 n'a révélé aucune anomalie de ce genre.

2.2.3.5 L'office n'a pas tenu compte d'une modification du plan de comptes défini par la nomenclature M31

Un changement dans le plan comptable est intervenu au 1^{er} janvier 2014 et a conduit à la modification de l'objet du compte 6713 jusque là consacré aux « *Créances effacées dans le cadre d'une procédure de surendettement* » et portant désormais sur les « *Dons et libéralités* ». Selon la réglementation, « *les charges inscrites (jusqu'à lors) à ce compte s'imputeront à la subdivision du compte 6542 « pertes sur créances irrécouvrables par décision du juge » intéressée (compte et subdivisions créés au 1^{er} janvier 2014) ».*

Or, l'analyse des balances comptables de l'office fait ressortir que le compte 6542 n'a pas été mouvementé sur la période 2012-2015, tandis que le compte 6713 a continué d'enregistrer en 2014 et 2015 des effacements de dette suite à un jugement.

Par conséquent, l'office n'a pas tenu compte de la modification de réglementation et a passé des écritures erronées.

Tableau n°11 : Mouvements se rapportant aux comptes 6713 et 6542

Soldes des comptes 6713 et 6542	2012	2013	2014	2015
6713 Créances effacées ds cadre proc surendet	49 501,33	103 781,09		
6713 Dons, libéralités			56 800,42	39 107,58
6542 Pertes sur créances irrécouvrables par décision du juge	0,00	0,00	0,00	0,00

Source : balance comptable

Si cette erreur est sans impact sur le résultat, elle fausse le détail du compte de résultat et surtout le calcul de l'autofinancement, puisque le compte 6542 a remplacé à partir de l'année 2014 le compte 6713 pour la détermination du coût des impayés.

Dans le cadre de l'entretien de fin de contrôle, l'ordonnateur a précisé que cette anomalie a été corrigée au compte de résultat de l'exercice 2017.

2.2.3.6 Des comptes ont été mouvementés de manière inappropriée à la fois au débit et au crédit

Les comptes de charges et de produits, qui ont vocation principalement à être mouvementés respectivement au débit et au crédit, ont été mouvementés à la fois au débit et au crédit et, pour certains, pour des montants relativement importants (*Voir détail en annexes 1 et 2*).

Certaines de ces opérations interrogent, comme des erreurs d'imputation budgétaire, entre deux comptes de charges ou plus rarement, entre un compte de charges et un compte d'immobilisations, ou l'annulation totale d'un mandat ou d'un titre, mais aussi, parfois, la réduction de titres pour une somme dépassant leurs montants initiaux.

Pour la plupart, les erreurs d'imputation budgétaire sont induites par une mauvaise qualification des charges entre celles qui sont récupérables et celles qui ne le sont pas. Les charges locatives dites « récupérables », par opposition à celles « non récupérables » incombant au bailleur, font l'objet d'un remboursement par les locataires au moyen d'acomptes mensuels (compte 703 « *Récupération de charges locatives* ») calculés sur une base prévisionnelle puis d'une régularisation annuelle.

Toutefois, la nomenclature comptable M31 énonce que : « *S'agissant des charges locatives, leur ventilation entre charges récupérables et non récupérables doit être faite au moment de l'enregistrement dans les comptes concernés. [...] Toutes corrections demeurent possibles (par virement d'un sous-compte à l'autre) avant la fin de l'exercice, notamment dans l'hypothèse où l'organisme ne serait pas en mesure de déterminer le caractère récupérable ou non au moment de l'enregistrement de la facture.* ». Telle n'est manifestement pas la pratique de l'office, au vu du nombre important de rectifications opérées.

Lors de l'entretien de fin de contrôle, l'ordonnateur a mentionné avoir mis en place un groupe de travail depuis le mois d'octobre 2017, composé notamment des chefs d'agences, des services comptables et du contrôleur de gestion, afin d'établir une revue des comptes dont les charges récupérables.

La chambre rappelle à l'office que la ventilation des charges selon leur nature récupérable ou non récupérable doit être réalisée avant la fin de l'exercice.

Les conditions dans lesquelles ces écritures de régularisation sont passées, pour certaines peu de temps après l'enregistrement initial, mais aussi lors des opérations d'inventaire effectuées à la clôture des comptes (en février ou mars de l'année suivante) conduisent à s'interroger sur la qualité du suivi des enregistrements comptables.

Si, *in fine*, lorsqu'elles sont régularisées, ces opérations ne remettent pas en cause la fiabilité de la comptabilité, elles rendent compte de zones de risques mais aussi témoignent des difficultés et du manque d'efficacité des services financiers qui, pour des raisons inexpliquées, passent parfois trois opérations (enregistrement, contrepassation, enregistrement définitif) au lieu d'une seule.

2.3 DES COMPTES QUI PRESENTENT DES PROBLEMES DE CONCORDANCE ET DE COHERENCE

2.3.1 La comptabilité du comptable public et celle de l'ordonnateur ne sont pas concordantes

Réalisées à partir des mêmes données, la comptabilité du comptable public et celle de l'ordonnateur devraient correspondre et afficher les mêmes informations. Or, les développements présentés ci-après montrent qu'il existe de nombreuses discordances, s'agissant des immobilisations et des subventions, ce qui conduit à douter de la fiabilité de l'information financière délivrée par l'office.

Les services financiers de l'office utilisent un logiciel appelé SAGE pour le suivi des immobilisations, le calcul des dotations aux amortissements, les reprises de subventions, les remboursements du capital des emprunts. Ce logiciel permet aussi d'obtenir la liste exhaustive des immobilisations, des subventions et des emprunts, de vérifier leur antériorité quand il d'agit d'opérations au stade « en cours » et leur bien fondé.

- L'actif immobilisé présente des écarts entre la comptabilité du comptable public et celle de l'ordonnateur

Le montant des immobilisations enregistrées aux comptes 20, 21 et 23 n'est pas identique, selon que l'on consulte la balance du comptable public ou l'outil interne à l'office. Arrêtés au 31 décembre 2015, les écarts relevés sur les comptes d'immobilisations sont les suivants :

Tableau n°12 : Soldes des comptes 20, 21 et 23 au 31/12/2015, selon la balance comptable et SAGE

Soldes des comptes 20, 21 et 23	Balance	SAGE	Ecart
Cptes 20 et 21 Immobilisations incorporelles et corporelles	239 499 346	240 489 063	-989 717
Cpte 23 Immobilisations en cours	13 246 026	11 225 148	2 020 878
Total	252 745 372	251 714 211	1 031 161

Source : balance comptable et progiciel de gestion de l'office

Ces écarts n'ont pas de justification puisque la comptabilité de l'ordonnateur et celle du comptable enregistrent les mêmes mouvements.

Ils n'apparaissent pas dans le bilan de l'office intégré dans le compte financier et sur lequel le conseil d'administration se prononce chaque année. En effet, celui-ci est établi par le comptable, à partir des comptes tenus dans HELIOS, et non à partir de la comptabilité de l'ordonnateur. Le rapprochement entre l'actif immobilisé enregistré au 31 décembre 2015 dans la balance comptable et au bilan du compte financier montre que seule une mauvaise comptabilisation apparaît entre les immobilisations incorporelles et les immobilisations en cours, pour un montant de 78 609 €.

Tableau n°13 : Comparaison de l'actif immobilisé enregistré dans la balance comptable et le bilan

Soldes des comptes de l'actif immobilisé	2015		
	Balance	Bilan	Ecart
Cpte 20 Immobilisations incorporelles	937 730,22	1 016 339,43	-78 609,21
Cpte 21 Immobilisations corporelles	238 561 616,14	238 561 616,14	0,00
Cpte 23 Immobilisations en cours	13 246 026,31	13 167 417,10	78 609,21
Cpte 26 Participations et créances rattachées	174 795,19	174 795,19	0,00
Cpte 27 Autres immobilisations financières	1 531 554,83	1 531 554,83	0,00

Source : balance comptable et bilan de l'office

Ces écarts injustifiés entre comptabilités sont de nature à affecter le bilan (et donc en l'espèce, le potentiel financier), mais aussi le compte de résultat de l'office, par le jeu des dotations aux amortissements, calculées annuellement sur le montant de l'actif immobilisé.

C'est pourquoi la chambre recommande à l'office de se rapprocher du comptable public de manière à trouver l'origine de ces écarts relatifs à l'actif immobilisé et les régulariser. En réponse, l'office justifie avoir fait approuver par le conseil d'administration, lors de sa réunion du 15 novembre 2018, le lancement d'un marché en vue de confier à un prestataire externe une mission de rectification de la comptabilité. La chambre estime que ceci n'exonèrera pas l'office de mener un travail conjoint avec le comptable public, notamment dans la perspective d'un passage en comptabilité privée.

➤ Les subventions d'investissement

Les subventions d'investissement enregistrées au compte 13 font apparaître un écart important entre la comptabilité du comptable public et l'outil interne utilisé par l'office. Ainsi, au 31 décembre 2015, il existe un écart de 593 370 € entre ces deux comptabilités pour le compte 131 (les subventions d'équipement) et de 22 305 € pour le compte 139 (les subventions d'investissement inscrites au compte de résultat) :

Tableau n°14 : Soldes des comptes 131 et 139 au 31/12/2015

Cpte 131 Subventions d'équipement (valeurs brutes)	Balance	SAGE	Ecart
	34 594 388	34 001 018	593 370
Cpte 139 Subventions d'investissement inscrites au compte de résultat	Balance	SAGE	Ecart
	11 586 778	11 564 473	22 305

Source : balance comptable et progiciel de gestion de l'office

Ces écarts affectent le bilan, le potentiel financier, mais aussi son compte de résultat, ces subventions étant reprises au compte de résultat par le crédit d'un compte de produit exceptionnel, le compte 777.

En réponse à la recommandation formulée par la chambre de se rapprocher du comptable public de manière à trouver l'origine de ces écarts et y remédier, l'office indique que le marché qu'il entend confier à un prestataire externe comprendra aussi la rectification de ces écarts. A nouveau, la chambre estime que ceci n'exonèrera pas l'office de mener un travail conjoint avec le comptable public, notamment dans la perspective d'un passage en comptabilité privée.

2.3.2 Des erreurs de concordance entre les comptes annuels et les annexes du compte financier

La nomenclature M31 définit un certain nombre d'annexes obligatoires qui, expliquant l'ensemble des postes du bilan et du compte de résultat, doivent logiquement correspondre aux comptes annuels. Or, il existe des écarts entre ces documents.

➤ Le montant des subventions à recevoir portées dans les annexes ne correspond pas à celui indiqué au bilan.

Dans son second rapport, la MIILOS avait souligné que le montant des subventions à recevoir inscrites dans les fiches de situation financière et comptable (annexe XV du compte financier) ne correspondait pas au montant porté dans le compte 441 « Subventions à recevoir » du bilan, pour un écart, injustifié, de 870 k€ en 2013.

Le tableau suivant montre que cette anomalie a perduré en 2014 et 2015 et que l'écart pour 2013 est proche de celui relevé par la MIILOS.

Tableau n°15 : Comparaison du compte 441 du bilan et de l'annexe XV

Cpte 441 subv. à recevoir	2012			2013			2014			2015		
	Bilan	Annexe XV	Ecart	Bilan	Annexe XV	Ecart	Bilan	Annexe XV	Ecart	Bilan	Annexe XV	Ecart
Débit	8 870 103			6 130 540			3 510 022			1 514 858		
Crédit	4 301 572			2 620 518			1 995 164			1 004 631		
Solde	4 568 531	5 582 304	-1 013 774	3 510 022	4 348 923	-838 901	1 514 858	1 351 615	163 243	510 227	1 400 858	-890 631

Source : comptes financiers de l'office

Une discordance importante a également été constatée concernant les subventions d'investissement (compte 13) portées au bilan, leur montant ne correspondant pas à celui porté dans l'annexe réglementaire XV du compte financier, comme en rend compte le tableau suivant.

Tableau n°16 : Comparaison du compte 13 du bilan et de l'annexe XV

Cpte 13 Subventions d'investissement (montant comptabilisés)	2012			2013			2014			2015		
	Bilan	Annexe XV	Ecart	Bilan	Annexe XV	Ecart	Bilan	Annexe XV	Ecart	Bilan	Annexe XV	Ecart
	22 102 435	31 909 465	-9 807 030	23 127 703	33 493 347	-10 365 644	23 491 733	34 477 202	-10 985 469	23 007 611	34 477 202	-11 469 591

Source : comptes financiers de l'office

Par ailleurs, la fiche n°2 de l'annexe XV, appelée « Etat de rapprochement des fiches de situation financière et comptable » fait apparaître des écarts inexpliqués entre les chiffres du bilan (a) et ceux des fiches de situation financière et comptable (FSFC) (b).

Tableau n°17 : Ecarts inexpliqués mentionnés à la fiche n°2 de l'annexe XV

Etats de rapprochement	2012		2013		2014		2015	
	Montants comptabilisés	Montants encaissés	Montants comptabilisés	Montants encaissés	Montants comptabilisés	Montants encaissés	Montants comptabilisés	Montants encaissés
Cpte 13 Subv. investissement	31 909 465,14	31 909 465,14	33 493 346,83	33 493 346,83	34 477 201,73	34 477 201,73	34 477 201,73	34 477 201,73
Subv. d'invest. à encaisser	0,00	-5 582 304,18	0,00	-4 348 923,31	0,00	-1 351 614,90	0,00	-1 400 858,18
Total bilan (a)	31 909 465,14	26 327 160,96	33 493 346,83	29 144 423,52	34 477 201,73	33 125 586,83	34 477 201,73	33 076 343,55
FSFC (b)	31 892 857,95	26 310 553,77	33 522 289,04	29 195 867,25	34 470 660,66	33 125 586,83	34 477 201,73	33 976 904,22
Ecarts non expliqués (a-b)	16 607,19	16 607,19	-28 942,21	-51 443,73	6 541,07	0,00	0,00	-900 560,67

Source : Annexe XV du compte financier de l'office

Ces aspects qui impactent les comptes annuels de l'office et le calcul de son potentiel financier, interrogent sur la fiabilité de son bilan puisqu'aucun élément ne permet de dire quel document, de l'annexe ou du bilan, est le plus rigoureux et donne une image fidèle de son patrimoine.

Les justificatifs produits par l'office dans le cadre de la contradiction montrent que ce point figure dans la mission que l'OPH entend confier en 2019 à un prestataire. La chambre maintient que la mise en œuvre de cette recommandation n'exonèrera pas l'office de se rapprocher du comptable public pour déterminer l'origine de ces écarts puis les corriger.

➤ Les comptes locataires n'étaient pas concordants jusqu'en 2012

Dans son rapport de 2012, la MIILOS observait que l'annexe IX du compte financier, qui permet de justifier la ventilation des comptes locataires, présentait des incohérences avec les documents annuels. Elle précisait que les sommes portées aux comptes 416 et 418 n'étaient pas identiques.

La comparaison de ces différents documents montre que cette anomalie a disparu dès l'exercice 2012.

2.3.3 Certains postes du bilan comptable sont erronés

2.3.3.1 La plupart des sommes portées au compte « *Autres immobilisations financières* » ne correspondent pas à la réalité de l'actif

Au 31 décembre 2015, le solde du compte 27 « *Autres immobilisations financières* » ne présente pas d'écart entre la balance du comptable public et celle de l'ordonnateur. D'un montant de 1,53 M€, il est constitué notamment :

- d'une indemnité de résiliation de bail de l'association Avenir Familial au profit de Brive Habitat, pour un montant de 1 072 367,08 € ;
- des différés de loyers extrêmement anciens, pour cette même association et le CCAS de Brive-la-Gaillarde, pour un montant de 458 300,50 €.

2.3.3.1.1 L'indemnité de résiliation de bail due par l'association Avenir Familial

La résiliation le 28 août 2003 du bail à construction passé entre l'association Avenir familial et l'office a été consentie moyennant le paiement par l'association d'une somme de 1 595 756 €, constituée d'une indemnité de résiliation (1 582 456 €) et du remboursement des frais d'hypothèque (13 300 €), total portant intérêts au taux effectif global de 8,017 %. D'après l'acte, le paiement devait être effectué en 240 mensualités de 13 420,12 €, s'échelonnant entre le 30 septembre 2003 et le 30 août 2023.

Jusqu'au transfert des prêts (31 décembre 2013), l'association s'est acquittée de cette obligation, au bénéfice toutefois, et sans que l'office en ait justifié le bien fondé, d'une annulation des titres de recettes émis pour un montant de 47 357 € pour les loyers des mois d'avril 2013 à juillet 2013 inclus.

Tableau n°18 : Les paiements d'Avenir familial pour l'année 2013

Période	Titre	Montant dû	Lettre de relance?	Mode de règlement	Montant payé	Mandat d'annulation	Montant annulé
Janvier	659	5 698,97	non	Chèque	13 420,12		
	662	55,42					
		7 665,73					
Février	660	5 737,04	non	Chèque	13 420,12		
	663	55,42					
		7 627,66					
Mars	661	5 775,37	non	Chèque	13 420,12		
	664	55,42					
		7 589,33					
Avril	689	5 813,96	oui	Aucun	0,00	3272	5 813,96
	698	55,42				3272	55,42
		7 550,74				3272	7 550,74
Mai	690	5 852,80	oui	Aucun	0,00	3272	5 852,80
	699	55,42				3272	55,42
		7 511,90				3273	7 511,90
Juin	691	5 891,91	oui	Aucun	0,00	3272	5 891,91
	700	55,42				3273	55,42
		7 472,79				3273	7 472,79
Juillet	692	5 931,27	oui	Chèque	2 794,84	3270	3 136,43
	701	55,42			26,11	3271	29,31
		7 433,43			3 502,67		3 930,76
Août	693	5 970,90	oui	Chèque	13 420,12		
	702	55,42					
		7 393,80					
Septembre	694	6 010,79	oui	Chèque	13 420,12		
	703	55,42					
		7 353,91					
Octobre	695	6 050,95	oui	Chèque	13 420,12		
	704	55,42					
		7 313,75					
Novembre	696	6 091,37	oui	Chèque	13 420,12		
	705	55,42					
		7 273,33					
Décembre	697	6 132,07	oui	Chèque	13 420,12		
	706	55,42					
		7 232,63					
TOTAL		161 041,44			113 684,58		47 356,86

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, selon les données produites par le comptable public

La chambre estime qu'à l'inverse de ce qui a été retenu pour les deux derniers produits, les remboursements de l'inscription hypothécaire auraient dû être comptabilisés en autres produits de gestion courante (compte 7581), et les sommes afférentes aux intérêts inscrites en produits financiers (compte 76). Quant au compte 2748, l'office n'a pas fait une bonne application de la réforme du plan comptable, intervenue au 1^{er} janvier 2014, date à partir de laquelle le compte 2748 « *autres immobilisations financières – autres prêts* » a été supprimé, en imputant le solde au compte 2743 « *prêts au personnel* », sans relation avec la réalité économique de ce dossier.

Tableau n°19 : Enregistrement comptable de la dette d'Avenir familial

Comptes utilisés pour enregistrer la dette	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
2748 "Autres prêts"	1 783 443,19	1 727 610,37	1 667 133,10	1 601 624,98	1 530 667,58	0,00	0,00
2743 "Prêts au personnel"	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1 530 667,58	1 530 667,58

Source : balance comptable de l'office

De même que persistait indûment dans les comptes 2015 le capital restant dû sur les prêts souscrits par l'office pour cette opération, le maintien au compte 2748 au 31 décembre 2015 d'une créance de 1 072 367,08 € correspondant aux sommes restant à recouvrer sur Avenir Familial au titre de l'indemnité de résiliation n'avait plus lieu d'être, puisqu'alors les parties s'étaient accordées pour transférer à l'acquéreur la charge de l'emprunt que l'indemnité de résiliation permettait de couvrir. Ce n'est que le 27 avril 2017 que le conseil d'administration de l'office a décidé « de régulariser comptablement l'opération en annulant la créance inscrite au compte 27481 pour 1 072 367,08 € », en même temps qu'il décidait d'annuler « les prêts portés au compte 164 pour 1 012 641,63€. ».

2.3.3.1.2 Les différés de loyer dus par les gestionnaires de trois foyers

Fin 2015, le solde du compte 274 était constitué de différés de loyer à hauteur de 458 300,50 €. Ces créances se décomposaient comme suit :

- 148 485,36 € dus par l'association Avenir Familial ;
- 200 751,27 € dus pour le Foyer de Rivet par le CCAS de Brive ;
- 109 063,87 € dus pour le Foyer des Genêts par le CCAS de Brive ;

Le conseil d'administration du 27 avril 2017 a décidé d'abandonner ces créances « *au vu de leur ancienneté de plus de 20 ans et de leur caractère irrécouvrable* ».

i) La créance sur l'association Avenir familial

L'acte du 28 août 2003 de résiliation du bail à construction passé entre l'association l'Avenir familial et l'office stipulait que : « *L'Avenir familial devra également rembourser à l'OPHLM de la ville de Brive les loyers de la première année d'occupation au titre du bail à loyer consenti à l'association O.G.E.C [OGEC BAHUET], lesquels ont fait l'objet, conventionnellement, d'un différé de paiement échelonné du 30 septembre 2023 au 30 août 2024. Ce règlement s'effectuera par douze versements égaux de 12 373,78 euros.* ».

Cette créance de 148 485,36 € figurait au compte 27, « *Autres immobilisations financières* », parmi d'autres différés de loyers pour un total de 458 300,50 €, lorsque le conseil d'administration a décidé l'abandon de ces créances lors de sa réunion du 27 avril 2017 « *au vu de leur ancienneté de plus de 20 ans et de leur caractère irrécouvrable* ».

A défaut d'avoir été destinataire de justifications étayées à ce propos de la part de l'office, la chambre ne partage pas le constat d'une irrécouvrabilité de cette créance, laquelle ne pourrait résulter que d'une impossibilité de se faire payer par le débiteur, par effet par exemple de la prescription de

l'action en recouvrement du titre figurant au solde du compte 27, impossibilité en l'occurrence non avérée.

Lors de l'instruction, l'office a considéré qu'en fait « *les transferts de prêt et de propriété ont bien été réalisés et devraient normalement solder l'ensemble des dettes.* »

La chambre ne partage pas cette appréciation, considérant que le transfert de propriété assorti d'un engagement à payer l'indemnité de résiliation sont distincts de l'obligation de rembourser à l'office les loyers de la première année du bail à loyer consenti à l'O.G.E.C. D'ailleurs, l'acte notarié en date du 28 mars 2014, qui entérine la fin du versement des mensualités par Avenir familial et la reprise par celle-ci du financement des biens immobiliers, ne remet pas en cause la clause relative aux loyers de la première année d'occupation, objet d'un différé de paiement conventionnel échelonné du 30 septembre 2023 au 30 août 2024.

En d'autres termes, la chambre estime que l'acte notarié signé par les parties le 28 août 2003 reste applicable pour sa partie relative au différé de paiement et que, par conséquent, la créance qui s'y rapporte auprès de l'association Avenir familial n'est pas éteinte.

ii) *La créance pour le foyer de Rivet*

Une créance de 200 751,27 € dus pour le Foyer de Rivet par le CCAS de Brive a également fait l'objet d'une décision d'abandon par le conseil d'administration lors de sa réunion du 27 avril 2017.

S'agissant de l'origine de cette créance, une convention du 3 octobre 1985, signée entre le maire agissant en qualité de président du bureau d'aide sociale de la ville de Brive et le président de l'office, a fait l'objet d'avenants dont un en date du 6 juillet 1992, à l'origine d'un différé de paiement des loyers des exercices 1992 et 193. L'article 3 de cet avenant précise que « *Ce différé de paiement des prêts susvisés fera l'objet, de la part du CCAS de Brive à l'office, d'un règlement à due concurrence, en fin de la durée de remboursement des emprunts concernés, soit en 2022 et 2023.* »

Le rapport de la MIILOS rendu en 2012 mentionnait que « *le différé de 201 k€ sur 30 ans accordé au foyer Beylies-hautes (Rivet) en 1993 n'a pas été pris en compte dans l'avenant rétrocédant en 2011 la gestion d'une partie de l'opération à l'office et reste toujours intégralement dû.* »

L'office n'ayant pas communiqué de pièce permettant d'établir que les termes de l'avenant du 6 juillet 1992 ont été modifiés, la chambre estime que le terme de cette créance, fixé en 2022 et en 2023, n'a pas changé et qu'elle n'est donc pas éteinte.

iii) *La créance pour le foyer des Genêts*

Le conseil d'administration du 27 avril 2017 s'est vu présenter comme irrécouvrable une créance de 109 063,87 € sur le CCAS de Brive pour le loyer du 2^{ème} semestre 1994 du Foyer des Genêts, dont l'exigibilité avait été repoussée « *en fin de 16^{ème} année* », soit fin 2010.

Or cette créance avait bien été recouvrée en 2010 par l'office, par un complément porté sur les loyers de cet exercice. Si elle figurait toujours au solde du compte 27, c'est que le recouvrement en avait été porté en crédit du compte 704, et non à celui du compte 27 qu'il aurait ainsi soldé.

L'office a donc demandé au conseil d'administration d'annuler des créances perçues sept ans plus tôt, en produisant des justifications limitées à l'appui de sa demande et en opérant en amont des vérifications de faible ampleur.

En conclusion, le fait que les services de l'office aient proposé et obtenu du conseil d'administration l'abandon intégral de ces trois créances pour différés de loyers, au motif de leurs prétendues irrécouvrabilités, constitue une erreur de gestion allant, pour les deux premiers, à l'encontre des intérêts financiers de l'office.

En réponse à la recommandation formulée par la chambre de prendre une nouvelle délibération annulant les décisions qui ont été prises lors du conseil d'administration du 27 avril 2017 concernant ces différés de loyers et d'en poursuivre le recouvrement à hauteur de 148 485,36 € auprès de l'association Avenir Familial et de 200 751,27 € auprès du CCAS de la commune de Brive-la-Gaillarde, l'ordonnateur justifie de l'annulation des écritures d'abandon de créances et de la décision du conseil d'administration, par délibération du 28 juin 2018, d'établir un premier titre à l'encontre du CCAS en 2019 (138 017 €, le solde devant être payé d'ici à 2023). Il indique aussi que l'office s'est rapproché de l'association Avenir Familial en vue du paiement par cette dernière de sa dette.

2.3.3.2 La plupart des subventions à recevoir sont anciennes et pour certaines prescrites

Sur le montant de 510 227,33 € de subventions à recevoir, inscrit au débit du compte 441 de la balance comptable tenue par le comptable public au 31 décembre 2015, 276 k€, 97 k€ et 117 k€ se rapportent, respectivement, aux exercices 2011, 2012 et 2013. Au vu de l'ancienneté de ces créances, la chambre s'est interrogée sur leur caractère éventuellement irrécouvrable.

L'état des restes à recouvrer obtenu dans le cadre de cette instruction montre que l'ensemble des subventions ont fait l'objet de diligences, une mise en demeure a systématiquement été produite, suivie d'une autorisation de saisie. Toutefois, et pour des raisons de coût, le comptable public a précisé oralement n'avoir pas systématiquement envoyé les mises en demeure de payer par recommandé avec accusé de réception. Aussi, l'ensemble de ces diligences ne sont pas interruptives de prescription. Par ailleurs, le logiciel du poste comptable ne permet pas d'identifier les actes réalisés avec accusé de réception.

Au cours de l'instruction, plusieurs actes interruptifs de prescription ont été réalisés et, suite à cela, certaines créances ont été recouvrées ou à l'inverse annulées. L'état du compte 441 au 11 décembre 2017 figurant en annexe 3 montre que :

- certaines créances sont très anciennes, l'une date de 2009, une autre de 2005 ;
- trois créances concernent des montants infimes : 76 centimes d'euros en 2005, 89 centimes d'euros en 2010, 1 centime en 2012. L'office a émis en cours d'instruction des mandats permettant de les annuler ;
- l'office n'a pas tenu compte de trois courriers l'informant de l'annulation du solde d'une subvention (respectivement en 2013, en 2014 et en 2015), rendant sans objet les restes à recouvrer liés à ces dossiers, dont l'annulation n'a été opérée qu'en novembre 2017 ;
- des subventions inscrites en comptabilité concernent des programmes immobiliers non réalisés par l'office. La comptabilité fait ainsi apparaître depuis 2011 deux subventions de 100 000 € de l'ANRU pour lesquelles des avances de 15 000 € ont été encaissées ; au cours de l'instruction, l'office a engagé auprès du comptable le processus de remboursement de ces avances, que la chambre recommande de conduire à son terme. Par ailleurs, l'office a entamé les démarches permettant l'annulation de deux titres de recettes à l'encontre de la DDT de la Corrèze, pour un montant de 22 510 € et de 31 512 € ;
- le paiement de certaines sommes apparemment prescrites a été demandé. L'office a adressé une demande de paiement et le comptable une mise en demeure au conseil départemental de la Corrèze et à la DDT de la Corrèze pour des sommes mises en recouvrement en 2012 d'un montant cumulé de 97 k€. Or, aucune preuve d'interruption de la prescription (quatre ans à compter de la prise en charge par le comptable du titre de recettes émis par l'office) n'a pu être apportée par les services du comptable public. En conséquence, ces créances sont vraisemblablement prescrites.

Il en résulte que sur un total de restes à recouvrer de 430 227,33 € au 1^{er} décembre 2017 (somme qui n'a donné lieu à justification de la part de l'ordonnateur qu'à hauteur de 398 326,88 €), plus des trois quarts du total du compte (335 301,22 €) ne présentent pas de valeur économique, puisque 238 165,22 € se rapportent à des sommes non dues et 97 136 € à des titres *a priori* prescrits.

Ceci conduit la chambre à observer que le compte 441 a une valeur économique bien moindre que celle affichée dans les comptes annuels, ce qui fausse la comptabilité de l'office et augmente de manière inappropriée le niveau de ses fonds propres (puisque que les sommes inscrites au compte 441 sont également, en l'espèce, portées en compte 13) et du potentiel financier. Il importe, par conséquent, que l'office remédie à cette situation en poursuivant le travail entamé en cours d'instruction en vue d'apurer ce compte.

2.3.3.3 Certains comptes présentent des soldes erronés

➤ Le compte 41950 présente depuis 2012 un solde erroné

Le compte 4195 « Locataires – excédents d'acomptes sur provisions sur charges », dont la nomenclature M31 précise qu'il sert à comptabiliser chaque année la dette de l'office envers les locataires au titre des charges locatives récupérables, présente de 2012 à 2015 un solde inchangé de 20 497,29 €, qui devrait être soldé dans le cadre de la régularisation des charges locatives récupérables.

La persistance d'un solde sur ce compte traduit un manque de rigueur dans le suivi des procédures de régularisation des charges annuelles. Au cours de l'instruction, les services de l'office ont indiqué que le solde de ce compte s'expliquait par une double annulation d'un montant de 20 497,29 € ordonnancée en 2011. Ils ont produit à l'appui de leurs dires une extraction Hélios accréditant le fait qu'il s'agirait d'une erreur de saisie non corrigée depuis.

Dans ces conditions, la chambre avait recommandé à l'office de se rapprocher du comptable public pour régulariser cette situation et, dans l'hypothèse où ce solde ne résulterait pas d'une erreur de saisie, identifier les locataires concernés par d'éventuels excédents d'acomptes sur provisions de charges et les rembourser. Dans le cadre de la contradiction, l'office a pu faire valoir que ce compte avait été soldé.

➤ Autres comptes devant être régularisés en raison de soldes faibles et erronés

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution entre 2012 et 2015 de trois comptes qui ont la particularité de présenter des soldes très faibles.

Tableau n°20 : Evolution des comptes 359, 40173 et 41221

Evolution du solde des comptes 359, 40173 et 41221	2012	2013	2014	2015
Cpte 359 Coût des lots achevés sortis du stock (compte créditeur de l'actif)	0,01	0,01	0,01	0,01
Cpte 40173 Fournisseurs-Retenues de garantie et autres		486,15	486,15	486,15
Cpte 41221 Acquéreurs-Fraction appelée	0,25	0,25	0,25	0,25

Source : balance comptable

Lors de l'instruction, l'office a précisé que cette situation est la conséquence d'erreurs de saisies lors de l'enregistrement comptable de diverses opérations ayant mouvementé les comptes concernés. Il a précisé avoir procédé depuis aux régularisations nécessaires.

2.4 LES NOMBREUSES ANOMALIES CONSTATEES, QUI POUR LA PLUPART DEMEURENT A REGULARISER, CONDUISENT LA CHAMBRE A EMETTRE UN DOUTE SERIEUX SUR LA FIABILITE DES COMPTES DE L'OPH

L'instruction codificatrice n° 06-054-M31 du 13 novembre 2006, mentionne qu' « *En référence au règlement n°99-03 du Comité de réglementation comptable (CRC) relatif au Plan comptable général - chapitre II, articles 120-1 à 120-4 - et afin de présenter des états reflétant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'entité à la date de clôture, la comptabilité doit satisfaire, dans le respect de la règle de prudence, aux obligations de régularité et de sincérité.*

- *La prudence est l'appréciation raisonnable des faits afin d'éviter le risque de transfert sur l'avenir, d'incertitudes présentes, susceptibles de grever le patrimoine et le résultat de l'entité.*
- *La régularité est la conformité aux règles et procédures en vigueur.*
- *La sincérité est l'application de bonne foi de ces règles et procédures en fonction de la connaissance que les responsables des comptes doivent normalement avoir de la réalité et de l'importance des opérations, événements et situations. »*

Les développements précédents ont mis en lumière le fait que les documents comptables et financiers de l'office présentent de nombreuses anomalies (mauvaise application de la nomenclature, erreur de traitement, erreurs de saisie, etc.) impactant le bilan, le compte de résultat mais aussi, par incidence, l'autofinancement et le potentiel financier. Cette situation nuit à la capacité de ces documents à rendre compte d'une image fidèle de la situation financière de l'office et de son patrimoine.

Les quelques régularisations mises en œuvre au moment de l'instruction ne permettent pas de considérer que les comptes de l'office peuvent, en l'état, rendre compte de la situation financière réelle de l'office.

C'est pourquoi elle recommande à l'office de procéder rapidement à une réorganisation de sa fonction comptable, afin de garantir un meilleur niveau de qualité et de contrôle sur les opérations qui sont passées en comptabilité, et ce, dans la perspective du passage en comptabilité commerciale d'ici au 1^{er} janvier 2021.

En réponse, l'ordonnateur indique que le marché dont le principe a été adopté par le conseil d'administration le 15 novembre 2018 comprend deux phases : la correction des écarts de comptabilité et l'accompagnement du passage en comptabilité commerciale afin de faciliter pour les équipes de l'office cette transition.

3 LA SITUATION FINANCIERE

Les réserves importantes concernant la fiabilité des comptes de l'office exprimées dans la partie précédente de ce rapport complexifient grandement la conduite d'une analyse financière. Les irrégularités et anomalies comptables décelées sont, à la fois, nombreuses, portent sur des montants significatifs et affectent le bilan et le compte de résultat de l'ensemble des années objets du présent contrôle. Il n'a pas été procédé par la chambre à leur rectification, travail qui aurait nécessité une mobilisation forte et conjointe de l'ordonnateur et du comptable.

Sur le plan chronologique, l'analyse financière reproduite ci-dessous a été séquencée en trois temps qui correspondent à des étapes de gestion importantes :

- *Primo*, les comptes des exercices 2010-2015 (§ 3.1) car, en dépit de variations, cette période correspond à une dégradation globale de la situation financière de l'office qui aboutit progressivement à la prise de conscience collective de la gravité des tensions à l'œuvre ;
- *Secundo*, les comptes de l'exercice 2016 (§ 3.2) qui, s'ils marquent une poursuite de la dégradation financière décrite précédemment, montrent surtout le caractère insuffisant des premières mesures mises en place par l'OPH pour redresser sa situation ;
- *Tertio*, les prévisions budgétaires de l'exercice 2017 (§ 3.3) car ils permettent d'apprécier la capacité de l'office à redresser, enfin, sa situation à la faveur de mesures de plus grande ampleur coordonnées dans le cadre de plans et faisant intervenir l'aide de structures extérieures.

3.1 UNE DEGRADATION FINANCIERE IMPORTANTE INTERVENUE ENTRE 2010 ET 2015

Pour bâtir son analyse de la période 2010-2015, la chambre a choisi d'étudier, en premier lieu, la structure de l'exploitation, la gestion locative et la dette (§ 3.1.1 à § 3.1.3). Cet examen met en évidence un affaiblissement inquiétant de la rentabilité de l'office, en raison d'un effet de ciseau résultant d'une évolution divergente des produits et des charges, constat qui ne souffre que marginalement des anomalies comptables précédemment exposées.

Dans un second temps (§ 3.1.4), sont présentées et commentées les données financières élaborées puis mises à jour par l'office en matière d'autofinancement et de potentiel financier. Ces éléments chiffrés, qui certes manquent de précision compte tenu de l'impact des nombreuses erreurs comptables décrites précédemment⁶, montrent toutefois l'apparition d'une forte dégradation des comptes, tendance qui aurait pu être collectivement appréhendée plus tôt et dont l'ampleur n'a été bien perçue et admise qu'à l'issue d'un audit externe (§ 3.1.3).

3.1.1 L'évolution des produits de l'office

3.1.1.1 Le total des produits est en recul de près de 2 % sur la période...

Les produits de l'exercice ont diminué de 1,6 % entre 2010 et 2015 (soit de 347 k€), passant de 21,58 M€ à 21,23 M€, malgré une augmentation de 9,9 % des produits des activités (+ 1,6 M€) et de 95,6 % des produits exceptionnels (+ 1,4 M€). Compte tenu de l'importance des transferts de charges

⁶ L'autofinancement est déterminé à partir des recettes courantes, des annuités, de la taxe foncière sur les propriétés bâties, du coût de la maintenance et d'autres dépenses (notamment les frais de personnel ou le coût des impayés), tandis que le potentiel financier et le potentiel financier à terminaison sont obtenus à partir des données servant à calculer le fonds de roulement net global, duquel sont retranchés quelques comptes (notamment la provision pour gros entretien).

en 2010 (1,68 M€), la période 2011-2015 présente une tendance moins défavorable avec une progression du total des produits de 4,7 %.

Brive Habitat a subi une diminution très forte des subventions d'exploitation reçues, qui ont été divisées par plus de dix, soit un recul en valeur de 525 k€. L'OPH a également vu ses produits financiers s'effondrer et ses transferts de charges disparaître complètement alors qu'ils étaient, respectivement de 1,17 M€ et 1,6 M€ en 2010.

Tableau n°21 : Evolution des produits de l'exercice (2010-2015)

Produits de l'exercice	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ecart 2010-2015	Evol. 2010-2015
70 : produits des activités	16 339 894,02	16 207 862,07	16 996 627,18	17 764 633,61	17 921 053,93	17 959 984,71	1 620 090,69	9,91%
71 : production stockée	51 933,97	368 728,53	328 811,00	-116 809,13	0,00	0,00	-51 933,97	-100,00%
72 : production immobilisée	161 090,42	1 101 275,94	964 106,83	819 893,98	628 552,64	183 805,89	22 715,47	14,10%
74 : subvention d'exploitation	573 505,11	171 462,73	0,00	113 197,71	58 515,40	48 098,16	-525 406,95	-91,61%
75 : autres pr. de gestion cour.	3 049,80	3 552,04	815,04	665,04	0,00	0,00	-3 049,80	-100,00%
76 : produits financiers	1 174 313,99	145 565,43	134 207,23	139 966,05	29 027,63	5 532,23	-1 168 781,76	-99,53%
77 : produits exceptionnels	1 467 059,41	1 430 606,68	1 116 956,01	845 155,98	2 349 812,62	2 870 009,81	1 402 950,40	95,63%
78 : reprises sur amort...	121 297,15	836 182,70	387 438,55	234 044,25	154 863,14	165 735,27	44 438,12	36,64%
79 : transferts de charges	1 688 059,11	21 851,39	9 670,29	5 970,51	445 803,81	0,00	-1 688 059,11	-100,00%
TOTAL PRODUITS	21 580 202,98	20 287 087,51	19 938 632,13	19 806 718,00	21 587 629,17	21 233 166,07	-347 036,91	-1,61%

Source : balance comptable de l'office

3.1.1.2 ...malgré des loyers en hausse de plus de 15 %

La grande majorité des produits de l'office provient de ses activités (84 % en 2015), le reste étant essentiellement le fait de produits exceptionnels. Sur la période 2010-2015, les produits des activités ont augmenté de 9,91 % entre 2010 et 2015, soit plus rapidement que l'inflation, pour atteindre près de 18 M€. Ils représentent, en fin de période, 84,6 % de l'ensemble des produits.

Les recettes issues des loyers constituent le principal poste des produits d'activité. Entre 2010 et 2015, les loyers perçus ont progressé de plus de 15 % ce qui en a porté le niveau à près de 14,6 M€, soit une hausse relativement importante, essentiellement liée à un effet volume, à savoir l'augmentation du nombre de logements gérés (+ 11,24 %). Les revalorisations de loyers (effet prix), qui pour mémoire sont strictement encadrées par des dispositions réglementaires (variations de l'indice de référence des loyers), ont, dans une moindre mesure, nourri cette progression. *A contrario*, les variations défavorables de la vacance et des impayés (cf. *infra*) ont exercé un effet récessif sur le rythme de progression de ces recettes locatives.

S'agissant des autres produits d'activité, les charges locatives récupérées n'ont augmenté que de 1,91 % sur la période. La hausse a été beaucoup plus forte pour les produits annexes (location de jardin, de garages...) avec + 36,56 %, mais ces derniers ne représentent que 0,26 % des produits d'activité. Enfin, le produit des ventes d'immeubles a représenté un montant limité.

Tableau n°22 : Evolution des produits des activités (2010-2015)

Produits des activités	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ecart 2010-2015	Evol. 2010-2015
701 : ventes d'immeubles	441 350,00	134 751,25	0,00	135 900,00	0,00	0,00	-441 350,00	
703 : récupération des charges locatives	3 252 502,30	3 235 891,22	3 290 860,03	3 350 773,07	3 300 976,26	3 314 464,42	61 962,12	1,91%
704 : loyers	12 611 859,74	12 802 715,67	13 668 829,29	14 231 685,97	14 573 706,13	14 598 841,51	1 986 981,77	15,75%
706 : prestations de services	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
708 : produits annexes	34 181,98	34 503,93	36 937,86	46 274,57	46 371,54	46 678,78	12 496,80	36,56%
TOTAL PRODUITS ACTIVITE	16 339 894,02	16 207 862,07	16 996 627,18	17 764 633,61	17 921 053,93	17 959 984,71	1 620 090,69	9,91%

Source : balance comptable de l'office

3.1.2 L'évolution des charges de l'office

3.1.2.1 Le total des charges s'est alourdi de près de 7 %

Entre 2010 et 2015, les charges de l'exercice ont connu une variation de 6,9 % (+ 1,4 M€), en raison notamment de la forte augmentation des charges exceptionnelles (250,2 %, soit + 1,2 M€), des charges de personnel (43,5 % soit 1 M€) et des autres services extérieurs (120,7 %, soit + 641 k€). Si l'on ne retient que la période 2013-2015, la hausse est plus marquée encore avec + 15,4 %, soit un rythme annuel de variation de plus de 7 %.

Tableau n°23 : Evolution des charges de l'exercice (2010-2015)

Charges de l'exercice	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ecart 2010-2015	Evol. 2010-2015
60 : achats	2 166 903,36	2 281 984,63	2 301 275,14	1 941 420,11	1 706 666,68	2 016 228,80	-150 674,56	-6,95%
61 : services extérieurs	2 756 746,45	2 610 652,17	2 931 498,42	2 277 779,90	2 672 591,99	2 113 813,60	-642 932,85	-23,32%
62 : autres services extérieurs	530 600,80	424 556,10	502 542,54	749 020,64	1 184 951,48	1 171 157,48	640 556,68	120,72%
63 : impôts, taxes et vers.assi.	2 258 547,49	2 315 147,26	2 218 150,40	1 650 462,44	2 791 909,65	2 951 289,13	692 741,64	30,67%
64 : charges de personnel	2 287 226,33	2 277 672,65	2 576 919,02	3 062 611,28	3 407 247,19	3 282 827,89	995 601,56	43,53%
65 : autres ch. de gestion cour.	151 329,94	182 004,85	139 005,07	145 768,29	157 004,83	139 694,39	-11 635,55	-7,69%
66 : charges financières	4 560 954,68	2 634 004,49	3 410 260,62	3 535 142,51	2 861 977,07	2 391 033,03	-2 169 921,65	-47,58%
67 : charges exceptionnelles	495 302,84	173 696,36	355 162,88	239 907,66	984 738,07	1 734 725,70	1 239 422,86	250,24%
68 : dotations aux amort....	5 141 524,54	7 233 426,38	5 094 769,49	5 254 586,72	5 604 349,66	5 959 613,55	818 089,01	15,91%
69 : participation - impôts bénéf.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
TOTAL CHARGES	20 349 136,43	20 133 144,89	19 529 583,58	18 856 699,55	21 371 436,62	21 760 383,57	1 411 247,14	6,94%

Source : balance comptable de l'office

De cette évolution contrastée des produits et des charges de l'exercice il résulte un effet de ciseau. Le tableau suivant montre que le résultat avant impôts et dotations aux amortissements et provisions a diminué de près d'1 M€ entre 2010 et 2015 et que, dans le même temps, le résultat après impôts et dotations aux amortissements et provisions a baissé d'un montant plus important encore (1,75 M€), avec en 2014 un bénéfice de 216 k€ et en 2015 une perte de 527 k€.

Tableau n°24 : Résultats de l'exercice 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
- Résultat avant impôts, participation des salariés et dotations aux amortissements et aux provisions	6 251 269	6 551 186	5 118 592	5 970 561	5 665 679	5 266 661
- Résultat après impôts, participation des salariés et dotations aux amortissements et aux provisions	1 231 041	153 943	411 261	950 018	216 193	-527 218

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, à partir des comptes de l'OPH

3.1.2.2 Une hausse significative de la taxe foncière sur les propriétés bâties

La charge liée à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) dépend de la taille du parc détenu, de son âge, mais aussi des taux d'imposition appliqués par les communes. Cet impôt représente la composante principale du compte 63 mentionné dans le tableau *supra*.

Pour Brive-Habitat, selon les dossiers individuels de situation (DIS), la TFPB a varié de 1,59 M€ en 2011 à 2,16 M€ en 2015 (+ 35 %). La proportion que représente cette dépense dans l'ensemble des charges d'exploitation s'est renforcée, atteignant près de 10 % en 2015.

Le rapport « *Les organismes de logement social – Chiffres clés* », édité annuellement par le ministère en charge du logement, permet de mettre en perspective la situation de Brive-Habitat par rapport à ses pairs. Il apparaît que, rapportée aux loyers, la part de la TFPB a varié entre 2011 et 2015 de 12,4 %

à 14,8 % des loyers, atteignant ainsi en fin de période un niveau supérieur d'environ 2 points à celui de la médiane des OPH (entre 12 % et 12,5 % des recettes locatives selon les exercices). Ramené en euros par logement, le coût de TFPB par logement supporté par l'office excède, en 2015, de près de 30 % celui de la médiane des OPH.

3.1.2.3 Une progression importante des charges de personnel avec un effectif porté au-delà de la médiane des offices

Les charges de personnel, calculées en tenant compte des charges récupérables et non récupérables, ont augmenté de 50,9 % entre 2010 et 2015 pour atteindre 3,4 M€. Ce montant intègre la rémunération du nouveau directeur général, arrivé en 2015, qui a été comptabilisée dans un compte de personnel détaché. Elles représentent un peu plus de 15,8 % du total des charges de l'office en 2015.

Parmi ces charges, les salaires et traitements, hors rémunération du directeur général, ont augmenté de plus de 44 %, soit près de 600 000 € de plus et un total qui avoisine les 2 M€ en 2015. Dans le même temps, les indemnités ont progressé de 66 %, soit une hausse proche de 200 000 € par rapport à 2010 portant ces indemnités à près de 500 000 € en 2015.

Tableau n°25 : Evolution des charges de personnel (2010-2015)

Charges de personnel (récupérables et non récupérables)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ecart 2010-2015	Evol. 2010-2015
6411 : salaires et traitements	1 345 314,11	1 441 219,86	1 583 143,39	1 864 175,54	2 037 915,28	1 937 746,55	592 432,44	44,04%
6412 : congès payés	0,00	0,00	18 864,71	72 670,31	43 176,53	2 792,62	2 792,62	
6413 : gratifications	5 185,32	6 796,13	17 973,74	-27,88	8 285,55	3 492,93	-1 692,39	-32,64%
6414 : indemnités et avantages	284 171,51	314 493,96	327 588,90	351 718,49	405 900,24	472 507,10	188 335,59	66,28%
6415 : supplément familial	10 198,05	16 158,66	10 719,64	15 276,42	10 110,74	8 400,20	-1 797,85	-17,63%
6417 : avantages en nature	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
6418 : autres	0,00	0,00	712,76	0,00	0,00	0,00	0,00	
6419 : remboursement de rémunérations	-7 208,69	-2 205,03	-17 775,39	-15 969,88	-7 062,25	-2 727,37	4 481,32	62,17%
6451 : cotisations URSSAF	235 258,47	168 627,97	214 386,11	320 629,04	386 896,78	329 944,73	94 686,26	40,25%
6452 : cotisations aux mutuelles	284 094,76	276 936,92	259 690,43	266 881,93	269 392,37	265 648,47	-18 446,29	-6,49%
6453 : cotisation caisses retraite	20 384,99	24 933,52	31 991,47	50 620,30	58 456,08	54 473,74	34 088,75	167,22%
6458 : cotisation autres organismes	0,00	0,00	0,00	3 714,39	46 477,75	43 474,79	43 474,79	
6459 : charges sociales	0,00	-74 335,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
6474 : comité des œuvres sociales	43 746,33	42 252,11	52 984,31	56 786,15	61 010,29	63 823,40	20 077,07	45,89%
6475 : médecine du travail	9 517,65	2 496,65	8 979,69	6 840,17	3 922,01	14 502,37	4 984,72	52,37%
6478 : autres	56 563,83	60 296,90	65 105,42	71 593,97	82 765,82	88 748,36	32 184,53	56,90%
648 : autres charges de personnel	0,00	0,00	2 553,84	-2 297,67	0,00	0,00	0,00	
TOTAL CHARGES DE PERSONNEL	2 287 226,33	2 277 672,65	2 576 919,02	3 062 611,28	3 407 247,19	3 282 827,89	995 601,56	43,53%
Rémunération du Directeur général						169 936,10	169 936,10	
Intéressement 2013				221 781,36	-221 781,36			
CHARGES DE PERSONNEL RETRAITEES	2 287 226,33	2 277 672,65	2 576 919,02	3 284 392,64	3 185 465,83	3 452 763,99	1 165 537,66	50,96%

Source : balance comptable de l'office

Dans ce tableau, un retraitement a été opéré concernant l'intéressement car, comme cela a été montré précédemment, celui-ci, versé en 2014 pour un montant de 221 k€, aurait dû être provisionné en 2013, ce qui aurait eu pour effet de majorer les charges 2013 et minorer celles de 2014. La possibilité d'accorder un intéressement a été prévue par l'accord du 11 juillet 2012 qui en prévoit ses modalités de calcul, pour sa part fixe (60 %) et variable (40 % soumise à cinq ratios). Il est précisé que selon les modalités instaurées par l'office en 2011, le déclenchement de l'intéressement intervient en cas d'autofinancement net réalisé supérieur à celui fixé de manière prévisionnelle au budget. Le montant individuel attribué a représenté près de 2 500 € bruts pour un salarié à temps complet. Compte tenu de la situation financière réelle qui était celle de l'office (voir *infra*), il y a lieu de s'interroger sur la pertinence de cette décision de gestion qui a eu pour effet d'accentuer les difficultés de l'organisme.

Deux ratios dont les calculs sont décrits ci-après permettent d'apprécier la situation d'un office comparativement aux autres OPH en matière de frais de personnel. Le ratio B17 « *Frais de personnel*

/logements gérés », défini par le ministère en charge du logement⁷ a varié de 33 % entre 2011 et 2015 pour s'établir à 855 euros par logement, soit un niveau désormais supérieur à celui de la médiane (790 euros). Enfin, s'agissant du ratio B17 bis « *Frais de personnel / loyers* », Brive Habitat se situe à 21,3 % en 2015, soit deux points de plus que la médiane des offices. Sur la période contrôlée, ce ratio, dont l'ancien directeur général conteste la pertinence dans sa réponse aux observations provisoires, enregistre, comme le précédent, une dégradation.

Tableau n°26 : Evolution et comparaison des frais de personnel (2010-2015)

Ratio B17	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Personnel extérieur (c/621)	0	0	73 234	0	0	345 232
Récupération de charges de gestion imputables à d'autres organismes HLM (c/7086)	0	0	0	0	0	0
Salaires et traitements (c/641 et c/648)	1 422 463	1 555 290	1 669 857	1 726 130	1 827 309	1 833 009
Charges sociales (c/645 et c/647)	564 041	434 455	561 737	672 982	793 890	739 275
Impôts, taxes et versements assimilés (c/631 et c/633)	288 198	184 105	225 251	238 886	192 632	187 540
Participation des salariés (c/69)	0	0	0	0	0	0
TOTAL	2 274 702	2 173 850	2 530 080	2 637 999	2 813 830	3 105 057
/Nombre de logements	3 264	3 386	3 445	3 580	3 634	3 631
Brive habitat	696,9	642	734,4	736,9	774,3	855,2
<i>Médiane des OPH</i>	<i>720,0</i>	<i>730,0</i>	<i>750,0</i>	<i>770,0</i>	<i>780,0</i>	<i>790,0</i>

Ratio B17 bis	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Compte 621	0	0	73 234	0	0	345 232
Compte 708	0	0	0	0	0	0
Compte 641-648	1 422 463	1 555 290	1 669 857	1 726 130	1 827 309	1 833 009
Compte 645-647	564 041	434 455	561 737	672 982	793 890	739 275
Compte 631-633	288 198	184 105	225 251	238 886	192 632	187 540
Compte 69	0	0	0	0	0	0
TOTAL	2 274 702	2 173 850	2 530 080	2 637 999	2 813 830	3 105 057
/loyers - compte 704	12 611 860	12 802 716	13 668 829	14 231 686	14 573 706	14 598 842
Brive Habitat	18,0%	16,9%	18,5%	18,5%	19,3%	21,3%
<i>Médiane des OPH</i>	<i>18,7%</i>	<i>18,8%</i>	<i>19,2%</i>	<i>18,8%</i>	<i>19,0%</i>	<i>19,0%</i>

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

Corrolaire de cette progression des frais de personnel, l'effectif de l'OPH a augmenté d'un tiers sur la période pour s'établir à 81,1 équivalents temps plein en 2015 au lieu de 60,6 cinq ans auparavant. La répartition des agents par grande catégorie d'activités fait apparaître que l'office a considérablement augmenté le personnel de proximité qui est passé de 4,2 équivalents temps plein à 27,7 entre 2010 et 2015, tandis que, dans le même temps, le nombre d'agents affectés sur les fonctions d'entretien a été diminué par deux, passant de 16 à 8,3.

⁷ Ministère en charge du logement, *Les organismes de logement social – Chiffres clés*.

Tableau n°27 : Evolution et répartition des effectifs 2010-2015⁸

Evolution des effectifs	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2010-2015
Effectifs en équivalents temps plein	60,6	63,3	66,2	78,6	83,6	81,1	33,83%
Dont pers. adm, tech et social (1+2+7+8+9)	40,4	46,0	43,7	47,6	48,2	45,2	11,88%
Dont pers. d'entretien (6)	16,0	9,0	8,0	9,0	9,0	8,3	-48,13%
Dont pers. de proximité (3+4+5)	4,2	8,3	14,4	22,0	26,4	27,7	559,52%
Variation nette annuelle	3,8	2,7	2,9	12,5	5,0	-2,5	
Personnel extérieur	2,0	1,9	0	3,4	6,0	0	-100,00%

Source : dossiers individuels de situation définitifs

Lors de l'entretien de fin de contrôle, l'ancien directeur général a précisé que cette forte augmentation des effectifs était la résultante de l'internalisation intervenue fin 2012 des prestations d'entretien et de nettoyage d'immeubles auparavant accomplies par trois entreprises avec lesquelles l'OPH était en marché.

Il ajoute dans sa réponse au rapport d'observations provisoires qu'il existait une obligation juridique de reprise des salariés accomplissant ces missions au sein des trois sociétés. Le conseil d'administration du 16 mars 2012 s'est vu présenter un rapport aboutissant à la conclusion que les dépenses acquittées pour ces prestations d'entretien et de nettoyage étaient récupérables auprès des locataires et représentaient environ 533 k€, soit l'équivalent de 19 ETP qu'il a été proposé lors de cette réunion de recruter. Ce rapport, communiqué aux administrateurs, ne corrobore pas le point de vue exprimé lors des débats par l'ancien directeur sur l'obligation juridique de reprise des salariés. Le document indique que l'office n'est pas tenu, dans cette configuration de fin de marché public, à une obligation de reprise du personnel, mais il en propose néanmoins le recrutement.

Compte tenu de l'incidence de cette internalisation, il convient d'apprécier l'évolution des dépenses de personnel à partir des seules charges non récupérables. Les données suivantes établissent la répartition des dépenses de personnel (salaires et traitements + charges sociales) entre part récupérables et non récupérables. Pour une meilleure comparaison, la rémunération en 2015 du directeur général, comptabilisée en services extérieurs, a été intégrée.

Il apparaît que les charges de personnel non récupérables ont progressé entre 2011 et 2015, passant de 1,98 M€ à 2,75 M€, soit une hausse de près de 39 %. Cette progression, certes un peu moins prononcée que celle mesurée pour le total des charges de personnel (+ 43,5 %), n'en demeure pas moins particulièrement élevée. Sans en apporter la démonstration, l'ancien directeur général indique dans sa réponse que cette progression est une conséquence de mesures décidées dans le cadre de la résolution du conflit social existant à son arrivée.

Il expose, par ailleurs, que cette internalisation a eu pour vertu de faire diminuer les dépenses de services extérieurs ainsi que les charges des locataires. Si la chambre observe que la progression des charges de personnel non récupérables intervenue entre 2011 et 2015 a été aux deux tiers compensée par une diminution des dépenses de services extérieurs (2,61 M€ à 2,11 M€), il n'apparaît pas, en revanche, une baisse du compte 703 « récupération des charges locatives ». Le tableau n° 22 montre, en effet, une certaine stabilité sur la durée des charges acquittées par les locataires qui ont variées de 3,23 M€ en 2011 à 3,31 M€ en 2015.

⁸ Les chiffres entre parenthèses dans la première colonne font référence aux fonctions développées dans le tableau suivant

Tableau n°28 : Répartition des charges de personnel (2010-2015)

Répartition des charges de personnel	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ecart 2010-2015	Evol. 2010-2015
Charges de personnel (non récupérables)	1 986 504,56	1 989 745,17	2 231 594,31	2 401 410,25	2 621 198,18	2 756 722,95	770 218,39	38,77%
Charges de personnel (récupérables)	300 721,77	287 927,48	345 324,71	661 201,03	786 049,01	696 041,04	225 383,17	74,95%
TOTAL CHARGES DE PERSONNEL	2 287 226,33	2 277 672,65	2 576 919,02	3 062 611,28	3 407 247,19	3 452 763,99	995 601,56	43,53%

Source : balance comptable de l'office

Le tableau suivant, présenté par fonction, compare les effectifs de l'office avec ceux de la médiane (les valeurs ont été ramenées pour 1 000 logements gérés).

En 2010, avec un peu plus de 20 agents, l'effectif pour 1 000 logements de l'office correspond à celui de la médiane. Mais, alors qu'entre 2010 et 2015, cet effectif est resté stable pour la médiane des offices, celui de Brive Habitat a augmenté de 16,67 %, soit l'équivalent de 3,4 agents supplémentaires pour un parc de 1 000 logements. Compte tenu du patrimoine géré par l'office, cela équivaut à un différentiel d'effectif de plus de 12 agents.

En 2015, les activités les plus fortement dotées en effectifs par rapport à la médiane sont les fonctions de nettoyage (+ 4,3 agents pour un parc de 1 000 logements) et de gestion locative (+ 2 agents pour 1 000 logements), lignes qui, selon l'ancien directeur général, incluraient les effectifs dédiés au gardiennage. Les postes qui ont connu les évolutions les plus spectaculaires sont le nettoyage et la gestion locative. A l'inverse, les activités de travaux d'entretien ont vu leurs effectifs fortement régressé.

Tableau n°29 : Evolution et répartition des effectifs (2010-2015)

Effectifs pour 1000 logements	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2010-2015
1-Maitrise d'ouvrage	2,3	1,9	nc	0,6	1,8	1,8	-21,74%
Médiane	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	-7,69%
2-Gestion locative	5,6	6,8	nc	4,3	7,4	6,6	17,86%
Médiane	4,5	4,3	4,3	4,6	4,5	4,6	2,22%
3-Gardiennage et surveillance	0	0	nc	0	0	0	
Médiane	3,9	3,8	3,9	4,3	4,1	3,9	0,00%
4-Nettoyage	0	1,3	nc	5,5	6,1	6,3	
Médiane	2,4	2,2	2,3	2	1,9	2	-16,67%
5-Espaces verts	1,4	1,4	nc	1,1	1,7	1,8	28,57%
Médiane	0,9	0,9	0,7	0,8	0,9	0,9	0,00%
6-Travaux d'entretien en régie ou non	5,4	2,9	nc	2,7	2,7	2,4	-55,56%
Médiane	2,9	3	2,9	2,6	2,8	2,8	-3,45%
7-Administration générale	5,7	5,6	nc	9,1	5,1	4,9	-14,04%
Médiane	4,2	4,2	4,3	4,2	4,2	4,3	2,38%
8-Commercialisation		0,4	nc	0	0	0	
Médiane		0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	
9-Autres activités	0	0	nc	0,3	0	0	
Médiane	0,2	0,1	0,8	0,3	0,3	0,4	100,00%
TOTAL OPH	20,4	20,3	nc	23,6	24,7	23,8	16,67%
TOTAL MEDIANE	20,3	20,0	20,3	20,3	20,4	20,3	0,00%

Source : dossiers individuels de situation définitifs

3.1.2.4 Des charges de maintenance ajustées à la baisse

L'évolution de ces charges est analysée de manière détaillée dans la sous-partie 3.1.3.3 consacrée à la gestion locative. Le poste maintenance intègre les dépenses d'entretien courant et de gros entretien du patrimoine comptabilisées dans les services extérieurs (compte 61).

D'après les DIS, ces charges représentent 1,45 M€ en 2015, soit environ 6,7 % de l'ensemble des charges d'exploitation, leur plus bas niveau depuis 2010. La diminution au cours de la période 2010-2015 a été de 23,6 %, ce recul n'a pas été progressif, ces dépenses ayant oscillé au sein d'une fourchette comprise entre 1,90 M€ et 1,45 M€.

Dans le détail, il apparaît que ce recul s'explique par la régression des dépenses de gros entretien, tandis que les dépenses d'entretien courant ont peu varié. Ramenées en pourcentage des loyers, les dépenses de maintenance de l'office ont été réduites de 34 %, passant de 15 % à 9,9 % des loyers.

3.1.3 Une gestion locative fragilisée par la hausse de la vacance et des impayés mais aussi caractérisée par un recul inquiétant de l'effort de maintenance

3.1.3.1 Un doublement de la vacance entre 2012 et 2015 dont le coût croissant pèse sur la situation financière de l'office

Selon les DIS, le taux de vacance au sein du parc de Brive Habitat a fortement augmenté et se situe en 2015 à un niveau très nettement supérieur à celui de la médiane des offices. En effet, alors que le taux de vacance 2015 de la médiane est de 4,70 %, celui de l'office est de 8,70 %, soit près du double. Comparativement à 2010, la vacance en fin de période au sein de cet OPH a progressé de 2,4 points alors que pour la médiane des offices la dynamique n'a été que de 0,5 point. Il en a résulté que l'office est passé pour cet indicateur du 187^{ème} rang (sur 266) au 209^{ème} rang (sur 254).

Tableau n°30 : Evolution du taux de logements vacants

Taux de logements vacants	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2010-2015
Brive Habitat	6,30%	5,60%	4,40%	6,20%	6,80%	8,70%	38,10%
Médiane	4,20%	4,60%	4,70%	4,80%	4,40%	4,70%	11,90%
Rang	187/266	163/262	121/261	172/259	186/259	209/254	

Source : dossiers individuels de situation définitifs

D'après cette même source, une dégradation s'observe aussi concernant le taux de logements vacants de plus de trois mois, bien que la tendance soit moins marquée (hausse de 11,29 % sur la période contre 7,41 % pour la médiane) et que le positionnement de l'office au regard de cet indicateur en soit moins affecté.

Tableau n°31 : Evolution du taux de logements vacants de plus de trois mois

Taux de logements vacants de plus de trois mois	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2010-2015
Brive Habitat	6,20%	4,00%	2,60%	2,90%	4,30%	6,90%	11,29%
Médiane	2,70%	2,80%	3,00%	3,00%	2,70%	2,90%	7,41%
Rang	216/266	163/262	112/261	126/258	173/259	211/252	

Source : dossiers individuels de situation définitifs

Cette tendance défavorable s'est accompagnée d'un allongement de la durée moyenne de vacance des logements qui est passée, entre 2012 et 2015, de 140 à 230 jours.

Dans le détail, il importe de noter que la vacance s'est dans un premier temps améliorée avant de se dégrader fortement à compter de 2013. Ainsi, en ne retenant que la période 2012-2015, le taux global de logements vacants au sein du parc de Brive-Habitat a quasiment doublé et progressé de 165 % pour ceux vacants depuis plus de trois mois.

Les comptes 2015 de l'office permettent d'opérer une analyse plus fine de cette vacance et d'en écarter sa composante technique. Il ressort que sur un parc de 3 417 logements gérés, 262 étaient vacants en fin d'année 2015 (contre 170 en 2012 et 243 en 2014), dont 198 pour des motifs non techniques (réhabilitation, démolition, etc.). Parmi ces 198 logements non occupés, le nombre de logements vacants depuis plus de trois mois (paramètre qui permet d'écarter la vacance frictionnelle et permet ainsi d'apprécier la vacance structurelle) s'établissait à 111, soit 3,25 % du parc. Cela représente un pourcentage très élevé puisque la médiane pour l'ensemble des OPH se situe, d'après les comptes du logement pour cette même année (ratio B11), à 1,2 % et que le niveau de Brive-Habitat vis-à-vis de cet indicateur correspond au 8^{ème} décile.

La progression de la vacance affecte négativement l'évolution des recettes locatives. Entre 2010 et 2015, le coût de la vacance a augmenté de près de 120 % pour s'établir à 1,15 M€, ce qui représente 6,39 % des produits de l'activité et 7,9 % des loyers (médiane des offices : 6,5 %).

Rapporté aux loyers, le coût de la vacance pour l'office a augmenté de 92,68 %, tandis que celui de la médiane n'a varié à la hausse que de 12,77 %. Ceci a eu pour effet de faire glisser l'office au regard de cet indicateur du 121^{ème} rang (sur 269) au 179^{ème} rang (sur 251).

Tableau n°32 : Evolution du coût de la vacance

Coût de la vacance (loyers et charges)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2010-2015
En milliers d'euros	522	419	436	736	868	1148	119,92%
En % des loyers	4,10%	3,30%	3,20%	5,20%	6%	7,90%	92,68%
Médiane	4,70%	4,90%	5,10%	5,40%	5,10%	5,30%	12,77%
Rang	121/269	82/260	82/265	127/259	150/257	179/251	

Source : dossiers individuels de situation définitifs

En réponse aux observations provisoires, l'ancien directeur général rejette toute responsabilité dans cette hausse de la vacance dont le niveau était, selon lui, « *correct* » jusqu'en début d'année 2014. Il attribue l'essentiel des difficultés et singulièrement cette hausse de la vacance aux opérations de renouvellement urbain qui ont conduit notamment à la livraison de 176 logements en 2012 et, plus largement, par ce qu'il considère comme « *un rythme de construction éffréné* » lancé avant son mandat ayant conduit, selon lui, à une « *situation de surproduction* ».

Une politique de lutte contre la vacance a été engagée par l'ordonnateur au cours du second semestre 2015. Elle a permis, au bout d'un an, de réduire le nombre de logements vacants de près de 30 unités et, fin 2017, d'en abaisser le niveau d'environ 50 unités. La chambre estime que l'office aurait dû réagir plus tôt afin d'enrayer plus rapidement la hausse du coût annuel de la vacance qui, en 2015, a représenté une perte de loyer supérieure à 1 M€.

3.1.3.2 Des impayés en forte hausse

Les impayés peuvent être analysés à travers trois vecteurs : en flux, en stock et dans leur incidence en matière de trésorerie. Les développements suivants distinguent ces trois degrés d'analyse.

L'évolution des créances locataires de l'exercice (compte 411) et des admissions en non-valeur (compte 654 « *Pertes sur créances irrécouvrables* ») est peu marquée. En effet, les données comptables transmises par l'office et figurant dans les DIS montrent que les pertes sur créances locatives ne se sont pas dégradées au cours de la période et atteignent 114 k€ en 2015. Les créances locataires figurant au bilan ont également peu varié avec 536 k€ en 2015.

La stabilité de ces deux flux ne signifie pas pour autant que le stock des impayés est demeuré inchangé. L'évolution du compte 416 « *Clients douteux* » est un premier indicateur permettant de rendre compte d'une dégradation de la situation de l'office au regard des impayés. Entre 2010 et 2015, ce compte a fortement varié, passant de 1,73 M€ à 3,22 M€, soit une progression de 86 %.

Afin de se prémunir face au risque de perte d'une partie de ses créances, l'office procède chaque année à la comptabilisation d'une dépréciation (compte 68174 « *Dotations aux provisions pour dépréciation des créances* »). Cette dernière a été doublée sur la période, passant de 244 k€ à 546 k€. Fin 2015, la provision totale destinée à couvrir les pertes résultant du non-recouvrement des créances (compte 491), représentait 2,53 M€ contre 1,45 M€ en 2010, d'après les comptes financiers de l'OPH.

C'est essentiellement à partir de la valeur du compte 68174 (dont le total est majoré des admissions en non-valeur et minoré des reprises sur dépréciations) que l'office analyse, dans une note transmise au conseil d'administration, l'évolution de ses impayés. L'OPH en déduit que le taux des impayés a varié de 1,9 % à 3,7 % des loyers entre 2011 et 2015. Cette approche méthodologique correspond à celle utilisée par la Fédération des OPH dans les DIS sous la notion de coût des impayés locatifs⁹. Selon son DIS 2015, ce coût représente pour Brive-habitat 569 k€ (3,9 % des loyers), soit un niveau légèrement supérieur à celui mentionné par l'office dans sa note. En comparaison de la médiane des offices qui présente un taux d'impayés de 1,3 %, la situation de Brive Habitat apparaît très dégradée (rang 248 sur 258).

Tableau n°33 : Evolution des impayés selon l'office

Compte	2011	2012	2013	2014	2015
compte 411	597 091,22	730 869,47	515 236,17	587 028,08	536 831,42
compte 416	1 731 250,00	2 051 909,46	2 618 831,38	2 849 970,20	3 217 129,28
68174	244 976,05	416 594,50	178 143,40	344 133,81	546 380,84
654	155 430,36	115 649,81	124 044,25	142 143,14	114 429,27
78174	153 937,00	115 649,81	124 044,25	142 143,14	114 429,27
Impayés total	246 469,41	416 594,50	178 143,40	344 133,81	546 380,84
Loyer	12 802 715,67	13 668 829,29	14 231 685,97	14 573 706,13	14 598 841,51
Taux impayés	1,9%	3,05%	1,25%	2,36%	3,74%

Source : OPH Brive-Habitat

Cette approche méthodologique ne permet pas d'apprécier l'évolution du stock des impayés, d'où l'intérêt de recourir à d'autres méthodes.

Dans son rapport remis en 2014, la MIILOS s'inquiétait du rythme de progression des stocks d'impayés, constatant qu'il était trois fois plus rapide que pour la médiane des offices, et observait que le niveau atteint était très élevé, proche de 3 M€ en 2013, soit presque 20 % de la trésorerie de l'office.

⁹ Pertes sur créances irrécouvrables (c/654) corrigées de l'effacement net des dettes dans le cadre d'une procédure de traitement des situations de surendettement des particuliers + dotation à la provision pour créances douteuses (68174) – reprise à la provision pour créances douteuses (78174).

Tableau n°34 : Evolution des impayés selon la MILOS

Evolution des impayés locatifs	2010	2011	2012	2013
Coût des impayés en k€ *	2 315	2 483	2 741	3 020
soit en % des loyers et charges quittancés	14,6 %	15,5 %	16,2 %	17,2 %
<i>Médiane des OPH (source Boléro)</i>		13,4 %		
Taux d'évolution des impayés	1,7 %	1,8 %	2,4 %	2,2 %
<i>Médiane des OPH (source Boléro)</i>		0,8 %		
<i>* impayés du bilan (c/410 et 416) + admissions en non valeur (c/654)</i>				

Source : extrait du rapport n°2014-048 de la MILOS

Le ratio B14 utilisé dans les comptes du logement rapporte les créances locataires au montant des loyers et charges récupérées¹⁰. Comparativement à la médiane des offices, le ratio de Brive Habitat, calculé à partir des données issues des comptes annuels, s'est fortement dégradé, l'écart ayant varié de 1,2 à 7,1 points.

Tableau n°35 : Le ratio des créances locataires rapportées aux loyers et charges récupérées

ratio B14	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Créances locataires (en k€)	2 315,04	2 483,78	1 767,58	3 258,11	3 579,14	3 868,39
Loyers + charges récupérées (en k€)	15 864,36	16 038,61	16 959,69	17 582,46	17 874,68	17 913,31
Brive Habitat	14,6%	15,5%	10,4%	18,5%	20,0%	21,6%
<i>Médiane des OPH</i>	13,4%	13,4%	13,8%	13,9%	14,3%	14,5%

Source : Ministère en charge du logement, Les organismes de logement social – Chiffres clés (éditions 2010 à 2015)

Dans un contexte d'accroissement du stock des impayés figurant au bilan et de hausse de la provision destinée à couvrir les pertes résultant du non-recouvrement des créances, il est étonnant de constater que les admissions en non-valeur n'ont pas progressé au cours de la période et ne représentent plus, en 2015, qu'environ 3,5 % des créances douteuses et litigieuses et moins de 0,8 % du quittancement. Cette situation anormale au regard de l'ancienneté importante de certaines créances conduit à gonfler le stock des impayés. C'est pourquoi la chambre a jugé utile de recommander à l'office au stade du rapport provisoire d'effectuer une étude détaillée de la composition de ces impayés (ancienneté, état des procédures et des recouvrements) en vue d'apurer une partie de ce stock, en admettant en non-valeur les montants irrécouvrables. En réponse, l'office justifie de la conduite fin 2017 d'un audit sur les impayés suivi de l'élaboration, en début d'année 2018, d'une procédure de suivi de l'impayé.

Les impayés de l'exercice constituent un autre vecteur intéressant pour rendre compte des impayés. Ils mesurent la différence entre les quittancements et les encaissements d'un exercice. Impactant directement la trésorerie, c'est un indicateur de gestion objectif, non pilotable, à la différence des deux autres. Ces impayés de l'exercice ont augmenté de 64 % entre 2010 et 2015, passant de 726 k€ en 2010 à 1,2 M€ en 2015 (après un pic de 1,3 M€ en 2014). Dans le même temps, les loyers enregistrés au compte 704, ont augmenté de près de 16 %, passant de 12,6 M€ à 14,6 M€. Il en résulte

¹⁰ Rapport entre l'ensemble des créances locataires et organismes payeurs d'APL (montant brut du compte 411) + créances douteuses et litigieuses (montant brut du compte 416) + les pertes sur créances irrécouvrables (654) et la somme des loyers et charges récupérées (montants des comptes 703 et 704).

que, rapportés aux loyers, les impayés de l'exercice ont vu leur proportion augmenter de 5,7 % en 2010 à 8,1 % en 2015 (9,1 % en 2014).

Tableau n°36 : Evolution des impayés de l'exercice

Impayés de l'exercice	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2010-2015
En milliers d'euros	726	793	942	1059	1330	1191	64,05%

Source : dossiers individuels de situation définitifs

Enfin, s'agissant de la composition de ces impayés, les données communiquées par l'office montrent que, fin 2015, 1 032 ménages, soit l'équivalent d'environ un tiers des locataires, n'étaient pas à jour en matière de loyers. 93 débiteurs présentaient une dette supérieure à 4 500 €, la grande majorité (807) avaient une dette inférieure 1500 €.

3.1.3.2.1 Un ajustement à la baisse des dépenses de maintenance en décalage avec les besoins du patrimoine

D'après les DIS, les dépenses de maintenance de l'office, incluant les dépenses d'entretien courant et de gros entretien du patrimoine, régie comprise, représentent 1,45 M€ en 2015, soit leur plus bas niveau depuis 2010. La diminution au cours de la période 2010-2015 a été de 23,6 %, ce recul n'a pas été progressif, ces dépenses ayant oscillé au sein d'une fourchette comprise entre 1,90 M€ et 1,45 M€. Dans le détail, il apparaît que ce recul s'explique par la régression des dépenses de gros entretien, tandis que les dépenses d'entretien courant ont peu varié.

Ramenées en pourcentage des loyers, les dépenses de maintenance de l'office ont diminué de 34 % alors que, comparativement, elles ont augmenté de 6,45 % pour la médiane des offices. Ainsi, en 2015, ces dépenses représentaient 9,9 % des loyers de l'office, contre 16,5 % des loyers pour la médiane.

Ramenées en euros par logement, ces dépenses se révèlent également inférieures à celles de la médiane. Ainsi, en 2015, alors que l'office a dépensé 399 € par logement sur ce poste, un office se situant dans la médiane y a consacré 641 €, soit 60 % de plus. Par ailleurs, l'office a diminué cette dépense de 31 % sur la période 2010-2015, alors même que dans le même temps, pour la médiane des offices l'augmentation a été de plus de 15 %.

Tableau n°37 : Evolution des dépenses de maintenance

Dépenses de maintenance	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2010-2015
En milliers d'euros	1897	1562	1855	1551	1746	1449	-23,62%
En % des loyers	15,00%	12,20%	13,60%	10,90%	12,00%	9,90%	-34,00%
Médiane	15,50%	15,70%	15,50%	nc	15,70%	16,50%	6,45%
En € par logement	581	461	539	433	481	399	-31,33%
Médiane	556	578	580	nc	619	641	15,29%

Source : dossiers individuels de situation définitifs

En ne prenant en compte que le cumul des comptes 6151 « Entretien et réparations courants sur biens immobiliers » (non récupérables) et 6152 « Gros entretien sur biens immobiliers » (non récupérables), comme le fait le ministère en charge du Logement avec son ratio B8 pour apprécier le coût de la maintenance, il en ressort que sur l'ensemble de la période l'effort de maintenance opéré par Brive Habitat a été très inférieur à la médiane des offices et s'est fortement réduit à compter de

2013 pour ne représenter plus que la moitié de l'effort correspondant à la médiane des offices (6,13 % contre 14,70 %).

Tableau n°38 : Coût de la maintenance

Ratio B8	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Coût de la maintenance immobilière (en k€)	1 286,90	1 174,06	1 454,16	1 097,53	1 196,28	894,26
Loyers (compte 704 en k€)	12 611,86	12 802,72	13 668,83	14 231,69	14 573,71	14 598,84
Brive Habitat	10,20%	9,17%	10,64%	7,71%	8,21%	6,13%
Médiane des OPH	14,30%	14,20%	14,20%	14,20%	14,40%	14,70%

Source : Ministère en charge du logement, Les organismes de logement social – Chiffres clés (éditions 2010 à 2015)

En parallèle à cette tendance, le personnel affecté aux travaux d'entretien a diminué de moitié sur la période (2,4 agents pour 1 000 logements au lieu de 5,4 en 2010), une baisse essentiellement intervenue entre 2010 et 2011. Une tendance singulière par rapport à celle de la médiane des offices.

Tableau n°39 : Evolution du personnel d'entretien

Effectifs pour 1000 logements	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2010-2015
6-Travaux d'entretien en régie ou non	5,4	2,9	nc	2,7	2,7	2,4	-55,56%
Médiane	2,9	3	2,9	2,6	2,8	2,8	-3,45%

Source : dossiers individuels de situation définitifs

Dans son rapport remis en 2014, la MILOS alertait déjà l'office sur le niveau, comparativement faible, de ses dépenses d'entretien. Elle relevait alors une baisse de 20 % intervenue entre 2012 et 2013, qui lui paraissait injustifiée au regard de l'état et des besoins de son parc.

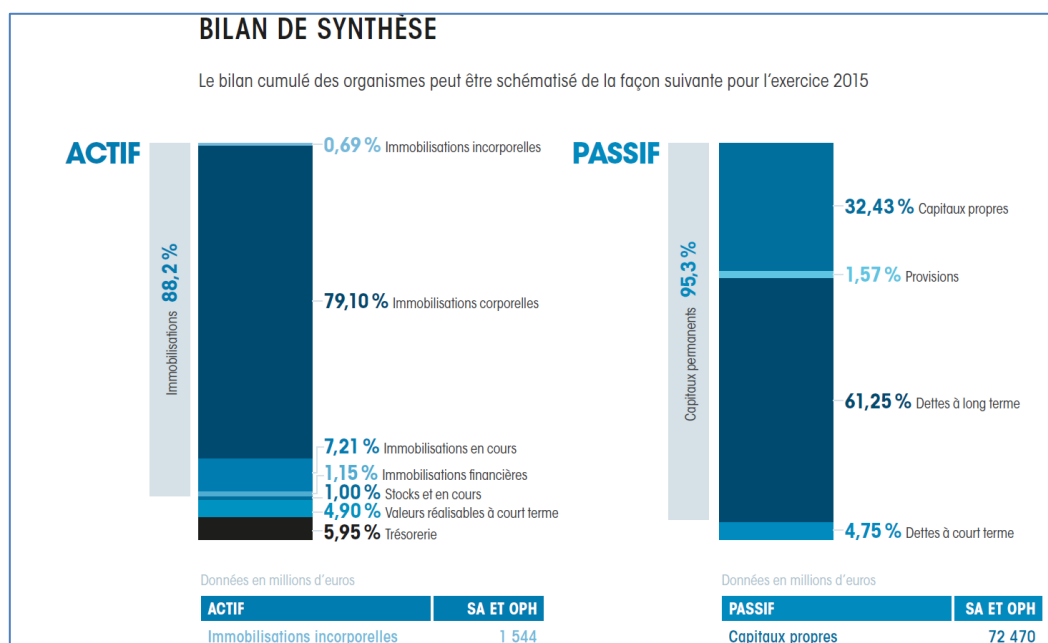
Si, à court terme, cette tendance peut avoir eu pour vertu de dégager des marges financières, forcément utiles en situation de fortes tensions budgétaires, elle laisse entrevoir le risque, à plus long terme, d'une dégradation progressive du patrimoine avec un report dans le temps d'opérations de maintenance se révélant au final plus onéreuses. De plus, l'entretien des logements est l'un des vecteurs susceptibles de contribuer à une réduction de la vacance. C'est pourquoi la chambre attire l'attention de l'office sur le risque de faire durablement de l'entretien de son patrimoine un paramètre d'ajustement budgétaire.

En réponse aux observations provisoires, l'ancien directeur général relativise cette diminution des dépenses de maintenance au motif que le coût des travaux au sens large concernant le patrimoine de Brive Habitat a été légèrement supérieur sur la période à celui de la médiane des offices.

3.1.3.3 L'analyse de la dette

3.1.3.3.1 Le poids important de la dette dans le bilan et l'érosion des fonds propres

L'analyse bilancielle montre que le poids de la dette de Brive Habitat représente dans son bilan une proportion plus importante que celle observée au sein de l'ensemble des organismes de logements sociaux. Ainsi, fin 2015, selon les comptes de l'office, les capitaux propres représentaient 44,38 M€, soit 25,6 % du total du passif (173,34 M€), tandis que les dettes financières à long terme en représentaient 70,6 %. Le graphique ci-dessous, extrait du document « *Les organismes de logement social – Chiffres clés 2015* » montre que la proportion des capitaux propres s'établit en moyenne pour les SA et OPH à 32,4 % et celle des dettes à long terme à 61,2 %.



Source : Les organismes de logement social – Chiffres clés 2015

Entre 2011 et 2015, les immobilisations corporelles (compte 21) ont progressé de 34 %, soit un rythme important, plus marqué que celui cumulé des dettes à long terme (+ 15,4 %) et des capitaux propres (+ 8,4 %). Le rythme de progression des capitaux propres a donc été beaucoup moins rapide que celui des dettes à long terme et que celui du patrimoine immobilisé. En écartant les subventions d'investissement et les provisions réglementées, ce qui revient à ne retenir dans les fonds propres que les dotations et réserves (c/10), le report à nouveau (c/11) et le résultat de l'exercice (c/12), il est observé, entre 2011 et 2015, une variation négative de 22,1 M€ à 20,0 M€. Une partie de la composante la plus stable des fonds propres a, par conséquent, été consommée sur cette période.

La structure du haut de bilan s'est ainsi fortement dégradée, processus s'accompagnant d'une diminution du niveau des disponibilités (1,25 M€ en 2015 au lieu de 2,79 M€ en 2011), d'un quasi doublement des dettes fournisseurs (1,64 M€ en 2015 contre de 0,87 M€ en 2011) et d'un recours accru à des crédits et ligne de trésorerie (2,5 M€ en 2015 au lieu de 0 en 2011).

Le ministère chargé du logement a mis au point un ratio intitulé « *ressources internes/capitaux permanents* » (ratio de structure B13) qui permet aussi d'appréhender la composition du haut du bilan d'un organisme social. S'agissant de Brive Habitat, les comptes financiers 2015 montrent que la part de ressources internes (45,74 M€) dans les capitaux permanents (168,05 M€) atteint 27,2 % alors qu'elle se situe à 37,7 % pour une médiane des offices. En 2011, la situation de l'OPH n'était guère plus avantageuse puisque ce ratio s'établissait à 28,4 %. Cette seconde approche comparative corrobore le fait que Brive-Habitat dispose d'une proportion de fonds propres au sein de ses capitaux permanents faible, équivalente au premier décile, et que, par conséquent l'office présente une insuffisante robustesse financière.

3.1.3.3.2 Un encours en augmentation de près de 30 %

Selon l'annexe V du compte financier, le montant des dettes financières représentait au 31 décembre 2015, la somme de 124,8 M€, dont 118 M€ d'emprunts (compte 164), 2,5 M€ de crédits de trésorerie (compte 519), et 1 M€ d'intérêts courus non échus (compte 16881). Comparativement à 2010, l'endettement sous forme d'emprunts a progressé de près de 30 % (91,5 M€ en 2010 d'après les DIS), ce qui est très significatif. En fait, cette progression de l'endettement est intervenue entre 2010 et 2013, son niveau s'étant stabilisé par la suite.

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) est le créancier principal de l'office. Le volume d'emprunts souscrit auprès de cet établissement financier représente 88 % des emprunts au 31 décembre 2015, soit un capital restant dû de 104 M€, dont 89 M€ sont indexés sur le taux du livret A. Il en résulte que, à l'instar des autres offices, le poids des charges financières de Brive-Habitat peut varier sensiblement en fonction de l'évolution de l'inflation. Les risques inhérents à cette situation doivent toutefois être relativisés eu égard au fait que les ressources des offices sont en grande majorité des produits locatifs qui, eux-aussi, évoluent essentiellement en fonction de l'inflation.

Libellée en euros, la dette de l'office est peu risquée dans sa composition. Le compte financier de l'office ne mentionne aucun emprunt structuré, aucun instrument de couverture (*swap*).

Tableau n°40 : Evolution de la typologie de la dette

Typologie de la dette	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2010-2015
Encours indexés sur le livret A	81,00%	80,00%	83,00%	83,00%	71,00%	76,60%	-5,43%
Médiane	80,80%	80,80%	81,40%	81,60%	82,90%	83,00%	2,72%
Rang	135/260	109/262	118/266	203/259	223/258	178/258	
Encours à taux fixes	15,00%	20,00%	17,00%	17,00%	16,00%	20,90%	39,33%
Médiane	14,30%	14,00%	13,60%	13,00%	11,90%	10,50%	-26,57%
Rang	64/258	94/258	92/260	83/251	71/246	38/251	
Encours à taux structurés	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	
Médiane	1,80%	1,90%	1,80%	1,80%	1,70%	1,40%	-22,22%
Rang							
Encours couverts par des swaps	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	
Médiane	14,00%	13,00%	9,40%	8,40%	7,80%	0,00%	-100,00%
Rang							

Source : dossiers individuels de situation définitifs

La chambre observe que l'examen de l'état détaillé des emprunts de l'office n'est pas à jour, y figurent, en effet, des emprunts remboursés depuis de nombreuses années. Une mise à jour de cette annexe financière apparaît, par conséquent, nécessaire.

Les emprunts en vigueur présentent pour certains des taux élevés pouvant justifier une renégociation. Le capital restant dû par l'office pour l'ensemble des emprunts dont le taux est supérieur à 2,5 % représente un montant global de 29,6 M€, soit près de 25 % de la dette totale de l'office. Le tableau suivant mentionne les emprunts les plus caractéristiques à cet égard :

Tableau n°41 : Tableau des emprunts au taux d'intérêt le plus élevé

N°	Désignation de l'emprunt	Taux d'intérêt (%)	Durée de l'emprunt		Montant de l'ouverture des crédits	Capital restant dû au 31/12/2015
			Début	Fin		
760	MAISON QUARTIER CHAPELIES	5,19	décembre 2005	décembre 2034	142 738,00	112 867,32
759	REMISES CELLIERS TUJAC	4,47	janvier 2004	janvier 2033	1 300 000,00	937 473,54
767	CONSTR. 4 MAISONS CUBLAC	4,24	janvier 2008	janvier 2037	121 000,00	101 740,64
768	CONST.2 LOGTS PALISSE MALEMORT	4,24	janvier 2008	janvier 2037	243 000,00	204 322,10
341	MACRO PRET N°2	3,66	mars 2014	septembre 2034	5 201 331,04	4 880 674,06
343	MACRO PRET N°7	3,65	mars 2014	septembre 2029	3 980 503,71	3 611 454,57
576	MACRO PRET N°1	3,65	mars 2014	septembre 2037	1 330 757,70	1 264 952,83

Source : annexe du compte financier de l'office « Etat détaillé des emprunt »

3.1.3.3.3 Des annuités financières locatives stables grâce à la baisse des taux d'intérêts

L'annuité financière locative englobe deux composantes : les charges financières, à savoir principalement les intérêts de la dette et les remboursements du capital emprunté.

S'agissant de Brive-Habitat, il est constaté une progression du montant de l'amortissement du capital (4,5 M€ en 2015) des emprunts affectés à des opérations locatives, proche de 10 % entre 2010 et 2015, une tendance logique au regard de la hausse importante de l'encours de dette sur la période.

Tableau n°42 : Evolution 2010-2015 des annuités financières locatives

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	EVOL en %
Amortissement du capital	4 066	4 110	3 795	3 586	4 102	4 467	+ 9,8 %
Intérêts	2 735	2 626	3 354	3 031	2 500	2 358	- 13,8 %
Annuités financières locatives	6 801	6 736	7 149	6 617	6 602	6 825	+ 0,4 %

Source : DIS Brive-Habitat 2010 à 2015

A *contrario*, sur la période 2010-2015, les intérêts de la dette ont reculé de plus de 13 % pour s'établir à 2,4 M€, soit près de 35 % de l'annuité financière locative (au lieu de 40 % en 2010). Cette tendance baissière s'explique principalement par le fait que ces charges d'intérêts découlent de prêts qui sont généralement indexés sur le taux du livret A, lequel a baissé sensiblement sur la période contrôlée. La progression de l'encours de dette n'a que partiellement compensé cet effet.

Ramenées en pourcentage des loyers, les annuités locatives représentent près de 47 % en 2015 dont près des deux tiers au titre de l'amortissement du capital. Bien que cette proportion soit orientée à la baisse (elle avoisinait les 54 % en 2010), son niveau pose question car il est, selon le DIS 2015, 10 points au-dessus de la médiane des offices, ce qui positionne Brive-Habitat au 240^{ème} rang sur 258. En euros par logement, cela représente 1 880 €/logement alors que la valeur médiane est de 1 438 €/logement, soit un écart de près de 30 %.

Au total, la chambre observe que la dette de l'office a progressé de manière significative entre 2010 et 2013 avant de se stabiliser. Les annuités financières locatives ont été relativement constantes sur la période et demeurent très au-dessus du niveau de la médiane des offices, ce qui pèse sur l'autofinancement. Afin d'améliorer ce dernier et consolider la trésorerie de l'office, la chambre approuve la volonté de l'OPH de se rapprocher de ses créanciers afin de renégocier une partie de ses emprunts dans le but d'obtenir des taux inférieurs ou un étalement d'une partie de sa dette.

3.1.4 Autofinancement et potentiel financier

3.1.4.1 L'autofinancement, indicateur de rentabilité, a fortement diminué en fin de période

En déduisant de l'excédent brut d'exploitation l'annuité de la dette liée à l'activité locative sociale on obtient l'autofinancement courant HLM qui reflète la capacité d'un OPH à financer en propre ses opérations.

L'autofinancement net HLM tient pour sa part compte des produits et charges exceptionnels. Aux termes de l'article R 423-1-4 du code de la construction et de l'habitation (CCH), il correspond à la capacité d'autofinancement définie au plan comptable général, de laquelle sont retranchés pour l'exercice considéré les remboursements d'emprunts liés à l'activité locative, à l'exception des remboursements anticipés. En d'autres termes, il s'agit de la capacité d'un office à dégager des

ressources nécessaires à son développement après remboursement de la dette financière dédiée à son activité HLM.

Il ressort des tableaux suivants, établis à partir des dossiers individuels de situation (DIS) définitifs, que l'autofinancement de l'exploitation courante et l'autofinancement net HLM diminuent tous deux très fortement, respectivement, de 863 % et 89 % entre 2010 et 2015. Cette trajectoire, très défavorable, a conduit à porter l'autofinancement courant à un niveau négatif en 2014 et 2015 (- 557 k€) et à situer l'autofinancement net HLM à un niveau à peine positif (+ 112 k€). Cela signifie qu'en fin de période le fonctionnement de l'office ne génère pas d'excédent et en conséquence qu'il hypothèque l'avenir en puisant dans ses réserves.

Tableau n°43 : Evolution de l'autofinancement courant - DIS définitifs

Autofinancement de l'exploitation courante	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2010-2015
En milliers d'euros	73	995	248	514	-521	-557	-863,01%
En % des loyers	0,60%	7,80%	1,80%	3,60%	-3,60%	-3,80%	-733,33%
Médiane	11,10%	7,40%	7,40%	9,70%	9,50%	9,20%	-17,12%
En € par logement	22	294	72	144	-143	-154	-800,00%
Médiane	400	267	273	380	369	356	-11,00%

Source : dossiers individuels de situation de l'office

Tableau n°44 : Evolution de l'autofinancement net HLM - DIS définitifs

Autofinancement net HLM	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2010-2015
En milliers d'euros	1 020	2 081	787	1 879	1 026	112	-89,02%
En % des loyers	8,10%	16,30%	5,80%	13,20%	7,00%	0,80%	-90,12%
Médiane	13,20%	10,40%	10,40%	12,60%	12,50%	12,30%	-6,82%
En € par logement	313	615	229	525	282	31	-90,10%
Médiane	479	382	387	478	489	480	0,21%

Source : dossiers individuels de situation de l'office

Les mouvements de ces deux indicateurs ont été erratiques, les exercices 2011 et 2013 ayant été marqués par des rebonds importants suivi de reculs tout autant prononcés. En moyenne, sur la période 2010-2015, l'autofinancement courant s'établit à 125 k€ et l'autofinancement net HLM à 1,15 M€.

Les DIS de Brive-Habitat offrent des éléments de comparaison de ces indicateurs par rapport à la médiane des OPH. Il en ressort que cet office a connu un affaiblissement très conséquent au cours de la période. Les valeurs observées en 2015 pour l'office sont très inférieures à celles de la médiane : l'autofinancement de l'exploitation courante exprimé en euros par logement s'établit ainsi à - 154 € pour l'office contre + 356 € pour la médiane, tandis que l'autofinancement net HLM est de + 31 € pour Brive Habitat contre + 480 € pour la médiane. Le décrochage s'observe surtout à compter de 2012 pour l'autofinancement courant et de 2014 pour l'autofinancement net HLM. Sur l'ensemble de la période et ramené en pourcentage des loyers, l'écart avec la médiane est inquiétant puisque l'autofinancement courant de l'office ne représente qu'environ 1 % des loyers contre près de 9 % pour la médiane, tandis que l'autofinancement net HLM atteint environ 8,5 % contre près de 12 % pour la médiane.

Les principales causes de cette dégradation ont été une vacance très importante, une annuité de dette en progression et un développement excessif du patrimoine, ce dernier point étant développé en partie 4 de ce rapport. L'ancien directeur général conteste cette appréciation, estimant que la situation

financière s'est améliorée entre 2011 et 2015 bien que les « conditions de rentabilité » des projets décidés avant son arrivée étaient « plus que critiquables ».

Il importe d'indiquer que les données des DIS ont été modifiées *a posteriori* concernant l'autofinancement courant 2014 et l'autofinancement net HLM 2010 à 2014. Sans qu'elles ne traduisent des tendances de fond différentes, les valeurs déclarées initialement à la fédération des HLM, reproduites ci-dessous, étaient moins défavorables.

Tableau n°45 : Evolution de l'autofinancement courant (DIS initiaux)

Autofinancement de l'exploitation courante (chiffres annuels)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2010-2015
En milliers d'euros	73	995	248	514	501	-557	-863,01%
En % des loyers	0,60%	7,80%	1,80%	3,60%	-3,40%	-3,80%	-733,33%
Médiane	11,10%	7,40%	7,40%	9,70%	9,50%	9,20%	-17,12%
En € par logement	22	294	72	144	-138	-154	-800,00%
Médiane	400	267	273	380	369	356	-11,00%

Source : dossiers individuels de situation de l'office

Tableau n°46 : Evolution de l'autofinancement net HLM (DIS initiaux)

Autofinancement net HLM (chiffres annuels)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2010-2015
En milliers d'euros	1156	2306	1006	2042	1046	112	-90,31%
En % des loyers	9,20%	18,00%	7,40%	14,30%	7,20%	0,80%	-91,30%
Médiane	13,20%	10,40%	10,40%	12,60%	12,50%	12,30%	-6,82%
En € par logement	354	681	292	570	288	31	-91,24%
Médiane	479	382	387	478	489	480	0,21%

Source : dossiers individuels de situation de l'office

Surtout, la comparaison avec le rapport de gestion 2013 met en évidence un écart très important au niveau de l'autofinancement courant 2013 qui, dans ce document interne présenté au conseil d'administration, affiche un rebond spectaculaire en se situant à 2 018 k€, soit 14 % des loyers. Or, l'audit réalisé en 2016 (cf. *infra*) a montré que les dégrèvements de taxe foncière ont été comptabilisées à hauteur de 1,3 M€, à tort, en diminution de charges et non en produits exceptionnels et, qu'en outre, ils ont donné lieu à une comptabilisation erronée car une partie (environ 300 k€) se rapportait à l'exercice 2012. En d'autres termes, selon les auditeurs, ces dégrèvements n'auraient dû impacter que l'autofinancement net HLM et pas l'autofinancement courant. La chambre ne partage que partiellement cette analyse considérant que cette somme inclut un dégrèvement de 965 k€ qui n'avait pas à être comptabilisé en produits exceptionnels (compte 7717) car il concernait l'exercice au cours duquel il a été accordé (la M31 diffère en ce point du plan comptable général). Le niveau exceptionnement élevé de ce dégrèvement a donné l'illusion d'un redressement financier et rendu moins flagrante la dégradation structurelle des comptes de l'office, sans que ses responsables ne puissent cependant en ignorer la tendance.

Le décret du 7 octobre 2014 relatif à diverses dispositions financières et comptables applicables aux organismes d'habitations à loyer modéré, complété par l'arrêté du 10 décembre 2014, a créé un ratio d'exploitation calculé avec l'autofinancement net au numérateur et la somme des produits financiers (compte 76) et des produits d'activité (compte 70) à l'exclusion de la récupération des charges locatives (compte 703) au dénominateur. Lorsque ce ratio est négatif sur un exercice ou lorsque sa moyenne sur trois années est inférieure à 3 % : « [...] le directeur général rend compte de cette situation et propose, s'il y a lieu, des mesures internes à mettre en œuvre pour redresser la situation financière de l'office de manière pérenne. Les mesures proposées sont intégrées dans le rapport

d'activité précité et font l'objet d'une délibération spécifique du conseil d'administration. » (Article R. 423-9 du CCH). Le tableau ci-dessous rend compte du calcul de ce ratio par l'office et montre que le niveau atteint en 2015 est alarmant.

Tableau n°47 : Ratio d'autofinancement net

Ratio d'autofinancement net	2012	2013	2014	2015
Autofinancement net HLM (en k€)	787	1 879	1 026	112
Total des produits d'activité et produits financiers (en k€)	13 840	14 554	14 649	14 651
Ratio annuel (Brive-Habitat)	5,7 %	12,9 %	7,0 %	0,8 %
Moyenne des trois derniers exercices (Brive-Habitat)	9,7 %	11,4 %	8,6 %	6,9 %

Source : dossiers individuels de situation de l'office

3.1.4.2 Un potentiel financier presque systématiquement négatif

Représentant les ressources de long terme disponibles une fois que l'opérateur a fait face au financement de son patrimoine locatif, le potentiel financier d'un bailleur social se déduit du fonds de roulement en retranchant les provisions pour risques et charges et les dépôts de garantie des locataires. Il est principalement alimenté par l'autofinancement net HLM. Ce concept, forgé à l'origine par la fédération des OPH, constitue donc le reliquat de fonds propres et/ou de ressources externes potentiellement affectables au financement des immobilisations. Il témoigne de l'autonomie financière d'un organisme.

Le potentiel financier dit « à terminaison des opérations » tient compte du déséquilibre éventuel des opérations en cours. Il permet de voir si l'OPH dispose d'une capacité financière suffisante pour finaliser l'ensemble des opérations en cours. Il s'obtient en tenant compte des crédits à reporter en recettes ou en dépenses d'investissement.

L'évolution de ces deux indicateurs est retracée dans les tableaux suivants.

Tableau n°48 : Evolution du potentiel financier au 31 décembre - DIS définitifs

Potentiel financier au 31/12	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2010-2015
En milliers d'euros	1 132	-1 566	253	-7 311	-7 469	-5 826	-614,66%
En € par logement	347	-462	74	-2 042	-2 055	-1 605	-562,54%
Médiane	1 016	638	578	619	686	822	-19,09%
Rang	182/275	218/267	179/271	ns	ns	245/258	

Source : dossiers individuels de situation de l'office

Le potentiel financier est négatif sur quatre des six exercices présentés et a fortement reculé sur la période puisqu'il est passé de + 1,13 M€ à - 5,83 M€ entre 2010 et 2015, après avoir atteint - 7,47 M€ en 2014. Ce niveau, particulièrement faible, positionne l'office au 245^{ème} rang sur 258 en 2015. Les valeurs exprimées en euros par logement confirment le fort décrochage de l'office par rapport à la médiane (- 1605 €/logement contre + 822 €/logement).

Tableau n°49 : Evolution du potentiel financier à terminaison - DIS définitifs

Potentiel financier à terminaison	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2010-2015
En milliers d'euros	1 639	-2 503	-3 032	1 993	-3 960	-5 852	-457,05%
En € par logement	502	-739	-880	557	-1 090	-1 612	-421,12%
Médiane	1 180	1 128	973	995	1 137	1 270	7,63%
Rang	183/253	241/254	241/252	ns	ns	245/247	

Source : dossiers individuels de situation de l'office

Le potentiel financier à terminaison a connu une trajectoire analogue et affiche, en 2015, un niveau proche et tout aussi inquiétant que celui du potentiel financier (- 5,85 M€). Il apparaît qu'un rebond tout autant significatif que surprenant est intervenu en 2013, un an après celui, moins prononcé, observé pour le potentiel financier. L'effectivité de ce rebond interroge, compte tenu des nombreux problèmes de fiabilité évoqués dans la partie 2. Quoi qu'il en soit de sa réalité, le positionnement de l'office au regard de cet indicateur est mauvais et le décrochage par rapport à la médiane très marqué (- 1 612 €/logement contre + 1 270 €/logement).

La cause principale de cette dégradation est la diminution très importante du fonds de roulement sur la période qui est passé de + 2 381 k€ en 2010 à - 3 390 k€ en 2015, évolution induite par la forte hausse des immobilisations locatives qui ont progressé plus vite que les ressources permanentes (capitaux propres, dettes financières), et ce, malgré la revalorisation, en 2011, de la provision pour gros entretien (passée de 417 k€ à 1 067 k€).

Dans ces conditions, force est de constater que l'office ne dispose pas, fin 2015, des ressources financières lui permettant de financer de nouveaux programmes immobiliers.

Ces données relatives aux potentiels financiers ont, comme pour l'autofinancement, été actualisés *a posteriori*. Les tableaux ci-dessous présentent les chiffres déclarés initialement à la fédération des HLM. Il apparaît que les valeurs relatives aux exercices 2013 et 2014 étaient supérieures, sans que la tendance d'ensemble à la dégradation ne soit différente.

Tableau n°50 : Evolution du potentiel financier (DIS initiaux)

Potentiel financier au 31/12 (chiffres annuels)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2010-2015
En milliers d'euros	1132	-1566	253	-6676	-3134	-5826	-614,66%
En € par logement	347	-462	74	-1865	-862	-1605	-562,54%
Médiane	1016	638	578	619	686	822	-19,09%
Rang	182/275	218/267	179/271	247/263	234/262	245/258	

Source : dossiers individuels de situation de l'office

Tableau n°51 : Evolution du potentiel financier à terminaison (DIS initiaux)

Potentiel financier à terminaison (chiffres annuels)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2010-2015
En milliers d'euros	1639	-2503	-3032	2628	375	-5852	-457,05%
En € par logement	502	-739	-880	734	103	-1612	-421,12%
Médiane	1180	1128	973	995	1137	1270	7,63%
Rang	183/253	241/254	241/252	157/250	207/250	245/247	

Source : dossiers individuels de situation de l'office

Au total, la chambre estime que la trajectoire et le niveau atteint par le potentiel financier auraient dû alerter davantage les responsables de l'office et conduire à une réaction plus rapide de leur part pour en assurer le redressement.

3.1.5 Une trésorerie négative en 2014 et 2015

La trésorerie, qui représente la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement, rend compte de la somme des disponibilités et des placements.

La valeur de la trésorerie au 31 décembre s'est effondrée à compter de 2013 et affiche un niveau négatif en 2014 et 2015. Sur la période le recul est de 133 %. Ramenée en euros par logement, la diminution est de 130 %, tandis que, sur le même temps, la trésorerie de la médiane des offices a progressé de 6 %, pour atteindre 2 473 € par logement, contre -346 € pour Brive Habitat. Vis-à-vis de cet indicateur également, Brive-Habitat est très mal positionné.

Tableau n°52 : Evolution de la trésorerie au 31 décembre (DIS définitifs)

Trésorerie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2010-2015
En milliers d'euros	3 753	3 301	4 978	418	-2 285	-1 254	-133,41%
En € par logement	1 150	975	1 445	117	-629	-346	-130,09%
Médiane	2 333	2 017	2 038	2 109	2 247	2 473	6,00%
Rang	225/275	211/267	184/271	248/263	238/262	253/258	

Source : dossiers individuels de situation de l'office

En 2014 et 2015, la trésorerie de l'office (hors crédits de trésorerie) ne lui permettait pas de couvrir un seul jour de charges d'exploitation. Confronté à un problème aigu de solvabilité, l'office s'est donc trouvé dans une situation nécessitant le recours à d'importants crédits de trésorerie.

A l'instar des indicateurs précédents, les données relatives à la trésorerie ont été corrigées *a posteriori*. La seule différence entre les DIS définitifs et initiaux concerne la trésorerie au terme de l'exercice 2014, chiffrée à + 2 050 k€ (DIS initiaux) au lieu de - 2 285 k€ (DIS définitifs). Les données initiales ont ainsi pu donner l'illusion d'une amélioration de la trésorerie, contraire à la réalité.

3.1.6 Une prise de conscience progressive et trop tardive de l'ampleur de la dégradation

3.1.6.1 A deux reprises, la MIILOS a alerté les responsables de l'office sur les risques liés à sa trajectoire financière

Le premier rapport de la MIILOS, remis en 2012, a rendu compte d'une situation financière tendue. Il a pointé une augmentation significative des impayés, une rentabilité en forte diminution, atteignant en 2010 un niveau considéré comme « critique », mais aussi une croissance très forte sur trois ans des coûts de gestion (deux fois plus rapide que celle des loyers, en raison de la forte progression des salaires), de la maintenance et des annuités (47 % de plus que la médiane des OPH).

Sur le plan prospectif, le rapport mentionnait dans sa conclusion « l'incapacité financière de l'office à financer son programme d'investissement qui présente en outre le risque de développer de la vacance et d'accroître son endettement ». Dans ces conditions, il alertait le conseil d'administration sur la situation de l'office et lui précisait qu'un plan de redressement devait être élaboré (« Le CA doit prendre la mesure de la très grande fragilité de son équilibre financier et budgétaire. Il doit tenir compte des risques encourus à défaut d'une remise en cause de sa politique d'investissement et d'amélioration de la qualité de sa gestion. Afin de prévenir les difficultés annoncées, un plan de redressement doit être élaboré, dans un premier temps en interne et en concertation avec la ville et la communauté d'agglomération. A défaut de faisabilité, l'aide de la CGLLS devra être envisagée. »).

Au vu des nombreux dysfonctionnements constatés lors du précédent contrôle et de la situation financière préoccupante de l'office, la MIILOS a décidé de réaliser un second contrôle, moins de trois ans après le premier, ciblé sur les suites données au précédent rapport et sur une évaluation des perspectives financières à moyen terme. Le rapport issu de ce contrôle souligne une rentabilité « *correcte* » mais qui masque une dégradation de la structure d'exploitation. Il pointe, à ce titre, une « *augmentation non maîtrisée des impayés* » dont le coût très élevé, proche de 3 M€ en 2013, excède de près de 30 % celui correspondant à la médiane des OPH, soit un delta équivalent à 20 % de la trésorerie de l'office. Il souligne le fait que les coûts de gestion ont augmenté deux fois plus vite que les loyers entre 2011 et 2013 et que l'essentiel de cette hausse a concerné les salaires. Il constate que les dépenses d'entretien ont diminué de 20 % entre 2012 et 2013, ce qui a permis de maintenir le niveau de rentabilité mais interroge fortement pour la suite, compte tenu de l'état du patrimoine et des besoins de maintenance qu'il nécessite. Au niveau prospectif, la rentabilité d'exploitation prévisionnelle calculée en lien avec l'office est perçue comme faible et présente le risque de s'avérer nulle, compte tenu des hypothèses de calcul plutôt favorables retenues lors de sa détermination (vacance, impayés, etc.). S'agissant du bilan, le rapport mentionnait que « *L'affectation excessive de fonds propres à l'investissement ces dernières années a dégradé la structure financière* », impactant ainsi la trésorerie de l'office jugée faible par la MIILOS (3,5 M€, soit 1,4 mois de dépenses en 2013, contre une médiane de 3,1). Un repli du fonds de roulement net global à terminaison des opérations est également observé, 4,3 M€ en 2013 contre 6,2 M€ en 2010.

Dans ces conditions, la MIILOS réitérait ses réserves quant à la soutenabilité du programme d'investissements prévu par l'office, le jugeant « *incompatible avec ses ressources en fonds propres* », elle alertait l'OPH sur le fait qu'en cas de mise en œuvre intégrale il conduirait à ce que les trois quarts des fonds propres de l'office soient consommés à l'horizon 2018.

3.1.6.2 Les informations financières délivrées jusqu'en 2015 au conseil d'administration n'ont pas suffisamment alerté cette instance sur l'ampleur de la dégradation

La situation financière de l'office, déjà tendue en 2010, s'est donc aggravée par la suite au point d'atteindre en 2015 un niveau préoccupant, sans doute plus affirmé encore que ce que les comptes ne reflètent, en raison de l'incidence des irrégularités et anomalies comptables décrites précédemment et dont l'incidence globale est récapitulée dans le tableau n° 2.

Certes, l'évolution des grands indicateurs (autofinancement, potentiel financier, trésorerie) a été présentée à l'identique des comptes par l'équipe dirigeante au conseil d'administration, que ce soit dans les rapports annuels d'activité, lors de l'approbation des comptes annuels, dans le cadre du débat d'orientation budgétaire préalable ou lors du vote du budget. La seule différence relevée, importante il est vrai, concerne l'autofinancement courant 2013 qui a été présenté comme étant de 2 018 k€ dans le rapport de gestion alors que dans le DIS la valeur reproduite n'est que de 514 k€. Malgré cet écart lié à la comptabilisation des dégrèvements TFPB, la chambre estime que le conseil d'administration, alerté début 2012 par la MIILOS sur l'existence d'une dégradation financière, était en capacité d'analyser les données financières 2012 montrant une accentuation de ce phénomène et de faire preuve de sens critique vis-à-vis des chiffres 2013 traduisant un important et étonnant redressement.

Il n'en demeure pas moins, à la lecture des documents de présentation et des comptes rendus, que la direction de l'office n'a pas suffisamment fait preuve de pédagogie sur la signification de l'évolution de ces indicateurs et alerté cette instance sur les risques financiers.

La chambre, qui ne partage pas l'appréciation de l'ancien directeur général selon qui cette dégradation n'était pas palpable avant 2015, remarque que l'affaiblissement progressif de la structure financière de l'office n'a pas conduit ses dirigeants à proposer la mise en place d'un plan d'économies ni à revoir fortement à la baisse le programme de construction, l'ajustement à la baisse des objectifs en ce domaine, dans le cadre de plans financiers à dix ans présentés en 2011 et 2013, n'ayant constitué

qu'une réponse insuffisamment proportionnée aux enjeux financiers observés. Compte tenu de ces évolutions, le directeur général aurait dû initier une discussion sur un éventuel changement de cap et proposer au conseil d'administration un ajustement plus conséquent des objectifs ; il affirme en réponse que les propositions qu'il aurait formulées fin 2014 pour réduire de nouveau la programmation des investissements étaient restées sans suite.

Par ailleurs, les procès-verbaux du comité d'entreprise montrent que, dès 2014, des questionnements existaient au sein du personnel s'agissant de la santé financière de l'OPH et que, faute de réponses jugées suffisantes apportées par le directeur général, cette instance a diligencé un audit financier.

In fine, ce n'est qu'à compter de février 2015 que le conseil d'administration a commencé à prendre la mesure de l'existence d'une dégradation et s'alarmer de son importance.

3.1.6.3 Un audit externe, réalisé fin 2016, a favorisé une prise de conscience collective de la gravité de la situation financière

Le rapport rendu par un cabinet d'audit externe, au terme d'une analyse effectuée fin 2016, a mis en évidence une situation financière très dégradée, à la fois en terme de rentabilité de l'exploitation et de capacité financière de l'OPH à pouvoir mener de nouveaux investissements. Cet audit, dont la valeur est contestée par l'ancien directeur général, a toutefois fourni des éléments d'identification de plusieurs anomalies comptables à l'impact important, en particulier liées à l'imputation des dégrèvements de taxes foncières. En cela, il a constitué une étape importante dans la prise de conscience collective des dirigeants, administrateurs et salariés de l'office.

A propos de la rentabilité, l'audit précise que les indicateurs de gestion se dégradent tout au long de la période 2011-2015. Le cabinet a procédé à des retraitements pour tenir compte d'erreurs comptables, rattachant notamment 365 k€ de dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés bâties sur l'exercice 2012 et non 2013. Après retraitements, il évalue la diminution de l'autofinancement courant HLM et de l'autofinancement net HLM à hauteur, respectivement, de 116,7 % et de 95,1 % sur la période. Dans son rapport, il attire en ses termes l'attention de l'office sur l'évolution de ses produits et charges et sur le niveau de son autofinancement :

« Les cinq derniers exercices ont vu une dégradation rapide de la rentabilité de l'office, compensée jusqu'en 2014 au niveau de l'autofinancement net HLM par des produits exceptionnels (dégrèvements d'impôts, pénalités, etc. ...). Sur la période, les produits d'exploitation ont augmenté seulement de 1,9% (baisse de 1286 K€ de la production immobilisée / stockée), alors que les charges d'exploitation ont augmenté de 19,2%. A noter en particulier une augmentation de 44,1% des charges de personnel. Nous constatons une hausse de l'autofinancement courant en 2013, dû notamment à une diminution significative des services extérieurs, ainsi qu'à la comptabilisation en dégrèvements de TFPB en diminution des charges d'impôts et taxes (1325 K€), alors que les règles comptables prévoient une comptabilisation en résultat exceptionnel. Sur ce dernier point il convient par ailleurs de noter que 365 K€ sont rattachables à l'exercice 2012. »

Comme indiqué plus haut, la chambre ne partage que partiellement le constat d'une mauvaise comptabilisation des dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés bâties en 2013, ce qui conduit l'auditeur à un retraitement excessif sur ce point.

L'audit souligne également que la quasi-totalité des indicateurs de structure (potentiel financier, potentiel financier à terminaison et fonds de roulement), sont négatifs sur la période 2011-2015 au terme d'une diminution qu'il évalue à 239,1 % pour le potentiel financier, 128,8 % pour le potentiel financier à terminaison, et 751,2 % pour le fonds de roulement, (-).

« Le potentiel financier à terminaison est négatif depuis la clôture 2011, à l'exception du rebond constaté en 2013 dû à un écart projeté de + 4,8 M€ entre les ressources (emprunts et subventions) et les dépenses restant à comptabiliser sur les opérations terminées non soldées et en cours. Ces chiffres démontrent que l'office est en recherche de liquidités pour couvrir ses besoins à court terme. Il fait ainsi

trainer ses dettes fournisseurs, et a bénéficié de crédits court terme auprès des banques à hauteur de 5,3 M€ à partir de 2013. Ce ne sont là que des mesures transitoires. La situation nécessite d'activer différents leviers pour reconstituer durablement la trésorerie de l'office. »

La situation de la trésorerie est décrite comme particulièrement inquiétante et l'attention des responsables de Brive Habitat est attirée sur la nécessité de mettre en place de mesures pérennes permettant de la reconstituer. Devant le conseil d'administration (réunion du 15 décembre 2016), l'auditeur a ajouté que :

« ...vous n'êtes pas à l'abri d'une demande de remboursement à un horizon plus ou moins proche de la part des établissements financiers, notamment la CDC. Il convient donc de garder à l'esprit un potentiel décaissement de 1,6 M au cours des mois à venir. [...] L'Office apparaît donc en recherche de liquidités pour couvrir ses besoins à court terme. Brive Habitat a ainsi été amené à contracter des emprunts à hauteur de 5,3 M en 2013, dont le reste à payer s'établit aujourd'hui à 2,5 M. J'ai donc demandé qu'un prévisionnel de trésorerie sur 12 mois soit réalisé, sachant que le remboursement de ces 2,5 M générera une impasse de trésorerie à partir du mois d'avril 2017 [...] Parmi les leviers présentés dans le tableau, seuls les dégrèvements sont des ressources pérennes, d'où la nécessité de travailler sur les pistes de réflexion que je viens de citer. Il en va de la survie de l'Office, car, si rien n'est fait d'ici le mois d'avril, il basculera en cessation de paiement, sinon sera mis sous tutelle a minima. La situation nécessite donc, de la part de la Direction et du Conseil, des discussions et des prises de décision rapides compte tenu de la dégradation de la structure financière et de la trésorerie disponible, ainsi que des coûts de gestion et de la rentabilité générale de Brive Habitat. »

3.2 LES COMPTES 2016 TMOIGNENT D'UNE SITUATION FINANCIERE QUI DEMEURE TRES TENDUE, EN L'ABSENCE DE MESURES DE REDRESSEMENT AMBITIEUSES

Malgré l'ampleur de la dégradation financière intervenue depuis 2014 et le changement au niveau de la direction de cet office décidé dans le courant du premier semestre 2015, il n'a pas été relevé avant 2017 la mise en place d'un plan formalisé comprenant des mesures globales d'économies, assorti de la fixation d'objectifs immédiats et ambitieux de redressement.

Certes, comme le souligne l'ordonnateur dans le cadre de la contradiction, une première série de mesures visant à un redressement financier ont été actées et mises en œuvre par l'office en 2015 et 2016. Elles ont porté, principalement, sur les impayés, la vacance et la vente de logements (voir partie suivante), à savoir les principaux leviers de gestion pouvant être actionnés en matière de recettes, et ont produit de premiers effets. Cependant, leur durcissement l'année suivante, dans le cadre d'un plan de redressement, rend compte de leur caractère globalement insuffisant, au regard de la situation financière très dégradée de l'organisme.

Il en a résulté que l'autofinancement courant a poursuivi son effondrement en 2016, atteignant - 709 k€, dans un contexte d'effort il est vrai plus important en faveur de la maintenance (+ 507 k€). *A contrario*, l'autofinancement HLM, grâce aux produits exceptionnels, a été mieux orienté qu'en 2015 avec + 670 k€. Cet autofinancement HLM représente 4,5 % du chiffre d'affaires de l'office (c/701, 704, 706, 708) et demeure, par conséquent, très en deçà de la médiane (12,4 % en 2015 d'après les Comptes du logement), et correspond au deuxième décile. L'écart est vraisemblablement un peu plus important, compte tenu des anomalies comptables relevées dans ce rapport.

Au global, bien qu'une première série de mesures aient été mises en œuvre, la chambre estime que l'office a manqué de réactivité pour engager des mesures proportionnées et globales de redressement.

3.2.1 Un résultat de l'exercice 2016 en légère amélioration grâce aux produits exceptionnels

Les produits de l'exercice 2016 ont augmenté de 10,1 % par rapport à 2015, ce qui marque une rupture importante puisque sur la période 2010-2015 ils avaient reculé selon un rythme annuel de 0,3 %.

Tableau n°53 : Evolution annualisée des produits de l'exercice (2010-2016)

Produits de l'exercice	2010	2015	2016	Evol. annualisée 2010-2015	Evol. 2015-2016
70 : produits des activités	16 339 894,02	17 959 984,71	18 124 920,84	1,91%	0,92%
71 : production stockée	51 933,97	0,00	0,00	-100,00%	
72 : production immobilisée	161 090,42	183 805,89	110 367,48	2,67%	-39,95%
74 : subvention d'exploitation	573 505,11	48 098,16	51 188,23	-39,09%	6,42%
75 : autres pr. de gestion cour.	3 049,80	0,00	0	-100,00%	
76 : produits financiers	1 174 313,99	5 532,23	6 499,99	-65,75%	17,49%
77 : produits exceptionnels	1 467 059,41	2 870 009,81	3 857 229,02	14,36%	34,40%
78 : reprises sur amort...	121 297,15	165 735,27	293 922,18	6,44%	77,34%
79 : transferts de charges	1 688 059,11	0,00	946 505,30	-100,00%	
TOTAL PRODUITS	21 580 202,98	21 233 166,07	23 390 633,04	-0,32%	10,16%

Source : balance comptable de l'office

Le caractère potentiellement durable de cette dynamique n'est pas évident car elle est la résultante d'une forte augmentation des produits exceptionnels (+ 34,4 % entre 2015 et 2016, soit presque 1 M€), lesquels ont été alimentés par les dégrèvements de taxes foncières sur les propriétés bâties, indemnités d'assurances et transferts de charges (+ 950 k€). En comparaison, l'évolution des produits de l'activité est beaucoup moins marquée (+ 164 k€ entre 2015 et 2016 contre 324 k€ par an sur la période 2010-2015), comme cela est montré ci-dessus.

Les charges de l'exercice 2016 ont elles aussi fortement varié avec une augmentation de 7,3 %, soit + 1,6 M€, par rapport à 2015. Cette accélération par rapport aux exercices précédents est préoccupante car entre 2010 et 2015 la progression n'était que de 1,3 %. Cette hausse des charges de l'exercice 2016 est avant tout le fait des charges exceptionnelles (56 % soit + 972 k€) et des dotations aux amortissements (12,8 %, soit + 763 K€), mais aussi des services extérieurs (+ 468 k€) et des charges de personnel (+ 287 k€).

Tableau n°54 : Evolution annualisée des charges de l'exercice (2010-2016)

Charges de l'exercice	2010	2015	2016	Evol. annualisée 2010-2015	Evol. 2015-2016
60 : achats	2 166 903,36	2 016 228,80	1 843 397,06	-1,43%	-8,57%
61 : services extérieurs	2 756 746,45	2 113 813,60	2 581 680,63	-5,17%	22,13%
62 : autres services extérieurs	530 600,80	1 171 157,48	1 026 082,52	17,16%	-12,39%
63 : impôts, taxes et vers.assi.	2 258 547,49	2 951 289,13	2 603 170,55	5,50%	-11,80%
64 : charges de personnel	2 287 226,33	3 282 827,89	3 569 844,75	7,49%	8,74%
65 : autres ch. de gestion cour.	151 329,94	139 694,39	192 295,05	-1,59%	37,65%
66 : charges financières	4 560 954,68	2 391 033,03	2 114 928,91	-12,12%	-11,55%
67 : charges exceptionnelles	495 302,84	1 734 725,70	2 706 713,13	28,49%	56,03%
68 : dotations aux amort....	5 141 524,54	5 959 613,55	6 723 261,34	3,00%	12,81%
69 : participation - impôts bénéf.	0,00	0,00	0		
TOTAL CHARGES	20 349 136,43	21 760 383,57	23 361 373,94	1,35%	7,36%

Source : balance comptable de l'office

Cette augmentation des charges est couverte par celles des produits (respectivement 1,6 M€ contre 2,1 M€), ce qui génère, au niveau du résultat, un très léger bénéfice sur l'exercice (29 259,10 €).

3.2.2 Des produits de l'activité dont la progression se ralentit

L'année 2016 marque un tassement de l'évolution des produits de l'activité. Sur la période 2010-2015, les produits de l'activité avaient augmenté en moyenne annuelle de 1,9 %, soit un gain équivalent à 324 k€, grâce à une hausse des recettes de loyers (2,97 % par an), elle même liée à une variation importante du patrimoine. En 2016, ces produits ont varié plus faiblement avec + 0,9 %, soit un surplus de recettes de 165 k€.

Ce tassement s'explique par le fort ralentissement de la hausse du patrimoine (+ 10 logements en un an) et donc des loyers (0,64 %). Cette incidence a été en partie compensée par la progression des charges récupérées : sur la période 2010-2015 les charges récupérées n'avaient augmenté que de 0,38 % par an, en 2016 leur hausse a été 2,18 %, ce qui a généré 72 k€ de produits supplémentaires.

Tableau n°55 : Evolution annualisée des produits de l'activité (2010-2016)

Produits de l'activité	2010	2015	2016	Evol. annualisée 2010-2015	Evol. 2015-2016
701 : ventes d'immeubles	441 350,00	0,00	0,00	-100,00%	
703 : récupération des charges locatives	3 252 502,30	3 314 464,42	3 386 676,65	0,38%	2,18%
704 : loyers	12 611 859,74	14 598 841,51	14 692 196,11	2,97%	0,64%
706 : prestations de services	0,00	0,00	0,00		
708 : produits annexes	34 181,98	46 678,78	46 048,08	6,43%	-1,35%
TOTAL PRODUITS ACTIVITE	16 339 894,02	17 959 984,71	18 124 920,84	1,91%	0,92%

Source : balance comptable de l'office

3.2.3 L'évolution des principales charges d'activité

3.2.3.1 Des charges de personnel qui continuent de croître sur un rythme trop important

Les charges de personnel ont augmenté de 4,26 % entre 2015 et 2016, contre 8,59 % par an sur la période 2010-2015, soit une hausse annuelle de 147 k€ au lieu de 233 k€ auparavant. Ce calcul tient compte des coûts enregistrés sur le compte 6214 « *Personnel détaché* », compte sur lequel ont notamment été comptabilisées les rémunérations du directeur général mis à la disposition de l'office sur une partie de ces deux exercices.

En réponse, l'ordonnateur a indiqué que cette hausse des charges de personnel résulte du renforcement des agences, décision prise afin d'améliorer le service apporté aux locataires, et de l'embauche d'un directeur adjoint dont le poste était vacant depuis plusieurs mois.

Tableau n°56 : Evolution annualisée des charges de personnel (2010-2016)

Charges de personnel (récupérables et non récupérables)	2010	2015	2016	Evol. annualisée 2010-2015	Evol. 2015-2016
6411 : salaires et traitements	1 345 314,11	1 937 746,55	2 078 130,96	7,57%	7,24%
6412 : congès payés	0,00	2 792,62	0,00		
6413 : gratifications	5 185,32	3 492,93	5 804,75	-7,60%	66,19%
6414 : indemnités et avantages	284 171,51	472 507,10	499 427,34	10,70%	5,70%
6415 : supplément familial	10 198,05	8 400,20	6 192,90	-3,80%	-26,28%
6417 : avantages en nature	0,00	0,00	0,00		
6418 : autres	0,00	0,00	0,00		
6419 : remboursement de rémunérations	-7 208,69	-2 727,37	-475,2	-17,67%	-82,58%
6451 : cotisations URSSAF	235 258,47	329 944,73	388 190,43	7,00%	17,65%
6452 : cotisations aux mutuelles	284 094,76	265 648,47	247 121,70	-1,33%	-6,97%
6453 : cotisation caisses retraite	20 384,99	54 473,74	63 122,63	21,72%	15,88%
6455 : CNRPNR	0,00	0,00	19 655,70		
6458 : cotisation autres organismes	0,00	43 474,79	34 899,16		-19,73%
6459 : charges sociales	0,00	0,00	0,00		
6474 : comité des œuvres sociales	43 746,33	63 823,40	67 681,57	7,85%	6,05%
6475 : médecine du travail	9 517,65	14 502,37	10 138,80	8,79%	-30,09%
6478 : autres	56 563,83	88 748,36	85 330,40	9,43%	-3,85%
648 : autres charges de personnel	0,00	0,00	64 623,61		
TOTAL CHARGES DE PERSONNEL	2 287 226,33	3 282 827,89	3 569 844,75	7,49%	8,74%
Personnel détaché	0,00	169 936,10	30 060,84		
CHARGES DE PERSONNEL RETRAITEES	2 287 226,33	3 452 763,99	3 599 905,59	8,59%	4,26%

Source : balance comptable de l'office

3.2.4 Des coûts de gestion qui seraient orientés à la baisse

Dans ses rapports, la MIILOS avait relevé des hausses significatives des coûts de gestion précisant notamment qu'entre 2011 et 2013 ils augmentaient deux fois plus vite que les loyers.

Dans le cadre de l'instruction, l'office a transmis à la chambre deux tableaux supposés rendre compte d'une baisse significative des coûts de gestion, hors masse salariale, depuis 2016.

Or, il apparaît que les valeurs mentionnées dans ces deux tableaux (voir *infra*) ne se recoupent pas : 1,59 M€ en 2015 dans le premier et 1,83 M€ dans le second ; 1,32 M€ en 2016 dans le premier et 1,51 M€ dans le second. Ces écarts peuvent être liés à des différences des périmètres retenus pour apprécier ces charges de gestion, dont la composition n'est détaillée que dans le second tableau.

Dans ces conditions et en l'absence de précisions complémentaires fournies par l'office lors de la contradiction, la chambre ne peut apprécier qu'avec prudence l'hypothèse d'un recul de ces charges.

Tableau n°57 : Evolution des coûts de gestion (2013-2016)

Coûts de gestion	2013	2014	2015	2016	Variation	Evol. 2013-2016
Total des coûts de gestion	4 059 682,68	4 501 039,55	4 260 822,51	4 221 573,53	161 890,85	3,99%
Dont masse salariale hors régie	2 629 917,99	2 686 602,43	2 662 039,68	2 893 306,52	263 388,53	10,02%
Dont charges hors personnel	1 429 764,69	1 814 437,12	1 598 782,83	1 328 267,01	-101 497,68	-7,10%

Source : CRC selon données de l'office

Tableau n°58 : Evolution des coûts de gestion hors masse salariale (2015-2016)

Coûts de gestion hors masse salariale	2015	2016	Variation	Evol. 2015-2016
Achats non stockés	88 806	77 757	-11 049,00	-12,44%
Assurances	219 479	220 963	1 484,00	0,68%
Charges d'exploitation	551 148	286 734	-264 414,00	-47,98%
Charges financières	59 608	28 940	-30 668,00	-51,45%
Cotisations dont CGLLS	296 843	401 238	104 395,00	35,17%
Déplacements	18 789	12 384	-6 405,00	-34,09%
Entretien	91 037	81 948	-9 089,00	-9,98%
Fluide	68 495	55 148	-13 347,00	-19,49%
Honoraires	197 551	237 539	39 988,00	20,24%
Impôts	19 110	25 672	6 562,00	34,34%
Intérim	175 296	31 561	-143 735,00	-82,00%
Location	23 231	21 230	-2 001,00	-8,61%
Publicité	26 871	36 631	9 760,00	36,32%
Total charges d'exploitation	1 836 264	1 517 745	-318 519,00	-17,35%

Source : CRC selon données de l'office

3.2.5 Une inversion de tendance en matière de vacance

La vacance a connu une amélioration en 2016. Alors que le taux de logements vacants avait augmenté de 6,6 % par an sur la période 2010-2015 (passant de 6,30 % en 2010 à 8,70 % en 2015), il a reculé de 13,7 % entre 2015 et 2016 pour s'établir à 7,5 %. Il en résulte que l'écart avec la médiane demeure conséquent mais s'est réduit de 4 à 2,6 points.

S'agissant des seuls logements vacants de plus de trois mois, une diminution est également intervenue en 2016 (-8,7 %) mais dans une proportion moins marquée que pour l'ensemble des vacants, tandis que, dans le même temps, le taux de la médiane a augmenté de 6,9 %. Aussi, pour cet indicateur également, le rang de l'office en 2016 s'est un peu amélioré.

Tableau n°59 : Evolution annualisée du taux de logements vacants

Taux de logements vacants	2010	2015	2016	Evol. annualisée 2010-2015	Evol. 2015-2016
Brive Habitat	6,30%	8,70%	7,50%	6,67%	-13,79%
Médiane	4,20%	4,70%	4,90%	2,28%	4,26%
Rang	187/266	209/254	185/242		

Source : dossiers individuels de situation

Tableau n°60 : Evolution annualisée du taux de logements vacants de + de 3 mois

Taux de logements vacants de plus de trois mois	2010	2015	2016	Evol. annualisée 2010-2015	Evol. 2015-2016
Brive Habitat	6,20%	6,90%	6,30%	2,16%	-8,70%
Médiane	2,70%	2,90%	3,10%	1,44%	6,90%
Rang	216/266	211/252	198/248		

Source : dossiers individuels de situation

Ceci n'a pas été suffisant pour enrayer la hausse du coût de la vacance. Ainsi, tandis que sur la période 2010-2015 le coût de cette vacance avait augmenté annuellement de 17 % (soit environ 125 k€ de plus par an), celle-ci a augmenté de plus de 25 % entre 2015 et 2016 (soit près de 290 k€ supplémentaires). En sept ans (2010-2016), ce coût a quasiment triplé.

Ramené en pourcentage des loyers, le coût de la vacance a poursuivi sa hausse selon une dynamique beaucoup plus marquée que pour la médiane des offices. L'écart observé atteint désormais 4,5 points et conduit à ce que Brive Habitat se positionne en 2016 au 200^{ème} rang sur 250.

Tableau n°61 : Evolution annualisée du coût de la vacance

Cout de la vacance (loyers et charges)	2010	2015	2016	Evol. annualisée 2010-2015	Evol. 2015-2016
En milliers d'euros	522	1148	1438	17,07%	25,26%
En % des loyers	4,10%	7,90%	9,80%	14,02%	24,05%
Médiane	4,70%	5,30%	5,30%	2,43%	0,00%
Rang	121/269	179/251	200/250		

Source : dossiers individuels de situation

3.2.6 Une évolution contrastée des impayés

Les éléments composant les impayés sont différents selon que l'on adopte une approche en flux (comptes 654, 68174 et 78174), en stock (comptes 411, 416 et 654) ou en trésorerie (différence entre les quittancements et les encaissements des loyers et des charges). Selon l'approche retenue, l'évolution entre 2015 et 2016 a été contrastée.

Tableau n°62 : Evolution des comptes permettant d'apprécier les impayés

Lignes composant le calcul des impayés	2010	2015	2016	Evol. annualisée 2010-2015	Evol. 2015-2016
Cpte 411 Locataires et organismes payeurs d'APL	441 219,96	536 831,42	504 085,60	4,00%	-6,10%
Cpte 4161 Locataires, acquéreurs et clients douteux ou litigieux	1 760 173,60	3 217 129,28	3 482 635,78	12,82%	8,25%
Cpte 654 Pertes sur créances irrécouvrables	113 642,15	114 429,27	166 640,60	0,14%	45,63%
Cpte 68174 Dotations pour dépréciations des actifs circulants (créances)	334 999,42	546 380,64	405 290,85	10,28%	-25,82%
Cpte 78174 Reprises sur dépréciations des actifs circulants (créances)	113 642,15	114 429,27	197 570,02	0,14%	72,66%

Source : balances comptables de l'office

- L'analyse en flux indique des impayés locatifs qui s'améliorent.

En effet, selon les DIS, les impayés locatifs¹¹ de Brive Habitat s'améliorent, puisqu'ils diminuent entre 2015 et 2016 de 30,4 % (soit - 173 K€), après avoir augmenté annuellement de 11,1 % entre 2010 et 2015. Ils s'établissent ainsi à 396 k€ fin 2016. Ramenés en pourcentage des loyers, les impayés locatifs de l'office ont reculé de 30,7 % entre 2015 et 2016, alors que ceux de la médiane sont demeurés stables. Malgré cela, fin 2016, ces impayés sont deux fois plus importants que ceux de la médiane (2,70 % contre 1,30 %).

L'évolution des impayés de l'office est principalement induite par la ligne comptable 68174 « dotations pour dépréciation des actifs circulants », qui a diminué de 25,8 %. Cette variation a été plus marquée que celle, opposée, du compte 654 « pertes sur créances irrécouvrables » qui a augmenté de 52 k€.

¹¹ Pertes sur créances irrécouvrables (c/654) corrigées de l'effacement net des dettes dans le cadre d'une procédure de traitement des situations de surendettement des particuliers + dotation à la provision pour créances douteuses (68174) – reprise à la provision pour créances douteuses (78174).

Tableau n°63 : Evolution du coût des impayés locatifs

Coûts des impayés locatifs	2010	2015	2016	Evol. annualisée 2010-2015	Evol. 2015-2016
En milliers d'euros	335	569	396	11,18%	-30,40%
En % des loyers	2,70%	3,90%	2,70%	7,63%	-30,77%
Médiane	1,00%	1,30%	1,30%	5,39%	0,00%
Rang	245/275	248/258	232/254		

Source : dossiers individuels de situation

- L'analyse en stock rend compte d'une aggravation des impayés

Le stock d'impayés, tenant compte des créances anciennes des exercices passés inscrites au bilan, a augmenté entre 2015 et 2016 de 7,3 %, soit + 285 k€, un rythme un peu moins soutenu qu'auparavant (10,8 % entre 2010 et 2015). Les créances les plus récentes et les moins risquées (compte 411) ont diminué de 6,1 % entre 2015 et 2016 tandis que les créances les plus anciennes et les plus risquées, enregistrées au compte 416, ont continué leur progression : + 265 k€ entre 2015 et 2016. En pourcentage des loyers, le stock d'impayés atteint près de 23 %.

Tableau n°64 : Evolution du stock d'impayés locatifs

Méthode l'ANCOLS	2010	2015	2016	Evol. annualisée 2010-2015	Evol. 2015-2016
Cpte 411 Locataires et organismes payeurs d'APL	441 219,96	536 831,42	504 085,60	4,00%	-6,10%
Cpte 4161 Locataires, acquéreurs et clients douteux ou litigieux	1 760 173,60	3 217 129,28	3 482 635,78	12,82%	8,25%
Cpte 654 Pertes sur créances irrécouvrables	113 642,15	114 429,27	166 640,60	0,14%	45,63%
TOTAL IMPAYES	2 315 035,71	3 868 389,97	4 153 361,98	10,81%	7,37%
Cpte 703 Récupération des charges locatives	3 252 502,30	3 314 464,42	3 386 676,65	0,38%	2,18%
Cpte 704 Loyers	12 611 859,74	14 598 841,51	14 692 196,11	2,97%	0,64%
TOTAL LOYERS ET CHARGES ENCAISSES	15 864 362,04	17 913 305,93	18 078 872,76	2,46%	0,92%
TAUX D'IMPAYES	14,59%	21,60%	22,97%	8,15%	6,38%

Source : balances comptables de l'office

- L'analyse en trésorerie démontre une aggravation de la situation

Les impayés de l'exercice continuent de se dégrader même si, en milliers d'euros, on peut constater une augmentation moins forte en 2016 que sur la période 2010-2015. Ainsi, ceux-ci augmentent annuellement de 93 k€ sur la période 2010-2015 (soit + 10,4 %), contre une augmentation de 22 k€ en 2016 (soit + 1,8 %), pour s'établir à 1,2 M€ au 31 décembre 2016.

Tableau n°65 : Evolution annualisée des impayés de l'exercice

Impayés de l'exercice	2010	2015	2016	Evol. annualisée 2010-2015	Evol. 2015-2016
En milliers d'euros	726	1191	1213	10,41%	1,85%

Source : dossiers individuels de situation

- Actions mises en place pour réduire les impayés

L'ordonnateur a précisé que la première action menée en 2016 a été de proposer une liste de locataires à expulser au préfet. Validée par le représentant de l'Etat, cette action a été mise en œuvre avant le 31 octobre 2016 et a conduit à l'expulsion de 21 familles.

Dans un second temps, les contours d'une politique globale ont été définis comme suit :

- faire du porte à porte pour recouvrer la dette ;
- travailler avec une société de recouvrement en accord avec le comptable du trésor ;
- durcir la chaîne du précontentieux en proposant une relance de l'huissier après la 1^{ère} relance systématique du trésor ;
- raccourcir le délai du 1^{er} commandement à payer qui se situait entre 6 mois et 8 mois de dette ;
- travailler sur le profil du nouveau demandeur et le comparer avec le profil-type du nouvel entrant qui ne paye pas ses loyers dès le 1^{er} mois ;
- demander le paiement du dépôt de garantie dès l'entrée dans les lieux du locataire.

La chambre estime pertinentes les quatre premières orientations. En revanche, elle s'étonne des deux dernières qui lui paraissent, pour l'une (l'avant dernière), juridiquement contestable et, l'autre (la dernière), constitutive de la mise en conformité vis-à-vis d'une obligation légale.

3.2.7 Un effort de maintenance plus soutenu

Après avoir diminué de 5,2 % par an sur la période 2010-2015, les dépenses de maintenance ont augmenté de près de 35 % (+ 507 k€) en 2016, pour s'établir à 2 M€. Une partie de l'écart avec la médiane a ainsi été comblée. Exprimées en euro par logement, les dépenses de maintenance de Brive Habitat s'établissent à 537 € par logement en 2016, contre 652 € pour la médiane.

Tableau n°66 : Evolution du coût de la maintenance

Dépenses de maintenance	2010	2015	2016	Evol. annualisée 2010-2015	Evol. 2015-2016
En milliers d'euros	1897	1449	1956	-5,25%	34,99%
En % des loyers	15,00%	9,90%	13,30%	-7,97%	34,34%
Médiane	15,50%	16,50%	16,30%	1,26%	-1,21%
En € par logement	581	399	537	-7,24%	34,59%
Médiane	556	641	652	2,89%	1,72%

Source : dossiers individuels de situation

Au total, tout en reconnaissant que les comptes relatifs à l'exercice 2016 marquent une inclinaison positive, la chambre observe que les décisions prises et la portée des mesures mises en œuvre n'ont pas été suffisantes ni à la hauteur des enjeux financiers identifiés.

3.3 LE BUDGET 2017 S'APPUIE SUR UN PLAN DE REDRESSEMENT DONT LA REUSSITE EXIGE DE FAIRE FACE A DE FORTES TENSIONS DE TRESORERIE

Le budget de l'exercice 2017 a été voté le 2 mars 2017. Il a été construit dans un souci de prudence, mais force est de constater qu'il ne tire pas toutes les conséquences de la situation financière de l'office. En parallèle, deux plans de redressement ont été décidés par le conseil d'administration pour 2017, l'un le 15 décembre 2016, et l'autre le 27 avril 2017, leur ambition est certaine mais leur portée encore insuffisante. Enfin, la commune de Brive-la-Gaillarde s'est engagée le 31 mars 2017 à apporter à l'office des disponibilités à hauteur d'1,2 M €.

3.3.1 Un premier plan d'économies, voté en décembre 2016, dont la portée s'est rapidement révélée insuffisante

Face à cette situation alarmante et aux risques touchant à la pérennité de son activité, l'office a élaboré un premier plan d'économies sur deux ans (2017 et 2018) d'un montant total de 772 k€. Il a été présenté au conseil d'administration du 15 décembre 2016.

S'agissant des charges, les principales composantes sont :

- une diminution des annuités d'emprunt, dans le cadre d'une négociation avec la Caisse des dépôts et consignations, pour un montant estimé à 150 000 € annuel ;
- une réduction de la taxe foncière sur les propriétés bâties, par des mesures de dégrèvements, pour un montant annuel de 362 000 €. Ces dégrèvements, fondés sur les dispositions de l'article 1388 bis du CGI, consistent en un abattement de 30 % de la base d'imposition à la TFPB des logements situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Deux bémols peuvent être formulés par la chambre : tout d'abord, l'office aurait pu bénéficier dès 2016 de ce type de dégrèvement car son contrat de ville a été signé avant le 1^{er} octobre 2015, d'autre part, l'économie retirée est forcément moindre car ce dégrèvement est conditionné à la mise en place d'actions en faveur de l'amélioration des conditions de vie des habitants de ces quartiers.
- une baisse des charges d'exploitation axée sur les dépenses de personnel et les frais d'exploitation) avec une économie attendue annuelle de près de 100 000 € sur chacun de ces deux postes.

Il est à noter que la maintenance n'est pas concernée par le plan, l'office souhaitant maintenir le patrimoine et garantir les prestations aux locataires.

En ce qui concerne les produits, une action à hauteur de 142,6 k€ est envisagée à travers la mise en location d'un programme immobilier devant améliorer les loyers perçus d'un montant annuel de 82 600 € et réduire les impayés de 60 000 €.

Les mesures ainsi décidées ne sont pas suffisantes pour équilibrer la situation prévisionnelle de la trésorerie. En effet, les flux générés par le plan représentent, en cumulé, un montant de 754 k€, niveau qui certes améliore la situation de la trésorerie, laquelle passe de 1 183 k€ à - 329 k€ (et non - 429 k€ comme indiqué par erreur dans le tableau), mais ne permet pas un retour à l'équilibre.

C'est pourquoi le plan prévoit de nouveau en 2018 une augmentation des loyers pour un montant de 62 000 € et une diminution des impayés de 40 000 €, mais surtout une diminution des salaires et des charges sociales pour un montant de 225 000 €. Ceci représente une amélioration de la trésorerie de 327 000 €, permettant à celle-ci de revenir quasiment à l'équilibre.

Tableau n°67 : chiffrage des pistes d'économies possibles

Flux de trésorerie d'exploitation	Loyers	Impayés	Annuités emprunt	Taxe foncière	Salaires et charges sociales	Maintenance	Frais d'exploitation et Fluide	Autres impôts (CGLLS)	Mouvement des flux de trésorerie
Flux 2017 sans action correctrice	18 030 000,00	- 270 000,00	-7 128 235,37	- 2 745 180,00	- 3 680 000,00	-2 073 212,00	- 2 957 303,00	-360 000,00	- 1 183 930,37
Action à engager à partir de 2017	82 600,00	60 000,00	150 000,00	362 000,00	100 000,00	-	100 000,00	-	854 600,00
Action validée et effective				362 000,00					
Action possible et à budgéter	82 600,00	60 000,00	150 000,00				100 000,00		754 600,00
Action soumise à négociation					100 000,00				
Flux 2017 après correction	18 112 600,00	- 210 000,00	-6 978 235,37	- 2 383 180,00	- 3 680 000,00	-2 073 212,00	- 2 857 303,00	-360 000,00	- 429 330,37
Action à engager à partir de 2018	62 000,00	40 000,00			225 000,00				327 000,00
Flux 2018 après correction	18 174 600,00	- 170 000,00	-6 978 235,37	- 2 383 180,00	- 3 355 000,00	-2 073 212,00	- 2 857 303,00	-360 000,00	- 2 330,37

Source : services financiers de l'office

En parallèle de ces mesures, une politique de vente a été prévue pour augmenter le niveau des fonds propres.

L'ensemble de ces mesures sont reportées dans un tableau de synthèse des résultats prévisionnels :

Tableau n°68 : synthèse des résultats prévisionnels, CA du 15 décembre 2016

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Var.	% Evol.
Patrimoine	3 627	3 617	3 607	3 597	3 587	3 577	3 567	3 557	3 557	3 557	3 557	-70	-1,93%
Total loyer	14 598	14 702	14 573	14 878	15 169	15 342	15 566	15 794	16 025	16 259	16 497	1 899	13,01%
Total annuités emprunts locatifs	6 825	7 175	6 978	6 570	6 128	6 050	5 968	5 884	5 679	5 504	5 442	-1 383	-20,26%
Taxe foncière	2 165	1 903	1 968	2 036	2 070	2 120	2 553	2 665	2 784	2 908	3 037	872	40,28%
Maintenance	1 449	1 895	1 856	1 182	1 908	1 935	1 962	1 989	2 017	2 045	2 074	625	43,13%
Frais de personnel	2 831	2 843	2 748	2 552	2 600	2 674	2 750	2 827	2 907	2 989	3 072	241	8,51%
Frais de gestion	1 427	1 096	963	978	996	1 043	1 062	1 113	1 134	1 187	1 209	-218	-15,28%
Cout des impayés	584	588	525	491	455	460	467	474	481	488	495	-89	-15,24%
Perte de loyers-logements vacants	1 318	1 193	1 123	1 070	1 014	1 030	1 047	1 063	1 080	1 097	1 114	-204	-15,48%
Charges non récupérées-logements vacants	190	162	146	139	132	134	136	138	140	143	145	-45	-23,68%
Autofinancement courant HLM	-596	-872	-686	153	802	846	586	619	796	907	933	1 529	256,64%
Potentiel financier		-5 852	-4 415	-4 784	-4 224	-3 179	-1 988	-1 103	-104	646	1 504	1 504	
Potentiel financier à terminaison	-5 852	-4 415	-4 784	-4 224	-3 179	-1 988	-1 103	-104	646	1 504	2 383	8 235	140,72%

Source : CRC à partir des données de Brive-Habitat

Ce plan a été présenté en même temps que les résultats de l'audit financier mené par un cabinet de conseil qui avait mis en lumière un risque de cessation de paiement au printemps 2017 et la nécessité de prendre des mesures d'envergure adaptées aux enjeux.

Lors de cette réunion du conseil d'administration, le tableau mensuel d'évolution de la trésorerie figurant en *Annexe 4* n'a pas été présenté. Or, il était de nature à sensibiliser encore plus les administrateurs sur la gravité de la situation. De même, les moyens mis en œuvre pour aboutir aux objectifs énoncés dans ce plan ne sont pas détaillés, ni le calendrier précis de leur mise en place lequel impacte forcément les effets induits lors de la première année.

Compte tenu de la situation financière et du sureffectif caractérisant l'office, les mesures envisagées concernant les charges apparaissent peu ambitieuses avec une économie attendue de seulement 2,7 % en 2017 et 6,3 % en 2018. *A contrario*, l'objectif affiché pour les impayés est très ambitieux avec une baisse de 22,2 % en 2017 suivie d'un recul de 19 % en 2018.

Tableau n°69 : Estimations corrigés des principales pistes d'économies

	Impayés	Annuités	Salaires et charges sociales	Frais d'exploitation
Flux 2017 avant corrections	270 000,00	7 128 235,37	3 680 000,00	2 957 303,00
Corrections 2017	60 000,00	150 000,00	100 000,00	100 000,00
En %	22,22%	2,10%	2,72%	3,38%
Flux 2017 après corrections	210 000,00	6 978 235,37	3 580 000,00	2 857 303,00
Corrections 2018	40 000,00	0,00	225 000,00	0,00
En %	19,05%	0,00%	6,28%	0,00%
Flux 2018 après corrections	170 000,00	6 978 235,37	3 355 000,00	2 857 303,00

Source : Brive Habitat

Enfin et plus globalement, le fait que le potentiel financier à terminaison, c'est à dire la capacité de l'office à générer des ressources disponibles pour de nouveaux investissements, après prise en compte des opérations lancées mais non encore livrées, ne redevenait positif qu'en 2023 et que, par ailleurs, ce plan ne prévoyait rien pour diminuer la vacance, conduit la juridiction à estimer que ce plan d'économies était d'une portée insuffisante et nécessitait forcément d'être complété.

3.3.2 Bien qu'étant d'une rigueur modérée, le budget 2017 confirme un changement de cap

Le budget 2017 de Brive Habitat a été adopté par le conseil d'administration le 2 mars 2017. Il a été qualifié de prudent par l'ordonnateur.

L'analyse financière prospective présentée à l'appui du vote de ce budget anticipe un potentiel financier négatif pour les exercices 2017, 2018 et 2019 évoluant dans le sens d'un lent redressement (- 5,9 M€ en 2016 à - 3,2 M€ en 2019). Un potentiel financier négatif sur la durée est le révélateur pour un office d'une situation financière particulièrement dégradée caractérisée par une difficulté à reconstituer des fonds propres en vue du financement de nouveaux investissements.

Les estimations présentées à l'appui de ce budget aboutissent à un résultat prévisionnel positif pour l'exercice 2017 avec 182 724 €. Ce chiffrage tient compte de plusieurs pistes d'économies proposées lors du conseil d'administration du 17 décembre 2016 (voir *infra*). Les économies potentielles pouvant résulter d'une renégociation des emprunts n'ont pas été intégrées dans ce résultat prévisionnel, ce qui paraît logique étant donné que la discussion avec la Caisse des dépôts et consignations était en cours lors de la présentation de ce budget. Il ne chiffre pas non plus les gains prévisionnels attendus grâce aux mesures prises pour diminuer les impayés de loyers.

Ce budget a été construit sur la base d'une progression contenue et réaliste des loyers, à savoir + 0,68 % entre 2016 et 2017 permettant d'en augmenter le montant de 100 k€ environ et d'en porter le total à près de 14,8 M€. Cette hausse tient compte notamment des trois facteurs suivants :

- réduction de la vacance de 0,5 %, générant un produit de 57 k€. Cette baisse équivaut à une vingtaine de logements vacants en moins, un objectif qui paraît atteignable ;
- livraison de deux opérations, entraînant une augmentation du nombre de logements gérés et une augmentation des loyers de 124 k€ ;
- perte de loyers de 199 k€, induite par la vente d'un bien, la démolition d'un bâtiment d'habitation et la réduction des redevances foyers.

En parallèle, l'office prévoit de diminuer fortement ses charges d'exploitation. La diminution escomptée est de 13,3 % entre 2016 et 2017, soit 200 000 € de moins. Cette diminution ambitieuse s'insère, il est vrai, dans une tendance baissière entamée en 2014. Mais elle est peu précise sur le

détail des dépenses concernées et laisse entrevoir, en cas d'atteinte, un essoufflement de ce mouvement d'économies au cours de l'exercice suivant.

S'agissant de la masse salariale un recul est envisagé à hauteur de 0,55 %, sans plus de précisions quant à d'éventuels licenciements. Comparativement au plan voté par le conseil d'administration le 15 décembre 2016, la baisse est moins importante (-15 k€ au lieu de -100 K€). *A contrario*, l'office prévoit de renforcer les dépenses de maintenance de 7 % entre 2016 et 2017 (+ 100 k€ environ), en axant ses efforts sur la remise en l'état des logements (+ 300 000 €) et non sur l'accomplissement de dépenses de gros entretien (- 200 000 €). Cette relance des dépenses de maintenance à travers la remise en état de logement paraît cohérente avec l'objectif de réduction de la vacance.

Le budget rend compte également d'un léger repli des annuités d'emprunt. L'office prévoit d'y consacrer 7 M€ en 2017, soit 0,76 % de moins qu'en 2016. 70 % de ce montant est constitué par du remboursement de capital. Ces annuités continuent de représenter un niveau élevé équivalent à 47 % des loyers (2 047 € par logement pour une médiane des offices légèrement inférieure à 1 500 € par logement). En cas de renégociation d'une partie du portefeuille de prêts contractés auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), le plan d'économies présenté fin 2016 laissait entrevoir un gain d'environ 150 k€ par an.

Le plan prévisionnel d'investissement de 2017 est le reflet d'une politique prudente dictée par un impératif de redressement des comptes. D'un montant total de 2 772 300 €, il inclut notamment des opérations de remplacement de composants et l'achèvement des chantiers Delmas et Teyssier pour un million chaque.

Le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration montre que les échanges ont été nourris entre administrateurs, le rythme et la stratégie pour aboutir au redressement de l'office ont notamment été l'objet de positions contrastées. Globalement, les membres de cette instance relèvent une amélioration de la transparence et de la qualité de l'information financière qui leur est délivrée. La prise de conscience sur l'état de la situation financière paraît partagée. En revanche, les administrateurs divergent quant à l'ampleur des mesures nécessaires.

Tout en saluant les progrès intervenus en matière de transparence ainsi que la prudence d'ensemble caractérisant ce budget, la chambre s'étonne de la déconnection existant entre cette prévision budgétaire et les plans d'économies (celui déjà voté en décembre et celui en cours de préparation). Elle note aussi qu'il ne s'articule pas avec les mesures concrètes envisagées pour lutter contre la vacance et les impayés dont la présentation n'a été inscrite qu'à l'ordre du jour de la prochaine réunion du conseil d'administration (*« Comme je l'ai indiqué dans mon introduction, le conseil d'Administration de ce jour se concentre sur le budget. Le prochain CA abordera les problèmes, les solutions et toutes les mesures d'économies possibles. »*). *De facto*, cela conduit le conseil d'administration à intervenir davantage comme une chambre d'enregistrement que comme une véritable instance de gouvernance réglant, par ses délibérations, les affaires de l'office.

En conclusion, dans un contexte financier particulièrement tendu requérant des mesures de redressement fortes et une grande transparence auprès du conseil d'administration, le budget adopté apparaît d'une rigueur modérée et se révèle parfois imprécis, en ce qui concerne les hypothèses retenues pour déterminer les baisses de dépenses. Il est observé, en outre, des évolutions ou différences par rapport au premier plan d'économies, certains leviers d'actions annoncés dans le plan n'étant pas quantifiés budgétairement ou pour un montant différent.

3.3.3 Des mesures d'urgence prises en 2017 pour soutenir la trésorerie

L'office a été confronté à une diminution très importante de sa trésorerie jusqu'à atteindre, au cours du mois de mars 2017, un niveau pouvant être considéré comme très préoccupant. En effet, comme le montre le tableau suivant, la trésorerie est passée de 1 733 148,13 € fin janvier 2017 à une prévision

de 126 267,88 € seulement en mars 2017. Une forte progression des remboursements d'emprunts (+ 600 k€) et des charges diverses (+ 300 k€) a accéléré une dégradation amorcée depuis plusieurs mois.

Tableau n°70 : Prévisionnel de trésorerie, 1^{er} trimestre 2017

	Réalisé janv 2017	Réalisé fév 2017	Prévision mars 2017
Solde de trésorerie hors livret A	1 806 073,45	1 733 148,13	1 020 002,61
APL	543 515,86	551 003,19	540 000,00
Quittancement	1 040 353,39	1 039 807,19	965 026,48
Loyers	1 583 869,25	1 590 810,38	1 505 026,48
Salaires nets	149 479,84	144 750,85	150 000,00
Charges sociales	64 791,73	149 384,49	120 000,00
Emprunt	517 064,00	865 579,99	1 122 497,80
Contrat entretien (maintenance préventive)			
Entretien (EDL, Gros entretien, EC)			
Fournisseur fluide (Achats - frais exploitation)	535 946	675 070	858 199
Fournisseur divers			
Taxe foncière		550 000	200 000
Autres impôts			
Total dépenses	1 267 282	2 384 785	2 450 697
Mouvement de trésorerie d'exploitation	316 588	- 793 975	- 945 670
Recettes investissement	-	403 780	218 000
Dépenses investissement	389 513	322 951	166 064
Mouvement de trésorerie investissement	- 389 513	80 829	51 936
Solde de trésorerie final avant ligne de trésorerie et livret A	1 733 148,13	1 020 002,61	126 267,88

Source : Brive-Habitat

Dans ces circonstances, une avance de trésorerie a été demandée à la commune de Brive-la-Gaillarde, pour un montant de 1 200 000 €. Par délibération du 10 mars 2017, le bureau du conseil d'administration a autorisé le directeur général de l'office à souscrire cette avance à titre gratuit, remboursable avant le 31 décembre 2019, auprès de son ancienne collectivité de rattachement. La convention a été signée le 31 mars 2017. Celle-ci ne prévoit pas de conditions particulières, notamment s'agissant de l'emploi de cette avance.

Sous réserve de l'appréciation des juridictions compétentes, la chambre reste dubitative quant à la compétence de la ville de Brive-la-Gaillarde pour accorder une telle avance de trésorerie (délibération du 29 mars 2017), avance que la ville justifie par sa compétence générale, alors que l'office est depuis le 1^{er} janvier 2017 rattaché à la communauté d'agglomération du bassin de Brive, conformément à la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014.

Par ailleurs, l'office a engagé des négociations avec la Banque Postale à propos du remboursement de sa ligne de trésorerie de 2,5 M€ initialement prévue au printemps 2017. Un accord a été trouvé pour permettre le lissage sur un an de ce remboursement à raison de : 1 M€ en avril 2017, puis 750 k€

en octobre 2017 et 750 k€ en avril 2018. En fait, à chaque échéance de remboursement, une nouvelle ligne est souscrite à hauteur du montant restant. Lors de l'entretien de fin de contrôle, l'ordonnateur a indiqué que le remboursement restant à opérer représente 750 k€, ce qui correspond à l'échéancier. Il a ajouté que 350 k€ (et non 750 k€) devraient être remboursés en avril 2018 et le solde (400 k€) en octobre 2018. La diminution intervenue en 2017 de cette ligne de trésorerie constitue un signal positif car, par définition, une ligne de trésorerie n'a pas pour objet de couvrir un besoin de financement sur la durée. Le fait que son remboursement devrait être un peu plus long que prévu rend compte des tensions toujours à l'œuvre en matière de trésorerie.

3.3.4 *Le plan d'économies voté en avril 2017 accentue l'effort de rigueur, sans permettre toutefois d'entrevoir un redressement rapide des comptes*

Le second plan d'économies présenté en avril 2017 au conseil d'administration, donc postérieurement au vote du budget, s'articule autour des huit postes suivants :

➤ *La taxe foncière pour les propriétés bâties*

Une convention a été signée avec la commune, la communauté d'agglomération et l'Etat en décembre 2016 pour une durée de cinq ans. Il en résulte qu'en contrepartie d'actions menées dans les quartiers prioritaires, l'OPH bénéficie d'un dégrèvement annuel de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties, ce qui représente 362 000 € d'économie annuelle jusqu'en 2020.

➤ *Les coûts de gestion*

Le budget 2017 voté le 10 mars 2017 intègre par rapport à 2016 une diminution de 267 000 € des coûts de gestion, ce qui marque une amplification de l'objectif d'économie puisque le premier plan ne prévoyait qu'une baisse de 100 000 €.

➤ *La lutte contre la vacance*

A la différence du précédent, ce plan comporte des mesures de lutte contre la vacance. Il précise que les mesures déjà entreprises en ce domaine ont permis de faire diminuer le nombre de logements vacants de 324 à 244 logements entre novembre 2015 à mars 2017.

La direction de l'office a pour objectif de faire baisser le taux de vacance, proche de 9 % fin 2016, de 1 point par an pour arriver à la fin de l'exercice 2021 à un taux de vacance de 4 %, proche de celui de la médiane des offices. L'office estime qu'un point de vacance correspond à environ 150 000 € de recettes de loyers et de charges recouvrées.

➤ *Les loyers*

Au départ d'un locataire, les organismes HLM ont la possibilité de réévaluer le loyer d'un logement, un levier que n'utilisait pas jusque-là Brive Habitat. En mettant fin, lorsque cela est possible, à cette pratique (un tiers de ces ménages pourrait être concerné), et en tablant sur la rotation d'environ 450 ménages par an l'office espère en retirer un produit supplémentaire d'environ 36 000 € en année pleine à partir de 2018.

➤ *Les impayés*

De premières mesures vis-à-vis des impayés ont été mises en œuvre par l'office en amont de ce plan d'économies. Elles incluent notamment un porte à porte des agents de l'office auprès des locataires en place. L'office souhaite compléter ces mesures par des actions auprès des locataires partis, notamment en faisant appel à une société de recouvrement, mais aussi en poursuivant les expulsions, afin de diviser par deux le taux d'impayés à l'horizon 2020.

L'objectif fixé est de faire reculer les impayés de 3,6 % fin 2017 à 2,5 % fin 2019 puis 2 % fin 2021.

➤ *Les annuités*

Dans le cadre du plan, l'office a précisé avoir engagé des négociations avec la Caisse des dépôts et consignations en vue d'une renégociation de son portefeuille de dette. Il indique qu'un allongement de 5 ans de la durée de ces emprunts générerait un gain de 140 000 € par an.

Lors de l'entretien de fin de contrôle, l'ordonnateur a indiqué qu'à ce stade aucune renégociation n'avait été conclue et qu'une nouvelle rencontre avec la CDC était programmée en mars 2018. Il a ajouté que ces échanges tiendront compte de deux facteurs nouveaux, d'une part, le fait que des mesures d'accompagnement des offices sont envisagées dans le cadre de la baisse des APL et, d'autre part, de l'entrée en procédure CGLLS de l'office.

➤ *La masse salariale*

L'office a fixé comme cap dans ce second plan une stabilisation de sa masse salariale entre 2017 et 2021. Il anticipe une variation de 0,4 % par an, soit un niveau inférieur au glissement vieillesse technicité (GVT).

En parallèle de ces mesures, l'office envisage la cession d'une vingtaine d'éléments d'actif d'ici 2021 et la réhabilitation de son patrimoine à hauteur de 1,5 M€. Une participation à projet de renouvellement urbain ANRU 2, budgétée annuellement à 2 M€, est également envisagée.

Sur ces bases, l'office a réalisé et présenté au conseil d'administration une double projection financière, avec ou sans participation à l'ANRU 2 (voir Annexe 5).

Il en résulte que l'office ambitionne d'avoir un autofinancement courant positif en 2018, mais un potentiel financier à terminaison positif seulement en 2021 ou 2022, en fonction de la participation ou non de l'office au programme ANRU 2. L'impact de la participation à l'ANRU 2 présente sur ces indicateurs une incidence modérée mais exige, en revanche, une mobilisation significative de fonds propres qui sont susceptibles d'être reconstitués à la faveur de la vente de logements ou de réserves foncières.

Il peut être reproché à ce plan un manque de précision quant au contenu et au calendrier exact de mise en œuvre de certaines des mesures qu'il comprend. Cette lacune ne permet pas aisément aux membres du conseil d'administration d'apprécier la pleine faisabilité du plan et le caractère réaliste de tous ses objectifs *a fortiori* lorsqu'ils ont varié par rapport au premier plan, tel est le cas par exemple :

- concernant les impayés, le fait que l'office réfléchisse à faire appel à une société de recouvrement avec pour objectif de récupérer 10 à 12 % de la dette ;
- concernant les annuités, le caractère réaliste ou non d'une économie de 140 000 € en cas de renégociation d'un portefeuille de 27 millions d'emprunts dont l'approbation par la CDC n'est pas démontrée ;
- concernant la masse salariale, l'objectif affiché de la stabiliser n'est pas en soi irréaliste mais il n'est pas assorti d'éléments quantitatifs sur l'évolution des effectifs cibles. De plus, le premier plan était plus ambitieux en ce domaine avec une baisse de 100 k€ qui paraissait plus adaptée aux enjeux et à l'état des effectifs de l'office ;
- concernant les coûts de gestion, l'ampleur de la baisse annoncée dans ce second plan, - 17,6 % par rapport à 2016, interroge quant à sa faisabilité et sa pérennité.

Les réponses apportées par les responsables de l'office aux interrogations des membres du conseil d'administration traduisent le fait que ces projections ne sont pas toujours solidement établies voire manquent d'opérationnalité. De plus, ces plans n'anticipent pas la perte de trésorerie qu'induirait le remboursement du capital restant dû pour les trois emprunts, d'un montant cumulé avoisinant les

2 M€ se rapportant à deux biens immobiliers cédés par l'office en 2014 et 2016, que les établissements bancaires prêteurs sont en droit d'exiger.

3.3.5 Bien qu'encourageants, les premiers résultats de l'exécution budgétaire 2017 ne permettent pas de repousser les pressions s'exerçant sur la trésorerie

Par rapport à l'objectif recherché proche de 1 M€, l'économie réalisée aurait été d'environ 60 % de ce montant, selon les données transmises en fin d'instruction par l'office.

Sur la taxe foncière, l'économie de 388 k€ aurait été atteinte. Pour les coûts de gestion, la baisse intervenue en 2017 aurait été de 208 k€, soit un peu moins que prévu. Les impayés seraient également en recul avec 393 k€ au lieu de 529 k€ en 2016.

En revanche, les résultats seraient décevants s'agissant de la vacance. Si le nombre de logements vacants a été ramené à 230, la réduction de son coût n'a pas été à la hauteur du montant escompté. Autre absence de réalisation, la renégociation des emprunts qui, du moins à ce stade, n'a pas donné lieu à un accord avec la CDC.

Il en résulte, toutefois, selon l'ordonnateur, un objectif d'autofinancement courant prévisionnel atteint (- 389 k€) et un autofinancement net HLM meilleur que ce qui avait été quantifié au prévisionnel (247 k€ au lieu de - 44 k€).

Sur ces bases, l'office a estimé la trajectoire de sa trésorerie en 2018, en considérant que l'OPH doit honorer une échéance de 750 k€ pour le remboursement de sa ligne de trésorerie et qu'il entend mener un plan d'investissement de 4,5 M€ en 2018 comprenant des remboursements de composants et la mise en œuvre d'opérations de l'ANRU (voir partie 4 du rapport).

Il en résulte que l'office ne dispose pas d'une trésorerie suffisante pour respecter l'échéance évoquée, les projections opérées situant à quasiment - 800 k€ sa trésorerie à la fin du premier semestre, et ce, malgré deux ventes de patrimoine et la mobilisation de l'essentiel de son livret A (800 k€ sur 1,1 M€).

3.3.6 L'entrée de l'office en procédure CGLLS

Le 12 octobre 2017, le conseil d'administration de Brive Habitat a décidé de solliciter l'intervention de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

L'office a précisé qu'un accord a été conclu en novembre 2017 avec la CGLLS et que les discussions avaient été entamées fin janvier 2017. La CGLLS devrait ainsi intervenir en redressement (et non en consolidation ce qui aurait pu être le cas en 2011). La communauté d'agglomération du Bassin de Brive est concernée par cette démarche qui demande que des engagements respectifs soient pris. L'office devrait s'engager à améliorer son exploitation et ainsi son autofinancement, tandis que la CGLLS et la collectivité territoriale devraient agir de manière équivalente en faveur du redressement du potentiel financier.

L'objectif de la CGLLS serait, par le biais d'une enveloppe de 5 M€, de favoriser la réhabilitation de logements sur la base d'une intervention à hauteur de 5 000 € par logement en QPV et la moitié de cette base en zone hors QPV.

Bien qu'il eut été opportun qu'elle intervienne plus tôt, la chambre estime judicieuse l'intervention de la CGLLS, compte tenu de la situation financière de l'office. Elle estime que cette aide et ce suivi sur cinq ans sont de nature à faciliter le redressement de l'OPH, et ce, dans un contexte à la fois exigeant et risqué lié au projet de rénovation urbaine (ANRU 2).

4 UNE POLITIQUE D'INVESTISSEMENT TROP AMBITIEUSE

4.1.1 Une poursuite des acquisitions, malgré notamment le fait que les réserves foncières avaient été qualifiées de trop importantes par la MIILOS

Dans son rapport de 2012, l'ANCOLS (ex MIILOS) concluait que les réserves foncières de l'organisme, qui s'élevaient alors à 18 000 m², étaient importantes au regard des ressources financières de l'office et de ses besoins de développement.

Or, selon le procès-verbal du conseil d'administration du 25 février 2015, moins de quatre ans plus tard ces réserves atteignaient 142 832 m², soit une multiplication de quasiment huit en moins de quatre ans. En incluant les surfaces non constructibles la réserve atteignait alors 213 000 m². Le rapport d'activité 2014 corrobore le niveau de cette hausse et indique une surface utilisable pour y établir des constructions d'environ 144 000 m² au 31 décembre 2014, suite à l'acquisition cette année-là de deux terrains : celui bâti au 39 rue Jean Alvitre (ancien supermarché dans le quartier Estavel) de 7 450 m² constructible et celui nu de Sèchepierre, (également dénommé « Brive Est »), sis Route de Cosnac, de 39 410 m².

Il ressort aussi du DIS 2015 que l'office a acheté 147 logements entre 2011 et 2015 et en a, dans le même temps, démoli 176. Les données transmises par l'office dans le cadre de ce contrôle montrent qu'entre 2011 et 2015 la politique menée en matière d'acquisitions a conduit à des dépenses d'au moins 6 M€, somme fortement concentrée entre 2011 et 2013.

Par conséquent, la chambre observe de manière critique le fait que l'OPH est allé à l'encontre des préconisations de la MIILOS en amplifiant fortement sa dynamique d'extension de réserves foncières. Dans ces conditions, elle ne peut qu'encourager d'éventuelles démarches en vue de la cession d'une partie de ces réserves à un autre organisme social en capacité de réaliser des opérations.

➤ Terrain abritant un ancien supermarché dans le quartier Estavel

L'acquisition de ce terrain s'est opérée en janvier 2014 au prix de 1 100 000 €, soit un peu moins que l'évaluation des domaines (1 160 000 €). Ce terrain de 7 450 m² constructibles a été présenté au conseil d'administration comme étant stratégique car localisé sur la route de Bordeaux et à proximité du campus universitaire. L'autorisation d'achat de la part de cette instance a été donnée le 21 juin 2013. Une étude de faisabilité a conclu à la possibilité de créer 125 logements, 13 maisons, 9 lots à bâtir et de disposer, en outre, d'une surface de vente de 3 000 m² (ou de faire 62 logements supplémentaires).

La chambre s'étonne du fait que l'office se soit porté acquéreur de ce terrain à bâtir alors qu'il disposait déjà d'une réserve foncière importante et qu'il présentait une situation financière tendue. De manière immédiate, cette acquisition a eu pour effet d'accroître l'endettement de l'organisme. En raison de sa superficie l'aménagement de ce terrain exigeait des moyens financiers conséquents. L'analyse de rentabilité prévisionnelle du projet montre que le coût de revient de l'opération envisagée excédait les 15 M€.

In fine, l'office a décidé en 2015 de revendre ce terrain pour améliorer sa trésorerie et reconstituer ses fonds propres. Intervenue en 2016, cette vente s'est révélée intéressante puisque ce terrain a été revendu au prix de 1 350 000 €, soit en dégageant une plus-value comptable de 250 000 €. Pour autant, et bien que ce soit une obligation au regard des dispositions de l'article L. 443-13 du CCH, l'office n'a pas encore, au terme du contrôle, procédé au remboursement de l'emprunt contracté dans le cadre de cette acquisition, et ce, en raison de ses difficultés financières.

➤ Le terrain « Sèchepierre »

Le 26 février 2014, l'office est devenu propriétaire d'un terrain de 7,8 ha (77 773 m²) dénommé « Sèchepierre », après qu'une autorisation d'acquérir cette réserve foncière a été donnée par son conseil d'administration dans sa délibération du 13 septembre 2013.

Il ressort de la lecture de l'acte d'acquisition de ce terrain qu'un compromis de vente avait été signé par la mairie de Brive-la-Gaillarde le 28 décembre 2012 puis approuvé par le conseil municipal en date du 15 février 2013. L'acte prévoyait une faculté de substitution. Usant de cette dernière, la commune a substitué dans tous ses droits Brive-Habitat en date du 4 septembre 2013.

La chambre relève donc que si l'office n'avait pas levé la clause de substitution ces terrains auraient été restitués par la commune au terme de la préemption. Lors de l'entretien de fin de contrôle, l'ancien directeur général a reconnu que l'office s'était positionné pour acheter ce terrain à la demande de la commune de Brive-la-Gaillarde et qu'à défaut l'OPH n'aurait pas acquis ce bien.

L'office s'est engagé au prix de 600 000 €, soit un peu plus que l'évaluation des domaines (550 000 €), dont 10 % à la signature de l'acte d'acquisition.

L'objectif poursuivi dans le cadre de cette acquisition aurait été, en cohérence avec le PLU, de développer la partie Est de la ville et de créer un cœur de quartier. Or, ce terrain présente une triple problématique qui complexifie la conduite d'un tel projet. Tout d'abord, il est particulièrement vaste et nécessite de mettre en œuvre un programme ambitieux en termes de nombre de logements, avec dès lors un risque de vacance important vu la taille du projet. Par ailleurs, sur les 7,8 ha, moins de la moitié sont constructibles (31 960 m²), le reste de la surface est en zone naturelle en tant qu'espace boisé. Enfin, aux dires des responsables actuels de l'office, ce terrain est éloigné du centre et sa topographie présente une pente importante, ce qui, *de facto*, rend son aménagement complexe et coûteux.

En réponse aux observations provisoires, l'ancien directeur général ne partage pas ces appréciations. Il estime que ce terrain, situé sur les hauteurs de l'agglomération, présente une localisation de qualité, que sa topographie pentue renforce sa valeur et qu'il a été acquis à un prix intéressant, même en tenant compte de sa part non constructible. Il précise, sans produire de pièces permettant de l'étayer, qu'il était prévu d'y réaliser une activité d'aménagement (ventes de lots à construire), d'en céder des macro-lots à un promoteur et de vendre les terrains non constructibles à des agriculteurs locaux. Il indique qu'il était économiquement intéressant pour l'office de diversifier ses opérations et que l'activité aménagement offrait la possibilité « *d'amortir les coûts de son service maîtrise d'ouvrage menacé de sureffectif du fait de la forte décrue de la programmation* ».

Dans une autre partie de sa réponse, il ajoute que la taille de ce terrain est cohérente avec l'objectif quantitatif de construction qui avait été fixé à l'office, à savoir environ 100 logements par an, basant toutefois ses calculs exclusivement sur de l'habitat individuel, ce qui ne correspond pas aux objectifs assignés en matière de type de logement et n'est pas cohérent non plus avec l'affirmation d'un objectif d'aménagement. Il conclut en indiquant que le financement de cette opération n'a pas posé de difficulté car il a reposé sur des prêts présentant un taux inférieur à l'inflation et que les travaux envisagés devaient être financés à partir de lignes de trésorerie.

L'office a depuis revu ses intentions quant à ce terrain. L'ordonnateur espère le revendre mais craint que ce ne soit particulièrement long et difficile.

Au total, la chambre estime que ce projet revêtait un caractère trop ambitieux au regard des capacités financières de l'organisme et, qu'à défaut de pouvoir être rapidement aménagé, il a accentué les difficultés de l'organisme. Cette opération a donc contribué à la dégradation de la situation financière de l'office par l'augmentation de son endettement. Elle a aussi eu pour incidence d'accroître

considérablement un stock de foncier pourtant considéré deux ans plus tôt par la MIILOS comme important au regard des ressources financières de l'office et de ses besoins de développement.

➤ Certaines opérations ont été conclues à un prix plus élevé que l'évaluation des Domaines

Quatre opérations, mentionnées ci-dessous, ont été conclues à un prix égal ou supérieur de 10 % à l'évaluation du service des Domaines. Ceci ne constitue pas en soi une irrégularité car il découle de l'article L. 1311-9 du CGCT que lorsqu'un avis est délivré et fixe une valeur vénale pour un bien immobilier, ce montant ne constitue pas un plafond qui s'impose à l'OPH. Néanmoins, d'une manière générale, l'existence d'un écart important entre la valeur de transaction et la valeur estimée par les Domaines peut traduire un manque de maîtrise de la dépense publique dans le cadre d'une acquisition.

Tableau n°71 : Acquisitions foncières conclues à un prix supérieur à l'évaluation des Domaines

Année	Objet	Prix de vente	Evaluation des domaines	Ecart
2011	Acquisition d'un logement à Brive (av du Président Roosevelt)	121 983 €	95 000 €	28,4 %
2012	Acquisition Puymaret à Malemort	52 800 €	48 000 €	10 %
2013	Acquisition-amélioration de 16 logements occupés en centre-ville (rue Blaise Raynal, Abel Lefranc et rue du Salan)	840 000 €	738 000 €	13,8 %
2013	Acquisition réserve foncières Saint Pantaléon de Larche	508 000 €	450 000 €	12,9 %

Source : Brive Habitat

L'opération présentant en termes de montant l'écart le plus important avec l'évaluation du service des Domaines est celle relative aux 16 logements situés en centre-ville. Cet ensemble de bâtiments a été acquis 840 000 € net vendeur, soit 102 000 € de plus que l'évaluation des Domaines. Lors du vote autorisant cette acquisition en conseil d'administration (23 juillet 2013), l'ancien directeur général a précisé que ce bien était initialement proposé à la vente à 1 100 000 € net vendeur, suggérant ainsi l'importance de la négociation mais sans apporter, toutefois, de pièces permettant d'établir ce prix initial.

La chambre observe que le conseil d'administration n'a pas été informé des grandes étapes de cette négociation, du fait qu'une proposition initiale proche de l'évaluation des Domaines aurait été refusée par le vendeur et des raisons pour lesquelles un accord sur la vente ne pouvait être conclu que pour un prix de plus de 100 000 € supérieur à l'évaluation des Domaines.

Par ailleurs, elle note que lors de ce même conseil d'administration les caractéristiques des locataires n'ont pas été précisées ni quel serait par la suite l'impact sur le niveau des loyers acquittés par les futurs occupants. Le directeur de l'office s'est contenté de préciser que les simulations financières opérées étaient « *bien équilibrées* », sans que ces études ne soient communiquées aux administrateurs (la chambre en a été destinataire lors de la contradiction).

➤ Conclusion

La politique foncière menée par l'OPH a été trop ambitieuse. Son coût important a accentué la dégradation de la situation financière de l'office, alors que le directeur général a manqué de transparence dans la présentation de plusieurs dossiers d'acquisition et ce sans produire toutes les études financières utiles.

La responsabilité de cette politique d'acquisition n'incombe toutefois pas qu'à l'ancien directeur général. En effet, conformément aux dispositions de l'article R 421-16 du CCH, le conseil d'administration décide des programmes de réservations foncières, d'aménagement, de construction et de réhabilitation. En cas de doute, le conseil d'administration peut reporter son vote et exiger la production d'études ou informations complémentaires de la part de la direction générale.

4.1.2 Une dynamique de constructions trop importante au regard des capacités financières de l'OPH

Le tableau ci-après, établi à partir des données communiquées par l'office, rend compte de volumes de constructions importants entre 2011 et 2015 avec une moyenne de 100 logements construits par an, dont 70 % de PLUS et 25 % de PLAI. L'année 2016 marque un arrêt total de cette dynamique, l'office ayant fait le choix, compte tenu de sa situation financière, de centrer ses actions sur l'entretien de son patrimoine.

Tableau n°72 : Nombre de logements construits (2011-2016)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011-2016
PLUS	142	99	75	19	21	0	356
PLAI	29	18	25	9	31	0	112
PLS	14	0	0	0	20	0	34
Total	171	131	100	28	72	0	502

Source : Brive Habitat

Cet élan en matière de construction a fortement impacté le nombre de logements mis en service avec, selon les DIS, un total de 479 logements entre 2011 et 2016. Particulièrement marqué en début de période, le rythme des mises en service s'est ralenti en fin de période. En 2017, d'après les données transmises par l'office, les projets de mises en service portaient sur 22 logements.

Tableau n°73 : Nombre de logements mis en service (2011-2016)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011-2016
169	176	45	54	35	0	479

Source : DIS Brive Habitat

D'autres mouvements ont impacté l'évolution du patrimoine de l'office, notamment l'acquisition de près de 150 logements entre 2011 et 2015 et la démolition au cours de la même période de 176 logements. *In fine*, il en a résulté qu'entre 2010 et 2016 le patrimoine a évolué comme suit :

Tableau n°74 : Evolution du patrimoine de l'office (2010-2016)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Logements locatifs sociaux	2 952	3 116	3 189	3 327	3 381	3 417	3 413
Foyers	301	270	253	253	253	214	228
Total en équivalent logement	3 253	3 386	3 445	3 580	3 634	3 631	3 641

Source : DIS Brive Habitat

Il apparaît qu'entre 2010 et 2014 le patrimoine de l'office a progressé de 388 logements, soit une hausse de près de 12 %, équivalente à une croissance annuelle de l'ordre de 3 %. Hors foyers, cette dynamique a été plus forte encore, proche de 15 %. Ce rythme de progression représente plus du double de celui constaté au niveau national par la Cour des comptes dans son évaluation de la politique publique du logement social¹².

Une situation d'autant plus étonnante que la zone d'emploi de Brive ne se caractérise pas par un marché tendu, comme l'a montré la Caisse des dépôts dans l'une de ses études¹³. Une position partagée par la MIILOS qui, dans son premier rapport sur l'OPH estimait que le rythme de livraison d'environ 80 logements supplémentaires par an prévu par la CUS était « *élevé, au regard d'un marché locatif détendu* » et considérait que « *la pertinence des objectifs pris en compte lors de l'établissement de la CUS est remis en cause par l'insuffisance analyse de la demande locative et les moyens financiers de l'office* ».

En réponse aux observations provisoires, l'ancien directeur général estime au contraire que la ville de Brive présentait les caractéristiques d'une zone tendue ; il considère que la politique de constructions neuves menée par l'office n'a pas dégradé le niveau de la vacance comme le démontre, selon lui, le recul du nombre de logements vacants depuis plus de trois mois intervenu entre 2010 et 2014. *A contrario*, la chambre observe qu'entre fin 2012 et fin 2014 cet indicateur a évolué défavorablement de 82 à 147 logements vacants et que, par ailleurs, le taux de logements vacants hors prévisions de démolitions a triplé entre 2011 et 2014 (hausse de 2,3 % à 6,8 %).

Sur le plan quantitatif, cette politique de construction a été cohérente avec les objectifs préalablement définis dans la CUS 2011-2016 de l'organisme. En effet, cette convention signée le 14 avril 2011 avec les pouvoirs publics, et dont le périmètre a été par la suite étendu à l'année 2017, précise que : « *le manque de logements sociaux sur le bassin de Brive-la-Gaillarde est évalué comme critique et le pourcentage de logements sociaux exigé par la loi SRU n'est pas atteint à Brive et Malemort* ». Il peut paraître surprenant de considérer comme « critique » la situation en matière de logement dans cette ville alors que le département de la Corrèze apparaît comme étant détendu sur le plan immobilier. Le fait que la ville de Brive connaisse une hausse de sa population qui la distingue des villes avoisinantes a pu nourrir cette impression de tension – Brive serait la zone la plus tendue d'un territoire détendu - mais à une échelle plus vaste les caractéristiques observées ne correspondent pas à proprement parler à celles d'un territoire tendu.

Il ressort de la CUS 2011-2016 que le levier identifié pour remédier à ce manque de logements a été l'amplification de l'effort de construction. *A contrario*, la réhabilitation comme instrument de lutte contre la vacance apparaît comme une priorité de moindre niveau et l'hypothèse d'une gestion plus active du parc existant, en favorisant une rotation plus importante, n'est pas mise en avant. Ce constat

¹² Cour des comptes, *Evaluation de la politique publique du logement social*, 2017.

¹³ https://www.prets.caissedesdepots.fr/IMG/pdf/eclairages_13.pdf

de manque de logements et ce besoin de rattrapage dans le cadre de la loi SRU ont justifié la fixation d'objectifs quantitatifs ambitieux assortis de la préconisation de favoriser la construction de petits collectifs et de cibler en priorité les quartiers centre, sud-ouest, Nord et Sud-Est ainsi que la commune de Malemort.

La CUS mentionne que l'office s'est engagé à programmer entre 2011 et 2016 la livraison de 680 logements locatifs dont 176 logements au titre de la reconstruction ANRU. Ceci représente une moyenne de 84 logements par an, soit le triple du nombre de logements mis en service en 2010.

Tableau n°75 : Objectifs en matière de nombre de logements mis en service

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2010-2016
ANRU	0	0	92	84	0	0	0	176
Droit commun	28	200	104	50	79	41	30	532
Total	28	200	196	134	79	41	30	708

Source : CUS, Indicateur All

En conclusion de son rapport remis fin 2014, la MIILOS a estimé que « *le plan d'investissement de l'office est incompatible avec ses ressources en fonds propres* ». Elle a ajouté que « *la faiblesse de la structure financière et le niveau limité de la rentabilité prévisible ne permettent pas de financer intégralement les investissements prévus par l'office* », en l'occurrence la construction annuelle de 20 logements et l'acquisition de 20 à 40 logements. Elle a aussi considéré que la poursuite de ce plan aboutirait à consommer les trois-quarts de son fonds de roulement, l'exposant à des difficultés d'équilibre financier et de trésorerie. Dans ces conditions, la MIILOS a invité l'office à réviser son programme d'investissement et centrer ses efforts sur le volet maintenance.

L'ancien directeur général estime, en réponse aux observations provisoires, qu'il n'était pas possible d'arrêter net l'effort de construction au motif que cela aurait, à court terme, privé l'office de recettes dans le cadre du dispositif de mutualisation financière introduit par l'Etat entre les organismes HLM. Néanmoins, il précise qu'une première baisse des objectifs quantitatifs de développement du patrimoine est intervenue dans le cadre d'un plan financier à dix ans présenté en septembre 2011, peu après son arrivée à la tête de l'office. Il ajoute que, deux ans plus tard, un second plan a accentué cette tendance autour d'un rythme de construction annuel de 50 logements par an.

La chambre constate que le premier plan reposait sur une progression moyenne annuelle du patrimoine conséquente, équivalente à 95 logements par an sur la seule période 2013-2019, et que le second plan prévoyait, en plus des 50 logements annuels à construire évoqués par l'ancien directeur général dans sa réponse, l'acquisition de 20 logements par an. Elle en déduit que les ajustements apportés au programme d'investissement ont été séquencés et trop modérés dans leur portée, compte tenu des alertes et préconisations formulées par la MIILOS. Elle souligne aussi que les premiers flux financiers relatifs au dispositif de mutualisation financière ne sont intervenus qu'en 2014 et que, sur les deux premiers exercices (investissements 2013 et 2014), Brive Habitat a été contributeur net (et non bénéficiaire net).

L'ancien directeur général affirme avoir proposé fin 2014 une nouvelle réduction des objectifs de construction, sans que le conseil d'administration se prononce sur cette proposition. De fait la mise en garde de la MIILOS n'a été prise en compte que sous la nouvelle direction de l'office qui, à partir de l'année 2015, a pris la décision de ne plus programmer d'opérations de construction de logements. Ont ainsi été annulées ou différées la réalisation ou la réhabilitation lourde de 98 logements. Par

ailleurs, et afin de tenter de reconstituer sa trésorerie, l'office a décidé d'accroître la vente de son patrimoine, que ce soit ses terrains ou ses immeubles déjà bâtis.

La politique ambitieuse de construction menée entre 2010 et 2014 a donné lieu à des investissements importants, en partie opérés dans le cadre d'une démarche de renouvellement urbain menée avec l'ANRU.

En résumé, la mise en œuvre de la loi SRU s'est traduite par une injonction à construire de la part des pouvoirs publics particulièrement forte. Cette dynamique a eu pour effet d'augmenter le patrimoine, favorisant une hausse de la vacance dont le niveau a quasiment doublé sur la période. Une trajectoire aux effets pourtant redoutés dans le PLH qui concluait : *« il est difficile d'imaginer un accroissement inconsidéré du stock de logements qui conduirait à déstabiliser le marché et à renforcer la vacance »*. Les investissements nécessaires à la réalisation de ces projets de construction, en particulier ceux réalisés dans le cadre de la rénovation urbaine, ont participé à la dégradation de la situation financière de l'office, à l'épuisement de ses fonds propres et la hausse de son endettement.

Les responsables actuels de l'office et les deux anciens ordonnateurs s'accordent sur le fait que le programme de construction fixé à l'office était trop ambitieux au regard des besoins du marché et de ses capacités financières.

Dans ces conditions et au moins jusqu'en 2019, l'office a décidé de mettre en sommeil ses projets de constructions neuves et de concentrer ses investissements sur des opérations de réhabilitation de logements. Lors de la réunion du conseil du 29 juin 2015, les administrateurs se sont accordés sur le principe que la construction neuve n'est plus une priorité, une position partagée par le représentant de l'Etat (DDT) qui a toutefois précisé qu'à côté des réhabilitations il importe de continuer à faire quelques productions. Seules deux opérations considérées comme des « coups partis » sont envisagées, sous réserve de disposer des moyens financiers nécessaires : l'opération Jean Delmas (22 logements) en centre-ville et l'opération Jean-Jacques Rousseau comprenant 38 logements dans le secteur Bouquet pour laquelle un agrément a été obtenu. Compte tenu des circonstances et de l'importance des réserves détenues par Brive Habitat, la chambre estime qu'un rapprochement avec un organisme de logement social privé (ESH) est de nature, à la fois, à contribuer à une amélioration de la situation financière de l'office et à la satisfaction par cet ESH de besoins de construction.

Sans s'opposer à une relance à moyen terme de l'effort de construction, la chambre invite l'organisme à faire preuve de prudence dans la conduite de ses opérations et à les apprécier au regard de l'évolution de sa situation financière. Dans ce cadre, il importe que la CUS de 2^{ème} génération, devant théoriquement couvrir la période 2018-2023¹⁴, affiche des objectifs de construction financièrement soutenables. L'importance accordée à la situation financière de l'organisme doit également structurer les objectifs du prochain plan stratégique de patrimoine (PSP) attendu en 2018.

4.1.3 Le financement des investissements et la mobilisation des fonds propres

L'examen des données transmises par l'office concernant les plans de financement des opérations entreprises ou en cours durant la période de contrôle montre que le prix de revient prévisionnel de ces opérations représente 71,45 M€. Leur financement mobilise 52,05 M€ d'emprunts (72,9 %), 13,25 M€ de subventions (18,5 %) et 6,15 M€ de fonds propres (8,6 %). Le niveau des subventions est significatif, ce qui rend compte de crédits importants apportés par la ville de Brive pour soutenir la politique de construction.

¹⁴ La date à laquelle les organismes HLM doivent transmettre au préfet de département leur projet de CUS 2^{ème} génération était initialement prévue fin juin 2018 mais ce délai devrait être repoussé. En effet, le projet de loi Elan prévoit en son article 32 un report de cette date limite d'un an et demi.

Si la part de fonds propres consacrée à ces opérations est conforme à ce qui est généralement observé pour les OPH, son niveau s'avère très fluctuant selon les projets. En valeur, la plus consommatrice a été l'opération ANRU des Chapélies avec 1 M€. En proportion, il s'agit de l'acquisition amélioration de l'immeuble Les Prêcheurs avec 41 % de fonds propres (139 k€) et de la construction d'un immeuble située rue du 18 Juin, également dans le cadre de l'ANRU, avec 22 % de fonds propres (446 k€). Ces deux niveaux sont particulièrement élevés. Au global, les opérations ANRU, décrites *infra*, ont mobilisé près de 3 M€ de fonds propres. Lors de l'entretien de fin de contrôle, les responsables de l'office ont précisé que ces opérations ont été plus coûteuses que ce que prévoyaient les études prévisionnelles, ajoutant qu'elles auraient mobilisé deux fois plus de fonds propres, sans en apporter cependant les justifications.

Hors ANRU, l'opération dite « Le Bouygue » est également révélatrice d'un dérapage financier. Ce projet portant sur 150 logements avait été critiqué par la MIILOS dans son rapport de 2012, en raison de sa faible opportunité, son retard et son coût prévisionnel. La MIILOS précisait que ce projet validé en 2007 n'avait pas démarré en 2011 et que son coût initial prévisionnel représentait 4,4 M€. Selon les données communiquées par l'office lors de la présente instruction, cette opération présentait, après avenant de modification en 2009, un prévisionnel de 7,8 M€, financé à hauteur de 2 M€ par des subventions, 5 M€ par des prêts et 0,76 M€ par des fonds propres. Au final, selon l'ordonnateur, le coût de cette réhabilitation aurait été de 8,3 M€. Le quasi doublement intervenu par rapport au projet initial proviendrait, selon l'actuel et les anciens ordonnateurs, du changement de labélisation énergétique, BBC au lieu de THPE. La chambre constate que cette réhabilitation a présenté un coût global supérieur à 50 000 € par logement. Lors de l'entretien de fin de contrôle, l'ordonnateur a indiqué que suite à cette réhabilitation les loyers n'ont pas été revus à la hausse, malgré les économies d'énergie dont ont pu bénéficier les locataires du fait de ces travaux.

4.1.4 Les programmes de rénovation urbaine

En lien avec l'OPH, la ville de Brive-la-Gaillarde s'est lancée dans une démarche de renouvellement urbain sur les quartiers de Tujac et des Chapélies, non situés en ZUS.

L'opération de Tujac initiée en 2007, soit avant le précédent contrôle de la MIILOS, est aujourd'hui en voie d'achèvement. Elle a donné lieu à la démolition de 187 logements et à la reconstruction de 110 logements. Cette opération de construction a représenté, selon l'office, un prix de revient de 10,9 M€ mais n'a mobilisé que 315 k€ de fonds propres.

Dans le cadre d'une convention signée avec l'Agence Nationale de Renouvellement Urbain (ANRU) le 8 janvier 2008, l'opération de renouvellement urbain menée sur le quartier des Chapélies a consisté dans la démolition de 176 logements et la reconstruction de 197 logements dont 109 sur site. Les constructions neuves réalisées entre 2013 et 2015 sur ce quartier ont représenté, d'après l'office, un coût de 14,8 M€ et mobilisé le recours à des fonds propres à hauteur de 1 M€. Les constructions entreprises sur d'autres sites ont représenté un prix de revient cumulé supérieur à 10 M€ et mobilisé près de 1,5 M€ de fonds propres.

En réponse aux observations provisoires, l'ancien directeur général estime que « *la véritable erreur stratégique n'aura pas tant été de construire trop de logements [...], mais bien de procéder à cette vaste opération de réhabilitation* ». Il ajoute que la démolition de 176 logements représentait 5 % du patrimoine de l'office et a eu un impact majeur sur sa structure économique, en plus d'aller au-delà des besoins de la population logée. Il considère qu'il aurait été préférable de réduire drastiquement le nombre des démolitions, de ne pas reconstruire *in situ* et d'acquérir davantage, comme il l'a fait, des fonciers hors QPV.

A l'avenir, l'office prévoit de prendre part à la deuxième phase de l'ANRU lancée en 2014. Ce nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU 2014-2024) concentre l'effort

public sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville qui présentent les dysfonctionnements urbains les plus graves. Les crédits ANRU prévus dans le cadre de ce programme avoisinent les 5 milliards d'euros, une somme qui se répartit en 4 milliards d'euros au titre d'investissement en direction de 200 quartiers identifiés comme d'intérêt national et 850 M€ pour des projets portant sur 200 quartiers d'intérêt régional, parmi lesquels figurent pour la ville de Brive ceux des Chapélies, Tujac-Gaubre et Rivet.

Le projet défini par l'office s'inscrit dans la droite ligne du contrat de ville de la communauté d'agglomération du Bassin de Brive signé le 8 juillet 2015 pour la période 2015-2020. A ce titre, et d'ici à 2019, la priorité de niveau 1 de l'office concerne la réhabilitation de 150 logements situés dans le quartier Rivet. Moins prioritaires, les deux autres projets identifiés portent sur la réhabilitation de la barre André Gide à Gaubre (241 logements), projet initialement le plus soutenu par le représentant de l'Etat (cf. débat dans le cadre du bilan à mi-parcours 2016), et la réhabilitation des barres Courteline aux Chapélies (92 logements). Ces orientations ont été précisées dans le protocole de préfiguration du projet de renouvellement urbain de Brive signé le 6 avril 2016 avec l'ANRU.

Il était prévu dans le protocole ANRU le lancement d'une étude de diagnostic technique des bâtiments devant conduire à l'établissement d'un programme d'intervention. Cette étude, représentant un coût de 80 000 € HT dont 30 % à la charge de l'office et s'étalant sur une durée de huit mois, a été autorisée par le bureau lors de sa séance du 11 février 2016 puis présentée en conseil d'administration dans sa séance du 20 mars 2016.

Les principaux résultats de cette étude ont été présentés lors du conseil d'administration du 12 octobre 2017. Les objectifs identifiés en matière de renouvellement urbain des quartiers de Rivet et Gaubre, démolition de trois immeubles et réhabilitation quasi intégrale des autres bâtiments, sont de grande envergure. Pour le quartier Rivet, l'ambition affichée en termes de logements à réhabiliter est plus importante que dans le contrat de ville (387 logements), ce qui interroge sur la capacité de l'office à répondre à ces attentes.

Interrogé sur les perspectives financières de ces deux opérations, l'office a précisé que :

- pour le projet Rivet, le coût total des travaux s'élève à 9,5 M€ TTC. L'enveloppe de fonds propres consacrée à ces projets est de 425 k€. Les ordres de service devraient débuter en 2020 pour se terminer en 2022. Selon l'office, les enveloppes prévues par la ville de Brive (600 k€), l'agglomération du Bassin de Brive (2 100 k€), le Département (598 k€), le FEDER (1 000 k€) et l'ANRU (300 k€) représenteraient 4,5 M€. Action logement prévoirait d'accorder un prêt aidé de 700 k€ et la CDC le complément. Concernant les démolitions, le prix de revient serait de 850 k€. Il serait financé à hauteur 70 % par l'ANRU et 30 % par Brive Habitat.
- pour le projet Gaubre, les premiers ordres de service seraient lancés en 2024 pour se terminer en 2027. Le coût estimatif des réhabilitations avoisinerait 6 M€ TTC et celui des démolitions 1,2 M€ TTC. En cours de fiabilisation au moment de la clôture de l'instruction, le financement envisagé des réhabilitations est le suivant : 37 % pour les collectivités, 5 % pour Brive Habitat et le reste par la CDC. Les démolitions seraient quant à elles financées par l'ANRU à 70 %. L'office n'a pas précisé s'il prendrait à sa charge la part restante.

Au total, si l'ANRU 2 représente une réelle opportunité pour réhabiliter à moindre frais un voire deux quartiers où l'office dispose de logements anciens particulièrement concernés par le phénomène de la vacance, il n'en demeure pas moins que pour pouvoir prendre part à ce rendez-vous l'office doit améliorer sa situation financière car le projet Rivet envisagé représente pour le bailleur, d'ici à 2024, un investissement susceptible d'avoisiner les 5 M€ et mobiliser plus de 400 000 € de fonds propres. Dans ce contexte, il apparaît pertinent que Brive Habitat privilégie la réhabilitation de son parc à la

construction de nouveaux logements et que, par ailleurs, l'office ne soit pas le seul bailleur social impliqué dans ce grand projet de renouvellement.

4.1.5 Le recours à la vente d'une partie du patrimoine

Dans le cadre de sa stratégie de redressement financier, de consolidation de sa trésorerie et de reconstitution des fonds propres, l'office a engagé une politique significative de vente de patrimoine dont les contours ont été présentés lors du conseil d'administration du 1^{er} octobre 2015.

Les éléments figurant au PV de la réunion du CA du 2 mars 2016 montrent que les ventes d'actifs intervenues en 2016 ont concerné des terrains nus, des immeubles et un local commercial. La surface foncière concernée a représenté un total d'un peu plus de 11 000 m². En termes de produits, ces opérations ont représenté un total de près de 1,9 M€ dont 1,35 M€ pour le terrain de l'ancien supermarché situé à Estavel. D'après les chiffrages opérés par l'office, ces ventes ont permis de reconstituer les fonds propres à hauteur de 354 k€.

Cette politique a été poursuivie en 2017, les éléments transmis en cours de contrôle à ce propos par l'office faisant état d'un montant total de ventes de 2,3 M€ impactant positivement les fonds propres à hauteur de 320 k€. L'opération présentant le prix de vente le plus élevé est celle liée à la vente d'un local commercial à la Mission Locale pour 1 145 000 €.

Tableau n°76 : Patrimoine vendu en 2017

Désignation	Estimatif	Evaluation des Domaines	Prix de vente	VNC	Fonds propres
Les Hauts de Lestrade	514 000 €	450 000 €	510 000 €	513 480 €	-3 480 €
Le Peyroux			110 000 €	70 766 €	39 233 €
Mission locale		1 052 000 €	1 145 000 €	978 038 €	166 962 €
Jules Romain		152 000 €	133 000 €	112 367 €	20 633 €
Le Rouchou			60 000 €	60 063 €	-63 €
Maisons (2)			195 000 €	104 784 €	90 216 €
			2 293 000 €	1 972 939 €	320 061 €

Source : OPH Brive-Habitat

5 UNE GESTION DEFAILLANTE QUI A ALIMENTÉ UNE FORTE CONTESTATION SOCIALE ET DONNÉ LIEU À DES OPÉRATIONS CONTRAIRES AUX INTÉRÊTS DE L'OFFICE

5.1 UNE FORTE INSTABILITÉ MANAGÉRIALE

5.1.1.1 Le renvoi de deux directeurs au cours de la période

Au cours de la période sous-revue, trois directeurs généraux se sont succédé à la tête de l'office : M. Georges MARTINEZ, qui a occupé cette fonction du 16 septembre 2008 au 5 juillet 2011 ; M. Antoine ROUSSELIE, du 6 juillet 2011 au 1^{er} juin 2015 ; et, à compter du 18 mai 2015, M. Pierre GUICHARNAUD.

Dans son rapport n°2011-035, l'ANCOLS précise, à propos de la démission de M. MARTINEZ, que : *« d'importants points de discordance ont été constatés entre la présidence et la direction, d'une part, la direction et une partie de l'encadrement de l'autre part. Aggravée par la survenance d'un conflit sérieux entre la direction générale et l'organisation syndicale sur la négociation de la nouvelle classification des emplois, cette situation a conduit le directeur à renoncer à son détachement sur le poste de DG »*. Le compte rendu du conseil d'administration du 30 juin 2011 évoque une dégradation du climat social et l'existence de difficultés managériales. Il ajoute que, dans ce contexte, M. Philippe NAUCHE, président de l'office, a proposé à M. MARTINEZ de lui remettre une demande de fin de détachement sur le poste de directeur général, ce que ce dernier a accepté de faire et le conseil d'administration approuvé.

Parmi les éléments ayant conduit à la rupture de confiance entre le directeur général et son président figure le fait que la rémunération de M. MARTINEZ a été considérée comme irrégulière par la MIILOS dans son rapport d'avril 2012. Ce document précise, pièces justificatives à l'appui, que le nombre de logements pris en compte dans son contrat de travail, établi le 6 août 2009, pour le calcul de la part forfaitaire de sa rémunération, conformément au décret n° 2009-1218 du 12 octobre 2009, était supérieur au nombre de logements effectivement gérés par l'office fin 2008. Selon la MIILOS, cet écart de près de 400 logements (3 571 au lieu de 3 193) avait conduit à une rémunération annuelle supplémentaire de 2 835 €.

L'examen des pièces par la chambre confirme l'existence d'une irrégularité. En effet, le contrat de travail précise que la part forfaitaire de la rémunération de M. MARTINEZ est de 6 457 € bruts, ce qui équivaut à 77 484 € bruts annuels. Sur la base de la formule de calcul fixée par le décret précité¹⁵, cela représente une base de 3 664 logements, proche de celle mentionnée dans la délibération du conseil d'administration du 26 juin 2009 (3 666). Par ailleurs, les DIS font ressortir un nombre de logements total de 3 213 à fin 2018. Il apparaît donc un écart de 451 logements, légèrement supérieur à celui mentionné par la MIILOS, qui représente un écart annuel brut de rémunération de 3 386 €.

Suite à sa démission de son poste de directeur général, M. MARTINEZ, attaché principal territorial, a occupé les fonctions d'inspecteur du patrimoine. Fin 2012, il a été informé de la suppression de son emploi pour cause de réorganisation et du fait qu'il était placé en surnombre à compter du 1^{er} janvier 2013 pour une durée d'un an. Il est ainsi resté à la charge financière de l'office jusqu'à son départ en retraite en avril 2014, en tant que salarié jusqu'à fin 2012 puis via le centre de gestion de la fonction publique territoriale. Suite à cette mise à l'écart, il a engagé des procédures contentieuses contre l'office, sans obtenir gain de cause devant le tribunal administratif de Limoges.

¹⁵ Pour un nombre de logements locatifs gérés par l'office compris entre 2 000 et 5 000 le montant maximal de la part forfaitaire est déterminé par la formule : $50\,000\,€ + (7,5 \times \text{nombre de logement au 31 décembre de l'exercice précédent})$.

S'agissant de M. ROUSSELIE son départ s'est opéré dans des conditions de fortes tensions sociales et d'intenses débats au sein du conseil d'administration. L'intéressé a indiqué lors de l'entretien de fin de contrôle que sa relation avec le conseil d'administration s'est dégradée en 2014, suite au renouvellement en juin de cette instance et à la nomination d'un nouveau président, conseiller municipal et ancien président de l'OPH de 2001 à 2008. En réponse aux observations provisoires, il ajoute que des « *empiètements, interférences et blocages rendant impossible le management de la structure* » ont précédé le lancement d'une procédure de licenciement à son encontre. Selon lui, l'alternance politique intervenue en 2014 aurait conduit à ce qu'il fasse l'objet d'un « règlement de comptes ».

Dans un premier temps, au motif que le lien de confiance était rompu entre le conseil et le directeur, qu'un conflit social persistait entre ce dernier et les représentants du personnel au comité d'entreprise, M. ROUSSELIE a été mis à pied à titre conservatoire le 20 janvier 2015. Le président a proposé au conseil, le 24 février 2015, de se prononcer sur l'opportunité d'un licenciement pour faute lourde. En amont de ce vote, le président a fait un exposé dans lequel il a rendu compte d'agissements qu'il entendait porter à la connaissance du Procureur de la République. Il a également évoqué la plainte déposée à l'encontre du directeur général pour entrave au fonctionnement du comité d'entreprise par des responsables de cette instance, fait état d'anomalies comptables et financières et mentionné le coût important des constructions et acquisitions foncières réalisées depuis 2011. Il s'en est suivi une intervention orale de la part de M. ROUSSELIE durant laquelle il a présenté son « mémoire de défense », éléments remis en parallèle par écrit aux administrateurs.

Une majorité des membres du conseil s'est prononcée pour un licenciement pour faute lourde sans, toutefois, que le total des voix ne permette d'atteindre la majorité qualifiée des deux-tiers exigée par l'article R. 421-136 du code de la construction et de l'habitat. Suite au rejet de cette proposition, le conseil d'administration a acté, le 1^{er} juin 2015, le licenciement pour faute simple de M. ROUSSELIE. Cette décision a conduit au versement d'un préavis de licenciement et d'une indemnité de licenciement pour un montant global net à payer de 87 879,13 €. La chambre observe que ces indemnités représentent 11 mois de salaires, soit trois mois de plus que le minimum légal.

Lors de la contradiction, M. ROUSSELIE a indiqué qu'il avait été informé oralement de son prochain licenciement dès le mois de novembre 2014 et a regretté que l'hypothèse de son départ n'ait pas été évoquée dès la nomination du nouveau conseil d'administration, en juin 2014.

5.1.1.2 Une équipe dirigeante profondément renouvelée entre 2015 et 2016

La nomination de l'actuel directeur, M. Pierre GUICHARNAUD, a été le point de départ d'une vague de profond renouvellement de l'équipe dirigeante de Brive Habitat. A la différence de son prédécesseur, M. GUICHARNAUD est fonctionnaire. Dans un premier temps, le conseil d'administration (CA du 30 mars 2015) a autorisé le Président à nommer, à compter du 1^{er} avril 2015, un directeur général par intérim et a désigné M. GUICHARNAUD pour exercer ces fonctions, lequel a rejoint l'office le 18 mai 2015. Par la suite, le conseil d'administration de Brive Habitat (CA du 29 juin 2015) a validé, rétroactivement, une convention portant effet à compter du 18 mai 2015 et prévoyant que pour occuper les fonctions de directeur général, l'intéressé soit mis à la disposition de l'office par la ville durant une durée d'un an.

Contractuellement, cette mise à disposition a eu pour corollaire le remboursement par l'office à la ville de Brive de la rémunération de son agent ainsi que des cotisations et contributions y afférentes. Ainsi, durant cette période et conformément à l'article 4 de cette convention, la collectivité a continué de verser à son agent sa rémunération correspondant à son grade d'ingénieur en chef (4 550,82 € net) et a émis en fin d'exercice un titre de recette permettant d'en être remboursée (article 5). Selon cette même convention, outre ce remboursement annuel, l'office était tenu de verser directement à l'intéressé un complément de 1 000 € net. Le 18 avril 2016, un contrat de travail à durée indéterminée

a été signé entre l'office et son directeur général avec effet au 18 mai 2016. Ce contrat, qui a mis fin à la mise à disposition de M. GUICHARNAUD, désormais placé auprès de son administration en position de détachement, a modifié les modalités de la rémunération de l'intéressé. En effet, ce contrat prévoit le versement d'une part forfaitaire brute annuelle de 77 232,50 €, calculée suivant les dispositions du décret n° 2009-1218 du 12 octobre 2009 avec une base de 3 631 logements, et d'une part variable comprise entre 7,5 % et 15 % de la part forfaitaire, en fonction du niveau d'atteinte de ses objectifs.

Suite à l'arrivée de M. GUICHARNAUD, l'équipe de direction a été profondément renouvelée. Dès septembre 2015, une rupture conventionnelle a été proposée au directeur administratif et financier et au directeur du développement, propositions qui auraient été refusées par les intéressés. *In fine*, le premier a fait l'objet au premier semestre 2016 d'un licenciement pour insuffisance professionnelle, décision qu'il a contesté devant les Prud'hommes. Le second a quitté de lui-même Brive Habitat en septembre 2016 pour rejoindre un autre OPH. Il s'en est suivi le recrutement à l'automne 2016 d'une directrice générale adjointe chargée des finances et de la gestion locative.

Par ailleurs, trois autres ruptures de contrats de travail concernant des cadres sont intervenues : celle du directeur de la gestion locative pour prise d'acte¹⁶ ; celle de la responsable du service contentieux pour faute lourde (fraude relative à la comptabilisation des congés et horaires) ; et celle d'un responsable d'agence, également pour prise d'acte. En réponse à l'extrait dont il a été destinataire, l'ancien directeur de la gestion locative indique que la rupture de son contrat de travail fait suite à un climat conflictuel au sein de l'office, une dégradation forte de ses relations avec le président et une modification de ses attributions et de sa délégation de signature. Il évoque également les difficultés spécifiques de gestion rencontrées, à compter de décembre 2014, du fait de l'absence du directeur général.

L'ancien directeur de la gestion locative et l'ancien responsable d'agence ont été déboutés, en première instance puis en appel, de leur demande visant à faire reconnaître par le conseil des Prud'hommes leur prise d'acte en licenciement sans cause réelle et sérieuse. S'agissant de l'ancienne responsable du service contentieux, les Prud'hommes ont condamné l'office à lui verser ses salaires, la réintégrer et lui attribuer la somme de 20 000 € au titre du préjudice moral.

5.2 LES DEFAILLANCES DE GESTION ONT CONTRIBUE A UNE DEGRADATION DES RELATIONS SOCIALES AU SEIN DE L'ORGANISME

5.2.1 *Certaines préconisations de gestion formulées par la chambre dans son précédent rapport n'ont été que partiellement mises en œuvre*

5.2.1.1 Un règlement intérieur qui ne respectait pas certaines dispositions du CCH

Le précédent rapport de la chambre régionale des comptes en date du 15 avril 2009 avait souligné que le règlement intérieur, adopté par l'organisme le 1^{er} octobre 2008, ne respectait pas certaines dispositions du code de la construction et de l'habitation (CCH) spécifiant les attributions respectives des organes dirigeants. L'article R. 421-16 *dudit* code, modifié par le décret n° 2009-1218 du 12 octobre 2009, prévoit notamment que :

- le conseil d'administration approuve chaque année le montant de la part variable de la rémunération attribué au directeur général, ce qui était auparavant du ressort du président (art. R. 421-16, 10°) ;

¹⁶ La prise d'acte est la rupture d'un contrat de travail à l'initiative du salarié mais en raison de faits fautifs qu'il impute à l'employeur.

- le conseil d'administration ne peut déléguer au bureau ni l'autorisation donnée au président de signer le contrat et ses avenants entre l'office et le directeur général, ni la décision de mettre fin aux fonctions du directeur général, mais il peut déléguer au bureau la nomination du directeur général et l'approbation annuelle du montant de sa part variable, délégations qui n'étaient pas possibles dans l'ancienne rédaction (art. R. 421-16, dernier alinéa)

Or, lors de son instruction, la chambre a relevé que ces modifications n'avaient pas été reportées dans le règlement intérieur de l'office, lequel ne portait, par ailleurs, pas le cachet de la Préfecture dans le cadre du contrôle de la légalité.

Lors de la contradiction, l'office a justifié avoir actualisé, en décembre 2017, son règlement intérieur et l'avoir mis en conformité avec les dispositions de l'article R. 421-16 du CCH puis en avoir transmis le contenu au contrôle de légalité.

5.2.1.2 La persistance d'irrégularités dans le cadre de l'adoption du budget annuel

Le précédent rapport de la chambre attirait aussi l'attention de l'office sur les évolutions introduites par le décret n° 2008-648 du 1^{er} juillet 2008 en matière d'adoption du budget annuel. Selon ces dispositions, codifiées à l'article R. 423-6 du CCH, « *Le conseil d'administration délibère sur les orientations générales du budget dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci.* »

Entre 2012 et 2017, d'après les procès-verbaux des conseils d'administration, les dates de tenue de ce débat et d'adoption du budget ont été les suivantes :

Tableau n°77 : Dates du DOB et de vote du budget (2012-2017)

Années	Date du débat d'orientation budgétaire	Date du vote du budget	Délai entre le débat et le vote du budget
2012	21 octobre 2011	9 décembre 2011	< 2 mois
2013	16 novembre 2012	7 décembre 2012	< 2 mois
2014	4 octobre 2013	6 décembre 2013	> 2 mois
2015	3 octobre 2014	22 décembre 2014	> 2 mois
2016	5 novembre 2015	15 décembre 2015	< 2 mois
2017	15 décembre 2016	2 mars 2017	> 2 mois

Source : procès-verbaux des séances du conseil d'administration

Il en ressort que pour les budgets 2014, 2015 et 2017, le vote est intervenu plus de deux mois après le débat d'orientation budgétaire (DOB), ce qui n'est pas conforme à l'article R. 423-6 du CCH.

S'agissant du contenu des débats intervenus dans le cadre de la procédure budgétaire, ils apparaissent d'une ampleur limitée à la lecture des procès-verbaux (PV) du conseil d'administration. A titre d'exemple, les PV disponibles dans le cadre du vote des budgets 2014 à 2016 ne rapportent aucune prise de parole lors du débat d'orientation budgétaire. Ceci donne à penser que le débat d'orientation budgétaire s'apparente davantage à une présentation descendante, de l'équipe de direction vers les administrateurs, qu'à un véritable débat portant sur la situation financière de l'organisme et les orientations nécessaires à retenir pour l'exercice suivant.

Par ailleurs, il apparaît que ce n'est qu'à partir du DOB 2016 que les procès-verbaux relatifs aux DOB ont été soumis au contrôle de la légalité de la Préfecture.

5.2.2 *Un manque de transparence à l'égard du conseil d'administration, instance trop en retrait jusqu'en 2015 et qui doit poursuivre sa montée en puissance*

Au cours de la période objet du présent contrôle, le conseil d'administration de Brive Habitat a été présidée par M. Philippe NAUCHE, maire de Brive-la-Gaillarde entre 2008 et 2014 puis, à compter du 19 juin 2014, par M. Jean-Pierre TRONCHE, conseiller municipal, ancien président de cet office de 2001 à 2008.

Le précédent rapport de la chambre relevait que l'information donnée au conseil d'administration devait être améliorée. Il précisait notamment que les directeurs n'avaient jamais établi un rapport annuel étoffé sur la gestion de l'office et que la clôture d'une opération de construction immobilière ne donnait pas lieu à un compte-rendu.

Dans son rapport remis en 2012, la MIILOS a formulé une appréciation similaire en considérant que les comptes financiers et rapports de gestion n'étaient pas fiables et ne permettaient pas une réelle transparence de la situation financière de l'office.

➤ Les rapports de gestion

Les rapports de gestion produits pour les années 2011 à 2015 apparaissent relativement succincts (entre 15 et 23 pages) en plus d'être thématiquement incomplets. Ils abordent essentiellement 4 points : la location du patrimoine, la construction, la maintenance et les données financières.

Dans son rapport de 2014, la MIILOS relevait une amélioration de la qualité de ces rapports observant notamment une plus grande clarté des explications et le fait que celui relatif à l'exercice 2011, présenté au CA en juin 2012, détaillait chacune des observations du rapport de la MIILOS et les suites qui leur ont été données.

Les rapports de gestion des exercices 2012 à 2014 présentent peu d'évolution en termes de contenu. Celui de l'année 2015 est plus détaillé que les précédents. Il est essentiellement consacré au domaine financier et aborde par ce prisme l'ensemble de l'activité de la structure. Par ailleurs, une page est consacrée aux ressources humaines, ce qui constitue une nouveauté.

Au global, les critiques exprimées dans le précédent rapport de la chambre demeurent pour l'essentiel valables. La juridiction estime que ces rapports mériteraient d'être davantage étoffés afin d'améliorer l'information des administrateurs. Ils pourraient notamment être enrichis par les informations suivantes :

- Ressources humaines : bilan de la gestion du personnel (recrutements, départs, rémunérations, formation, absentéisme, organisation des services...) ;
- Situation financière : compte-rendu détaillé sur la gestion de trésorerie, de la structure et la gestion de la dette, précisions sur l'avancement et les perspectives financières (explications des écarts éventuels) des principales opérations en cours de l'office avec l'explication des écarts, présentation et explication de l'évolution des principaux ratios (ratio de structure, ratio de rentabilité, ratio d'évolution des impayés, ratio de la vacance, etc.) ;
- Marchés publics : précisions sur les principaux marchés passés et à conclure, précisions sur l'exécution des marchés, etc.

En réponse, l'office indique prendre acte de cette recommandation.

➤ Les réunions du conseil d'administration

Alors qu'auparavant le conseil d'administration de l'office s'était réuni de manière régulière, en 2014, la première réunion de cette instance n'est intervenue que le 19 juin 2014. Si l'organisation des élections municipales et le renouvellement des membres de cette instance ont logiquement impacté la fréquence des réunions, il n'en demeure pas moins que le délai durant lequel ce conseil n'a pas été convoqué est particulièrement long. Cette situation a forcément nuit à la bonne information de cette instance, et ce, dans un contexte de dégradation de la situation financière et du climat social au sein de l'office.

S'agissant de l'information financière délivrée en conseil d'administration, il est apparu à la chambre, à la lecture des procès-verbaux de cette instance et des documents communiqués aux administrateurs, en particulier lors des débats d'orientations budgétaires, votes du budget et présentation des rapports de gestion, que cette instance n'a pas été suffisamment informée de la situation et de l'évolution financière de l'office.

L'instruction a, par ailleurs, mis en évidence que le conseil d'administration n'a pas eu connaissance de certains liens existants entre le directeur général et des responsables d'entreprises avec lesquels l'office a réalisé des transactions ou contractualisé (voir *infra*).

➤ La clôture des opérations de construction immobilière

La clôture des opérations de construction immobilière n'a pas fait l'objet au cours de la période examinée de rapports spécifiques détaillant le bilan de ces opérations. L'information délivrée *ex post* aux administrateurs se limite à de rapides communications. Ceci a eu pour effet de priver les membres de cette instance d'informations complètes sur les conditions finales de montage financier des opérations d'investissement ne leur permettant pas d'apprécier l'équilibre des opérations au regard des prévisions.

Ce manque de transparence s'observe aussi s'agissant de la politique d'investissement, l'opération Sèchepierre (cf. 4.1.1) en est un parfait exemple. En effet, l'autorisation d'acquérir cette réserve foncière a été donnée par le conseil d'administration dans le cadre de sa réunion du 13 septembre 2013. Peu de détails ont alors été apportés sur les raisons pour lesquelles l'office de substituait à la commune dans la réalisation de cette acquisition d'un montant de 600 000 €.

Pourtant, compte tenu de la surface de ce bien (près de 8 hectares) et de ses spécificités (la moitié de la surface est située en zone boisée classée), l'opportunité de cette opération n'avait rien d'évidente. Il n'a ainsi pas été précisé aux administrateurs lors de l'exposé des motifs dans quelle mesure il pourrait être possible de faire évoluer le projet d'aménagement identifié par la ville, quelle serait l'étendue de la zone constructible, au regard notamment de la zone boisée, et la rentabilité économique pouvant être escomptée à terme avec ce projet. Par ailleurs, la chambre observe que lors de la réunion du conseil tenue début mars 2014 et ayant fait suite à la signature de l'acte d'achat de ce bien le 26 février 2014, il n'a pas été évoqué la concrétisation de cette acquisition ni les contours envisagés pour ce terrain. Lors du conseil d'administration du 1^{er} octobre 2015, où l'idée de revendre ce terrain a été présentée, plusieurs administrateurs ont reproché après coup un manque de transparence sur cette opération qui, selon les propres termes de l'actuel président de l'office, leur aurait été présentée comme « *la poule aux œufs d'or* ».

Lors de l'entretien de fin de contrôle l'ordonnateur actuel a reconnu que durant plusieurs années il n'avait pas été procédé à des rapports de clôture d'opérations présentés en conseil d'administration. Or, plusieurs opérations ont conduit à des coûts nettement supérieurs à ceux envisagés. L'ordonnateur a indiqué avoir tenu récemment de telles présentations et précisé qu'il ambitionne, à compter de 2018, d'en faire une pratique systématique. La chambre ne peut que souscrire à cet objectif.

Au total, nonobstant ce défaut de transparence de la part de la direction à l'égard du conseil d'administration, la chambre considère que cette instance de gouvernance n'a pas été assez active, ni exercé un rôle de veille et de contrôle suffisant. Suite à l'arrivée en 2015 de l'actuel directeur général, des progrès notables en ce domaine sont intervenus. Les documents préparatoires communiqués aux administrateurs apparaissent à la fois plus nombreux et plus précis. Les débats rapportés au cours des séances sont aussi plus nourris et reflètent un meilleur niveau d'expertise. Cette trajectoire vertueuse doit être poursuivie, et ce, en maintenant l'effort de pédagogie engagé et en facilitant, au besoin, la montée en compétences des membres de cette instance. Afin de contribuer à cet objectif, la chambre recommande à l'office que les rapports de gestion remis au conseil d'administration soient davantage étayés et couvrent un plus vaste périmètre thématique.

5.2.3 *Des faiblesses organisationnelles relevées en 2011 par la MIILOS, certes en partie corrigées par la suite*

Dans son rapport n° 2011-035, la MIILOS a indiqué en conclusion que « *[le] management souffre depuis de nombreuses années d'une instabilité et d'un manque de pertinence et s'exerce dans un contexte conflictuel avec le personnel* ». Elle a ajouté que l'organisme présentait un défaut de pilotage, un manque de cohérence stratégique et était dépourvu de contrôle interne et de contrôle de gestion. Ces observations n'ont pas été contestées par l'organisme.

En réponse à ce rapport, l'office a précisé qu'une réorganisation des services avait été présentée au conseil d'administration du 9 décembre 2011. Il en a résulté un recentrage de l'organisation autour de trois niveaux : la direction développement, la direction administrative et financière et la direction gestion locative immobilière, au lieu de six niveaux précédemment. Trois agences ont aussi été créées pour permettre une plus grande proximité dans la gestion des dossiers locataires. En outre, un poste de contrôleur de gestion et un poste de chargé de mission qualité ont été créés, respectivement au sein de la direction d'administration financière et de la direction générale.

L'arrivée en 2011 d'un nouveau directeur général s'est donc traduite par une véritable démarche de réorganisation des services conduisant à une structuration plus resserrée et en partie décentralisée, sans cependant donner lieu à la mise en place de services de contrôle de gestion et de contrôle interne étoffés.

5.2.4 *Deux exemples révélateurs d'une mauvaise gestion patrimoniale*

5.2.4.1 *L'aménagement d'un hammam dans un local commercial*

La chambre s'est étonnée de retrouver dans la liste des marchés conclus en 2014 par l'office un marché de travaux de 89 316,58 € HT (marché 03/2014 signé le 4 avril 2014) relatif à l'aménagement d'un hammam au sein de la résidence Corrèze Park sis boulevard A. Jalinat à Brive-la-Gaillarde.

Une fois aménagé ce local commercial a été loué en septembre 2014 à une SARL pour un loyer de 1 545,39 € et une échéance mensuelle toutes charges comprises de 1 902,34 €.

Sans être en mesure d'en expliquer la motivation, l'office a accordé quasiment sept mois de loyers gratuits à son locataire, ne mettant à sa charge au cours de cette période que la modeste somme de 102,76 € par mois. Malgré cela, dès qu'il s'est agi de procéder au règlement intégral de ses quittances de loyers, l'entreprise a fait défaut. Le bail a été résilié à la date du 11 août 2015 puis durant plusieurs mois la SARL a occupé sans droit ces locaux. L'entreprise a été déclarée en cessation de paiement en mai 2016.

En mars 2016, la dette du locataire se montait à 24 001,20 € dont 23 599,50 € au titre d'impayés de loyers ou d'indemnité d'occupation. Le reste, 401,70 €, étant des frais d'envoi de mise en demeure.

Selon les informations communiqués par l'office, le locataire n'aura versé en tout et pour tout à l'OPH que 624,96 €.

Lors du conseil d'administration du 29 juin 2015, plusieurs administrateurs et participants ont critiqué l'aménagement par l'office, à ses frais, d'un hammam dans un local commercial. La chambre partage pleinement ces critiques. Elle constate que près de six années de loyers auraient été théoriquement nécessaires pour amortir le coût des travaux opérés. Elle considère également qu'en prenant à sa charge ces aménagements, l'office a supporté à la place du locataire exploitant les risques économiques liés à son activité, sans que ceci ne puisse se justifier. Dans la défense de ses intérêts financiers, l'office a, par ailleurs, fait preuve d'un manque de vigilance en permettant l'exercice d'une activité dont la pérennité n'était en rien évidente et qui présentait, en outre, le risque qu'en cas d'échec de nouveaux travaux puissent être nécessaires pour permettre la conduite d'une autre activité ou vendre ce local au prix du marché.

En début de contrôle, les responsables actuels de l'office avaient indiqué vouloir vendre ce local commercial, tout en reconnaissant que les aménagements en hammam constituaient un handicap pour en obtenir un bon prix, au motif qu'il était peu probable de trouver un acheteur désireux mener cette activité professionnelle. Lors de l'entretien de fin de contrôle, ils ont précisé, pièces à l'appui, que ce local a été vendu en l'état le 17 janvier 2018, au prix de 108 000 €.

En réponse aux observations provisoires, l'ancien directeur général rejette toute responsabilité dans la gestion de ce dossier et indique que cette opération s'inscrivait initialement dans le cadre de l'opération ANRU et présentait comme objectif de contribuer au développement économique et à l'insertion d'une locataire.

In fine, si cette opération a permis à l'office de reconstituer une partie de ses fonds propres, de se défaire d'un local très difficile à louer en l'état et nécessitant l'engagement de dépenses importantes pour qu'il ne soit plus aménagé en hammam, force est de constater qu'il a été vendu moins cher que le coût total supporté trois ans plus tôt pour l'aménager sous cette forme. Ceci confirme le fait que cet aménagement, dont la finalité apparaît autant incompréhensible que critiquable, a représenté une très mauvaise opération financière pour l'office.

5.2.4.2 Les travaux de l'immeuble Teyssier

L'immeuble Teyssier, situé rue Massénat dans le centre-ville de Brive et comprenant une quinzaine de logements, a été fortement endommagé suite à un incendie survenu le 27 septembre 2013. Il a nécessité des travaux de réhabilitation de grande envergure et ce n'est que trois ans et demi, soit 42 mois après le dommage (en mars 2017), qu'il a pu accueillir à nouveau des locataires.

Les responsables de l'office ont indiqué que deux éléments ont perturbé le déroulement normal des travaux : le retard dans la pose d'un parapluie nécessaire à la sécurisation du bâtiment et la découverte d'amiante sur le chantier, ce second point ayant contraint l'office à lancer des consultations supplémentaires concernant le contrôle d'empoussièrement et le retraitement du mobilier.

Ils ont ajouté que ce sinistre a occasionné des frais très importants dont les plus élevés sont listés dans le tableau suivant, établi à partir des données et factures communiquées par l'office. En incluant l'ensemble des coûts, y compris les travaux de reconstruction et les pertes de loyers, l'office a chiffré le coût de l'opération à 2,5 M€ TTC. En termes d'indemnisation, l'OPH a indiqué avoir accepté en septembre 2014 le bénéfice d'un premier versement de 751 k€ et avoir *in fine* perçu, avec l'application de la clause de conversion, près de 1,15 M€. Ce dommage et la réhabilitation de cet immeuble qui s'en est suivie ont donc constitué pour l'office un coût de 1,35 M€.

Tableau n°78 : Frais principaux relatifs au sinistre de l'immeuble Teyssier

Nature	Période	Montant TTC
Travaux de reconstruction		1 059 194,09 € TTC
-Dont Charpente et couverture	Nov 2015 – Mars 2017	114 198,78 € TTC
Désamiantage	Sept 2014 – Oct 2014	120 043,20 € TTC
Locations		426 097,99 € TTC
-Dont Clôtures (montage, location, démontage)	Oct 2013 – Nov 2015	6 437,04 € TTC
-Dont Parapluie (montage, location, démontage)	Oct 2014 – Mars 2016	284 431,20 € TTC
-Dont Façade (montage, location, démontage)	Oct 2013 – Avril 2016	91 099,47 € TTC
Travaux mesures conservatoires		173 955,75 € TTC
Honoraires	2014-2015	266 886,81 € TTC
-Dont Honoraires Maître d'œuvre		105 440 € TTC
		60 984 € TTC
		32 400 € TTC
		12 060 € TTC
Pertes de loyers	2013-2017	357 304,20 € TTC
Autre (taxes, honoraires, frais, branchement, travaux, etc.)	2013-2017	100 757,55 € TTC
TOTAL		2 504 239,59 € TTC
INDEMNITES ASSURANCE		1 149 584,70 € TTC
COUT BRIVE HABITAT		1 354 654,89 € TTC

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, à partir des données Brive Habitat

Lors du conseil d'administration du 1^{er} octobre 2015, la gestion des travaux de cet immeuble a été évoquée en des termes très critiques par plusieurs administrateurs et participants. Il a notamment été mentionné que le montant à charge aurait pu être moindre si des travaux de couverture du bâti avait été entrepris rapidement après l'incendie. Il a été ajouté que l'office a fait installer en 2013 un échafaudage autour de cet immeuble alors que le démarrage des travaux n'était pas prêt à être engagé et que cela se traduisait par le fait que l'office paye des frais de location élevés depuis deux ans.

La chambre partage les constatations critiques énoncées lors de ce conseil d'administration. Sans qu'elle ne soit en mesure d'en opérer un chiffrage précis, il lui apparaît que la lenteur avec laquelle certaines opérations ont été menées a impacté négativement le coût de ce sinistre et de cette réhabilitation. Tout d'abord, le retard pris dans la pose d'un parapluie, lequel n'a été posé qu'un an après le dommage, a vraisemblablement eu pour effet d'accroître l'importance des travaux à réaliser. Par ailleurs, le temps particulièrement long, à savoir près de deux ans, qui s'est écoulé entre la date

de survenance du dommage et le début des travaux de reconstruction a majoré les coûts de location du toit parapluie (près de 1 100 € par mois TTC) et des échafaudages de façades (environ de 2 500 € par mois TTC).

En réponse aux observations provisoires, l'ancien directeur général a précisé que ces délais s'expliquent par la présence d'amiante et le fait qu'il a été très long et difficile pour l'office de trouver une entreprise pouvant pratiquer le désamiantage. L'ordonnateur et le président du conseil d'administration actuels ne partagent pas cette appréciation. Ils considèrent que le délai de huit mois observée entre la découverte de l'amiante et l'intervention de l'entreprise est particulièrement long, que cela a eu pour effet d'amplifier les dégâts au sein de l'immeuble et, *in fine*, élever le coût de réhabilitation supporté par l'office.

De plus, la chambre observe qu'à aucun moment le conseil d'administration n'a été tenu au courant du déroulement de ces opérations pourtant importantes, ce que l'ancien directeur général justifie en indiquant que cette instance ne dispose plus, depuis 2009, de compétences réglementaires en matière de suivi d'opérations.

La chambre relève, enfin, que trois cabinets d'études sont intervenus pour assurer les missions de maîtrise d'œuvre, sans qu'il n'ait été relevé la conclusion d'un marché global. Sans que la juridiction ne se soit livrée à un examen attentif des pièces de ces marchés, il apparaît que ceci est contraire à la loi du 12 juillet 1985, dite loi M.O.P et son décret d'application du 29 novembre 1993, qui ont défini de manière précise la mission minimum de l'architecte en matière de marchés publics et prévu le fait que ces missions de base ne sont pas sécables. La direction actuelle de l'office a indiqué qu'elle avait dû refaire une convention avec ces bureaux d'études afin de déterminer le rôle et la mission de chacun.

5.2.5 La détérioration du climat social a contribué au renvoi du directeur général

5.2.5.1 Entre 2012 et début 2015, plusieurs enquêtes ont rendu compte d'une dégradation progressive des relations de travail

L'office est confronté de manière récurrente à des tensions sociales fortes. Cette situation a conduit en 2011 à la démission de M. MARTINEZ, le président NAUCHE mentionnant lors du conseil d'administration du 30 juin 2011 que « *les fils du dialogue social étaient rompus* ».

Dans ce contexte, la lettre de mission adressée le 16 juillet 2011 par le président de l'office au nouveau directeur général, M. ROUSSELIE, comportait sept points devant orienter son action dont le premier était le rétablissement du dialogue social.

Dans un premier temps, suite à l'arrivée de M. ROUSSELIE, le climat social s'est amélioré, comme a pu en témoigner le recul du taux d'absentéisme. Cependant, cette trajectoire vertueuse n'a été que de courte durée. Une nouvelle dégradation est intervenue à compter de 2013, comme le montrent les résultats de plusieurs enquêtes réalisées auprès du personnel.

En effet, une enquête « Climat social et relation interne » réalisée dans le courant de l'été 2013 auprès du personnel de terrain par le comité d'entreprise (CE) indique que sur la quarantaine d'agents interrogés 74 % pensent que l'ambiance interne de Brive Habitat s'est dégradée depuis un an. Les résultats de cette enquête ont été transmis par les responsables du CE à l'Inspection du travail et à la Médecine du travail pour, selon ces courriers en date du 6 novembre 2013, porter à leur connaissance le « *malaise social qui règne dans notre entreprise depuis plusieurs mois* ». Une seconde enquête menée par le CE l'année suivante (mai 2014) auprès du personnel administratif rend également compte d'une dégradation du climat social, de la perception d'une carence managériale et d'un manque de cohérence dans les décisions prises. 87 % des agents consultés ont le sentiment d'une dégradation de l'ambiance interne et 50 % disent ne pas se sentir bien dans cette entreprise. Ces enquêtes ont conduit à la création d'un groupe de travail nommé « commission climat social », dont

le principe a été accepté par le directeur général, avec pour objectif d'aider le CE dans la préparation de ses délibérations. Au cours de la réunion du CE du 27 janvier 2014, la commission a fait part « *d'un dysfonctionnement organisationnel* » au sein de l'entreprise et d'un « *risque fort de soulèvement et de grève* ».

Cette volonté du CE de mener des enquêtes a notamment été motivée par le fait que les résultats de deux consultations antérieures, initiées par la direction générale, n'avaient pas été révélés aux agents. Ces dernières, intitulées « Diagnostic du climat social », ont été réalisées en juin 2012 et janvier 2013 par un cabinet conseil. Les résultats de ces consultations, finalement communiqués aux agents dans le cadre du CE du 10 juin 2014, montrent qu'une forte majorité des agents avaient une perception positive de l'ambiance au travail (66 % en 2012 et 76 % en 2013) mais que près de la moitié des agents exprimaient un avis négatif envers la hiérarchie (perception du management, soutien, écoute). Lors de la présentation des résultats de cette enquête devant le CE (réunion du 10 juin 2014), le responsable de la société l'ayant conduite a évoqué « *un déficit de communication dans l'entreprise* » et le besoin « *d'un effort particulier sur le management* ».

Ce sentiment d'une dégradation des conditions de travail, ajouté à des relations sociales particulièrement tendues entre la direction générale et les instances représentatives du personnel et aux inquiétudes découlant de la situation financière de l'organisme, a conduit à un mouvement de grève important, révélant au public l'ampleur du malaise au sein de cette office, mouvement qui n'a pris fin qu'avec le licenciement du directeur général. Le point culminant de cette contestation sociale, qui a rassemblé environ la moitié du personnel, est intervenu fin février-début mars 2015, soit au cours d'une période particulièrement incertaine marquée par une vacance de fait du poste de directeur général (mis à pied le 20 janvier 2015 puis réintégré environ un mois plus tard, M. ROUSSELIE a été par la suite, jusqu'à son départ début juin, en arrêt maladie ou congé).

En réponse aux observations provisoires, l'ancien directeur général reconnaît l'existence d'un malaise social marqué par le « *mal être* » de certains agents de l'OPH mais, en revanche, il nie le fait que l'office ait connu en début d'année 2015 un conflit social au motif que la moitié des agents se sont positionnés contre son exclusion. La chambre considère néanmoins que la situation conflictuelle est attestée par divers éléments (débrayages médiatisés, instances sur le délit d'entrave, enquêtes...).

S'agissant de la situation depuis avril 2015, les témoignages recueillis au cours de l'instruction donnent à penser que des mesures ont été prises pour renforcer la qualité du dialogue avec le personnel et mieux informer les agents de la situation financière de l'office. Il ressort, par exemple, que la mise en place du nouvel organigramme a été discutée en interne et votée à l'unanimité par le comité d'entreprise en octobre 2015. Malgré cela, aux dires de plusieurs agents, les épisodes qu'a connus l'office en termes de conflictualité sociale ont eu pour effet d'opérer une césure entre deux groupes d'agents, ce qui nuit à une bonne unité au sein de l'organisation.

5.2.5.2 Des tensions croissantes entre la direction et les instances représentatives du personnel

➤ L'installation tardive et suite à référé du comité d'entreprise

Le renouvellement des membres du comité d'entreprise est intervenu le 04 décembre 2014. Par courrier en date du 07 janvier 2015, le directeur général de l'office, président de ce comité a convoqué ses membres pour une réunion d'installation prévue le 27 janvier 2015, dont l'ordre du jour a été précisé par écrit le 12 janvier 2015.

Par courrier du 27 janvier 2015, il a été précisé aux membres qu'en raison du congé maladie de M. ROUSSELIE cette réunion ne pouvait être tenue. Le 26 février 2016, le délégué syndical de la CGT a mis en demeure la direction de l'office, avec copie à l'Inspection du travail, de mettre en place

ce comité, invoquant dans ce courrier une entrave grave envers les instances représentatives du personnel.

Cette situation de blocage a conduit à une saisine du Conseil des prud'hommes puis à la convocation des parties devant la formation de référé de cette instance en date du 24 mars 2015. Suite à l'audience, la réunion d'installation du CE s'est rapidement tenue, le 27 mars 2017.

Il est rappelé qu'en matière d'instances représentatives du personnel le code du travail s'applique aux OPH. Le décret n° 2011-636 du 8 juin 2011 portant dispositions relatives aux personnels des offices publics de l'habitat précisait, dans son article 3, que chaque office public de l'habitat, quelle que soit sa taille, comprenait un comité d'entreprise.

S'il est parfaitement concevable que l'absence du directeur général a conduit à annuler la réunion initialement prévue le 27 janvier 2015 d'installation du comité d'entreprise, ceci ne pouvait en aucun cas dispenser la direction de l'office de réunir ce comité aussi longtemps que son directeur général serait absent. Aussi, le fait que deux mois aient été par la suite nécessaires pour tenir, enfin, cette réunion rend compte d'un dysfonctionnement de gestion à la tête de l'organisme.

➤ Une plainte pour délit d'entrave au fonctionnement du comité d'entreprise

Une plainte pour délit d'entrave du comité d'entreprise a été déposée par cinq membres élus de cette instance auprès du Procureur de la République du Tribunal de Grande Instance de Brive-la-Gaillarde en date du 22 décembre 2014 à l'encontre de M. ROUSSELIE. Pour mémoire, le délit d'entrave constitue une atteinte ou une entrave à la constitution ou au fonctionnement d'une institution représentative du personnel. Les dispositions pénales relatives à ce délit étaient définies à l'article L. 2328-1 du Code du Travail.

Le compte rendu du conseil d'administration du 24 février 2015 fait état de cette plainte. Les motifs invoqués se rapportent à *« des questions indument inscrites à l'ordre du jour des réunions à titre d'information alors que ces dernières auraient dû l'être à titre de consultation et inversement. Le non-respect des délais légaux de convocation des élus du Comité d'entreprise, l'absence de production de procès-verbaux des réunions, le non-respect de la procédure lors des votes, la production de chiffres et d'indicateurs financiers différents entre ceux donnés au comité d'entreprise et ceux donnés au conseil d'administration. »*

Lors d'une réunion extraordinaire du CE en date du 19 décembre 2014, la question d'une action en justice pour délit d'entrave au fonctionnement de cette instance par le directeur général a été débattue et votée. Lors de cette réunion, la liste des entraves reprochées n'a pas été dressée malgré la demande émanant en ce sens du président. Le secrétaire du CE a renvoyé aux PV établis depuis le 11 juillet 2013. La consultation de ces documents conduit à identifier les griefs suivants, par ailleurs, énumérés et précisés dans la saisine en date du 22 décembre 2014 :

- non-respect des dispositions relatives aux attributions et au fonctionnement du comité d'entreprise (délai de convocation, transmission des documents préparatoires, exhaustivité des ordres du jour, procédures de vote, mise à disposition des enregistrements des séances, etc.)
- non-respect des règles de consultation et d'information obligatoire (bilan social, affectation d'agents, règlement intérieur, situation financière, projets d'acquisitions foncières ou immobilières, etc.)

Cette démarche rend compte de la forte dégradation des relations entre le directeur général de l'office et cette instance et, plus largement, elle est évocatrice de l'ambiance particulièrement tendue régnant fin 2014-début 2015 au sein de cet office.

➤ Des inquiétudes et critiques relatives à la gestion de l'office formulées dans les compte-rendu du CE

Il ressort des procès-verbaux du conseil d'administration que cet organe a été sensibilisé par des représentants des instances représentatives du personnel de la dégradation croissante du dialogue social et du dépôt d'une plainte pour délit d'entrave.

Comme le montre le procès-verbal du conseil d'administration du 24 février 2015, ce conseil a également eu connaissance du fait que le comité d'entreprise a fait diligenter en mai 2014 (décision du CE du 13 décembre 2013) une expertise comptable ayant conduit à un rapport remis en novembre 2014 pointant une dégradation de la situation financière (baisse de la trésorerie, utilisation excessive de fonds propres, augmentation de la dette, etc.). Toutefois, la direction actuelle de l'office a précisé que le contenu de ce rapport n'a pas été officiellement transmis au conseil d'administration.

Au cours d'une de ses réunions, le comité d'entreprise a également exprimé ses inquiétudes envers la politique d'acquisition immobilière menée au cours des exercices 2013 et 2014. Il a aussi critiqué les commandes passées à des entreprises non titulaires de marchés (CE du 13 décembre 2013).

5.3 UNE GESTION MARQUEE PAR DES INTERFERENCES ENTRE INTERETS PUBLICS ET PRIVES

A titre liminaire, il est rappelé que les fonctions de directeur général d'un office public de l'habitat sont exercées par une personne recrutée dans le cadre d'un contrat de droit public. Toute personne exerçant ces fonctions a la qualité d'agent de droit public, même lorsqu'il s'agit d'un agent non titulaire ou d'un agent contractuel. Il en résulte qu'au moment de son recrutement, M. ROUSSELIE était soumis aux dispositions de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 qui posaient le principe de non-cumul de fonctions. Un assouplissement à ce principe est intervenu avec l'article 115 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR) qui a rendu possible un cumul de fonctions pour des fonctions très précises, sans que cela ne donne lieu à rémunération supplémentaire¹⁷.

Par courrier en date du 5 août 2011, M. Philippe NAUCHE, président de Brive Habitat, a indiqué à son nouveau directeur général avoir pris bonne note du fait que ce dernier lui avait indiqué auparavant être dans l'impossibilité de démissionner dans l'immédiat de ses fonctions de gérant de plusieurs sociétés (VAUBAN PROMOTION, F3R, SCI DES HAUTS DE FEYTIAT) et l'a autorisé, « *compte tenu des circonstances exceptionnelles de [son] arrivée* », à conserver les gérances de ces sociétés dans un délai maximal de douze mois à compter du jour de son embauche, soit d'ici au 6 juillet 2012. Il l'a aussi invité à se démettre de ses anciennes fonctions de mandataire social dans les meilleurs délais, sans attendre cette date butoir.

➤ Relations avec la société ACTIF INVEST :

Entre sa création en février 2007 et août 2012, M. ROUSSELIE a exercé les fonctions de gérant de la SCI LES HAUTS DE FEYTIAT, comme en attestent les annonces légales publiées dans les BODACC n°047 A du 08 mars 2007 et n°160 B du 21 août 2012.

Si l'ancien directeur général a respecté la demande exprimée par son président le 5 août 2011 de démissionner dans l'année de ses fonctions de gérant au sein de cette SCI, c'est son épouse qui l'a remplacé, le 10 août 2012, en étant nommée gérante non associée. Toujours selon les termes de

¹⁷ La loi ALUR a inséré au sein du CCH un article L 421-12-1 ainsi rédigé : « Un directeur général d'office peut occuper une autre fonction de direction, dès lors qu'elle n'est qu'accessoire et ne donne lieu à aucune rémunération supplémentaire. Un tel cumul ne peut concerner qu'un organisme d'habitations à loyer modéré au sens de l'article L. 411-2, une société d'économie mixte exerçant une activité de construction et de gestion de logements sociaux ainsi que, le cas échéant, d'aménagement ou un organisme mentionné à l'article L. 365-1. ».

l'annonce légale publiée au BODACC n° 160 B du 21 août 2012, le siège social de cette SCI a été transféré au 15 rue Waldeck Rousseau à Brive-la-Gaillarde, à savoir l'adresse de M. ROUSSELIE. Si ce dernier n'apparaît alors plus comme gérant de la SCI LES HAUTS DE FEYTIAT, elle compte alors parmi ses quatre associés la société VAUBAN PROMOTION dont à la date de sa nomination en tant que directeur général de l'office M. ROUSSELIE était l'un des deux associés et dont, en mars 2012, postérieurement à son recrutement au sein de l'OPH, il en est devenu l'unique associé et, en juillet 2012, son épouse la gérante, avec un siège social transféré au domicile du couple. Peu avant la démission de M. ROUSSELIE de ses fonctions de gérant et d'associé de la SCI LES HAUTS DE FEYTIAT, le 14 mai 2012, Brive Habitat a acheté auprès de la société ACTIF INVEST un bien immobilier (« Puymaret ») au prix de 52 800 €, soit 10 % de plus que la valeur estimée par les Domaines (48 000 €) en septembre 2011.

Or, il apparaît, à la lecture des annonces légales publiées dans les BODACC n°198 B du 14 octobre 2007 et n° 160 B du 21 août 2012, qu'ACTIF INVEST ainsi que son gérant étaient, à la date de conclusion de cette vente, porteurs de parts sociales de la SCI LES HAUTS DE FEYTIAT. Lors du conseil d'administration du 16 mars 2012 durant lequel le projet d'acquisition de l'immeuble Puymaret a été présenté et adopté, cette instance n'a pas été informée des liens existants entre M. ROUSSELIE et le gérant d'ACTIF INVEST, liens qui selon ce dernier auraient été connus du président de l'office.

Lors de cette réunion, le directeur du développement, rapporteur sur cette question, a précisé que le prix négocié était supérieur à l'évaluation au motif qu'une contre-proposition avait été faite sur ce bien. Dans sa réponse aux observations de la chambre, le gérant d'Actif Invest invoque un premier accord non formalisé au prix de 60 000 €, dont les bases auraient été remises en cause suite à l'évaluation produite par les Domaines, la reprise alors des négociations aboutissant au prix final de 52 800 €. Il ajoute, sans en apporter de pièces probantes, que cette négociation a essentiellement été menée avant que n'intervienne la nomination de M. ROUSSELIE. La chambre observe que l'évaluation des Domaines, la fixation du prix de la transaction et la signature de l'acte de vente sont bien, elles, postérieures à cette désignation.

Ce bien a été revendu en 2016 par l'office au prix de 48 000 €, soit donc 4 800 € de moins que le prix d'acquisition conclu en 2012. M. ROUSSELIE considère que ceci est cohérent avec la baisse du marché immobilier corrézien intervenue sur cette période.

➤ Relations avec la SAS VAUBAN INVESTISSEMENT :

Le 22 juin 2012, le conseil d'administration de Brive Habitat a donné son accord pour l'acquisition d'une résidence (« Vauban ») pour personnes âgées autonomes. D'après le compte rendu de cette réunion, ce bien, comprenant 8 logements et 2 locaux commerciaux, appartenait à la mairie de La Rivière de Mansac et avait fait l'objet d'un bail emphytéotique administratif à la société VAUBAN INVESTISSEMENT.

Cette proposition a été adoptée par le conseil d'administration sans que soit mentionné le prix d'acquisition. Dans l'exposé des motifs, il a été précisé aux administrateurs que des négociations étaient en cours avec le vendeur. Les membres du conseil d'administration ont autorisé le directeur général à signer le compromis de vente, dès lors que le prix serait compatible avec l'équilibre d'opération de l'office. Suite à cela, des négociations ont été engagées entre M. ROUSSELIE et le dirigeant de VAUBAN INVESTISSEMENT, mais sans que la vente ne se concrétise.

Il ressort que les deux intéressés ont été dirigeants au sein de mêmes sociétés, avant, pendant et après ces négociations. Ils l'ont été notamment au sein de la société AT INGENIERIE et du GROUPE ATI (BODACC n° 102 B du 13 juin 2008 et n° 104 B du 17 juin 2008) et de l'entreprise SCD3R (BODACC n° 159 A du 22 août 2006) avant que M. ROUSSELIE ne devienne directeur général de Brive Habitat. Au moment où intervenaient les démarches relatives à l'acquisition de la résidence

Vauban, ils étaient associés au sein de la SCI BR² et de la SCD3R et intervenaient tous les deux dans les activités de la filiale ARIA INGENIERIE d'AT INGENIERIE, comme en témoignent les annonces légales publiées au BODACC n° 102 B du vendredi 13 juin 2008 et n° 155 B du 11 août 2011 ainsi que les statuts de la société SCD3R. Le BODACC n° 160 B du 21 août 2012 montre, par ailleurs, que le gérant de VAUBAN INVESTISSEMENT était à cette date associé de la société LES HAUTS DE FEYTIAT.

Il apparaît à la lecture du procès-verbal du conseil d'administration que les administrateurs n'ignoraient pas l'existence de liens entre le directeur général et les responsables de VAUBAN INVESTISSEMENT. Le conseil a demandé à ce que la capacité de M. ROUSSELIE à signer cette vente soit vérifiée et, qu'au besoin, la délibération d'autorisation de signature au directeur général soit modifiée.

Cette opération d'acquisition n'a finalement pas été conclue.

➤ Relations avec LUC MAGISTRY DEVELOPPEMENT :

Entre décembre 2011 et mai 2014, LUC MAGISTRY DEVELOPPEMENT, entreprise individuelle basée en Ile-de-France, a facturé un total de 100 260 € à Brive Habitat. Ce prestataire est notamment intervenu pour l'OPH dans le cadre de la création de l'association Régie de Brive (environ 30 000 € TTC) et de la création d'une SCIAPP (environ 36 000 € TTC). Les éléments se rapportant à ces prestations sont détaillés en 5.4.4 de ce rapport.

Or, il apparaît, à la lecture du BODACC n° 141 A du 22 juillet 2011, que cet entrepreneur était un associé de la société civile de construction vente (SCCV) DES BALCONS DE LAGNY, dont M. ROUSSELIE était co-gérant jusqu'au 1^{er} octobre 2011 et dont la société VAUBAN PROMOTION était également actionnaire lors de sa constitution, avant qu'il n'en reprenne les parts en avril 2012. M. ROUSSELIE comme M. MAGISTRY indiquent que cette SCCV n'a pas eu d'activités.

Lors de la réunion du conseil d'administration du 25 février 2015, son président, M. TRONCHE, a indiqué que le conseil n'avait pas été informé de l'attribution de chacune de ces études. La consultation des procès-verbaux de cette instance entre 2011 et 2014 corrobore cette affirmation. Selon le procès-verbal de la réunion du 25 février 2015, M. ROUSSELIE a reconnu devant le conseil d'administration un défaut de mise en concurrence pour deux études confiées à ce cabinet : l'une, selon lui, représentant un montant de 12 000 € et l'autre de 14 000 €. L'examen des pièces comptables montre que plusieurs lettres de mission et factures se rapportant à ces études ont été signées par le directeur général¹⁸, en dépit des liens ayant pourtant été les siens avec le gérant de cette société (voir 5.4.4).

➤ Relations avec la société A DOMICILE CORREZE :

Entre avril 2012 et décembre 2014, Brive Habitat a réglé à l'association A DOMICILE CORREZE des prestations pour un montant cumulé de 49 154,23 €. Cette association intervenant dans le champ de l'action sociale, a eu pour activité l'aide à domicile aux personnes âgées et personnes handicapées. Ces éléments se rapportant à ces prestations sont détaillés en 5.4.5 de ce rapport.

M. ROUSSELIE était, avant de prendre la tête de l'OPH, président de cette association, une fonction qu'il a continué d'exercer par la suite, comme en atteste notamment un article de presse du journal *La Montagne* paru en date du 29 juin 2012. Cette structure a été placée en redressement judiciaire en mars 2009 puis en liquidation en janvier 2013.

¹⁸ Sur les 24 mandats recensés par la chambre concernant des prestations acquittées par l'OPH entre 2011 et 2014 à la société LUC MAGISTRY DEVELOPPEMENT, l'office n'a été en capacité d'en produire que 10, accompagnés de huit factures dont deux portent la signature de M. ROUSSELIE (voir tableau n°87).

Lors de l'entretien de fin de contrôle, M. ROUSSELIE a indiqué avoir démissionné de son poste de président d'A DOMICILE CORREZE moins d'un an après sa nomination en tant que directeur général de Brive Habitat, sans apporter à la chambre de pièces probantes permettant d'en attester.

Au-delà de ce point, la consultation des procès-verbaux du conseil d'administration de l'OPH sur la période examinée n'a pas permis de constater que cette instance a été consultée dans le cadre de l'attribution de ces marchés, concernant pourtant une association dans laquelle M. ROUSSELIE exerçait ou avait exercé peu de temps auparavant des responsabilités.

5.4 DES IRREGULARITES IMPORTANTES AU REGARD DU DROIT DE LA COMMANDE PUBLIQUE

5.4.1 Des irrégularités pointées par la MIILOS concernant les marchés de maintenance

Dans son rapport d'avril 2012, la MIILOS indiquait que l'examen des factures réglées par l'office à des prestataires non titulaires d'un marché révélait un non-respect des règles en matière de marchés publics. Les auteurs du rapport relevaient « *hormis pour les remises en état intérieur des logements, l'absence jusqu'à début 2011 de mise en concurrence pour les fournisseurs en matière de maintenance du parc.* » Ils ajoutaient que « *L'examen des mandatements par nature de dépense de maintenance depuis 2009 (plomberie, électricité, petits dépannages) a mis en évidence des règlements hors procédure allant jusqu'à 57 k€ en 2009, 56 k€ en 2010 et 40,6 k€ en 2011 (situation fin juillet).* »

Pour mémoire, les organismes publics et privés du secteur HLM, ainsi que les sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux, sont soumis aux règles de la commande publique, conformément à l'article L. 421-26 du CCH.

Ce régime juridique a été assoupli suite à l'adoption de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (dite loi « Warsmann »). Jusque-là soumis expressément au code des marchés publics, l'article 132 de cette loi soumet ces entités à l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. Les OPH peuvent toutefois, sur option, décider de faire application du code des marchés publics. Tel n'est pas le cas de l'office qui, par délibération du 28 juillet 2011, a confirmé son souhait de se conformer aux dispositions de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005.

Les principes fondamentaux du droit de la commande publique (liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement entre les candidats, transparence des procédures) s'appliquent aux marchés soumis à l'ordonnance du 6 juin 2005 (art. 6), y compris en dessous du seuil des procédures formalisées. Les marchés relatifs à la commercialisation ou à la gestion de logements doivent faire l'objet de mesures de publicité et de mise en concurrence préalables.

Dans le cadre du présent contrôle, la chambre a elle aussi constaté une absence de marchés pour la maintenance du patrimoine (électricité, plomberie, maçonnerie, menuiseries, etc.) avant le premier trimestre 2012. Il s'avère que suite au rapport de la MIILOS, un avis d'appel public à la concurrence a été diffusé le 5 décembre 2011 pour des marchés à bons de commande pour la maintenance des résidences du patrimoine comprenant quinze lots, soit autant de corps d'état (plomberie, maçonnerie, menuiserie, électricité, etc.).

Il résulte de cette absence de marché de maintenance jusqu'en 2012 que l'office n'a alors pas respecté les principes fondamentaux du droit de la commande publique qu'elle était pourtant tenue de satisfaire, en vertu du code des marchés publics puis de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005.

5.4.2 *Les procédures de passation définies en interne sont régulières mais elles gagneraient à être davantage diffusées et explicitées*

L'OPH n'a produit que deux documents succincts rendant compte de l'organisation de l'office en matière de passation de marchés : une note de procédure de deux pages et un tableau d'une page sur la mise en œuvre de l'ordonnance du 6 juin 2005.

Ce dernier document rend compte notamment des procédures librement choisies par l'office. Il s'appuie sur des seuils fixés par l'organisme :

- moins de 4 000 € : marché de gré à gré ;
- de 4 000 € à 20 000 € (fournitures et services) et de 4 000 € à 90 000 € (travaux) : marché de gré à gré ; demande de trois devis et production d'un rapport d'analyse des offres mais uniquement pour les marchés de travaux ;
- de 20 000 € à 90 000 € (fournitures et services) : marché à procédure adaptée avec demande de trois devis et production d'un rapport d'analyse des offres ;
- de 90 000 € à 207 000 € (fournitures et services / travaux) : marché à procédure adaptée avec publicité sur le site de l'office, rédaction d'un cahier des charges, rapport d'analyse ;
- au-delà de 207 000 € (fournitures et services) et de 5 186 000 € (travaux) : marchés à procédure formalisée avec ouverture des offres en commission d'appel d'offres

Il apparaît que cette procédure prévoit bien que les marchés dont le montant est inférieur aux seuils des procédures formalisées font l'objet de mesures de publicité et de mise en concurrence et respectent ainsi les principes fondamentaux de la commande publique.

Pour les marchés de travaux, la mise en concurrence est favorisée dès 4 000 € avec la demande de trois devis. La publicité doit être appropriée aux caractéristiques du marché et notamment à son objet et son montant. La chambre estime que pour un bon niveau d'information des opérateurs économiques, une meilleure mise en concurrence et *in fine* une plus grande diversité d'offres, le seuil de 90 000 € à partir duquel il est procédé à une publicité sur le site internet de l'office pourrait être abaissé.

S'agissant des marchés de fournitures et de services, il est étonnant de constater que l'obligation de demander trois devis n'est prévue qu'à partir d'un marché de plus de 20 000 €, soit un seuil supérieur à celui fixé pour des marchés de travaux (4 000 €). La chambre estime que l'office devrait harmoniser les deux procédures en retenant un seuil identique et inférieur à 20 000 €.

En matière de signature des marchés, la procédure adoptée en interne prévoit que le directeur général signe tous les engagements de dépenses de plus de 4 000 € TTC (en dessous ce sont les délégataires : responsables d'agences, chargés de maintenance...). Pour les marchés formalisés une commission d'appel d'offres (CAO) a été institutionnalisée. Cette pratique est conforme à l'article R.421-18 du CCH qui dispose que le directeur général préside la CAO, ce qui *de facto* pose le principe de l'existence de cette commission dans les OPH. Entre 2009 et 2015, cette CAO a tenu entre 5 et 9 réunions. Elle est actuellement composée de cinq membres.

Le faible formalisme et effort de pédagogie auprès des agents de l'office dans le domaine de la commande publique a pu contribuer à certains des errements constatés. En réponse aux observations provisoires, M. ROUSSELIE explique ce faible formalisme par un plan de charge important lié, d'une part, à un important retard accumulé et à la mobilisation induite par l'opération ANRU, d'autre part.

Dans son rapport provisoire, la chambre estimait qu'il serait opportun que l'OPH apporte une solution en éditant et diffusant en 2018 un guide de la commande publique au sein de l'office à l'attention de l'ensemble des collaborateurs de la structure. Elle indiquait que ce document pourrait se donner pour

ambition de formaliser toute l'organisation de la chaîne des achats en précisant davantage les enjeux et risques encourus, les aspects relatifs aux procédures et à l'appréciation des seuils, le fonctionnement de la commission des marchés, les mesures attendues en matière de publicité, les modalités de sélection des offres, les attributions et relations entre services, les dispositifs de contrôle interne, etc. Elle ajoutait que ce guide pourrait comporter aussi les principaux textes juridiques applicables et proposer des modèles de lettres (notification, consultation, rejet, etc.) et rapports d'analyse des offres.

En réponse aux observations provisoires, l'office a justifié avoir mis en œuvre cette recommandation en produisant son guide de la commande publique, présenté aux agents en juillet 2018, ainsi que des modèles de lettres et documents contractuels.

En outre, il est apparu que les dispositifs de contrôle interne en matière de marchés étaient à la fois peu développés et directement exercés par le service marchés, ce qui ne permet pas un bon niveau de contrôle.

Par ailleurs, confier le contrôle interne au service en charge de la mise en œuvre exhaustive d'un marché paraît peu efficient, d'autant plus que les risques juridiques sont nombreux et importants : mauvaise définition ou sous-évaluation des besoins, non-respect de la procédure de passation des marchés, engagements non retracés en comptabilité ou retracés de manière erronée, absence de contrôle du service fait, etc. Le principe d'une stricte séparation des tâches paraît préférable pour qu'une même personne ne soit pas à la fois chargée d'une action et du contrôle de son exécution.

La chambre recommande, par conséquent, à l'office de renforcer en ce sens ses procédures de contrôle interne. Un contrôle interne sur la base d'échantillons pourrait notamment être opéré par une personne ou une équipe directement rattachée au directeur général qui vérifierait le respect de la procédure de passation et sa bonne prise en compte en comptabilité. Pour déterminer cet échantillon, il serait intéressant de tenir compte de la récurrence des marchés et des enjeux financiers en présence. En réponse, l'office indique avoir, à ce stade, renforcé son contrôle interne en déployant un nouveau logiciel capable d'opérer diverses vérifications relatives aux montants.

5.4.3 Plusieurs marchés passés en l'absence de mise en concurrence et de publicité

5.4.3.1 Un marché de diagnostic amiante confié irrégulièrement de gré à gré

Des travaux d'expertise (diagnostics technique amiante, diagnostic amiante parties privatives et diagnostics avant travaux) ont été accomplis pour l'office par la société ADEXPERT DIAGNOSTIC pour un montant cumulé de 130 517 € TTC, somme acquittée par l'OPH entre avril 2014 et mai 2015.

Les responsables actuels de l'office ont indiqué que ces travaux d'expertise ont été attribués de gré à gré. Un point de vue que ne partage pas l'ancien directeur de la gestion locative immobilière, sans que ce dernier ne joigne à sa réponse de pièces probantes permettant d'établir la réalité d'une mise en concurrence. Il ajoute que les diagnostics amiante confiés initialement à cette entreprise représentaient un montant inférieur à 90 000 € HT et que, dans un second temps, l'office a décidé d'étendre leur périmètre, en l'absence d'avenant et de nouvelle consultation. M. ROUSSELIE précise quant à lui que l'absence de concurrence s'explique par un caractère d'urgence à agir, sans en démontrer cependant l'existence. La chambre n'est pas convaincue par cet argument car elle considère que la réglementation relative à l'amiante¹⁹ est suffisamment antérieure à la période durant laquelle ces diagnostics ont été accomplis pour avoir pu être correctement anticipée par l'OPH au niveau de ses procédures.

¹⁹ Décret n°2011-639 du 3 juin 2011 relatif à la protection de la population contre les risques sanitaires liés à une exposition à l'amiante dans les immeubles bâtis ; décret n°2012-639 du 4 mai 2012 relatif aux risques d'exposition à l'amiante.

Si, compte tenu du montant cumulé de ces travaux, l'office avait règlementairement la possibilité de passer ces marchés selon des modalités qu'il pouvait librement définir et pas obligatoirement sous une forme écrite, il devait toutefois mettre en œuvre des mesures de publicité et de mise en concurrence appropriées aux caractéristiques de ce marché (> 90 000 € HT), afin de respecter les principes fondamentaux de la commande publique. En l'espèce, l'office n'a pas justifié du fait que des mesures de publicité ont été entreprises ni qu'une mise en concurrence a été opérée.

Il est précisé aussi que, contrairement à ce que soutient M. ROUSSELIE en réponse aux observations provisoires, ce seuil n'a pas à être apprécié annuellement ou par procédure mais au regard du besoin à satisfaire sur toute la durée du marché, ce qui conduit à considérer la valeur globale des travaux. En effet, selon les dispositions alors en vigueur de l'article 11 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics : *« En ce qui concerne les travaux, sont prises en compte la valeur globale des travaux se rapportant à une opération portant sur un ou plusieurs ouvrages ainsi que la valeur des fournitures nécessaires à leur réalisation que le pouvoir adjudicateur met à disposition de l'opérateur. Il y a opération de travaux lorsque le pouvoir adjudicateur prend la décision de mettre en œuvre, dans une période de temps et un périmètre limités, un ensemble de travaux caractérisé par son unité fonctionnelle, technique ou économique ».*

De plus, il apparaît que les règles de procédure interne de passation n'ont pas été respectées puisque pour des marchés de travaux de plus de 90 000 €, il était prévu le recours à une procédure adaptée comprenant une formalisation par écrit (cahier de charges, acte d'engagement, etc.), une publicité sur le site de l'office, l'établissement d'un rapport d'analyse des offres et la signature de l'acte d'engagement par le directeur général.

5.4.3.2 Entre 2012 et 2013, l'office a régulièrement eu recours aux services d'une entreprise pour des travaux de maintenance électrique, alors qu'un marché conclu avec une autre société couvrirait ce type de besoin

Lors du conseil d'administration du 25 février 2015, le président de l'office a précisé qu'au cours des exercices 2013 et 2014 de nombreux mandats ont été payés en faveur de l'entreprise BRIVE ELECTRICITE, suite à des interventions de maintenance du patrimoine électrique, alors que l'OPH disposait d'un marché couvrant de tels besoins conclu avec une autre société (SOBEL). En réponse, le directeur général a précisé que ces mandats ne concernaient pas des opérations de maintenance mais des travaux de mise en conformité des bâtiments pour l'accessibilité des personnes à mobilité réduite.

Dans le cadre de l'instruction, l'ensemble des marchés de travaux passés avec ces deux entreprises ont été répertoriés. Ils sont décrits dans les tableaux suivants.

S'agissant de l'entreprise SOBEL, l'office disposait notamment d'un marché intitulé « Maintenance du patrimoine de l'OPH », référencé 05/2012 du 9 février 2012, pour un montant maximum de 1 796 000 €. Comportant 15 lots, ce marché incluait un lot 1 « Electricité, télévision, interphonie, blocs de secours » passé avec la société SOBEL pour un montant maximum de 160 000 €. La durée d'exécution de ce marché courait du 1^{er} février 2012 au 31 décembre 2013. La société BRIVE ELECTRICITE avait déposé une offre mais n'avait pas été retenue (classée 2^{ème}).

Tableau n°79 : Marchés passés avec la société SOBEL entre 2010 et 2015

Date de signature	Numéro	Type	Nature	Localisation	Lot	Montant HT max	Durée
07/01/2011	01/2011	Marché de travaux	Travaux de mise en conformité des installations de télévision et réception TNT	Parc de l'OPH	Lot 1	62 344,32 €	4 mois
08/02/2011	15/2011	Marché de travaux	Construction de 16 maisons	43 Avenue du 18 Juin à Brive	Lot 12	69 618,21 €	
25/01/2012	05/2012	Marché de travaux	Maintenance du patrimoine	Parc de l'OPH	Lot 1 (Electricité, télévision, téléphonie, etc)	160 000,00 €	01/02/2012 au 31/12/2013
03/05/2013	12/2013	Marché de travaux	Mise en sécurité électrique des logements	Immeubles Place des arcades / Bd Roger Combes	Lot 1	31 631,90 €	
15/05/2013	24/2013	Marché de travaux	Construction d'un immeuble de 17 logements	l'lot Zola, Avenue E. Zola	Lot 12	98 971,94 €	

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

Au cours de la période 2010-2015, l'office a passé plusieurs marchés de travaux comprenant des lots attribués à la société BRIVE ELECTRICITE. Il apparaît notamment que le marché de travaux 41/2013 « Maintenance des résidences du patrimoine », signé le 12 décembre 2013, comprenait un lot 1 de 960 000 € passé avec BRIVE ELECTRICITE. Ce marché a été signé pour une durée d'un an, à compter du 2 janvier 2014 avec possibilité de reconduction expresse de trois ans.

Tableau n°80 : Marchés passés avec la société BRIVE ELECTRICITE entre 2010 et 2015

Date de signature	Numéro	Type	Nature	Localisation	Lot	Montant HT max	Durée
22/12/2011	50/2011	Marché de travaux	Modifications-améliorations-installations-mise en service de contrôle d'accès des résidences du patrimoine	Quartiers Tujac, Chapeliès/Rivet		205 741,00 €	4 mois
02/01/2013	05/2013	Marché de travaux	Amélioration d'un immeuble de 32 logements	rue Philippe Lalande à Brive	lots 1 et 5	94 080,36 €	
24/07/2013	29/2013	Marché de travaux	Acquisition d'un immeuble de 7 logements	3 Rue Henri Aupert à Brive	Lot 6	44 937,60 €	
12/12/2013	41/2013	Marché de travaux	Maintenance des résidences du patrimoine de Brive Habitat		Lot 1 (Electricité, télévision, téléphonie)	240 000,00 €	2014 (reconductible)
08/10/2015	12/2015	Marché de travaux	Réfection- reconstruction et mise en accessibilité d'un immeuble	rue Charles Teyssier	Lot 9	68 825,04 €	

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

Il en résulte donc qu'en 2012 et 2013 l'office n'était pas en marché avec BRIVE ELECTRICITE pour des opérations de maintenance électrique dans son parc, ce que la société concernée confirme en réponse à un extrait des observations.

Or, la consultation de la liste des mandats émis en 2012-2013 concernant le tiers BRIVE ELECTRICITE révèle qu'un peu plus de 200 mandats ont concerné des interventions électriques réalisées par cette société au sein d'immeubles non localisés rues Philippe Lalande, Henri Aupert et Charles Teyssier. Les interventions réalisées dans des immeubles localisés dans ces trois rues n'ont pas été comptabilisées car elles se rapportent à des marchés spécifiques (voir tableau).

Les travaux retenus dans le périmètre d'analyse ont consisté le plus souvent en des travaux électriques de type éclairage de parties communes ou réparation/remplacement d'interphones. Leurs montants cumulés ont été estimés par la chambre à 365 686,54 € TTC pour les seuls mandats émis en 2012 et 209 546,03 € TTC pour ceux émis en 2013, soit un total en deux ans de 575 232,57 € TTC.

Au cours de cette même période 2012-2013, 250 mandats environ ont été émis au profit de l'entreprise SOBEL, mis à part ceux se rapportant au marché spécifique de construction de maisons au 43 avenue du 18 Juin à Brive. Ces mandats ont représenté des montants cumulés de 136 052,53 € TTC en 2012 et 60 615,71 € TTC en 2013, soit un total de 196 668,24 € TTC en deux ans.

Les mandats évoqués concernant BRIVE ELECTRICITE ne peuvent *a priori* être rattachés à un marché conclu par écrit avec cette société, l'office n'ayant souscrit avec elle un marché écrit de maintenance électrique qu'à compter du mois de janvier 2014. Les responsables actuels de l'office ont estimé lors de l'instruction que ces travaux ont été réalisés en l'absence de marché passé sous forme écrite, sans mise en concurrence ni publicité préalables. Ces travaux ont été accomplis sur la base de devis, comme le précise la société en réponse à l'extrait.

Certes, compte tenu du montant cumulé de ces travaux, l'ordonnateur avait la possibilité de passer ces marchés selon des modalités qu'il pouvait librement définir²⁰. Ils pouvaient ne pas être opérés par écrit conformément à l'article 12 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2015²¹. Néanmoins, en vertu de l'ordonnance de 2005 et conformément aux grands principes de la commande publique, l'office devait mettre en œuvre des mesures de publicité et de mise en concurrence. Ces dernières devaient être appropriées aux caractéristiques du marché et notamment à son objet et son montant. Dans ce cadre, l'office se devait de s'assurer que les mesures de publicité retenues puissent permettre aux opérateurs économiques potentiels d'être informés pour garantir une diversité d'offres suffisante et une réelle mise en concurrence. En n'opérant ni mise en concurrence ni mesure de publicité avant de confier la réalisation de ces travaux de maintenance, l'office n'a pas respecté les grands principes de la commande publique.

De plus, les règles de procédure interne de passation n'ont pas été respectées puisque pour des marchés de travaux de plus de 4 000 € il était prévu l'obtention de trois devis et pour ceux supérieurs à 90 000 € une formalisation par écrit, la rédaction d'un cahier de charges et la mise en ligne d'une publicité sur le site de l'office. Compte tenu de l'homogénéité des travaux accomplis sur cette période de deux ans, ce seuil de 90 000 € a été dépassé. Dès lors, le choix d'un marché à procédure adaptée, assorti d'une publicité dans un journal d'annonces légales et du jugement des offres en commission MAPA paraissait s'imposer au regard des procédures internes.

Sur le plan financier, il est vraisemblable que cette absence de marché écrit et le caractère dissocié de ces interventions a privé l'OPH de la possibilité d'obtenir des tarifs aussi avantageux que dans le

²⁰ Art. 10 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005.

²¹ Pour les travaux, le seuil imposant une forme écrite a été fixé à 5 000 000 euros HT et, pour les marchés de fournitures et de services, à 200 000 euros HT. Soit des seuils très différents de ceux fixés dans le code des marchés publics.

cadre d'un marché écrit. En réponse, la société Brive Electricité indique que l'office a pu bénéficier de tarifs préférentiels accordés par un fabricant, sans toutefois le démontrer.

Sur le plan juridique, il apparaît surtout que l'office disposait sur la période concernée d'un marché conclu avec la société SOBEL qui *a priori* permettait la réalisation de ces interventions électriques. Le droit d'exclusivité du titulaire du marché n'a donc pas été respecté. Au final, il apparaît que pour la réalisation de ces opérations de maintenance électrique entre 2012 et 2013, l'office a davantage fait travailler le candidat évincé (575 232,57 € TTC) que le prestataire avec lequel il avait conclu un marché (196 668,24 € TTC). Sans que cela ne remette en cause cette irrégularité, la chambre observe aussi qu' *in fine* le maximum fixé pour le marché de maintenance conclu avec l'entreprise SOBEL (160 000 €) a été dépassé sans qu'aucun avenant ne soit pris.

Interrogé à ce propos, la direction actuelle de l'office reconnaît que cette situation est irrégulière. Elle pense qu'il s'agit vraisemblablement d'une méconnaissance en interne du cadre juridique des marchés publics et que, confronté à des besoins à la fois répétitifs et urgents, et disposant d'un marché dont les contours ne couvraient pas forcément précisément l'ensemble de ses besoins, l'OPH a multiplié les demandes d'intervention auprès de BRIVE ELECTRICITE. Sur le plan de la technicité, l'ordonnateur a précisé que les accords-cadres n'étaient pas connus en interne. Il est vrai que ce type de contrat aurait pu permettre, comparativement au marché à bons de commande conclu, davantage de souplesse pour ajuster la réponse aux besoins. Ainsi, l'office aurait pu bénéficier d'une grande réactivité des prestataires au moment de l'apparition des besoins. De plus, il est à noter que les accords-cadres offrent la possibilité de ne pas définir, à l'avance, l'ensemble des conditions d'exécution du contrat et de pouvoir mettre en concurrence les titulaires de l'accord-cadre afin de bénéficier, tout au long de l'accord-cadre, de la meilleure qualité au meilleur prix.

Enfin, lors de l'instruction, les responsables de l'office ont indiqué que le marché de maintenance électrique des résidences du parc conclu en décembre 2013 avec BRIVE ELECTRICITE pour une durée d'un an renouvelable, à compter du 2 janvier 2014 a fait l'objet d'un dépassement. Le lot 1 du marché global de maintenance attribué à cette entreprise comportait un montant minimum de 60 000 € et maximum de 240 000 € HT. Or, l'office a indiqué que le montant total des engagements opérés en 2014 avait représenté 393 666,19 € TTC, soit 37 % de plus que le montant maximum, mais que seuls 77 292,49 € TTC ont été rattachés au marché. Il n'a pas été produit d'éléments montrant que ce marché aurait donné lieu à un avenant en modifiant le montant maximum. La consultation de la liste des mandats concernant cette entreprise tend à confirmer l'ordre de grandeur de ces engagements et le probable dépassement du montant maximum du lot 1 de ce marché.

5.4.4 Plusieurs études confiées sans mise en concurrence à une société de conseil juridique

L'office a commandé entre 2011 et 2013 à l'entreprise individuelle LUC MAGISTRY DEVELOPPEMENT huit études juridiques, récapitulées dans le tableau suivant. Dans le cadre de l'instruction, l'office n'a pas été en mesure de transmettre l'ensemble des factures et mandats se rapportant à ces missions (sur les 24 mandats recensés 10 ont été produits accompagnés de huit factures, pour les autres l'indication « NC » est indiquée dans le tableau ci-après). Malgré cela, la consultation de la liste des mandats concernant ce tiers permet de disposer d'un récapitulatif et montre que les prestations payées entre décembre 2011 et 2014 à cette société de conseil ont représenté un montant total cumulé de 100 260 € TTC.

Le rapprochement entre l'extrait de tiers et les lettres de mission conduit à s'étonner de l'absence de concordance entre les prestations réglées et celles fixées par contrat :

- mise en place d'une régie de quartier : montant total réglé de 29 728,80 € TTC alors que la lettre de mission prévoyait 17 300 € HT, soit 20 690,80 € TTC. D'où un écart injustifié de 9 038 € TTC ;
- création d'une SCIAPP (société civile immobilière d'accession progressive à la propriété) : montant total réglé de 36 801 € TTC alors que la lettre de mission prévoyait 20 500 € HT (y compris avec l'avenant), soit 24 518 € TTC. D'où un écart injustifié de 12 283 € TTC.

Au total, il a été recensé la conclusion de huit lettres de mission pour la réalisation d'autant de prestations en moins de deux ans d'intervalle. Prises individuellement, six de ces huit études sont d'un montant inférieur au seuil de 20 000 €, défini par l'office dans ses procédures internes pour exiger la production de trois devis. Suite à l'entretien de fin de contrôle, M. ROUSSELIE a justifié de la consultation de quatre autres entreprises pour l'une des deux études dont le montant est le plus élevé, celle relative à la SCIAPP.

La chambre estime que le montant cumulé de ces prestations aurait justifié, pour un bon encadrement de la relation contractuelle et la recherche d'une offre économiquement avantageuse, la conclusion d'un marché à procédure adaptée.

Elle rappelle aussi les dispositions alors en vigueur de l'article 11 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics comme quoi : *« En ce qui concerne les fournitures et les services, pour évaluer le montant des besoins à comparer aux seuils, il est procédé à une estimation de la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. La délimitation d'une catégorie homogène de fournitures ou de services ne doit pas avoir pour effet de soustraire des marchés aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu du présent décret. »* Sous réserve de l'appréciation par la juridiction compétente, le nombre élevé de missions de conseil juridique confié à ce même prestataire entre 2011 et 2013 est susceptible de s'apparenter à un fractionnement artificiel de commandes qui présentaient a priori une certaine homogénéité.

Tableau n°81 : Liste des mandats et missions concernant LUC MAGISTRY DEVELOPPEMENT

Années	N° de mandats (Extrait de tiers)	Montant payé (Extrait de tiers)	Mandats et Factures transmises à la chambre	Objet	Contrat	Montant – Lettre de mission
2013	03473	6 099,60 € TTC	Mandat 6 099,60 € TTC + facture 11/09/2013 ; signée Roussellie	Création d'une SCIAPP (société civile immobilière d'accèsion progressive à la propriété)	Il est fait référence à une lettre de mission du 24 juin 2013 non produite	?
	02521	8 132 € TTC	NC			
2013	04272	2 451,80 € TTC	NC	Suivi du fonctionnement de la régie de quartier	Lettre de mission du 12/09/2013	2 050 € HT
2012	00868	2 093 € TTC	Mandat 2 093 € + facture du 10/03/2012	Expérimentation de location-vente d'appartement dans le secteur HLM	Lettre de mission du 12 mars 2012	3 500 € HT
2012	04359	8 730,80 € TTC	Mandat 8 730,80 € TTC	Mise en place d'une régie de quartier	Lettre de mission en octobre 2012	17 300 € HT
	00815	5 382,00 € TTC	NC			
	04112	3 348,80 € TTC	NC			
	04533	4 903,60 € TTC	NC			
	05129	4 903,60 € TTC	NC			
	00385	2 460,00 € TTC	NC			
2012	01648	9 269 € TTC	Mandat 9 269 € TTC + facture du 17/05/2012	Création d'une entité associative avec projet d'évolution en SCIC	Lettre de mission du 12 mai 2012 Avenant du 10 juin 2013	9 000 € HT + 6 500 € HT par vente d'immeuble + 5 000 € HT suite à avenant
	00189	2 990 € TTC	Mandat 2 990 € TTC + facture du 28/01/2013			
	01575	7 774 € TTC	NC			
	04532	3 588 € TTC	NC			
	00744	7 200 € TTC	NC			
	02522	2 990 € TTC	NC			
	02891	2 990 € TTC	NC			
2012	00867	2 691 € TTC	Mandat 2 691 € + facture du 10/03/2012	Régularisation de la situation administrative et financière avec Avenir Familial	Lettre de mission du 10 mars 2012	4 500 € HT
	00134	1 794 € TTC	NC			
	01655	900 € TTC	NC			
2011	00331	2 093 € TTC	Mandat 2 093 € TTC + facture du 07 janvier 2012 ; signée Roussellie	Etude sur la location-vente en milieu HLM	Lettre de mission du 9 décembre 2011	3 500 € HT
	05711	2 093 € TTC	Mandat 2 093 € TTC + facture du 09 décembre 2011)			
2011	05202	2 691 € TTC	Mandat 2 691 €	Etude de faisabilité et de programmation	Lettre de mission du 9 décembre 2011	2 250 € HT
	06039	2 691 € TTC	Mandat 2 691 € TTC + facture en date du 21/12/2011 ;			

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, à partir des factures, lettres de missions et mandats

Le caractère récurrent et fragmenté de ces études interroge quant au bon respect des principes fondamentaux de la commande publique, en particulier le respect des mesures de publicité et de mise en concurrence qui visent à permettre le libre accès à la commande publique. Certes l'ordonnance de 2005 et le décret du 30 décembre 2005 ne fixent pas un montant à partir duquel il est impératif d'exiger, pour opérer une mise en concurrence, la production de trois devis et fixent, en outre, un

seuil élevé pour l'obligation d'un contrat écrit. Toutefois, s'agissant de la publicité, l'article 10 de cette même ordonnance dispose qu'« *après avoir défini ses besoins, le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice procède à une publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans les conditions et sous réserve des exceptions définies par décret en Conseil d'État* ».

En la matière et dans une logique de parallélisme, il est intéressant de se référer aux dispositions du code des marchés publics qui, dans sa version en vigueur entre le 12 décembre 2011 et le 1^{er} octobre 2015, prévoyait (article 28), que si le besoin est inférieur à 15 000 € HT le pouvoir adjudicateur « *peut décider que le marché sera passé sans publicité, ni mise en concurrence préalables* ». Il est à noter, par ailleurs, qu'une instruction en date du 10 février 2012 de la DGFIP²² relative aux marchés des OPH invite les acheteurs à s'inspirer des conseils relatifs à la publicité des MAPA présentés dans la circulaire relative au guide des bonnes pratiques en matière de marchés publics. Dans le cas de figure d'un marché inférieur au seuil de dispense de procédure (15 000 € HT), ce guide préconise aux acheteurs de « *ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire, lorsqu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin* ».

Ce guide rappelle, par ailleurs, que, conformément à l'article 28 du CMP, pour un besoin compris entre ce seuil de dispense de procédure (15 000 € HT) et 90 000 € HT les pouvoirs adjudicateurs sont libres de définir eux-mêmes les règles de publicité et de mise en concurrence proportionnées à l'objet, aux caractéristiques et au montant du marché, aux conditions dans lesquelles l'achat est réalisé et au degré de concurrence entre les opérateurs économiques potentiellement intéressés.

En contractualisant à huit reprises avec le même prestataire l'office n'a pas suivi les recommandations de ce guide, et ne s'est pas placé dans une situation permettant de justifier qu'il a obtenu une offre économiquement avantageuse et ainsi fait un bon usage des deniers publics.

En réponse à l'objection de l'ancien directeur général selon qui aucun manquement aux règles de droit ne serait constaté, la chambre précise que l'office n'a pas respecté ses propres procédures internes dans le cadre de l'attribution de deux de ces études, confiées sans mise en concurrence préalable malgré un montant unitaire excédant 20 000 €. En outre, les montants réglés au titre de ces deux études ont nettement excédé ceux contractuellement fixés dans les lettres de mission. Plus largement, la chambre estime que compte tenu de la récurrence des besoins, la conclusion d'un marché sous forme écrite pour des prestations de conseil juridique, de type marché à bons de commande par exemple, aurait été de bonne gestion. Enfin, sous réserve de l'appréciation de la juridiction compétente, l'ensemble de ces prestations délivrées entre 2011-2013 est susceptible de s'apparenter à un fractionnement artificiel de commandes présentant *a priori* une certaine homogénéité et qui, compte tenu de leur montant global, paraissait exiger le recours à un marché à procédure adaptée avec rédaction d'un cahier des charges, publicité et mise en concurrence.

Outre ces aspects juridiques, les développements précédents ont montré que M. ROUSSELIE disposait d'intérêts communs avec M. MAGISTRY au sein de la société de promotion immobilière LES BALCONS DE LAGNY. Pour ce motif, le directeur général aurait dû - *a minima* - ne pas signer de tels documents et les soumettre au visa du président de l'office. Plus largement, il eut été de bonne gestion, compte tenu des liens existant entre le directeur et ce consultant, de recueillir l'aval du conseil d'administration avant de contractualiser avec cette entreprise, ce qui n'a pas été le cas.

²² Instruction n°12-007-MO du 10 février 2012.

5.4.5 Les pièces contractuelles et comptables d'un marché ont été visées par une personne ne disposant pas d'une délégation de signature adéquate

L'office a attribué un marché de gré à gré à l'association A DOMICILE CORREZE (devenue ADOM LIMOUSIN) dans le cadre de l'aménagement de logements pour des personnes à mobilité réduite.

Les pièces obtenues lors de l'instruction montrent qu'une convention entre les parties a été conclue le 25 janvier 2012 pour une durée d'un an. Cette convention prévoyait une intervention sur une trentaine de logements pour un montant unitaire de 666 € par logement, soit un total de 20 000 €. L'ordonnateur a indiqué ne pas être en mesure de produire des éléments attestant d'une mise en concurrence, publicité et analyse des offres dans le cadre de ce marché. Suite à l'entretien de fin de contrôle, M. ROUSSELIE a produit des pièces montrant que deux autres entreprises ont été consultées le 19 décembre 2011. Selon l'ancien directeur de la gestion locative, seule l'association A DOMICILE CORREZE aurait répondu.

Les mandats émis entre 2012 et 2015 au profit d'A DOMICILE CORREZE, à savoir 61 574,31 € TTC dont 49 154,23 € sur la seule période courant d'avril 2012 à décembre 2014, ont représenté un montant très nettement supérieur à celui prévu dans la convention. M. ROUSSELIE conteste la réalité de ce dépassement au motif que ces factures ont été acquittées sur plusieurs exercices. La chambre ne partage pas cette interprétation car, comme le précise son article 8, cette convention a été conclue pour une durée d'un an et a concerné l'exercice 2012. Aucune pièce ne permet d'établir que cette convention a été renouvelée ou a donné lieu à la conclusion d'un avenant permettant d'en étendre sa durée ou d'en porter le montant total au-delà de 20 000 €.

La convention et les factures correspondant à ces travaux ont été signées par le directeur de la gestion locative immobilière, lequel ne disposait pas d'une délégation de signature lui permettant de signer des pièces de ce type à hauteur d'un tel montant. De plus, le respect des procédures internes en matière de passation de marché aurait dû conduire à ce que ces pièces comptables soient signées par le directeur général.

Compte tenu des liens qui étaient les siens avec cette association (il en était le président à la date de signature de cette convention et l'est resté au moins jusqu'à l'été 2012), le directeur général a sans doute jugé préférable que l'ensemble des documents (convention, factures) soient signés par l'un de ses collaborateurs. En réponse, l'ancien directeur adjoint indique avoir signé les documents relatifs à ce marché sur la base d'une « délégation verbale », sans savoir que son directeur général était ou avait été (selon la date de signature des pièces) président de cette association.

Dans ce dossier, il eut été de bonne gestion que le conseil d'administration se prononce sur la pertinence de confier ces travaux à cette association et, en cas de décision favorable, que la signature des pièces soit opérée par le président de l'office.

5.4.6 Des marchés inappropriés ou renouvelés avec retard ont occasionné des coûts élevés

5.4.6.1 Des prestations de nettoyage acquittées en 2014, malgré l'internalisation de ces prestations plus d'un an auparavant

Entre 2012 et 2013, une vingtaine d'employés d'immeubles ont été recrutés pour effectuer des prestations d'entretien et de nettoyage dans les immeubles gérés par l'OPHLM. Ceci a été la résultante de la décision d'internalisation, fin 2012, de ces prestations auparavant accomplies par plusieurs entreprises avec lesquelles l'OPH était en marché jusqu'au 31 décembre 2012 dont la société DERICHEBOURG PROPLETE (voir 3.1.2.3.).

Or, en 2014, l'office s'est encore acquitté de prestations de nettoyage à hauteur de 84 834,76 € TTC, au profit de la société DERICHEBOURG PROPLETE. Les éléments recueillis dans le cadre de

l'instruction n'ont pas permis d'attester que ce marché a été passé sous forme écrite ni n'a donné lieu à mise en concurrence et publicité. La chambre s'étonne du fait que des dépenses de nettoyage aient été acquittées plus d'un an après l'internalisation des prestations d'entretien et de nettoyage et observe que les règles en matière de commande publique n'ont pas été respectées.

En réponse, l'ancien directeur général ne conteste pas ces irrégularités. Il met en avant les progrès intervenus en matière de commande publique durant sa gestion et indique que ces prestations de nettoyage ont concerné l'entretien de bâtiments diffus.

5.4.6.2 Le renouvellement tardif de marchés en 2015 a pénalisé l'office

En matière d'entretien des logements, trois marchés de travaux à bons de commande n'ont pas été lancés en début d'année 2015, comme le prévoyait pourtant la délibération du 22 décembre 2014 du conseil d'administration. Il s'agit des marchés suivants :

- Peinture / revêtement mural, montant maxi 950 000 euros ;
- Revêtements de sols/ PVC, montant maxi 150 000 euros ;
- Faïence / carrelage montant maxi 33 000 euros.

Ces marchés ont été lancés au mois de juillet 2015 et attribués en septembre 2015, soit avec près de six mois de retard. Les responsables actuels de l'office ont estimé par écrit que ces retards ont impacté négativement le niveau de vacance et obligé Brive Habitat à faire appel à des intérimaires pour conduire des travaux de cette nature.

Par ailleurs, il apparaît qu'au cours de cette même année 2015 plusieurs marchés relatifs à la maintenance des logements (ascenseurs, extincteurs, désenfumage, ventilation, compteurs eau...) ont été conclus tardivement. Cette dizaine de marchés, dont le montant cumulé avoisine les 500 000 € HT, aurait dû être lancée au dernier trimestre 2014 pour une mise en service en début d'année. Or, ces marchés n'ont été préparés qu'à partir du mois de juillet 2015. C'est dans le cadre de la délibération du 05 novembre 2015 que le conseil d'administration a autorisé le lancement de l'appel d'offres, ce qui a eu pour effet une attribution des lots n'intervenant qu'en février 2016 (commission d'appel d'offres du 08 février 2016).

Là aussi, le retard qui a été pris dans le contexte certes particulier du renouvellement des instances dirigeantes a impacté négativement le niveau de la vacance et par là même la capacité de l'organisme à rétablir ses comptes.

ANNEXES

Annexe n°1 : Comptes de produits mouvementés à la fois au débit et au crédit

Comptes de produits	2012		2013		2014		2015	
	D	C	D	C	D	C	D	C
7031 Charges et prestations communes	99 946,43	1 396 042,38	147 896,56	1 429 330,54	306 538,35	1 447 576,11	297 534,16	1 439 266,24
7032 Impôts –taxes locatives et droits	1 497,61	432 381,32	1 750,61	442 051,00	1 862,92	450 001,31	648,3	444 768,55
7033 Fournitures individuelles	223 893,22	1 652 373,52	162 140,87	1 669 418,71	139 160,76	1 718 276,77	176 076,19	1 769 279,86
7035 Réparations locatives	147 196,79	282 596,86	2 556,08	124 316,94	2 536,16	135 220,26	1 567,47	136 975,89
7042 Supplément de loyer	56 742,93	81 838,33	48 813,37	82 091,34	92 364,57	127 352,27	79 672,10	134 431,21
7043 Loyers des logements conventionnés	17 904,09	11 453 804,58	14 410,19	12 070 837,24	26 919,09	12 254 054,26	17 466,82	12 275 363,67
7044 Loyers commerciaux	24 562,10	440 516,97	490,00	346 868,53	7 867,09	358 903,06	15 907,82	370 980,83
7045 Garages et parkings	5 018,54	568 444,67	624,58	576 910,53	987,67	585 361,15	762,21	586 245,54
7046 Résidences étudiants–foyers résid social	33 274,00	972 123,64					1 583,68	860 451,76
70471 Loyers des logements en location–access			634,61	532,25				
7048 Autres	2 484,67	279 242,05	1 539,42	266 349,77	666,33	420 715,77	1 496,72	477 921,10
7221 Immeubles de rapport (couts internes)			90 413,14	426 621,14				
7714 Recouvt sur créances admises en nv	285,5	24 372,78	36,09	26 771,38	1 438,77	25 399,85		
77181 Pénalités suppléments loyers solidarité			55,52	13 897,36	307,34	108 770,82	3 182,50	89 623,34
7784 Indemnités d assurances	7 359,00	58 312,33			445 803,81	850 526,35		
7788 Produits exceptionnels divers							0,68	77 771,00
78174 Créances			36 759,16	160 803,41				
781741 Locataires							52,46	114 481,73
7963 Int compensateurs	9 670,29	19 340,58						
TOTAL PRODUITS	629 835,17	17 661 390,01	508 120,20	17 636 800,14	1 026 452,86	18 482 157,98	595 951,11	18 777 560,72

Source : balance comptable

Annexe n° 2 : comptes de charges mouvementés à la fois au débit et au crédit

Comptes de charges	2012		2013		2014		2015	
	D	C	D	C	D	C	D	C
602222 Produits d'entretien - part récup			33 977,26	328,92	32 098,54	1 429,12	27 627,06	5 254,97
602231 Fournitures atelier magasin non récup	209 516,82	16 436,34	95 298,79	257,62	138 429,03	6 623,59	101 304,87	5 210,97
606111 Electricité –part non récup	15 262,34	2 942,48	31 901,68	4 016,60	23 741,28	130,09	24 796,63	2 763,14
606112 Electricité –part récup	278 636,09	36 265,65	253 728,95	8 757,18	260 206,87	3 357,74	242 147,26	15,18
606121 Eau –part non récup	5 450,05	2 044,03	3 481,29	231,91	3 524,22	1 676,05	6 202,60	547,98
606122 Eau –part récup	969 777,15	24 898,32	954 236,16	334,11	1 089 250,37	306 845,81	1 424 310,87	249 844,63
606131 Gaz –part non récup	16 192,45	1 640,70	10 580,57	1 762,72	19 553,51	5 970,38	23 467,83	2 585,05
606132 Gaz –part récup	352 588,82	1 095,80					299 156,30	16 425,05
606151 Carburants lubrifiants part non récup					19 841,32	374,84		
6064 Fournitures administratives					51 360,91	4 572,46	33 000,77	2 081,68
60681 Autres matières et fournitures non récup	146 940,74	5 635,57	144 944,72	17 564,06	61 220,33	5 194,96	61 730,91	3 843,76
60682 Autres matières et fournitures récup			8 471,00	142,56	7 778,04	1 596,71		
61111 Hygiène et sécurité part non récup					21 086,93	130,03		
61112 Hygiène et sécurité –part récup	18 202,80	4 766,19					14 109,97	3 786,23
61121 Espaces verts - part non récup							1 763,71	1 639,35
61122 Espaces verts - part récup					30 657,63	8 740,02	13 693,20	1 557,60
61131 Chauffage - part non récup							691,04	237,94
61132 Chauffage part récup							20 095,71	4 901,38
61141 Nettoyage - part non récup					41 482,20	439,33	52 784,97	2 981,20
61142 Nettoyage - part récup					185 565,68	30 031,20	62 528,50	7 087,68
61161 Sous-traitance gale ascenseurs non récup							27 625,72	10 389,40
61162 Sous-traitance gale ascenseurs récup							68 696,51	21 229,06
61181 Divers part non récup					141 406,39	5 197,95	189 636,71	59 362,62
61182 Divers part récup							513 813,01	189 282,82
61351 Locations mobilières, part non récupérab					17 148,86	347,32	23 594,85	364,32
61352 Locations mobilières, part récupérable					3 686,70	2 067,30		
61511 Entretien réparation courants non récup	576 890,21	6 611,30	371 092,18	4 464,48	424 986,67	37 637,60	470 114,42	62 584,97
61512 Entretien réparation courants récup	86 514,79	342,01			46 878,95	2 779,85	33 272,92	15 036,12
61521 Dépenses gros entretien	735 275,65	9 659,60	592 142,51	1 069,51	880 058,81	171 460,24	521 039,64	88 330,31
61522 Dép gros entretretien biens immob							40 177,99	4 396,29
6156 Maintenance					198 910,58	11 006,16	168 673,29	29 409,25
6161 Multirisques	210 751,68	12 835,94	211 090,38	8 058,84	213 747,60	8 036,31	211 045,54	53 037,05
617 Etudes et recherches					205 378,35	29 642,42	150 332,39	40 114,80
6181 Documentation			16 867,39	249,00	19 921,75	849,47		
62111 Personnel intérimaire, part non récupéra							417 240,96	241 944,82
6226 Autres honoraires					342 777,22	20 246,50	220 783,00	118 263,00
6227 Frais d'actes et de contentieux			65 251,55	84,04	186 095,10	8 265,94	96 663,52	1 632,50
6228 Divers					261 194,14	122 865,54	46 647,23	46 647,23

Comptes de charges	2012		2013		2014		2015	
	D	C	D	C	D	C	D	C
623 Publicité publications relations publ							27 821,41	950,64
6256 Missions					22 006,50	692,43	13 516,35	269,85
626 Frais postaux frais télécommunications					125 845,54	1 230,98	188 762,49	27 603,80
627 Services bancaires et assimilés			77 269,76	62 528,27				
6281 Concours divers -cotisations			94 186,84	19 796,00	96 121,36	26 262,23	102 541,70	15 140,00
62852 Services comptables							212,99	212,99
6288 Autres prestations diverses							2 678,43	2 378,43
63111 Taxes sur les salaires –part non récup	159 568,12	22 678,30	165 030,80	34 300,83	171 499,00	38 267,00	165 318,00	39 946,00
63331 Particip employ à format cont nonrécup					52 423,09	14 573,51	52 319,26	3 524,30
63361 Cotisation au cnfpt part non récup	28 190,52	12 389,43	19 533,47	7 034,78	19 122,07	3 085,00	17 634,03	4 261,00
63512 Taxes foncières	1 862 723,61	360 094,00	2 012 662,51	1 128 228,00			2 169 875,14	4 738,00
635132 Aut impôts loc redev ordu mén récup	355 299,00	7 449,93			355 777,00	1 074,00	428 130,00	3 176,00
64111 Salaires et traitements part non récup	1 584 726,09	275 507,29	1 864 235,42	515 197,00	2 051 016,28	640 942,00	1 944 112,95	592 776,40
64121 Congés payés –part non récup			119 927,57	91 535,02	28 392,55	28 392,55	47 257,26	47 257,26
64122 Congés payés –part récup					87 454,29	44 277,76	90 246,91	87 454,29
64131 Primes gratifications non récup			10 375,69	10 403,57				
64141 Indemnités, part non récupérable	327 957,24	368,34					491 970,83	19 463,73
64191 Salaires et traitements non récup	16,57	17 791,96						
64511 Cotisations URSSAF –part non récup	214 386,11	30 013,43	323 835,91	58 257,67	415 068,34	128 085,16	335 969,45	97 880,29
64512 Cotisations URSSAF - part récup							94 760,17	2 904,60
6452 Cotisations aux mutuelles					338 104,37	68 712,00	329 837,47	64 189,00
64521 CotisationsCNRACL non récup	311 690,43	88 907,98	266 881,93	35 692,46				
64531 Cotisations caisses retraite non récup	31 991,47	4 478,71	51 098,84	13 819,10	59 633,93	16 295,73	55 376,10	15 885,21
64532 Cotisations caisses retraite récup							15 418,73	435,88
64581 Cotisations aut orga soc non récup					115 547,17	69 069,42	132 431,71	88 956,92
64711 Instances représentatives non récup	1 267,02	1 267,02						
6475 Medecine du travail, pharmacie					3 931,31	9,30		
64781 Autres –part non récup	105 072,42	39 967,00	117 830,57	46 236,60	133 602,62	50 836,80	135 088,56	46 340,20
6481 Autres charges personnel rémun indem			150,17	2 447,84				
6541 Créances irrécouvrables locataires			163 288,91	39 244,66				
65411 Locataires							114 481,73	52,46
6581 Charges diverses gest courante non récup			28 585,04	6 861,00	17 580,87	2 719,18	29 885,77	4 620,65
6611221 Opér locatives crédit financt définitif			4 735 810,83	1 711 255,40	4 114 577,44	1 618 258,98	3 413 462,73	1 117 646,36
6713 Créances effacées ds cadre proc surendet			116 536,59	12 755,50				
6731 Titres annulés exerci antér (hors 6732)	47 472,92	2 771,46						
6786 Dépenses liées à des sinistres					650 043,30	10 147,29	461 137,77	11 304,12
67888 Autres							1 270,44	758,82
TOTAL CHARGES	8 652 361,11	988 858,78	12 960 305,28	3 842 915,25	13 785 735,01	3 560 446,25	16 470 288,28	3 592 915,55

Source : balance comptable

ANNEXE n°3 : Compte 441 arrêté au 11 décembre 2017

Exercice	Débitéur	Montant initial	Montant RAR	Traitement du reste à recouvrer	Raisons apportées par les services de l'office
2005	?	51 099,13	0,76	En cours d'annulation, sans aucune autre précision	Aucune raison n'est invoquée par les services financiers de l'office
2009	?	30 400,00	6 080,00	Pas de réponse	
2010	?	29 370,00	8 017,57	Annulé Date du mandat : 10/11/2017	Lettre de l'ADEME en date du 30/11/2014 : annulation du solde de la subvention : la mise en place d'une production d'eau chaude sanitaire collective par installation solaire thermique ne fonctionne pas de manière satisfaisante.
2010	?	28 958,00	5 791,60	Annulé Date du mandat : 10/11/2017	Lettre de l'ADEME en date du 20/05/2015 : annulation du solde de la subvention : la mise en place d'une production d'eau chaude sanitaire collective par installation solaire thermique ne fonctionne pas de manière satisfaisante.
2010	ANRU	463 687,06	334,05	En cours d'annulation Date du mandat : 23/11/2017	Lettre de la DDT en date du 22/11/2013 : la somme de 334,05 € est la différence entre la subvention prévisionnelle et la subvention effectivement octroyée. Toutefois, le mandat passé par l'office est de 334,02 € et non de 334,05 €. En conséquence, un mandat complémentaire de 0,03 € devra être passé pour clôturer la ligne.
2010	ANRU	434 200,32	0,89	Annulé Date du mandat : 10/11/2017	Le mandat précise qu'il s'agit d'une modification de la décision de subvention de l'ANRU, mais aucun courrier complémentaire ne vient préciser la raison.
2011	ANRU	100 000,00	85 000,00	En cours d'annulation, sans aucune autre précision	La réponse des services financiers ne justifie pas le montant des restes à recouvrer. Par ailleurs, un courriel adressé au comptable public précise : " <i>Le RIB de l'ANRU afin d'effectuer le remboursement de l'avance de 15 % effectuée, soit 15 000 €, ce qui permettra l'annulation totale du titre</i> ".
2011	ANRU	100 000,00	85 000,00	En cours d'annulation, sans aucune autre précision	La réponse des services financiers ne justifie pas le montant des restes à recouvrer. Par ailleurs, un courriel adressé au comptable public précise : " <i>Le RIB de l'ANRU afin d'effectuer le remboursement de l'avance de 15 % effectuée, soit 15 000 €, ce qui permettra l'annulation totale du titre</i> ".
2011	ANRU	30 377,00	25 820,45		La réponse des services financiers ne rend pas compte des suites d'un rendez-vous en date du 14/11/2017 avec la DDT.
2012	Conseil dép. de la Corrèze	18 368,00	18 368,00	Envoi d'une mise en demeure de payer	Demande de paiement adressée au Conseil départemental par lettre simple du 30/10/2017 et mise en demeure de payer par LRAR distribuée le 30/10/2017, pour un programme mis en service le 31/12/2015.
2012	Conseil dép. de la Corrèze	19 987,00	19 987,00	Envoi d'une mise en demeure de payer	Demande de paiement adressée au Conseil départemental par lettre simple du 30/10/2017 et mise en demeure de payer par LRAR distribuée le 30/10/2017, pour un programme mis en service le 31/12/2015.
2012	Conseil dép. de la Corrèze	28 765,00	28 765,00	Envoi d'une mise en demeure de payer	Demande de paiement adressée au Conseil départemental par lettre simple du 30/10/2017 et mise en demeure de payer par LRAR distribuée le 30/10/2017, pour un programme mis en service le 31/12/2015.
2012	DDT Corrèze	30 016,00	30 016,00	Recouvrée le 5/12/2017	Demande de paiement adressée à la DDT par lettre simple du 13/11/2017 et mise en demeure de payer par LRAR distribuée le 2/11/2017.
2012	ANRU	30 442,71	0,01	Annulé Date du mandat : 10/11/2017	Le mandat précise qu'il s'agit d'une modification de la décision de subvention de l'ANRU, mais aucun courrier complémentaire ne vient préciser la raison.
2013	DDT Corrèze	22 510,00	22 510,00	En cours d'annulation	Aucune demande de versement n'a été effectué car le programme n'a pas encore démarré, bien que l'agrément, valable 4 ans, ait été donné le 5/07/2013, pour 15 logements. Une lettre de renoncement à l'agrément, et donc à la subvention, a été envoyée à la DDT.
2013	DDT Corrèze	63 024,00	63 024,00	Maintien de ce reste à recouvrer	Aucune demande de versement n'a été effectué car le programme n'a pas encore démarré, bien que l'agrément, valable 4 ans et prorogé de 2 ans supplémentaires, ait été donné le 5/07/2013, pour 38 logements. Le maintien de ce reste à recouvrer dépend de la décision de construire (ou pas) les logements autorisés. Une telle décision doit être prise en 2018 par le conseil d'administration de l'office.
2013	DDT Corrèze	31 512,00	31 512,00	En cours d'annulation	Aucune demande de versement n'a été effectué car le programme n'a pas encore démarré, bien que l'agrément, valable 4 ans, ait été donné le 6/12/2013, pour 21 logements. Une lettre de renoncement à l'agrément, et donc à la subvention, a été envoyée à la DDT.

Source : CRC avec les données du comptable public et les pièces justificatives de l'office

Annexe 4 : Tableau estimatif de trésorerie – exercice 2017

	janv-17	févr-17	mars-17	avr-17	mai-17	juin-17	juil-17	août-17	sept-17	oct-17	nov-17	déc-17	Flux de trésorerie At
Solde de trésorerie + livret A	1 816 210,28	2 120 882,21	1 549 905,52	957 242,93	- 1 350 664,34	- 981 766,85	- 879 979,96	- 495 229,80	- 143 244,66	- 693 736,05	- 2 873 148,11	- 2 650 509,64	
Recettes													
APL	530 000,00	530 000,00	530 000,00	530 000,00	530 000,00	530 000,00	530 000,00	530 000,00	530 000,00	530 000,00	530 000,00	530 000,00	6 360 000,00
Quittancement	950 000,00	950 000,00	950 000,00	950 000,00	950 000,00	950 000,00	950 000,00	950 000,00	950 000,00	950 000,00	950 000,00	950 000,00	11 400 000,00
Loyers	1 480 000,00	1 480 000,00	1 480 000,00	1 480 000,00	1 480 000,00	1 480 000,00	1 480 000,00	1 480 000,00	1 480 000,00	1 480 000,00	1 480 000,00	1 480 000,00	17 760 000,00
Dépenses													-
Salaires nets	175 000,00	175 000,00	175 000,00	175 000,00	175 000,00	260 000,00	175 000,00	175 000,00	175 000,00	175 000,00	260 000,00	175 000,00	2 270 000,00
Charges sociales	105 000,00	105 000,00	105 000,00	105 000,00	105 000,00	180 000,00	105 000,00	105 000,00	105 000,00	105 000,00	180 000,00	105 000,00	1 410 000,00
Emprunt	535 044	848 162	1 130 286	429 219	252 415	559 525	252 518	452 660	1 155 137	238 877	402 007	872 386	7 128 235,37
Contrat entretien (maintenance préventive)			83 689				167 377					251 066	502 132,00
Entretien (EDL, Gros entretien, EC)	130 923	130 923	130 923	130 923	130 923	130 923	130 923	130 923	130 923	130 923	130 923	130 923	1 571 080,00
Fournisseur fluide (Achats - frais exploitation)	147 417	147 417	147 417	147 417	147 417	147 417	147 417	147 417	147 417	147 417	147 417	147 417	1 769 000,00
Fournisseur divers	82 015	286 142	82 015	82 015	82 015	82 015	82 015	82 015	82 015	82 015	82 015	82 015	1 188 303,00
Taxe foncière										2 745 180			2 745 180,00
Autres impôts		140 000							200 000		20 000		360 000,00
Total dépenses	1 175 399	1 832 643	1 854 329	1 069 574	892 769	1 359 880	1 060 250	1 093 015	1 995 491	3 624 412	1 222 362	1 763 806	18 943 930,37
													-
Mouvement de trésorerie d'exploitation	304 601	- 352 643	- 374 329	410 426	587 231	120 120	419 750	386 985	- 515 491	- 2 144 412	257 638	- 283 806	- 1 183 930,37

Source : Brive Habitat

Annexe 5 : Résultats prévisionnels sans ou avec participation au projet ANRU

1 – Sans participation ANRU :

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Var.	% Evol.
Patrimoine	3 627	3 623	3 641	3 637	3 633	3 629	3 624	3 624	3 624	3 624	3 624	-3	-0,08%
Total loyer	14 598	14 691	14 707	15 055	15 407	15 716	16 009	16 043	16 225	16 409	16 596	1 998	13,69%
Total annuités emprunts locatifs	6 676	6 898	6 738	6 435	6 083	6 074	6 075	6 060	5 926	5 949	5 944	-732	-10,96%
Taxe foncière	2 165	1 903	1 937	1 974	2 054	2 093	2 508	2 609	2 700	2 738	2 777	612	28,27%
Maintenance	1 428	1 895	1 861	1 899	1 931	1 972	2 006	2 040	2 074	2 110	2 146	718	50,28%
Frais de personnel	2 661	2 850	2 811	2 822	2 834	2 845	2 856	2 868	2 879	2 891	2 902	241	9,06%
Frais de gestion	1 627	1 300	1 012	1 024	1 036	1 049	1 061	1 074	1 087	1 100	1 113	-514	-31,59%
Cout des impayés	569	588	529	452	385	314	320	321	325	328	332	-237	-41,65%
Perte de loyers-logements vacants	1 318	1 224	1 052	920	787	652	586	593	600	607	614	-704	-53,41%
Charges non récupérées-logements vacants	185	171	147	129	110	91	82	83	84	85	86	-99	-53,51%
Autofinancement courant HLM	-484	-940	-389	197	848	1 148	968	854	1 011	1 065	1 151	1 635	337,81%
Potentiel financier		-5 852	-4 882	-4 341	-3 750	-2 667	-1 190	144	1 040	2 048	3 152	3 152	
Potentiel financier à terminaison	-5 852	-4 882	-4 341	-3 750	-2 667	-1 190	144	1 040	2 048	3 152	4 330	10 182	173,99%

Source : CRC selon les données mentionnées dans le tableau intitulé « synthèse des résultat prévisionnels »

2 – Avec participation ANRU :

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Var.	% Evol.
Patrimoine	3 627	3 623	3 641	3 637	3 633	3 629	3 624	3 624	3 624	3 624	3 624	-3	-0,08%
Total loyer	14 598	14 691	14 707	15 055	15 407	15 716	16 009	16 043	16 225	16 409	16 596	1 998	13,69%
Total annuités emprunts locatifs	6 676	6 898	6 738	6 435	6 083	6 085	6 136	6 172	6 090	6 165	6 213	-463	-6,94%
Taxe foncière	2 165	1 903	1 937	1 974	2 054	2 093	2 508	2 609	2 700	2 738	2 777	612	28,27%
Maintenance	1 428	1 895	1 861	1 899	1 931	1 972	2 006	2 040	2 074	2 110	2 146	718	50,28%
Frais de personnel	2 661	2 850	2 811	2 822	2 834	2 845	2 856	2 868	2 879	2 891	2 902	241	9,06%
Frais de gestion	1 627	1 300	1 012	1 024	1 036	1 049	1 061	1 074	1 087	1 100	1 113	-514	-31,59%
Cout des impayés	569	588	529	452	385	314	320	321	325	328	332	-237	-41,65%
Perte de loyers-logements vacants	1 318	1 224	1 052	920	787	652	586	593	600	607	614	-704	-53,41%
Charges non récupérées-logements vacants	185	171	147	129	110	91	82	83	84	85	86	-99	-53,51%
Autofinancement courant HLM	-484	-940	-389	197	848	1 218	1 015	851	959	964	997	1 481	305,99%
Potentiel financier		-5 852	-4 882	-4 341	-3 750	-2 773	-1 347	-89	679	1 507	2 379	2 379	
Potentiel financier à terminaison	-5 852	-4 882	-4 341	-3 750	-2 773	-1 347	-89	679	1 507	2 379	3 271	9 123	155,90%

Source : CRC selon les données mentionnées dans le tableau intitulé « synthèse des résultat prévisionnels »



Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3 place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX CEDEX

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr