

Les marchés de construction et de rénovation de l'office public d'HLM de Montereau

PRESENTATION

L'office public d'HLM de Montereau (Seine-et-Marne), créé en 1949, compte 3 784 logements, soit 70 % des logements sociaux de la commune ; 10 000 des 17 600 habitants de la commune sont logés en zone urbaine sensible. Situé essentiellement dans le quartier de la zone d'urbanisation prioritaire (ZUP) de Surville, le patrimoine de l'office est en grande partie constitué de grands ensembles édifiés il y a plus de trente ans.

Après des années d'inertie, l'office a bénéficié d'un plan de redressement financier de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) jusqu'en 2008 ; depuis 2002, il a accompli des efforts pour réduire les impayés et la vacance de logements et maîtriser les dépenses de personnel. Malgré les résultats obtenus, les coûts de gestion, la vacance des logements et les impayés de loyers restent encore trop élevés et l'office ne parvient à équilibrer ses comptes qu'avec l'aide de l'Etat et de la ville de Montereau.

En outre, de graves dysfonctionnements ont été constatés dans la conduite des travaux de construction et de rénovation. Or, dans le cadre de la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, la ZUP de Surville bénéficie d'un financement de 122 M€ dont 54,7 proviennent de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Ce projet de rénovation urbaine, qui doit s'achever en 2008, prévoit 1 354 démolitions de logements, 1 326 réhabilitations, 971 constructions.

L'ampleur des travaux immobiliers prévus a conduit la chambre régionale des comptes d'Ile de France à mettre l'accent sur la capacité de l'office à exercer la maîtrise d'ouvrage.

L'examen auquel a procédé la CRC a porté sur cinq opérations de construction et de réhabilitation réalisées entre 2001 et 2004, d'un montant de 11 M€ sur les 48 M€ de travaux réalisés sur la période ; ce contrôle révèle de nombreuses irrégularités dans la gestion administrative et juridique de ces opérations.

I - Les irrégularités dans la dévolution des marchés

1 - Le choix des procédures

Les règles de mise en concurrence et les formalités des marchés doivent être connues de l'organisme avant d'engager les procédures. Cela n'a pas été le cas pour le marché de travaux de construction de 34 logements place du Colonel Fabien qui a fait l'objet d'un appel d'offres infructueux. Quatre procédures successives de négociation du lot le plus important ont été conduites par la suite, sur le fondement des dispositions de l'article 104-I-2 du code des marchés publics en vigueur alors qu'en principe une seule négociation est autorisée et que l'opération aurait dû être reconfigurée pour tenir compte notamment des travaux de démolition.

De même, alors que la procédure d'attribution du troisième marché de « terrassement - gros œuvre – VRD » était en cours, une entreprise a bénéficié de commandes d'autres travaux suite à des malfaçons, des sondages complémentaires et des démolitions. Or ces commandes concernaient des travaux faisant l'objet de la consultation en cours et, de ce fait, l'entreprise, qui a été attributaire du marché, ne se situait pas lors de la consultation dans une situation d'égalité de traitement avec les autres entreprises candidates.

2 - Les conditions d'intervention des sous-traitants

En 2003, la société titulaire du troisième marché de travaux de l'opération place du Colonel Fabien déjà citée a confié l'exécution d'une partie des prestations à trois sous-traitants pour un montant (497 071,43 €) représentant 36 % du marché principal alors qu'aucune déclaration de sous-traitance ne figurait à l'acte d'engagement. Surtout, une moitié environ de ce montant portait sur la sous-traitance de fournitures de matériaux, ce qui est contraire aux règles de la commande publique ; il résulte en effet de la jurisprudence de la Cour de cassation que la sous-traitance ne peut pas concerner les fournitures.

De même, le lot n°1 du marché de travaux de construction de maisons rue des Sablons a fait également l'objet d'une sous-traitance en faveur d'une entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL) pour un montant de 46 493,90 €TTC. Cette EURL était aussi sous-traitante d'une autre entreprise pour le lot n°8 « ravalement » pour un montant de 10 879,53 € alors que le marché principal était de 11 927,24 €. La sous-traitance de la quasi-totalité du marché, non prévue au moment de l'offre, a ainsi faussé rétrospectivement les conditions de mise en concurrence. Au cas présent, l'anomalie est aggravée par les liens étroits entre l'EURL et l'entreprise sous-traitante qui étaient dirigées par la même personne.

II - L'insuffisance du contrôle des capacités professionnelles et financières des prestataires

La passation d'un marché nécessite une identification rigoureuse des entreprises contractantes par l'ordonnateur qui doit disposer des attestations indiquant qu'elles satisfont aux conditions d'accès à la commande publique. Pour le choix des candidats, la sélection porte sur une appréciation rigoureuse des capacités de l'entreprise à exécuter les prestations. Ces règles ont été plusieurs fois méconnues. Lors de l'attribution du marché de travaux de construction des logements place du Colonel Fabien, l'office a passé quatre marchés successifs avec trois entreprises différentes dont deux d'entre elles, manifestement sous-dimensionnées pour un tel chantier, se sont révélées défailtantes et ont été placées en liquidation judiciaire.

Le lot n°1 « terrassement - gros œuvre – VRD » a été attribué en janvier 2001 à une société pour 1 060 712,55 €, puis ce premier marché a été résilié en octobre 2001 en raison de graves déficiences de la construction, notamment en ce qui concerne les armatures de ferrailles.

Un mois après la résiliation du marché, l'opération a été poursuivie par un second marché visant à terminer le chantier laissé par l'entreprise défailtante ; il a été attribué à une entreprise A... sur proposition du maître d'œuvre en novembre 2001, au terme d'une consultation en urgence sans publicité. Mais, pour des raisons non explicitées, l'exécution de ce deuxième marché de 914 215,29 € a été arrêtée après le paiement d'un premier acompte portant sur des prestations d'installation de chantier et de terrassement. Contrairement à la réglementation, aucun avenant de résiliation ou acte administratif justifiant l'arrêt de l'exécution du marché n'a été établi par le maître d'ouvrage.

A la suite de l'arrêt du marché et du constat de défauts de construction, une opération de « démolition – terrassement – gros œuvre et VRD » a été lancée en août 2002 selon un appel d'offres ouvert passé en procédure d'urgence. Sur proposition du maître d'œuvre, ce nouveau marché a été dévolu par la commission d'appel d'offres à l'entreprise A..., moins-disante, pour 1 387 809,22 €. La notification du marché, signée par le président de l'office le 3 septembre 2002, précise que l'entreprise a été retenue pour ses « compétences, références et moyens » alors que les pièces administratives produites par la suite n'apportent aucune justification à cette motivation.

L'échec du premier marché, dû à la défaillance de la société, apparaît comme une conséquence des insuffisances dans le choix des entreprises. A cet égard, certaines pièces administratives produites par la société après la dévolution du marché comportaient des informations erronées ou non valides que l'office n'a pas vérifiées ou dont il n'a pas demandé la correction.

En septembre 2003, quelques mois après la dévolution du nouveau lot n° 1 de « démolition-terrassement-gros œuvre-VRD », l'entreprise A... a été placée en liquidation judiciaire. Là aussi, une appréciation plus juste des capacités de l'entreprise par l'office aurait permis d'éviter cette défaillance. En effet, son capital social était limité au minimum réglementaire (soit 7 622,45 €), le matériel et l'effectif de salariés déclarés très réduits (8 personnes) et aucune référence professionnelle n'avait été produite entre 2001 et 2003.

Malgré ses capacités réduites, l'entreprise A...a bénéficié de plusieurs autres marchés de l'office d'HLM de Montereau.

Pour l'opération de réhabilitation de trois tours, boulevard Voltaire, qui porte sur 195 logements, les marchés, d'un montant prévisionnel de 2,74 M€, ont été attribués après appel d'offres. La société attributaire a été retenue pour la réalisation des lots n°2 « peinture revêtement de sols » et 9 « serrurerie » sans que l'office s'interroge sur la capacité de cette entreprise, de taille modeste, à mener conjointement des prestations de nature si différentes les unes des autres : elle était déclarée en maçonnerie générale auprès du registre du commerce et n'avait, de ce fait, ni les compétences ni les qualifications requises en peinture, en revêtement de sols ou en serrurerie. Cette entreprise a d'ailleurs été placée par la suite en liquidation judiciaire.

Pour cette même opération, le lot n°8 a été attribué à une société dont les attestations produites révèlent des anomalies qui auraient dû conduire à des contrôles plus rigoureux du dossier de candidature de l'entreprise (attestation ASSEDIC, attestation fiscale). Il en est de même de l'entreprise attributaire de cinq lots d'un autre marché de construction de maisons.

Par délibérations du 9 mars et du 16 décembre 2004, le conseil d'administration de l'office a adopté un règlement intérieur visant à encadrer les procédures de passation des marchés publics conformément au décret n°2004-15 du 7 janvier 2004 alors applicable. Cette décision devrait améliorer les procédures internes.

III - Les insuffisances d'organisation et de moyens

La gestion du marché nécessite des contrôles de l'ordonnateur : surveillance de l'exécution des prestations, vérifications préalables au règlement financier, rappel éventuel à l'entreprise de ses obligations contractuelles. Elle suppose que les décisions soient prises par les autorités compétentes. Dans ce domaine, l'office a manqué de rigueur dans la période récente et ne dispose plus actuellement des moyens suffisants pour accomplir les contrôles.

1 - Les contrôles du maître d'œuvre

Certaines factures relatives aux travaux de réhabilitation des tours, boulevard Voltaire, n'ont pas été visées par le maître d'œuvre alors que ce visa constitue une mention obligatoire préalable au paiement. Cette carence n'a pas été corrigée en dépit d'un signalement interne au directeur technique de l'office. Ces négligences dans l'application des contrôles internes à l'office ont conduit le comptable à rejeter la présentation du décompte général et définitif et du procès-verbal de réception des travaux pour deux marchés, car ces documents étaient datés du 14 décembre 2001 alors que les avenants correspondants avaient été établis postérieurement, en octobre 2002.

Lors du déroulement de la procédure d'attribution du troisième marché de construction de logements place du Colonel Fabien, il est apparu que les ouvrages réalisés antérieurement devaient faire l'objet d'une démolition ; cela a résulté de la découverte fortuite par un agent de l'office d'une armature métallique insuffisante dans le béton coulé, qui compromettrait la structure de l'édifice et la sécurité de ses usagers. Ce constat témoigne de la défaillance du maître d'œuvre dans le contrôle des travaux.

2 - Le non respect des compétences du conseil d'administration

Les marchés et leurs avenants doivent être pris par l'autorité compétente. L'office s'est affranchi de cette règle lors de l'adoption de l'avenant majorant de 11% le marché initial de travaux de construction place du Colonel Fabien ; il n'a pas respecté les dispositions de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 sur la transparence de la commande publique¹⁷⁷. En effet, l'avis de la commission d'appel d'offres d'avril 2003 entérinant l'avenant a été pris par une décision du président, alors qu'en l'absence de délégation, il aurait dû être approuvé par une délibération du conseil d'administration. Il en est résulté un défaut d'information du conseil d'administration.

De la même manière, c'est par des décisions du président qu'ont été pris l'avenant majorant de 14% le montant du lot n°2 « gros œuvre ravalement » de l'opération de construction des maisons –résidence Flora-, attribué à l'entreprise A... et les deux avenants modifiant le lot n°3 « maçonnerie » de l'opération de réhabilitation des tours, boulevard Voltaire, attribués à la même entreprise.

3 - Les moyens du maître d'ouvrage

L'encadrement des personnels de l'office et le suivi des procédures des marchés étaient en principe assurés par le directeur technique de l'office, ingénieur de formation. En fait, la coordination et le suivi administratif des travaux dans le cadre de la procédure de la Commission de garantie du logement locatif social ont été assurés par un agent contractuel titulaire d'un CAP d'électricien recruté comme attaché en novembre 2000 et maintenu irrégulièrement en fonction.

La chambre a constaté qu'ainsi quasiment toutes les compétences techniques et juridiques nécessaires à l'office étaient confiées à cet agent, ce qui est manifestement insuffisant pour un office chargé de la maîtrise d'ouvrage d'un programme de rénovation urbaine important.

177) L'article 49-1 de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques dispose qu'un avenant augmentant le montant d'un marché de plus de 5 % doit faire l'objet d'une décision de l'organe délibérant.

IV - Les conséquences financières de ces défaillances

1 - L'alourdissement des dépenses de travaux

Après l'échec des procédures antérieures et la cessation d'activité de l'entreprise A..., un nouveau marché de « terrassement, gros œuvre, VRD et réseaux » des logements place du Colonel Fabien a été attribué à une autre société ; mais il n'a pas été tenu compte des travaux exécutés antérieurement par les sous-traitants de l'entreprise A..., qui restaient en charge de l'exécution du marché. Les dépenses déjà exécutées sur ce lot atteignaient en effet au minimum les 2/3 du coût total initial, soit 1 000 000 €. La succession de marchés et les frais de reprise de chantiers ont ainsi entraîné des dépenses supplémentaires de 139 887,45 € incluant des prestations redondantes.

Finalement, le montant global des dépenses affectées aux travaux de gros oeuvre s'élevait à 2 781 612,55 € à la fin de 2004. Ce montant, rapporté au coût cumulé des marchés dévolus en 2002, de 1 971 298,93 €, fait ressortir un surcoût de l'opération de 810 313,62 €, soit 41% du montant des marchés.

Pour l'opération de construction de la résidence Flora, le montant global des marchés initiaux était de 2 476 648,72 € au 31 décembre 2005; à la même date, le cumul des dépenses réalisées était de 2 980 912,23 €, soit un surplus de dépenses de 504 263,51 €

Le plan de financement de la réhabilitation des tours, boulevard Voltaire a été arrêté au 31 décembre 2005 à 2 214 945,86 €; à la clôture de l'opération, la totalité des dépenses s'élevait à 2 527 510,75 €; le financement a donc dû être complété par la mobilisation de fonds propres à hauteur de 274 265,40 € réalisée en prélevant au profit de cette opération un montant de 41 299,49 € sur le financement dédié à une autre opération rue des Sablons.

2 - La majoration de la rémunération du maître d'oeuvre

Pour l'opération de construction des maisons, rue Pajol, le marché de maîtrise d'œuvre a fixé la rémunération à 170 742,88 €HT (204 208,48 € TTC) sur la base d'un taux de rémunération de 7 % appliqué à une estimation prévisionnelle de 2 134 286 €HT. Or, ce forfait de rémunération correspond en fait à un taux de 8 %. Le dépassement a été motivé par la prise en charge d'une mission dite complémentaire « d'ordonnancement, de pilotage et de coordination ».

Par ailleurs, la rémunération du maître d'œuvre a été augmentée de 21 528 € par un avenant n°1 du 25 avril 2003, portant le forfait à 225 736,48 € en raison d'une modification des procédés constructifs alors que la mission d'élaboration de l'avant-projet détaillé du maître d'œuvre comprenant la définition de ces procédés était en cours. L'évolution de la rémunération du maître d'œuvre aurait dû seulement résulter de l'application du forfait de 7 % au montant total des marchés de travaux.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La gestion de l'office d'HLM de Montereau, en particulier en ce qui concerne les marchés, révèle l'accumulation d'anomalies et de plusieurs types d'irrégularités dénoncées périodiquement par les juridictions financières qui conduisent en outre à un alourdissement des dépenses.

Au regard des dysfonctionnements constatés, l'office doit se doter des compétences indispensables sur les plans technique et juridique. C'est une condition déterminante de la réussite de l'importante opération de rénovation urbaine qui est engagée.