

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

Le 12 mai 2000

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

REF.: Greffe/IC n° 1131

Lettre recommandée avec A.R n° 9287 7695 5 FR

OBJET : Lettre d'observations définitives relative à la gestion de l'office public d'habitations de Nice et des Alpes-Maritimes.

Monsieur le Président,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 7 avril 2000, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires.

Conformément à l'article L241-11 du Code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Vous voudrez bien trouver ci-joint le texte intégral des observations définitives de la Chambre.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,

Alain PICHON

Monsieur Max BAEZA

Président

OPHLM de Nice et des Alpes-Maritimes

53 boulevard René Cassin

06200 NICE

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE L'OFFICE PUBLIC D'HABITATIONS DE NICE ET DES ALPES-MARITIMES

Exercices 1995 à 1997

Rappel de procédure

La Chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de l'office public d'habitations de Nice et des Alpes-Maritimes à partir de l'année 1995 qui a été attribué à M. Bahuaud, conseiller. Le président de la Chambre en a informé M. Max Baeza, président en exercice, par lettre en date du 16 juillet 1998.

Les entretiens de fin d'instruction ont eu lieu le 26 juillet 1999 entre le rapporteur et M. Max Baeza, ainsi que l'ancien président M. José Balarello.

Dans sa séance du 8 septembre 1999, la Chambre a arrêté ses observations provisoires. En application des prescriptions de l'article 114 du décret n° 95-945 du 23 août 1995, ces observations ont été transmises dans leur intégralité à MM. Baeza et Balarello et, pour partie, aux diverses personnes morales ou physiques citées dans le texte. Les réponses de MM. Baeza et Balarello ont été enregistrées respectivement les 5 janvier 2000 et 21 décembre 1999 au greffe de la juridiction. M. Balarello a, également, été, sur sa demande, entendu par la Chambre. Vingt et une autres personnes ont également répondu, deux d'entre eux ayant été, sur leur demande, entendues par la Chambre.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la Chambre, a délibéré et adopté, le 7 avril 2000, ses observations définitives dans la composition suivante: M. Pichon, président, MM. Besombes et Fabre, présidents de section, M. Gomez, Mme Duvillier, M. Chabert, conseillers, et M. Bahuaud, conseiller-rapporteur.

En application des dispositions de l'article L241-11 du code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par le président à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant leur réception. Elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Elles seront, après cette date communicables à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

I. PRESENTATION DE L'ORGANISME.

L'office public municipal d'habitations de Nice a été créé par décret du 26 août 1923. Il a reçu une extension de compétences (d'objet et géographique) par arrêté ministériel du 7 mars 1973. L'office "départemental" d'habitations à loyers modérés des Alpes-Maritimes ayant été supprimé par décret du 13 février 1979, son patrimoine a été dévolu à l'OPAM.

Le Président de l'office est, depuis le 15 septembre 1995, Monsieur Max Baeza, adjoint au maire de Nice. Son prédécesseur était, depuis le mois de juillet de 1964, le sénateur José Balarello. Le directeur général est, depuis le 1er juin 1997, Monsieur Robert Adriano. Le prédécesseur de ce dernier était, depuis le 15 mai 1995, M. André-Daniel Carre, qui n'a exercé ses fonctions que jusqu'au mois de mars 1997. Ainsi, l'office n'a pas eu de directeur général du 1er septembre 1993 au 14 mai 1995, soit pendant 21 mois.

L'organisation de l'office est classique : président, directeur général, directeur général adjoint, directeurs par fonctions. Le directeur général, sous l'autorité du président, est plus spécialement chargé de la direction financière. L'organigramme de l'office subit régulièrement des modifications. Afin de "répondre à une concurrence accrue et à des difficultés juridiques nouvelles", l'office s'est doté, sous la présidence de M. Baeza, d'une direction commerciale et d'une direction juridique.

Le conseil d'administration se réunit régulièrement. La composition de la commission d'attribution et de la commission d'appel d'offres répond aux exigences réglementaires.

Au 31 décembre 1997, le nombre de logements locatifs gérés par l'office s'élevait à 21.270 (hors foyers et résidences étudiants) ; les logements collectifs comptant pour 20.898 et les maisons individuelles pour 372. Les résidences pour étudiants s'élevaient à 1.213 chambres et les foyers et résidences sociales à 2.533 chambres. L'office gère également 889 locaux commerciaux. Ces logements se répartissent dans près de 90 communes.

Durant la période sous revue, l'office a réduit très sensiblement ses activités en matière d'opérations de constructions et de réhabilitations. Il entendait cependant reprendre dès 1998 et sur les années suivantes ses projets.

L'office a été contrôlé six fois durant les quatre dernières années, tant par des institutions de l'Etat que par des cabinets d'audits privés. Les différents travaux de ces intervenants ont eu des conséquences sensibles sur la gestion et la comptabilité de l'office, même si des mesures restent encore à prendre pour parfaire les résultats de l'établissement. Certains points particuliers que la Chambre avait examiné dans son précédent contrôle restent ainsi d'actualité.

La Chambre a pris acte des explications présentées en réponse par les présidents de l'office quant à leurs différentes options en matière d'investissements. Le président en exercice a fait valoir qu'il lui avait paru nécessaire de faire une pause dans les investissements jusqu'à ce que la

situation financière de l'office soit assainie ; l'ancien président a expliqué que son action avait contribué à développer grandement le logement social dans le département.

II. LA SITUATION FINANCIERE JUSQU'A FIN 1997.

Les données chiffrées concernant l'exercice 1998, communiquées par l'office dans ses réponses aux observations provisoires, n'ont pas été contrôlées par la Chambre, mais celle-ci a décidé de les reprendre à titre informatif dans les tableaux de présentation de l'analyse financière.

Une solvabilité satisfaisante (étude du bilan des flux et de la trésorerie)

Voir Tableau

Données financières en KF	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Capitaux propres (1)</i>	804.763	870.894	935.453	925.410	955.389	991.429
<i>FRNG (2)</i>	121.548	200.596	196.897	132.748	144.964	176.726
<i>FRNG à terminaison (3)</i>					132.910	152.721
<i>BFR.E (4)</i>	58.094	52.524	69.220	15.656	33.697	15.044
<i>Trésorerie (5)</i>	78.313	204.651	166.660	177.946	189.128	250.079

(1) Partie du capital qui appartient à l'office.

(2) Ecart entre les ressources durables et les emplois longs et stables.

(3) Même écart avec prise en compte des opérations en cours supposées achevées.

(4) Capitaux minimums nécessaires au fonctionnement de l'office.

(5) Ensemble des capitaux à court terme dont dispose l'office à la date de clôture des documents comptables.

Le "frng" (fonds de roulement net global), avant prise en compte des opérations à terminaison et le "frng à terminaison " (des opérations) pour le dernier exercice sous revue sont positifs. Le résultat de 1997 traduit donc la capacité de l'office à financer son cycle d'exploitation par des fonds stables. Il reste cependant encore inférieur à la médiane constatée dans les offices au plan national, puisqu'il représente environ 2,4 mois de dépenses contre une médiane de référence de 3 mois.

Une faible rentabilité (compte de résultat).

Voir Tableau

Données financières en KF	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Marge / locatif</i>	175.876	186.215	186.302	228.909	186.053	205.843
<i>Valeur ajoutée (1)</i>	80.528	87.312	89.923	123.765	76.708	84.284
<i>Excédent Brut d'Exploitation (2)</i>	12.059	15.520	13.648	48.115	1.139	6.470
<i>Résultat d'exploitation</i>	-3.142	2.046	-3.729	-2.375	-6.499	-4.132
<i>Résultat net (3)</i>	21.676	28.721	6.548	14.523	11.072	13.287
<i>Autofinancement net « hlm » (4)</i>	16.461	14.757	-29.774	-17.321	-34.607	14.577
<i>Auto Fin. net/loyers (norme 5 à 6 % des loyers)</i>	NC	3,7	< 0	< 0	< 0	4

(1) différence entre les productions résultant des activités et les consommations de l'office.

(2) la valeur ajoutée moins les charges de personnel et les taxes sur les salaires.

(3) le surplus (ou l'insuffisance) dégagé après prise en compte de toutes les charges.

(4) la capacité d'autofinancement réelle, déduction faite du remboursement des emprunts locatifs et des reprises sur provisions pour grosses réparations

L'excédent brut d'exploitation, tout juste positif, chute sensiblement d'environ 11 MF (hors 1996). Cette évolution traduit la baisse sensible des produits sur la vente d'immeubles neufs (continue depuis 1995) et la forte progression des impôts fonciers (environ 6 MF). Cette baisse se répercutera sur l'autofinancement de l'office.

La Chambre note cependant que le résultat d'exploitation est fortement négatif en 1997, alors même qu'il l'était déjà durant les deux années précédentes. Cette insuffisance persistante, qui ne saurait sans risque grave être maintenue longtemps, traduit les difficultés de l'office à exercer son métier de bailleur social.

Pour redresser son résultat net, l'office a recouru, outre les recettes sur placements financiers, à la cession d'une partie de son patrimoine. Cette solution, certes possible, est néanmoins discutable si elle appauvrit l'office de ses logements les plus "rentables ". Elle ne permet pas toutefois d'atteindre l'équilibre en 1997 (le tableau ci-après permet de comparer l'évolution des cessions et celle du résultat.).

Voir Tableau

Données financières en KF	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Résultat net</i>	21.676	28.721	6.548	14.523	11.072	14.577
<i>775. Produits sur cessions d'éléments d'actif (logements anciens)</i>	24.121	31.695	7.369	25.203	17.780	15.398
<i>675. Valeur comptable des éléments d'actif cédés</i>	9.516	7.482	1.624	13.618	3.885	4.613
<i>Solde 755/675</i>	14.605	24.213	5.745	11.585	13.895	10.785
<i>RESULTAT «réel»</i>	7.071	4.508	803	2.938	-2.823	3.792

La Chambre s'interroge pour savoir si cette politique de cession est purement financière ou entre dans le cadre d'une politique plus "sociale " d'accession à la propriété. Pour autant que la cession d'actif soit envisageable, elle ne saurait en tout état de cause tenir lieu de moyen permanent pour équilibrer les finances de l'office.

L'autofinancement net HLM (c'est à dire la capacité d'autofinancement réelle, déduction faite du remboursement des emprunts locatifs et des reprises sur provisions pour grosses réparations) est donc négatif, et ce depuis trois ans, l'office ayant réduit brutalement, comme indiqué plus haut, ses investissements à partir de 1995. Cette absence d'autofinancement sur les trois derniers exercices est préoccupante, un redressement rapide apparaît dès lors comme particulièrement souhaitable.

L'endettement reste élevé.

Alors que l'office avait déjà une dette importante par rapport à d'autres établissements de même ordre, la reprise de la société immobilière de la ville de Nice (SIVN), et donc de ses dettes, a pesé sur ce poste comme l'indique le tableau ci-dessous.

Voir Tableau

	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Dette</i>	3.075.296.418	3.072.169.116	3.333.732.637	3.241.887.158	3.216.666.420
<i>évolution</i>	+ 4,65 %	-0,10 %	8,51 %	-2,76 %	-0,78 %
<i>annuité</i>	83.992.380	152.486.769	137.190.389	135.117.167	109.143.642
<i>Remboursements anticipés</i>	2.759.814	18.917.906	26.174.000	14.012.389	0

A titre de comparaison sur la médiane des offices en 1995 (postes qui ont peu évolué depuis) et en 1997, les ratios de référence ressortent aux valeurs ci-après indiquées :

	Ratio office	Ratio médian de référence
Frais financiers / Chiffre d'affaires en %	33,99 %	20,70 %
Charges d'intérêts / loyers en %	33,96 %	28,10 %
Annuité locative / loyers en %	58,21 %	50,20 %
A.T. / A. F. cumulés en %	88,42 %	108,10 %

La renégociation de la dette.

La Chambre prend acte de la légère amélioration du dernier exercice examiné et des mesures en cours pour renégocier la dette. Les dernières évolutions du marché financier en matière de taux et les mesures spécifiques prises au plan national en faveur de l'habitat social ont effectivement favorisé ce type de mesure. Une première renégociation de la dette a été effectuée en 1997 sur les opérations PLA. Elle permettra de faire baisser le montant des remboursements de 125 millions sur les 20 années à venir.

Pour assurer un meilleur suivi de la dette, un logiciel réservé à ce poste a été mis en place en 1996.

Les emprunts de l'office sont pratiquement tous garantis à 100 % par le département et les communes ayant bénéficié d'opérations de construction. Dans certains cas, la garantie départementale ou communale est accompagnée par la Caisse de garantie du logement social (CGLS) à hauteur plus ou moins importante suivant les opérations.

Compte tenu de la situation financière au 31 décembre 1997, le risque financier encouru par les communes partenaires paraît peu probable.

La règle de couverture des amortissements techniques sur les amortissements financiers, prévue à l'article R. 423-42 du code de la construction et de l'habitation est respectée sur les deux derniers exercices, après l'avoir été très largement les années précédentes.

La trésorerie

La trésorerie progresse fortement. Il semble que ce mouvement se poursuive sur les exercices suivants. Une gestion plus performante de la trésorerie paraît donc souhaitable pour optimiser le rendement de ces ressources.

La situation financière de l'office apparaît donc comme globalement stabilisée malgré une rentabilité insuffisante et un endettement pesant.

Des économies de gestion sont encore nécessaires, de telle sorte que puissent être retrouvés tout à la fois un résultat d'exploitation et un autofinancement positifs.

III. DE DIVERS DOSSIERS RENVOYES A LA CHAMBRE.

La régularisation des opérations d'accession.

Lors des opérations d'accession, les notaires prélevaient sur les recettes qu'ils encaissaient des sommes destinées à couvrir les frais de TVA, les sommes dues au titre des charges de copropriété, d'hypothèque ou autres. Le comptable public n'était pas partie prenante dans ces mouvements de fonds. Il recevait le reliquat des opérations après ces prélèvements, sans qu'un décompte par opération ne lui soit produit. Ses écritures s'en trouvaient donc déséquilibrées.

La Chambre constate que le conseil d'administration de l'OPAM a, par délibération n° 98-273 du 17 avril 1998, décidé de régulariser les écritures concernées. Or, si les titres de recettes ont bien été émis par l'office il manque encore au comptable quelques mandats de régularisation (titres de plus d'un an) lui permettant de solder les écritures, alors même que la délibération du conseil d'administration prévoyait l'émission de ces mandats.

La Chambre invite donc l'office à terminer les procédures de régularisation.

Les arriérés sur logements vendus aux locataires

La Chambre invite également l'office à achever les procédures de régularisation en cours concernant des ventes de logements à des locataires. Deux catégories de titres sont à considérer, ceux relatifs aux cessions faites à des harkis et ceux relatifs à d'anciens locataires acquéreurs.

La comptabilisation de la TVA.

Les différentes opérations nécessitant des régularisations témoignent des difficultés rencontrées par l'office en matière de comptabilisation de la taxe sur la valeur ajoutée.

En effet, l'OPAM en tant que bailleur social a longtemps considéré qu'il n'était pas assujéti à cette taxe. Ce faisant, et alors même qu'il réalisait certaines opérations assujétiées à TVA, il a omis de faire les déclarations correspondantes imposées par la réglementation.

Comme le rappelle l'instruction codificatrice n° 96-029-M31 du 14 mars 1996 : "L'assujéttissement ou l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée est fonction de la nature des opérations réalisées par les organismes d'HLM et non pas de leur forme juridique ". Sans doute l'ancienne instruction était-elle moins claire mais le principe était déjà acquis. Cette instruction décrit, dans le détail, les opérations concernées.

Il est probable qu'en ne respectant pas scrupuleusement les procédures déclaratives qui lui incombent, l'office perdrait des sommes significatives.

La Chambre prend acte que l'office dépose désormais auprès des services fiscaux compétents des déclarations mensuelles CA3 pour toutes ses activités assujétiées à TVA.

Les acquisitions d'immeubles neufs par du personnel de l'office.

En septembre 1990, le directeur financier de l'office, futur directeur général, a acheté deux appartements, avec garages, construits et commercialisés par l'OPAM. Cette vente a donné lieu, chez le notaire, à la signature d'un acte dans lequel était mentionné le versement d'une partie de la somme due, le solde étant à venir suivant un planning comportant des pénalités de retard en cas de non-respect des délais. Or, il apparaît qu'à la signature de l'acte, le paiement initial n'a pas été effectué, qu'il n'y aurait été procédé que plus tard, et que le solde a également été versé hors délai, sans application de pénalités de retard. Ce n'est qu'en cours d'instruction que le comptable public de l'office a pu confirmer avoir encaissé les pénalités de retard prévues au contrat. Il apparaît ainsi dans cette opération d'acquisition que le directeur financier de l'époque a bénéficié, sans raison particulière, d'une procédure de paiement dérogatoire du droit commun.

La cession de logements neufs aux employés de l'office qui les a construits n'est certes pas interdite. Toutefois, la Chambre attire fermement l'attention de l'office, afin d'éviter toute suspicion, voire tout dérapage, sur la nécessité de veiller à ce que ces cessions se passent dans la plus grande transparence et dans le respect des procédures légales.

La créance de l'OPAM sur une association d'entraide familiale.

Le 3 mai 1982, le président de l'OPAM signait avec le président d'une association prenant en charge les personnes âgées, une convention par laquelle, l'office donnait à bail à cette association, pour une durée de 8 ans et 6 mois, un immeuble situé à Vallauris.

Dans l'hypothèse où l'association ne "donnerait pas satisfaction" la convention pouvait être résiliée "automatiquement". Dans le cas contraire, il était prévu de reconduire le bail par trois ans. Dans le cas où la reconduction du bail, à premier terme, ne serait pas souhaitée par l'office, le "foyer" lui reviendrait en pleine propriété.

Il était prévu que le montant de la "redevance annuelle" à verser par l'association "serait calculée sur la base du prix de revient et du financement définitif de l'opération".

La résidence a ouvert ses portes le 1er mars 1984 et il semble (selon l'office) que dès juin 1984 l'association ne pouvait remplir ses obligations contractuelles. En conséquence elle sollicitait le rééchelonnement du premier loyer sur les années suivantes. Cette demande fut acceptée par le conseil d'administration de l'office le 7 novembre 1984, en autorisant l'association à régler le loyer de 1984 en cinq versements égaux, durant les exercices 1990 à 1994, en supplément du loyer normal de chaque exercice. Ce réaménagement était toutefois conditionné par le paiement par l'association d'un intérêt annuel de 12,75 %.

L'exploitation du foyer s'étant révélée être constamment déficitaire, l'association a continué d'accumuler ses dettes vis à vis de l'office. Au 17 septembre 1993 l'office estimait sa créance à 2,4 M.F. Le 13 mai 1996, l'OPAM a mis en demeure l'association de régler les loyers arriérés

s'élevant à cette date, en principal, intérêts, pénalités et frais de poursuites, à la somme 4,3 MF. Faute de paiement, l'office a été contraint de lancer une procédure judiciaire qui est toujours en cours.

La Chambre a pu constater les difficultés rencontrées par l'OPAM dans ce dossier et les conséquences financières fâcheuses qui s'en suivent pour lui, sa créance n'ayant toujours pas été recouvrée.

Une procédure de recouvrement de créance non réglementaire.

Une SARL spécialisée dans l'installation de chauffage, était titulaire d'un marché de rénovation des systèmes de production d'eau chaude de 1360 logements de la ZUP Saint-Augustin. Or, cette société a été mise en liquidation judiciaire le 26 octobre 1995 par jugement du tribunal de commerce de Nice. Pour récupérer des sommes payées à tort sur des travaux non exécutés, l'office, par l'intermédiaire d'un de ses avocats, réclamait le 16 février 1996 au liquidateur judiciaire, la somme arrêtée à 159.618 francs après diverses compensations entre créances et dettes vis à vis de la société et au pourcentage des travaux réalisés.

La Chambre constate à ce propos que la direction générale de l'office a fait intervenir un avocat et non pas son comptable public pour recouvrer sa créance, contrairement aux dispositions prévues notamment à l'article 11 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962, portant règlement général sur la comptabilité publique. Cette procédure paraît d'autant plus surprenante que le comptable avait réglé des mandats après visa du service fait par les services techniques puis du vice-président en charge de cette opération. Le comptable conserve aujourd'hui un titre de recette à recouvrer de 262.030 francs à l'encontre de la société concernée, nonobstant la demande présentée par l'avocat de l'office.

Le liquidateur n'a pas admis la créance réclamée. Le comptable public n'a pas obtenu d'explication quant aux causes de ce refus.

La Chambre observe que la méconnaissance des procédures publiques et l'absence de coordination entre les services du comptable et de l'ordonnateur ont compromis le recouvrement de la créance de l'office. Elle prend acte toutefois de la mise en place d'une nouvelle procédure respectueuse des procédures applicables à un établissement public.

IV. EXAMEN DE LA GESTION.

Globalement, la direction de l'office a manifesté au cours des derniers exercices une grande prudence en matière d'investissements et resserré sensiblement les postes de dépenses.

La gestion de l'office reste perfectible, notamment en matière de personnel, domaine qui a été plus spécialement examiné de façon approfondie par la Chambre.

L'absence d'un organe de contrôle de gestion.

L'office ne dispose pas d'un service interne chargé du contrôle de gestion. Seules quelques études ponctuelles sont demandées à une personne isolée. La direction n'a pas été en mesure de répondre aux questionnaires qui lui avait été adressées à ce sujet.

Les difficultés de management et de régularité que connaît l'office devrait pourtant inviter ce dernier à créer, au plus tôt, un service compétent pour assurer ce rôle essentiel, service qui serait à rattacher organiquement à la présidence.

LE FONCTIONNEMENT

LES PRODUITS.

Une évolution à la hausse des recettes locatives.

L'évolution substantielle des recettes, en données corrigées de la variation du parc, est constante sur la période en examen.

Voir Tableau

	1993	1994	1995	1996	1997
<i>loyers logements</i>	336.068.099	351.342.848	362.938.289	377.048.187	393.078.340
<i>nombre de logts totaux</i>	21.037	21.191	21.309	22.641	22.624
<i>Croissance du patrimoine</i>		+ 0,73 %	+ 0,56 %	+ 6,25 %	-0,08 %
<i>recette moyenne mensuelle par logement en francs</i>	1.331	1.382	1.419	1.388	1.448

En 1996 malgré la croissance du patrimoine on constate cependant une baisse des recettes par logement. Cette baisse provient de l'intégration cette année-là, pour une période de seulement six mois, des recettes provenant du parc de la SIVN. En pondérant les 1166 logements sur 6 mois, on obtient un loyer mensuel moyen par logement de 1424 francs pour l'exercice 1996, soit une progression faible mais logique, l'indice INSEE du coût de la construction ayant baissé de 0,05 % cette année là.

Le niveau des loyers qui était légèrement supérieur au loyer "national" en début de période passe en 1995 en dessous de la moyenne constatée (Source Ministère Equipement).

Voir Tableau

<i>(En francs par an)</i>	1993	1994	1995	1996	1997
<i>loyers de l'OPAM</i>	15.972	16.580	17.032	16.653	17.374
<i>loyers au niveau national</i>	15.400	16.200	17200	17.450	NC

*La progression moyenne correspondante des loyers entre 1993 et 1996 a été de 4 % l'an.
(Source Ministère Equipement).*

	1993	1994	1995	1996	1997
<i>loyer de l'OPAM par logement</i>	//	+ 4,5 %	+ 3,3 %	+ 3,9 %	+ 4,3 %
<i>Loyer par logement au niveau national</i>	//	+ 5,19 %	+ 6,17 %	+ 4,07 %	NC

Malgré une bonne maîtrise de l'évolution des loyers, la hausse constatée est sensiblement plus forte que dans le secteur locatif libre où la hausse moyenne est proche de 1 % l'an. Cette lourde tendance à la hausse est constatée dans d'autres établissements, au point que, paradoxalement, le secteur libre devient au fil du temps financièrement plus attractif que le secteur HLM.

L'office doit donc, pour continuer de remplir son rôle social, poursuivre ses efforts de maîtrise de gestion afin d'en faire bénéficier en premier lieu les locataires.

D'autant que divers facteurs financièrement défavorables, tels que, la modestie des aides financières des collectivités locales, le gel des loyers et les difficultés financières rencontrées de façon croissante par une partie des locataires, menacent à terme l'équilibre des comptes de l'établissement.

Celui-ci doit en effet en premier lieu faire face à une forte proportion de créances douteuses. Les manques à gagner potentiels sont importants puisque l'office retrouve en 1996 le niveau de créances douteuses qu'il avait en 1993. :

Voir Tableau

	1993	1994	1995	1996	1997
4161 locataires douteux ou litigieux	38.621.265	36.912.485	28.408.097	38.405.322	45.868.322
Loyers et charges. quittancées	528.979.052	556.980.164	578.080.705	595.184.016	621.027.417
% créances. douteuses./quittances	7,3%	6,6 %	4,9 %	6,4 %	7,4 %

En second lieu, les impayés de loyers sont au-delà des normes nationales. (Cf. le tableau ci-dessous). L'office se situe même à ce titre loin des moyennes constatées dans les autres offices et ce même en « lissant » le résultat de 1997 sur deux exercices.

<i>Analyse par les pertes sur créances irrécouvrables sur locataires/ loyers perçus (admissions en non-valeur)</i>					
	1993	1994	1995	1996	1997
Compte de pertes	21 358 446	10 296 188	19.529.076	0	26.916.835
% / loyers	5,6 %	2,5 %	4,7 %	NC / (3,11%)	6 % / (2,99%)
Perte/logement	1.015 F	485 F	916 F	NC / (595 F)	1.190F/(595F)
Norme			1,4 %	2,1 %	NC

L'office, avec une perte "moyenne" de 595 francs par logement en 1996 et 1997, se situe après le seuil supérieur national constaté en 1996 soit 409 francs.

D'autre part, le manque à gagner du fait de la vacance des logements est important. La vacance est en effet très forte à l'office, comme l'indique le tableau ci-après.

Voir Tableau

<i>vacance de logements</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>
<i>: Vacance de + de 3 mois au 31/12/N</i>	<i>127</i>	<i>308</i>	<i>584</i>	<i>907</i>	<i>867</i>
<i>% sur logements</i>	<i>0,64 %</i>	<i>1,55 %</i>	<i>2,92 %</i>	<i>4,26 %</i>	<i>4,08 %</i>
<i>% national</i>	<i>1,5 %</i>	<i>1,25 %</i>	<i>1,22 %</i>	<i>1,57 %</i>	<i>NC</i>

Les services de l'office estiment « en gestion », à partir d'une vacance « moyenne », perdre les recettes suivantes :

<i>vacance de logements</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>
<i>vacance moyenne</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	<i>2,97</i>	<i>4,87</i>	<i>5,58</i>
<i>perte (loyers + charges + droit bail)</i>	<i>//</i>	<i>//</i>	<i>14.704.754</i>	<i>25.211.967</i>	<i>30.909.946</i>
<i>Soit en % du chiffre d'affaires loyers</i>	<i>//</i>	<i>//</i>	<i>3,54 %</i>	<i>5,82 %</i>	<i>6,86 %</i>

LES DEPENSES.

Les dépenses de personnel.

Les précédents audits ont souligné l'importance des effectifs de l'office au regard de ceux qui se constatent ailleurs. Cette abondance peut devenir un frein à une bonne gestion. Outre les coûts induits par le nombre surabondant des agents, l'information dans ces conditions circule mal, voire ne circule plus du tout et les objectifs fixés par la direction sont perdus de vue. Par ailleurs, ceci induit une rotation permanente des cadres qui peut nuire à l'efficacité de l'ensemble.

Nonobstant ces observations en matière d'organisation, la Chambre constate une bonne stabilisation des dépenses de personnels sur les trois dernières années.

Voir Tableau

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Charges totales brutes (NR)*</i>	62.491.469	66.663.384	70.553.540	69.919.816	69.905.906	71.940.215
<i>Charges totales (R)</i>	30.285.950	35.739.868	36.258.320	31.611.521	30.967.890	31.064.861
<i>Total charges</i>	92.777.419	102.403.252	106.811.860	101.531.337	100.873.796	103.005.075
<i>Evolution de la masse salariale globale / total des charges</i>		+ 10,38 %	+ 4,31 %	- 4,94 %	- 0,65 %	+2,11 %
<i>loyers</i>	380.347.035	405.077.461	415.104.624	432.879.295	450.805.990	462.314.388
<i>% (NR) par rapport aux loyers norme médiane 16,50</i>	16,43 %	16,46 %	17 %	16,15 %	15,51 %	15,56 %

* NR non récupérable.

Compte tenu de la diminution des effectifs, des avancements d'échelon et de l'évolution des rémunérations dans la fonction publique territoriale, la hausse des rémunérations s'est alignée sur la norme médiane nationale. Il est vrai que le rachat des logements de la SIVN sans embauche de personnels en 1996 a contribué pour une large part à ce bon résultat.

La Chambre note également que les effectifs permanents de l'office sont en diminution sur les derniers exercices signe d'une volonté de maîtriser ce poste de dépense.

L'application des règles en matière de rémunération des personnels.

Diverses erreurs dans l'application des dispositions législatives ou réglementaires ont été constatées sur ce poste de dépenses. L'absence de contrôle de la part de la direction financière comme dans certains cas de la part des services de contrôle de légalité en est la cause.

Des recrutements de contractuels hors normes.

L'office a recruté quelques contractuels pour occuper des postes prévus au cadre d'emploi des fonctionnaires territoriaux et donc réservés à ces derniers. Pourtant, la possibilité de recruter des contractuels est bien limitée par la réglementation. En effet, un établissement public ne peut recruter de contractuels que s'il n'existe pas de poste correspondant dans le cadre d'emploi de la fonction publique ou dans le cas où il faudrait remplacer temporairement un agent absent. Cette politique de recrutement pose du reste aujourd'hui problème à l'office car il ne pourrait plus se séparer sans un coût excessif d'un certain nombre de "contractuels", recrutés sur des contrats à durée déterminée, mais employés par l'office depuis de nombreuses années.

Les modalités de recrutement d'un directeur sont restées floues, l'office n'ayant pas été en mesure de produire la délibération créant l'emploi de cet agent, ni le premier arrêté qui fixait les conditions de cet emploi. De plus, les différents arrêtés pris pour les avancements d'indice de ce directeur, lorsqu'il était contractuel, n'ont jamais été transmis en préfecture.

Des attributions critiquables de primes ou d'indemnités.

L'indemnité d'astreinte ou de permanence.

Le décret n° 69-773 du 30/07/1969, instaure cette indemnité en faveur des conducteurs et des agents des TPE (travaux publics de l'Etat). Par un arrêté du 20 juillet 1980 et un décret du 9 juin 1989, le bénéfice de cette indemnité a été étendu aux fonctionnaires territoriaux suivants : "Les agents titulaires et stagiaires de la filière technique pour les cadres d'emplois de : Contrôleur, Agent de maîtrise, Agent d'entretien". En l'état actuel de la réglementation, cette indemnité, dont l'objet est d'indemniser une permanence, nécessité par un service assuré la nuit, les dimanches et

les jours fériés, ne saurait donc être attribuée à des cadres.

Les taux réglementaires de cette indemnité, pour ceux qui y ont droit, sont les suivants : une nuit est indemnisée à 55 francs, un week-end à 643 francs et une semaine à 863 francs. Or à l'office, est ou sont payée(s) mensuellement, à une dizaine de personnes, dont des cadres une ou deux indemnités de permanence, d'un montant forfaitaire unitaire hebdomadaire de 2 500 F.

L'attribution de cette indemnité a été décidée par plusieurs délibérations du conseil d'administration au motif que l'office avait besoin de désigner chaque semaine un personnel d'astreinte compétent, capable de prendre immédiatement les décisions qui s'imposent, que ce soit de jour comme de nuit.

La Chambre ne peut que constater que ces délibérations ont été adressées aux services chargés du contrôle de légalité et qu'il n'est plus possible désormais d'engager une procédure de remboursement pour les exercices écoulés.

La Chambre observe également que pour les agents ayant droit à cette prime, celle-ci est mal liquidée. En effet elle est d'un montant trois fois supérieur aux dispositions réglementaires, et elle est calculée au forfait au lieu de l'être en fonction du temps réel passé en " permanence ". Ainsi, sur une base de 2 à 3 permanents par semaine, les erreurs d'attribution et de liquidation ont généré pour le seul exercice 1997 un surcoût de plus de 450.000 francs.

La Chambre, invite donc l'office à veiller au respect de la réglementation en la matière.

La prime de technicité.

Le décret n° 73-374 du 28/03/73, précise que "les machines susceptibles d'ouvrir droit au bénéfice de cette prime sont les machines permettant d'effectuer les opérations d'une certaine complexité, telles la préparation des pièces de règlement de certaines dépenses, la centralisation et le contrôle de paiements, la ventilation de certains décomptes et la centralisation d'écritures comptables (...). La prime ne peut être allouée qu'aux agents affectés de manière permanente au maniement d'une des machines susvisées (...)". Le montant de cette prime est, depuis l'arrêté du 20 février 1996, fixé à 103,55 F par mois.

Selon l'office : "Cette prime dite "prime écran" est versée, quasiment automatiquement et sans formalités particulières aux agents dont le poste de travail nécessite l'utilisation d'un micro-ordinateur. Cette prime est octroyée depuis une vingtaine d'années et il n'existe pas, après vérification, un texte et une délibération permettant de la payer à une majorité de personnel. Elle devrait être intégrée au régime indemnitaire".

Que cette prime soit attribuée au personnel travaillant sur des machines "complexes" n'est pas contesté. Ce qui l'est en revanche, c'est qu'elle soit allouée sans cadre réglementaire précis à

près de la moitié des personnels, sans distinction aucune et sans que ni le conseil d'administration, ni le contrôle de légalité n'aient été informés.

La Chambre prend acte de la déclaration de l'office selon laquelle elle régularisera les conditions d'attribution de cette prime.

Elle évalue à 300 le nombre de personnes qui ne devraient pas percevoir cette prime. Sur cette base le surcoût pour l'office s'élèverait pour l'exercice 1997 à plus de 370.000 francs.

L'indemnité compensatrice.

Cette indemnité a été créée au profit des agents contractuels non titulaires des collectivités locales pour combler le manque à gagner qui résulterait pour eux de leur titularisation, sur leur demande, dans le nouveau corps des fonctionnaires territoriaux créé par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (articles 126 et 127).

L'article 135 de la loi de 1984, prévoit que : "les agents (...) reçoivent une rémunération au moins égale à leur rémunération globale antérieure lorsqu'ils sont intégrés (...). Le cas échéant, les intéressés perçoivent une indemnité compensatrice (...). L'indemnité compensatrice est résorbée au fur et à mesure des augmentations de rémunérations consécutives aux avancements dont l'intéressé bénéficie dans le corps ou l'emploi d'intégration".

En ce qui concerne la notion de "rémunération globale" elle s'entend selon le Conseil d'Etat, arrêt Département de la Seine Saint-Denis du 21 décembre 1994, comme "la rémunération brute principale augmentée de l'indemnité de résidence et des primes et indemnités qui en constituent l'accessoire y compris, le cas échéant, les indemnités pour travaux supplémentaires".

Le décret n° 84-183 du 12 mars 1984(1) précise dans son article 1er que "les éléments de rémunération à prendre en considération pour la détermination de l'indemnité compensatrice (...) sont :

- d'une part, la rémunération globale antérieure à la titularisation, qui comprend la rémunération brute principale augmentée des primes et indemnités qui en constituent l'accessoire, y compris, le cas échéant, les indemnités pour travaux supplémentaires.

- d'autre part, la rémunération globale résultant de la titularisation qui comprend la rémunération brute indiciaire augmentée de l'indemnité de résidence et des primes et indemnités qui sont l'accessoire de la rémunération brute, y compris, le cas échéant, les indemnités pour travaux supplémentaires".

Enfin l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée(2) précise que "les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de

résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. S'y ajoutent les prestations familiales obligatoires.

Le montant du traitement est fixé en fonction du grade de l'agent et de l'échelon auquel il est parvenu, ou de l'emploi auquel il a été nommé".

Or, à l'office, ces dispositions n'ont été que partiellement respectées et ainsi plusieurs agents ont perçu cette indemnité, soit à tort, soit à juste raison mais avec de substantielles erreurs de liquidation.

Les bonifications indiciaires.

L'office alloue diverses bonifications indiciaires à plus de 120 fonctionnaires.

La Chambre a relevé deux erreurs d'attribution pour un même agent. Celui-ci en effet perçoit d'une part, sans droit, une bonification indiciaire de 40 points, d'autre part, il cumule celle-ci avec une autre bonification indiciaire de 25 points, alors même que ce cumul est interdit par la réglementation.

Si cette personne peut à juste titre bénéficier de la bonification de 25 points, elle ne peut bénéficier de celle de 40 points. En effet, la réglementation précise que cette indemnité est réservée aux attachés territoriaux exerçant les fonctions de directeur d'offices publics d'HLM. Or cet agent n'est pas le directeur de l'office. Nonobstant cette règle, un arrêté du 9 février 1994, qui aurait dû être transmis au contrôle de légalité, a attribué cette bonification indiciaire à cet agent depuis 1993. Pour le seul exercice 1997, le trop perçu s'élève à plus de 11.000 francs.

La Chambre invite donc l'office à régulariser la situation de cet agent.

Le cumul excessif d'heures supplémentaires avec d'autres indemnités.

Le décret n° 50-1248 du 6 octobre 1950 fixant le régime des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) prévoit dans son article 8 que "les travaux supplémentaires (...) ne peuvent dépasser, en moyenne, au cours d'un même mois, une heure par jour ouvrable et par agent(...)" et, dans son article 10- 1er et 2ème alinéa que "les IHTS ne peuvent être cumulées par un même agent (...) avec des indemnités pour permanence " et que "Elles ne pourront d'avantage être attribuées à un agent pendant les périodes où il bénéficie d'indemnités journalières pour des frais de tournées ou de mission".

Or à l'office sont parfois cumulés à tort des indemnités horaires pour travaux supplémentaires et des indemnités de missions. Il en est ainsi d'un agent qui a non seulement perçu tous les mois, en 1997, le maximum d'heures supplémentaires possible (25 heures), mais également cumulé celles-ci avec 231 indemnités journalières de mission.

La Chambre invite donc l'office à respecter la réglementation en matière de cumul d'indemnités.

La prime de responsabilité.

Le décret n° 88-631 du 6 mai 1988 fixant les modalités d'application de la prime de responsabilité à certains emplois administratifs de direction, précise dans son article 2 : "Cette prime de responsabilité est payable mensuellement en appliquant au montant du traitement soumis à retenue pour pension du bénéficiaire un taux individuel, fixé dans la limite d'un taux maximum de 15 %." et dans son article 3 "le versement de cette prime est interrompu lorsque le bénéficiaire n'exerce pas, pour quelque raison que ce soit, la fonction correspondant à son emploi (...)". L'attribution de cette prime a donc été délibérée par le conseil d'administration pour qu'elle soit attribuée au seul directeur en exercice.

En application de ces dispositions, en l'absence de directeur général à la tête de l'établissement du 1er septembre 1993 au 15 mai 1995, le directeur par intérim était donc bien en droit de percevoir la prime de responsabilité.

Or, la Chambre observe que, malgré l'arrivée du nouveau directeur, cette prime a continué à être versée sans droit au directeur intérimaire, pendant plus de 14 mois, pour un total indu de 42.606 francs. Dans le même temps, l'office omettait de verser cette prime au directeur en titre. Ce dernier, s'étant rendu compte de l'erreur a pu obtenir une régularisation. En contrepartie, un titre de recette a alors été émis à bon droit à l'encontre de l'ancien directeur intérimaire pour la prime indûment perçue.

La Chambre observe cependant que ce titre n'a pas été recouvré et que l'office a même, par une délibération exécutoire du Conseil d'Administration n° 97/148 en date du 14 mars 1997, accordé, sans fondement juridique, à l'ancien directeur intérimaire, une remise gracieuse de sa dette.

Des erreurs de liquidations.

La prime d'administrateur versée à un directeur a été mal liquidée. En effet, le droit à prime pour cet agent, en 1997, s'élevait à 99.434 F, soit au taux moyen interministériel des administrateurs de l'Etat. Or ce dernier a perçu une prime annuelle de 116.001 francs, soit 16.567 francs de plus que prévu. Si l'office fait valoir à juste raison, sur le fondement de l'arrêt du Conseil d'Etat : "Fédérations Interco, CFDT et autres du 27 novembre 1992", que le Ministre de l'Intérieur n'a pas compétence pour "fixer" le montant des indemnités des administrateurs territoriaux, il reste que le montant maximum de cette prime ne peut excéder pour les agents des collectivités territoriales, le taux moyen interministériel des administrateurs de l'Etat, conformément aux dispositions prévues par l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Le surcoût résultant de ces diverses pratiques en matière de rémunérations et indemnités est estimé par la Chambre, pour le seul exercice 1997, à près de 1,1 MF. En extrapolant ce résultat sur les seules trois dernières années concernées par l'examen de la gestion, cela représente une perte de plus de 3 millions de francs pour l'établissement.

Les frais de déplacements, missions et réceptions.

Le volume des frais de déplacement des agents de l'office a subi une réduction de plus de 35 % entre 1993 et 1997. Cette réduction particulièrement significative laisse encore subsister des anomalies, qui, une fois résorbées, devraient permettre à l'office de réduire encore sensiblement la charge financière de ce poste.

Il est souhaitable que la direction financière comme la direction des ressources humaines s'assurent que les agents ne perçoivent que ce à quoi ils ont droit en la matière. Cet objectif est tout à fait à la portée de l'office, qui, avec un service informatique étoffé, fort de 16 personnes hautement qualifiées, percevant toutes des primes informatiques parfois élevées, devrait parvenir à mettre en place des systèmes de contrôle et de cohérence des indemnités versées aux personnels. Ainsi, à titre d'exemple, serait-il possible de revoir les états de suivi des absences qui sont faits manuellement sans possibilité de recouper les informations administratives.

La Chambre observe également que des ordres de mission permanents ont été établis pour la quasi-totalité des personnels, et ainsi même aux agents qui n'ont à effectuer que des déplacements occasionnels, alors que le décret n° 91-573 du 19 juin 1991 précise dans son article 8 : "Un ordre de mission dit permanent peut être délivré, d'une part, au personnel exerçant des fonctions essentiellement itinérantes, d'autre part, à l'agent appelé à se déplacer fréquemment dans la limite géographique fixée par cet ordre de mission.". Il serait donc préférable d'établir pour de nombreux cas des ordres de mission en forme habituelle, ce qui permettrait de réduire le risque de payer aux agents des frais de déplacement en leur absence.

La chambre prend acte toutefois de la réponse du président s'engageant à ne plus établir systématiquement des ordres de mission permanents, à mettre en place dès le 1er janvier 2000 un suivi informatisé des absences et à remédier aux dysfonctionnements constatés en matière de titres restaurants.

A titre informatif, les autres anomalies constatées sur les frais de déplacement sont en effet les suivantes :

1 Le versement d'indemnité de repas à des agents dont le repas était déjà pris en charge.

Une première observation porte sur les droits à indemnités de déplacements qui sont mal connus des services responsables de leur gestion, bien qu'ils soient explicitement définis par le décret n° 91-573 du 19 juin 1991. A titre d'exemple, outre les cas qui seront présentés ultérieurement, la

Chambre citera celui du congrès HLM de Bordeaux, tenu en juin 1996, lors duquel des repas des agents ont été pris directement en charge sur place par l'office, alors même que ceux-ci bénéficiaient d'indemnités de repas.

2 Le cumul d'indemnités journalières de déplacement et de titres restaurants .

Certains agents ont bénéficié pendant plusieurs années de ce cumul. Ainsi, à titre d'exemple, la Chambre constate-t-elle pour un agent le cumul de 240 titres restaurant (TR) et de 246 indemnités journalières, soit l'équivalent de 486 jours de travail dans l'année ; pour un autre le cumul de 240 TR et de 174 indemnités journalières soit 414 jours de travail ; et, pour un troisième, le cumul de 240 TR et de 152 indemnités journalières, soit 392 jours de travail dans l'année. Ces cumuls correspondent de façon incontestable à des compléments de rémunérations. A titre d'exemple, la Chambre citera le cas d'un agent qui a reçu de façon constante, au moins depuis 1994, tous les ans et tous les mois 2.400 francs d'indemnités journalières.

3 L'attribution d'indemnités de mission à des agents absents (demi-journée, congés, maladie) ;

A titre d'exemple, citons, entre autres, le cas d'un agent en congé du 17 au 21 février 1997, qui a pourtant bénéficié pour la même période de six indemnités de mission. La chambre relève qu'une bonne dizaine d'agents ont "bénéficié" de ce régime particulier.

4 Le versement d'indemnités journalières à des personnes travaillant sur le lieu de leur résidence administrative ou de leur résidence familiale.

Le décret n° 91-573 du 19 juin 1991, dispose dans son article 5 que : "l'agent appelé à se déplacer pour les besoins du service, hors de sa résidence administrative et hors de sa résidence familiale, peut prétendre (...) au paiement d'indemnités journalières destinées à rembourser forfaitairement ses frais supplémentaires de nourriture et de logement (...)" sachant que la résidence administrative est "le territoire de la commune sur lequel se situe le service où est affecté l'agent ..." (article 4 du même décret). Or, deux agents, habitant et travaillant à Grasse, ont bénéficié au total en 1997 d'une vingtaine d'indemnités journalières de déplacement sur Grasse, soit environ 2.000 francs.

5 Le surcoût.

Le cumul entre les indemnités journalières et les titres restaurant, comme le cumul des congés avec des indemnités de déplacement de même que les erreurs d'attribution de ces indemnités, ont entraîné un surcoût qui peut être évalué de façon approchée pour le seul exercice 1997 à près de 91.000 francs.

Les frais de gestion locative.

Voir Tableau

	Valeur ou Ratio office 1997	Valeur ou ratio de référence Mini. et maxi 1996.	
<i>Coût de gestion locatif par logement en F.</i>	<i>5.161 F</i>	<i>4.830 F</i>	<i>7.000 F</i>
<i>Coût de gestion locatif / loyers en %</i>	<i>28.64 %</i>	<i>27,04 %</i>	<i>40,11 %</i>

La Chambre observe que les frais de gestion se situent dans les normes de référence.

L'entretien du patrimoine.

Le coût de l'entretien s'analyse traditionnellement à partir des dépenses de gros entretien et de grosses réparations.

Voir Tableau

	1993	1994	1995	1996	1997
6152. gros entretien	8.494.547	10.151.872	12.971.532	15.105.185	27.535.864
6153. grosses réparations	12.192.465	16.798.697	19.350.130	21.198.638	19.147.638
TOTAL	20.687.012	26.950.569	32.321.662	36.303.823	46.683.502
<i>En franc / logement</i>	983 F	1.272 F	1.516 F	1.603 F	2.063 F
<i>Médiane de référence</i>	1.720 F	1.720 F	1.800F	1.760F	NC

La Chambre constate un effort significatif en matière d'entretien, qui tend à rapprocher l'office de la norme médiane des offices.

D'autres ratios confirment cet effort :

	Valeur ou Ratio office 1997	Valeur ou ratio de référence Mini. et maxi. 1996	
<i>Coût de l'entretien par logement en francs</i>	2.015 F	1.687 F	2.810 F
<i>Coût de l'entretien / loyers en %</i>	11,8 %	10,5 %	17,6 %

Un parc automobile encore important et coûteux.

L'office détenait 115 véhicules en 1997, contre 128 en 1994, le coût par véhicule s'élevant respectivement pour les mêmes exercices à 30.041 francs contre 37.475 francs. La Chambre observe donc une réduction substantielle du coût global et du nombre de ces véhicules. Si la Chambre reconnaît que le caractère départemental de l'office peut expliquer la détention d'un parc d'une certaine importance elle constate cependant que le siège social dispose toujours d'un "pool" important au regard des seuls besoins administratifs.

La Chambre constate également une contradiction entre l'affirmation de l'office selon laquelle "l'attribution de véhicules automobiles n'est pas assimilée à un avantage en nature, mais considéré comme l'attribution de véhicules de services" et le fait qu'à l'office les personnels soient "autorisés à utiliser les véhicules à titre personnel (article 1er de la notice de prise en charge éditée par l'OPAM et signée par tout utilisateur), c'est à dire pour les trajets domicile / travail ou encore en fin de semaine et en période de congés". La notice précise même que cet avantage en nature doit faire l'objet d'une déclaration fiscale de la part des bénéficiaires. Pourtant aucune fiche de traitement ne porte mention de cet avantage en nature et l'établissement n'adresse aucun état à l'administration fiscale sur ce point particulier.

La Chambre observe au surplus que l'office prend également en charge le coût de ce risque supplémentaire auprès de son assureur, ce qui ne fait qu'alourdir une dépense déjà substantielle. La Chambre rappelle donc que l'usage privatif de véhicules de services comme l'attribution personnalisée de véhicules à titre de complément de rémunération ne sont pas prévus par la réglementation et qu'au surplus, il conviendrait que cet avantage en nature soit déclaré dans les cas où celui-ci serait exceptionnellement acceptable. A ce sujet, la Chambre prend acte des intentions de l'office de se conformer désormais aux dispositions réglementaires.

L'informatique.

Le service informatique de l'office gère un réseau de plus de 420 périphériques (soit 128 micro-ordinateurs, 101 écrans passifs, 191 imprimantes), connectés entre eux par 14 lignes spécialisées reliant tout aussi bien les agences décentralisées que les services du siège. Sans entrer dans le détail, l'office dispose des applications PC les plus récentes ou d'applications réalisées en interne. L'office était relié depuis 1983 au système informatique du Conseil général. Cette liaison intéressait plus spécialement les services de la Direction Technique ainsi que ceux du Service contentieux, ce dernier service étant également raccordé à l'ordinateur de la trésorerie générale de Nice. La sécurité d'accès à l'informatique est assurée par un logiciel qui gère les autorisations par type d'application et personnel autorisé. L'entrée sur le système se fait par un mot de passe.

Outre le fait que le système mis en place évolue vers toujours plus de complexité et qu'il est donc

de moins en moins adapté aux besoins de l'établissement, le Conseil général des Alpes-Maritimes avait souhaité ne pas reconduire la convention de prestation de service informatique. Une séparation progressive entre les deux partenaires était donc organisée dès 1996. Par délibération du 26 juin 1996, le conseil d'administration décidait également des nouvelles orientations à suivre. A la fin de 1998, la connexion avec le serveur du Conseil général, encore en place pour quelques rares applications, devait s'interrompre. (A titre indicatif, l'accès au serveur coûtait chaque année environ 160.000 francs à l'OPAM).

Le volume financier que l'office consacre à l'informatique est voisin de celui des organismes de même niveau.

Voir Tableau

<i>Coûts (en F)</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>
<i>Matériels, logiciels et divers</i>	<i>2.905.510</i>	<i>1.472.834</i>	<i>4.088.462</i>	<i>3.387.190</i>
<i>Personnel</i>	<i>2.256.675</i>	<i>2.750.342</i>	<i>3.042.689</i>	<i>3.147.637</i>
<i>Total général</i>	<i>5.162.185</i>	<i>4.223.176</i>	<i>7.131.151</i>	<i>6.534.827</i>
<i>Coût au logement</i>	<i>243,60 F</i>	<i>198,19 F</i>	<i>314,97 F</i>	<i>288,84 F</i>

Sur la base d'une étude comparative effectuée par l'union nationale des fédérations d'organismes HLM, la Chambre constate que l'office se situait en 1996 (seule année d'étude disponible) au-delà la moyenne nationale, soit un coût rapporté au logement de 314,97 francs pour une moyenne nationale de 279,04 francs. La Chambre observe toutefois que c'est essentiellement la mise en place de nouveaux matériels et logiciels qui a contribué à ce pic de croissance et qu'en 1997, l'office se rapproche de la moyenne nationale observée l'année précédente.

Les investissements ainsi réalisés étant particulièrement lourds, la Chambre ne comprendrait pas que le nouveau système informatique n'entraîne pas une amélioration dans le suivi de la gestion. La Chambre invite l'office, qui s'y est engagé, à profiter de ces nouveaux moyens pour mettre en oeuvre une application "contrôle de gestion" permettant de dégager les gisements d'économie disponibles.

LES INVESTISSEMENTS

Les pertes sur projets abandonnés.

L'office a été amené, par une première délibération en date du 18 janvier 1996, à régulariser pour plus de 8 millions de francs d'écritures portant sur des opérations non réalisées pour certaines depuis plus de 20 ans. Par une seconde délibération en date du 18 janvier 1996, l'office a abandonné pour près de 3 millions de francs de projets supplémentaires. Le nombre des projets abandonnés s'élève à soixante-treize en 1995, et à quatre en 1996. Les coûts de ces abandons sont très inégaux mais une bonne vingtaine dépasse les 100.000 francs. Les frais d'étude de ces projets, lancés le plus souvent à la demande des collectivités locales, n'ont pourtant fait l'objet d'aucune participation financière de leur part.

La Chambre invite donc l'office à rechercher à l'avenir avec les collectivités demanderesses, les modalités d'un conventionnement de telle sorte qu'il n'ait plus à supporter la totalité de pertes qui pourraient peser lourdement sur ses équilibres financiers. Elle prend acte du fait que les procédures actuelles ont été révisées de telle sorte que les projets soient plus ciblés et les collectivités demanderesses plus impliquées financièrement. Elle reconnaît également que ces pertes doivent être relativisées par rapport au volume d'activités de l'office qui a permis de construire de nombreux logements sociaux sur les Alpes-Maritimes.

Les intérêts moratoires.

L'office a versé en 1995 à une entreprise de BTP locale une somme particulièrement élevée au titre d'intérêts moratoires. L'ensemble des réclamations s'est soldé en effet par le versement de 1.355.934 francs d'intérêts moratoires et 647.474 francs d'intérêts compensatoires soit un total de 2.003.409 francs en ce qui concerne un premier programme et de 38.605 francs pour un second.

Ce surcroît de dépense serait dû, selon l'office, aux difficultés rencontrées dans la commercialisation des opérations immobilières ainsi réalisées.

La Chambre considère toutefois que la cause première est à rechercher dans les lenteurs observées dans le recouvrement des créances sur cessions de logements neufs. Celles-ci étaient en effet considérables, de l'ordre de 50 MF, et dormaient "dans les tiroirs" au lieu d'être promptement recouvrées, compromettant ainsi la trésorerie de l'établissement. La Chambre observe également à cette occasion que l'office avait pris des risques d'investisseur en se lançant dans des opérations d'accession à la propriété, opérations qui n'entrent pas dans son rôle social.

La Chambre prend acte toutefois des améliorations apportées en matière de recouvrement et du recentrage de l'office sur les missions dont il a la compétence.

LA POLITIQUE SOCIALE.

Les attributions de logements.

L'office se trouve aujourd'hui pris entre l'impérieuse nécessité d'assurer l'équilibre de ses finances et ses obligations de bailleur social, et ce, malgré l'accroissement des impayés et de la vacance, la paupérisation croissante de la population et l'entretien de plus en plus coûteux de son patrimoine. La Chambre reconnaît à ce propos que l'office a une mission difficile et qu'il est l'organisme qui héberge le plus grand nombre de ménages à faibles ressources. Pour que l'office puisse remplir ses obligations il est notamment capital pour lui de bien définir sa politique d'attribution des logements.

Le président de l'office a établi cette politique conformément aux dispositions législatives et réglementaires fixées au code de la construction et de l'habitation. En l'absence d'un règlement départemental d'attribution et de POPS (protocole d'occupation du patrimoine social) l'office s'appuie sur un règlement intérieur visé par le contrôle de légalité qui est conforme aux normes législatives et réglementaires.

- Le système d'attribution.

Le 6 mai 1997, le président de l'office a mis en place une "direction commerciale", chargée de lutter contre la vacance croissante des logements.

Le suivi de la vacance des logements (en fort accroissement) est encore assez sommaire et faute d'un contrôle de gestion interne performant, les données exploitables sont rares. Ainsi, à titre d'exemple, l'office ne peut répondre à la question de savoir, au cours des années contrôlées, quel a été le délai moyen de satisfaction d'une demande locative.

Des éléments qui ont pu être recueillis sur le dernier exercice, il ressort qu'en 1997, de l'ordre de

30 % de la vacance concernait des logements en dehors de Nice alors que ces derniers ne représentent que 37 % du parc total de l'office.

Voir Tableau

<i>vacance de logements</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>
<i>: Nombre > 3 mois au 31/12/N</i>	<i>127</i>	<i>308</i>	<i>584</i>	<i>907</i>	<i>867</i>
<i>nombre de logements (hors foyers et rés. universitaires)</i>	<i>19.760</i>	<i>19.914</i>	<i>20.032</i>	<i>21.287</i>	<i>21.270</i>
<i>% sur logements</i>	<i>0,64 %</i>	<i>1,55 %</i>	<i>2,92 %</i>	<i>4,26 %</i>	<i>4,08 %</i>
<i>% national</i>	<i>1,5 %</i>	<i>1,25 %</i>	<i>1,22 %</i>	<i>1,57 %</i>	<i>NC</i>

Les efforts entrepris pour résorber la vacance semblent, au vu des résultats, porter lentement leurs fruits.

La composition et les pouvoirs de la commission d'attribution respectent les dispositions législatives et réglementaires. La commission se réunit une fois par mois. Les procès verbaux attestent du fonctionnement réglementaire de celle-ci.

L'évolution de la demande des logements est relativement stationnaire dans le temps, le sursaut de 1997 tenant en partie à l'acquisition des logements de l'ancienne SIVN. Les inévitables demandes multiples effectuées par un même foyer auprès des différents bailleurs sociaux du département et le taux de satisfaction enregistré confirme le déficit global en logements sociaux dans le département.

Voir Tableau

	1993	1994	1995	1996	1997
<i>Demandes reçues</i>	4.143	4.290	4.179	3.407	4.661
<i>Demandes satisfaites</i>	1.546	1.547	1.632	1.602	1.957
<i>Pourcentage de satisfaction</i>	37 %	36 %	39 %	47 %	42 %
<i>Congés reçus par an</i>	1362	1439	1641	1940	1809

Les logements réservés s'élèvent à 9.560, soit 6.828 dans la ville de Nice et 2.732 dans le reste du département.

- Le logement par l'office de ses agents.

L'office logeait, en 1997, 391 de ses employés (sur un total de 683 soit 57 % de son personnel). La Chambre prend acte de ce qu'il recouvre le "loyer de solidarité" sur ses agents qui en remplissent les conditions. A titre accessoire, la Chambre rappelle que le personnel de l'office, logé par lui, ne saurait être exonéré du dépôt légal de garantie. Cet avantage créerait une discrimination inacceptable entre les locataires de même qu'un manque à gagner pour l'office. Elle prend acte de la réponse du président signalant l'abandon de cette pratique.

Le Président,

A. PICHON

(1) Décret fixant les éléments de rémunération à prendre en considération pour la détermination de l'indemnité compensatrice prévue à l'article 87 de la loi 84-16 du 11 janvier 1984.

(2) Loi portant droits et obligations des fonctionnaires.