



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SYNDICAT MIXTE DE L'HABITAT DE LA SOMME

Exercices 2019 (à compter du 1^{er} octobre) et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 11 mars 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATION	3
INTRODUCTION.....	4
1 LE PARC LOCATIF DANS LA SOMME	5
2 UN SYNDICAT MIXTE ISSU DE LA FUSION DES OFFICES PUBLICS DE LA SOMME ET D'AMIENS METROPOLE	7
2.1 La situation des deux offices préalablement à la fusion	8
2.2 Le processus ayant conduit à la création du syndicat mixte	9
2.2.1 La préparation de la fusion	9
2.2.2 La mise en œuvre de la fusion	11
3 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION DU SYNDICAT MIXTE.....	13
3.1 Le comité syndical	13
3.1.1 Attributions et fonctionnement	13
3.1.2 Les problématiques soulevées par la nomination des membres du conseil d'administration de l'office	13
3.2 L'exécutif.....	15
3.3 L'absence d'organisation et de moyens propres	15

SYNTHÈSE

La loi « ELAN » du 23 novembre 2018 impose aux organismes de logement social une taille minimale de 12 000 logements, à compter du 1^{er} janvier 2021, pour favoriser leur concentration et leur capacité à agir.

C'est dans ce contexte que l'office public d'Amiens métropole (14 200 logements) et celui du département (6 200 logements) ont mené un processus de fusion, qui a abouti à la création de l'office public de l'habitat de la Somme (AMSOM), le 1^{er} janvier 2020. Celui-ci représente 51 % du parc locatif départemental. Ces démarches se sont, depuis, prolongées par le rapprochement de cet office et de celui de la Baie de Somme, au sein d'une société de coordination, le groupe « Synéo », dont la part totale atteint désormais 61 % du parc de logements du département.

Le syndicat mixte de l'habitat de la Somme a été créé, en octobre 2019, afin de constituer la structure publique de rattachement de l'office fusionné, conformément aux dispositions de l'article L. 421-6 du code de la construction et de l'habitation.

Cette forme a été choisie parce qu'elle assure notamment le partage durable de la gouvernance entre le département de la Somme et la communauté d'agglomération d'Amiens, dans la continuité du pilotage que ces entités assuraient antérieurement auprès de chacun des deux offices.

Le comité syndical, qui regroupe trois conseillers départementaux et trois élus d'Amiens métropole, s'est prononcé principalement, au cours de ses deux premières années d'exercice, sur les décisions stratégiques concernant l'office, ainsi que sur la désignation des membres de son conseil d'administration. Concernant cette dernière, la chambre relève qu'elle donne lieu, de façon majoritaire, à la nomination, comme personnalités qualifiées, d'élus du département et de l'agglomération. Cela n'apparaît pas correspondre aux orientations de la réglementation, qui poursuit l'objectif de nommer en cette qualité des élus ne relevant pas des collectivités de rattachement.

En dehors des délibérations du comité syndical, l'activité du syndicat mixte est particulièrement faible, et son fonctionnement mobilise peu de ressources. Cette situation correspond à ce qui avait été anticipé dès sa création : il avait, en effet, été décidé de ne le doter d'aucun moyen propre, que ce soit en termes de patrimoine, de budget ou de personnel. Dans les faits, son fonctionnement repose sur les équipes et les moyens de l'office public de l'habitat de la Somme.

De telles modalités ne sont cependant pas prévues par le code général des collectivités territoriales, qui implique que tout syndicat mixte est tenu à certaines obligations, notamment celles de disposer des moyens d'exercice de ses compétences, d'adopter un budget et de déposer ses comptes. Les conditions d'organisation et d'exercice du syndicat mixte doivent donc évoluer pour respecter les textes.

RECOMMANDATION

Rappel au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit unique : mettre en œuvre les obligations relatives au statut du syndicat mixte, conformément aux dispositions des articles L. 5721-1 à L. 5722-11 et R. 5721-1 à R. 5723-1 du code général des collectivités territoriales.				X	17

*** Voir notice de lecture en bas de page.**

NOTICE DE LECTURE	
SUR L'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RAPPELS AU DROIT ET DES RECOMMANDATIONS	
<i>Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.</i>	
Totalement mise en œuvre	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions ou un ensemble complet d'actions permettant de répondre à la recommandation, même si les résultats escomptés n'ont pas encore été constatés.
Mise en œuvre en cours	L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et indique un commencement d'exécution. L'organisme affirme, de plus, avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.
Mise en œuvre incomplète	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.
Non mise en œuvre	Trois cas de figure : - l'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir l'intention de le faire ; - ou il ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ; - ou il ne fait pas référence, dans sa réponse, à la recommandation formulée par la chambre.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte de l'habitat de la Somme, pour les années 2019 (à compter du 1^{er} octobre) et suivantes, a été ouvert par lettre du président de la chambre, adressée le 25 août 2021 à M. Alain Gest, président depuis 2019.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 23 novembre 2021 avec M. Gest.

La chambre, dans sa séance du 26 novembre 2021, a formulé des observations provisoires, transmises à l'ordonnateur par courrier du 5 janvier 2022. À la même date, des extraits ont été adressés à plusieurs tiers concernés.

Après avoir examiné les réponses parvenues, la chambre, dans sa séance du 11 mars 2022, a arrêté les observations définitives suivantes.

1 LE PARC LOCATIF DANS LA SOMME

Le département de la Somme compte 571 000 habitants¹. Leur revenu médian disponible s'élève à 20 320 € (contre 21 730 € pour le taux national), le taux de pauvreté à 16,4 % (14,6 % pour la France métropolitaine) et le taux de chômage à 9,1 % au 2^e trimestre 2021 (7,1 % pour la France métropolitaine).

Le parc de logements sociaux dans le département était de l'ordre de 41 900 unités au 1^{er} janvier 2020, dont près de 40 000 proposés à la location². Il est peu important au regard de l'offre régionale, dont il représente environ 7,2 %, alors que la population du département constitue près de 9,5 % de celle des Hauts-de-France.

Le taux de logements sociaux, au regard de l'ensemble des résidences, est de 16,8 %, proche de celui de la France métropolitaine (17,3 %). Trois quarts sont de type collectif. Le loyer moyen, de l'ordre de 5,6 € par mètre carré, est comparable à la moyenne constatée dans la région.

Tableau n° 1 : Principales caractéristiques du logement social dans la Somme

Au 1 ^{er} janvier 2020	Nombre de logements sociaux pour 10 000 habitants	Part des logements sociaux de type individuel (en %)	Part des logements sociaux de type collectif (en %)	Loyer moyen par mètre carré de surface habitable (en €)
Somme	733	25,9	74,1	5,59
Hauts-de-France	971	37,6	62,4	5,63
France métropolitaine	769	15,2	84,8	5,91

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données du ministère de la transition écologique.

L'âge moyen du parc social de la Somme est proche des moyennes nationale et régionale. Le taux de logements énergivores est, en revanche, significativement plus élevé.

Tableau n° 2 : Âge moyen et performance énergétique du parc social

Au 1 ^{er} janvier 2020	Âge moyen du parc social	Taux de logements énergivores (E, F, G)
Somme	39	31 %
Hauts-de-France	43	26 %
France	39	19 %

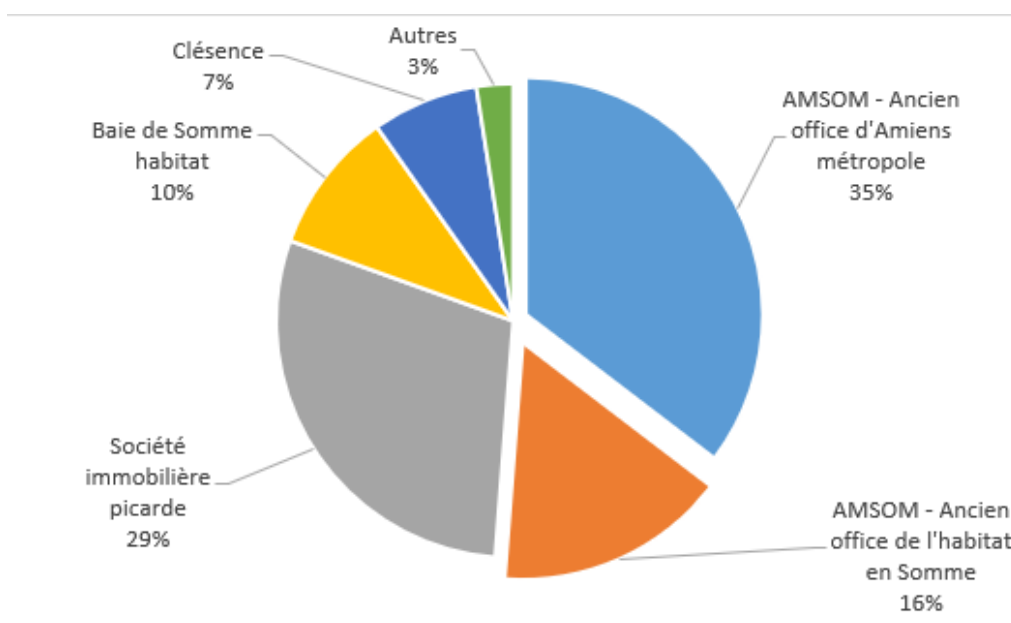
Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de la Banque des territoires.

L'office public de l'habitat de la Somme – AMSOM – est le principal bailleur social du département : depuis son instauration au 1^{er} janvier 2020, il gère plus de la moitié des biens.

¹ Source INSEE.

² Source : ministère de la transition écologique.

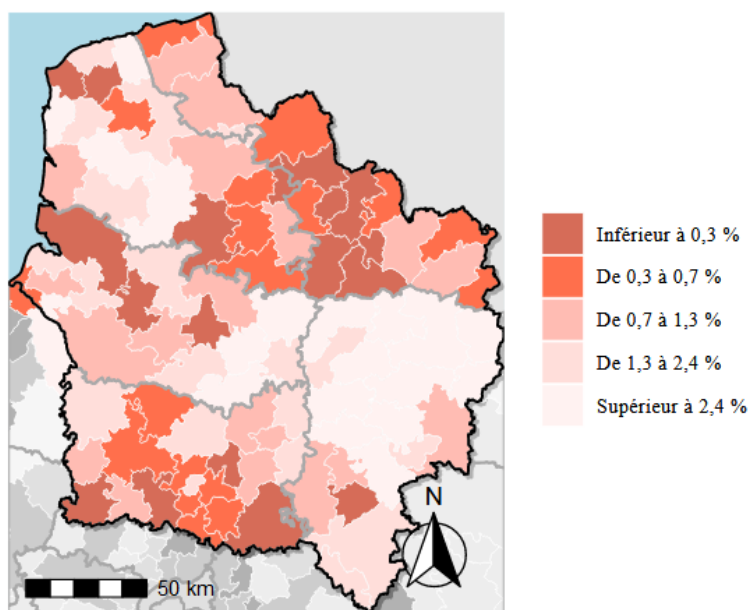
Graphique n° 1 : Répartition du parc locatif social de la Somme selon les organismes



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données publiques des organismes.

Ces biens présentent cependant des caractéristiques distinctes en fonction de leur lieu d'implantation : en milieu rural, ils sont essentiellement composés de logements individuels ou de collectifs de petite taille, avec une vacance importante, à l'inverse du parc situé en zones urbaines, plutôt dense et plus fortement demandé.

Carte n° 1 : Taux de vacance structurelle par territoire intercommunal au 1^{er} janvier 2020



Source : ministère de la transition écologique.

2 UN SYNDICAT MIXTE ISSU DE LA FUSION DES OFFICES PUBLICS DE LA SOMME ET D'AMIENS METROPOLE

Les réformes intervenues en 2018 concernant les organismes de logement locatif social

Les organismes de logement locatif social, dont font partie les offices publics de l'habitat, ont connu deux réformes majeures en 2018.

En premier lieu, la loi de finances pour 2018 a mis en place le dispositif de « réduction du loyer de solidarité ». Celui-ci, qui est accordé en fonction de la localisation du foyer et de ses ressources, bénéficie à la majorité des locataires de ces offices. Il a fortement réduit les recettes des bailleurs sociaux, de l'ordre de 10 % en moyenne.

En second lieu, la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (« ELAN ») a poursuivi l'objectif de restructurer l'organisation et la répartition géographique des organismes de logement social, en imposant une taille minimale permettant à chacun d'entre eux « *d'assurer l'ensemble des fonctions stratégiques de manière autonome [ou] de rejoindre un groupe³* ». Ainsi, en dehors de certaines situations particulières, les organismes de moins de 12 000 logements se sont vus fixer l'obligation de dépasser ce seuil au 1^{er} janvier 2021.

Pour atteindre cet objectif, la loi a prévu plusieurs modalités : la fusion obligatoire des organismes relevant d'une même collectivité, la fusion volontaire d'organismes souhaitant conduire ensemble cette convergence, ou leur association au sein d'un groupe capitalistique ou d'une société de coordination.

La constitution d'un groupe capitalistique, parfois qualifié de « regroupement avec société tête de file », implique la présence majoritaire d'organismes de logement social dont l'un contrôle directement ou indirectement les autres, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce. Il a notamment, à ce titre, l'obligation d'élaborer un cadre stratégique commun à l'ensemble des membres du groupe.

La mise en place d'une société anonyme de coordination permet une gouvernance plus partagée. Cette forme, encadrée par les dispositions des articles L. 423-1-1 et R. 423-86 du code de la construction et de l'habitation, donne lieu à un agrément de l'État (en application de l'article L. 422-5 du même code). Elle permet la représentation effective des collectivités de rattachement au conseil d'administration (ou au conseil de surveillance, selon la forme adoptée) et leur présence, sans voix délibérative, aux assemblées générales.

Sous ces deux dernières formes, les organismes initiaux conservent leur existence. Contrairement à la fusion, cela permet de préserver leurs spécificités, mais limite les possibilités de mutualisations.

Mi-2020, la mission nationale chargée du suivi de la mise en œuvre de la loi estimait que, sur 340 bailleurs sociaux soumis à l'obligation de regroupement, 68 avaient achevé leur rapprochement et 99 autres étaient engagés dans des projets formalisés.

³ Rédaction du projet de loi.

2.1 La situation des deux offices préalablement à la fusion

L'office public de l'habitat d'Amiens métropole (couramment appelé « OPAC d'Amiens ») et l'office public de l'habitat en Somme (« OPSOM ») sont des structures initialement créées sous le statut d'offices de l'habitat à bas coût, au cours de l'année 1920.

Leur fusion, intervenue cent ans plus tard, a été principalement motivée par les évolutions législatives présentées dans l'encadré ci-dessus. L'objectif annoncé lors de la discussion de la loi ayant, dans un premier temps, visé un seuil de 20 000 logements, des démarches exploratoires avaient été lancées avec plusieurs organismes publics de logement social du département. À l'issue de ces échanges, le rapprochement s'est limité aux offices de la Somme et d'Amiens métropole.

Au lancement de ces travaux, l'office public de l'habitat d'Amiens métropole, premier bailleur social du département, comptait 14 200 logements, et l'office public de l'habitat en Somme 6 200.

Leurs implantations étaient fortement distinctes, l'office départemental gérant des logements situés dans une centaine de bourgs-centres et de communes rurales. Ce parc était composé pour moitié de logements individuels, et pour l'autre moitié, de collectifs de petite taille. À l'inverse, les logements de l'office amiénois étaient implantés essentiellement sur le territoire de la commune d'Amiens, notamment au sein des grands ensembles des principaux quartiers populaires.

Ces différences justifiaient le maintien d'une organisation interne distincte concernant, d'une part, la gestion locative et, d'autre part, les modes d'exercice de la maîtrise d'ouvrage, notamment pour les opérations de développement, réhabilitations et gros travaux.

En termes de moyens, des mutualisations significatives étaient attendues de la fusion, notamment concernant la gestion des ressources humaines⁴, la gestion comptable et financière et la fonction juridique.

En parallèle, d'importantes synergies existaient déjà entre les deux offices. En premier lieu, ceux-ci avaient connu un fonctionnement partagé, avec des moyens humains et une implantation géographique commune, jusqu'au milieu des années 1980. En deuxième lieu, ils répondaient tous deux au statut des offices publics soumis à la comptabilité privée. Enfin, ils achevaient, au moment de la fusion, un redressement financier conduit avec l'accompagnement de la caisse de garantie du logement locatif social, leur permettant d'atteindre des résultats d'exploitation positifs fin 2018.

Les démarches de rapprochement ont été préparées en 2017 et lancées en 2018.

⁴ L'office de la Somme comptait 113 salariés, dont environ 13 % de gardiens, au 31 décembre 2019 et celui d'Amiens 280, dont près de 30 % de gardiens.

2.2 Le processus ayant conduit à la création du syndicat mixte

2.2.1 La préparation de la fusion

Afin d'accompagner leur fusion, les offices ont engagé une prestation d'études. Celle-ci a été confiée à une société spécialisée dans le conseil aux organismes de logement et à un cabinet d'avocats. Ce dernier a produit une note juridique afin d'approfondir les hypothèses possibles.

Des scénarios consistant à mettre en œuvre la fusion des offices au sein d'une société d'économie mixte agréée, ou d'une société d'habitat à loyer modéré relevant du droit privé ont été exclus car ils impliquaient une participation de tiers n'ayant pas la qualité de collectivités territoriales à la gouvernance de la future société. Trois variantes ont, en revanche, été approfondies.

La première consistait à proposer une simple fusion des organismes, par transfert universel de patrimoine de l'un des offices à l'autre. Elle présentait d'importants avantages, notamment pour le regroupement des biens et de la comptabilité.

Elle impliquait, en revanche, la mise en place de règles communes pour la gestion du personnel, soit par l'adoption d'un accord collectif de substitution, dans le délai d'un an suivant la fusion, soit par l'application des règles relevant de l'organisme absorbant.

Enfin, et de façon prépondérante, cette forme de fusion conduisait à une remise en question de la gouvernance des offices : en effet, l'office fusionné ne pouvait relever, dans cette hypothèse, que d'une seule collectivité de rattachement. Ainsi, seuls les représentants de cette dernière se voyaient garantir de façon pérenne leur place dans les instances décisionnelles de la nouvelle structure.

La deuxième variante déclinait donc l'hypothèse d'une fusion simple mais en y ajoutant la condition du rattachement à un syndicat mixte ouvert⁵, associant la communauté d'agglomération Amiens métropole et le département de la Somme. Cette hypothèse était conforme au cadre organisé par les dispositions de l'article L. 421-6 du code de la construction et de l'habitation.

La note confirmait que cette solution autorisait le partage de la gouvernance, dès lors que la composition et le nombre de membres du comité syndical pouvaient être librement définis dans les statuts. Cette hypothèse permettait ainsi à l'agglomération et au département d'asseoir durablement leur représentation au sein de l'instance décisionnelle du syndicat. En outre, dans la mesure où cette dernière aurait en charge la nomination des membres du conseil d'administration de l'office fusionné, la représentation des deux collectivités dans cet organisme serait aussi préservée.

⁵ Un syndicat mixte est un établissement public régi par les dispositions des articles L. 5721-1 à L. 5722-9 du code général des collectivités territoriales. Il peut être constitué en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune des personnes morales qui en sont membres. Les syndicats mixtes « fermés » sont composés exclusivement de communes et de leurs groupements. À l'opposé, des syndicats mixtes « ouverts » associent aussi d'autres collectivités (départements, régions) et d'autres organismes publics.

Cette hypothèse était approfondie afin d'apprécier les modalités selon lesquelles des moyens devraient ou non être affectés au syndicat mixte. La note indiquait notamment, à propos de cet organisme : *« son rôle est de réunir des EPCI⁶ ou un/des EPCI et un conseil départemental pour organiser la gouvernance de l'office et lui apporter une représentation équilibrée des différents territoires pour lesquels il intervient. C'est son seul (mais essentiel) rôle et il n'a ni budget ni personnel »*. Ainsi, l'étude laissait entendre que le syndicat mixte pouvait ne pas être doté de moyens budgétaires et humains.

Les autres caractéristiques de cette variante étaient assimilables à celles de la précédente.

La dernière hypothèse étudiée consistait à envisager la création d'une société agréée de coordination (soit sous forme de société anonyme, soit sous celle d'une société coopérative), dans le cadre des dispositions alors prévues par le projet de loi « ELAN », la version définitive de ce texte n'étant pas encore connue.

La note du cabinet d'avocats relevait les spécificités de ce mode d'association. Parmi celles-ci, elle identifiait notamment la préservation de la personnalité morale des deux offices et donc d'une marge de gouvernance de chacun d'entre eux par leur collectivité de rattachement, sous réserve des compétences transférées à la société de coordination et des contraintes financières alors envisagées par le projet de loi⁷.

Elle mettait, par ailleurs, en relief diverses contraintes, parmi lesquelles l'obligation de prévoir une participation, à la gouvernance de la société, de collectivités compétentes en matière d'habitat et sur le territoire desquelles les offices possèdent ou gèrent des biens, ce qui aurait pu complexifier celle-ci en faisant entrer des acteurs extérieurs dans les instances décisionnelles.

La note indiquait, enfin, que ce modèle rendait obligatoire la formalisation de plusieurs documents prospectifs : un cadre stratégique patrimonial, un cadre d'utilité social, la politique technique et celle relative aux achats, auxquels s'ajoutait le développement d'une identité et de moyens de communication communs. De même, le rapprochement des deux offices au sein d'une société de coordination présentait une forte flexibilité en matière de gestion des ressources humaines, cette forme permettant tout aussi bien de maintenir les emplois au sein de chaque organisme, de recruter du personnel directement rattaché à la société, ou encore, sous réserve d'un accord préalable des salariés, des mises à disposition ou des transferts conventionnels de personnels, des offices vers la société.

Ces trois scénarios ont été présentés, le 25 octobre 2018, à un comité de pilotage composé du président de la communauté d'agglomération, de celui du conseil départemental, des présidents et des directeurs généraux des deux offices. Cette instance a validé l'hypothèse d'une fusion, avec création d'un syndicat mixte.

⁶ EPCI : établissement public de coopération intercommunale.

⁷ À la date de rédaction de la note, le projet de loi « ELAN » prévoyait notamment un mécanisme de solidarité financière entre les membres de la société, mais celui-ci a finalement été retiré du texte.

Ainsi, la création d'une société de coordination a été écartée car elle présenterait un formalisme trop poussé. Par ailleurs, elle impliquerait le maintien des deux précédents offices, alors que la fusion permet des progrès plus importants et plus rapides en termes de mutualisation des services et fonctions.

Les comités sociaux et économiques des deux offices ont été consultés, respectivement le 11 janvier 2019 pour l'office public de l'habitat d'Amiens métropole et le 29 janvier 2019 pour l'office public de l'habitat en Somme. Ils ont tous deux rendu un avis favorable.

2.2.2 La mise en œuvre de la fusion

Le règlement intérieur et les statuts du syndicat mixte ont été préparés par le cabinet d'avocats missionné pour accompagner le regroupement. Celui-ci a consisté en une fusion simple avec transfert universel de patrimoine, de l'office public de l'habitat de la Somme, au bénéfice de celui d'Amiens métropole.

Les avis et délibérations nécessaires ont été pris conformément aux dispositions du III de l'article R. 421-1 du code de la construction et de l'habitation⁸.

Le syndicat mixte, de forme dite « ouverte », a été créé par un arrêté préfectoral du 1^{er} octobre 2019, qui lui a donné comme vocation unique celle « *d'établissement de rattachement de bailleur social* ». L'arrêté a notamment posé le principe de l'allocation de moyens budgétaires au syndicat mixte, en disposant, à son article 8, que « *les fonctions de comptable public [...] sont assurées par le Payeur départemental* ».

La dénomination fixée par l'arrêté était « *Syndicat mixte de logement social de l'office public issu de la fusion de l'OPH d'Amiens Métropole et de l'OPH de la Somme* ». Elle a évolué très rapidement, devenant « *Syndicat mixte de l'habitat en Somme* », par un arrêté préfectoral du 5 décembre 2019, intervenu après que le comité syndical a délibéré en ce sens, le 15 octobre.

Entretemps, le 23 octobre, une seconde note juridique avait été produite par le conseil qui accompagnait la fusion, afin de détailler les modalités de gouvernance. Cette note citait à nouveau la possibilité que le syndicat mixte « *ne génère pas de contribution de la part de ses membres et ne dispose pas de budget propre* ».

⁸ Les conseils d'administration des deux offices se sont prononcés favorablement le 8 février (Office public de l'habitat d'Amiens métropole) et le 4 mars 2019 (Office public de l'habitat en Somme). La communauté d'agglomération d'Amiens métropole a délibéré sur ces textes le 21 mars 2019. Le conseil départemental en a fait de même le 27 juin 2019 et il a désigné ses délégués à cette occasion. Le rapport présenté à l'appui de cette délibération indiquait que le syndicat mixte « *ne dispose d'aucun budget, d'aucun personnel* ».

La fusion des deux offices, par transfert universel de patrimoine avec effet au 1^{er} janvier 2020, a été définitivement actée par un arrêté préfectoral du 12 décembre 2019, qui a aussi pris acte du rattachement de l'office fusionné au syndicat mixte. Sa raison sociale initialement retenue⁹ a été rapidement modifiée, fin mars 2020, l'office fusionné devenant l'« Office public de l'habitat de la Somme »¹⁰, accompagnée de l'appellation « AMSOM habitat ».

Dans les faits, et conformément aux éléments de préparation précités, le syndicat mixte n'a bénéficié d'aucun transfert de moyens ou de personnels.

S'il a permis la constitution du nouvel office, le processus de concentration et de regroupement initié par la loi « ELAN » a continué à porter ses effets postérieurement à la fusion. Début 2021, le comité syndical a, en effet, donné son accord à la constitution d'une société de coordination, sous forme de société anonyme, associant l'office public de l'habitat de la Somme et Baie de Somme habitat, ce qui a permis à ce dernier de répondre à l'obligation de respecter le seuil légal. Celle-ci a pris l'appellation de « Groupe Synéo ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le syndicat mixte de l'habitat de la Somme a été créé en octobre 2019 afin de constituer la structure de rattachement de l'office public de l'habitat issu de la fusion des deux organismes de logement social qui relevaient antérieurement de la communauté d'agglomération Amiens métropole et du département. Cette forme a été privilégiée, notamment parce qu'elle préservait, de façon durable, la gouvernance partagée de l'établissement par ces deux entités.

⁹ « Office public de l'habitat d'Amiens métropole – Syndicat mixte de l'habitat en Somme ». Cette appellation était confuse, l'office étant juridiquement distinct du syndicat mixte.

¹⁰ À l'issue du processus de fusion, l'ancien « Office de l'habitat en Somme » a été dissous. L'établissement fusionné, bien que finalement dénommé « Office de l'habitat de la Somme », constitue bien, juridiquement, la continuité de l'ancien office public de l'habitat d'Amiens métropole.

3 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION DU SYNDICAT MIXTE

3.1 Le comité syndical

3.1.1 Attributions et fonctionnement

Selon ses statuts, le syndicat mixte est composé du département de la Somme et de la communauté d'agglomération Amiens métropole. Le comité syndical, son organe décisionnel, est composé de trois représentants de l'intercommunalité et de trois conseillers départementaux. Il constitue la seule instance de la structure.

La compétence exclusive du syndicat mixte est l'exercice de la compétence d'établissement de rattachement de l'office public de l'habitat issu de la fusion. Il a notamment pour prérogative de nommer les membres du conseil d'administration de l'office public de l'habitat de la Somme.

Les services de l'office public participent, sans voix délibérative, aux séances du comité syndical. Ils en assurent, par ailleurs, l'organisation générale.

Les statuts précisent les modalités de réunion du comité syndical mais ne fixent pas de nombre minimal de sessions par an. Cette instance a été convoquée à six reprises entre octobre 2019 et septembre 2021, avec des ordres du jour réduits, qui ont été, essentiellement, consacrés à la fixation de l'effectif des membres du conseil d'administration de l'office¹¹, à leur désignation et à celle de l'exécutif du syndicat mixte.

De façon occasionnelle, des orientations stratégiques concernant l'office ont été présentées au comité syndical (prise de participation dans le capital du groupe « Synéo » et exposé relatif à une solution d'accession à la propriété, lors du comité du 8 janvier 2021).

3.1.2 Les problématiques soulevées par la nomination des membres du conseil d'administration de l'office

Les dispositions suivantes du code de la construction et de l'habitation sont applicables à l'office public de l'habitat de la Somme.

¹¹ Le troisième alinéa de l'article R. 421-4 du code de la construction et de l'habitation dispose : « À l'occasion de chaque renouvellement de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale de rattachement de l'office, ainsi qu'à l'issue d'un changement de rattachement ou d'une fusion avec d'autres offices, la collectivité ou l'établissement public peut modifier son choix et opter pour une des solutions prévues aux alinéas précédents », ces derniers listant les différentes hypothèses de composition du conseil d'administration de l'office (voir ci-après). Ainsi, il n'apparaît pas que le comité syndical soit tenu d'acter formellement le maintien de l'effectif à chaque renouvellement, comme il l'a fait, par exemple, en septembre 2020 ou en septembre 2021.

L'article R. 421-4 prévoit que le conseil d'administration peut compter soit 23, soit 27 membres ayant voix délibérative. De façon constante, depuis la fusion de l'office, c'est cette seconde hypothèse, à 27 membres, qui a été retenue.

L'article R. 421-5 précise le nombre de membres ayant voix délibérative désignés par l'organe délibérant de la collectivité ou du syndicat de rattachement, selon deux qualités : d'une part, des représentants émanant directement de cet organisme et, d'autre part, les personnalités qualifiées. Selon ce texte, ces dernières sont choisies en raison de leur compétence *« en matière d'urbanisme, de logement, d'environnement et de financement de ces politiques, ou en matière d'affaires sociales »*.

En outre, plusieurs membres du conseil d'administration sont désignés par d'autres instances (associations, locataires, caisse d'allocations familiales...).

Dans l'hypothèse applicable à l'office public de l'habitat de la Somme, les élus issus du syndicat mixte, en sa qualité de structure de rattachement, sont au nombre de six. Depuis la création de cet établissement, il s'agit précisément des six membres du comité syndical.

Les dispositions de l'article R. 421-5 précité, applicables aux personnalités qualifiées, qui sont neuf au sein du conseil d'administration de l'office fusionné, indiquent explicitement que celles-ci ne peuvent avoir la qualité d'élus de l'organisme de rattachement. Ainsi, s'il est expressément prévu que des membres des collectivités et établissements publics de coopération intercommunale du ressort soient désignés en cette qualité, il est manifeste que ceux-ci doivent appartenir à des structures distinctes de celle qui a la responsabilité de l'établissement¹².

Or, la chambre observe, concernant les désignations intervenues depuis la création de l'office, que sur les neuf personnalités qualifiées, entre cinq et sept, selon la période retenue, étaient ou sont des élus du département et d'Amiens métropole.

Si, à strictement parler, ces personnalités qualifiées ne sont pas des élus de l'organisme de rattachement, ils ne peuvent pas être considérés comme indépendants de la chaîne de gouvernance établie entre, d'une part, la communauté d'agglomération et le département et, d'autre part, l'office public de l'habitat. Le rôle central du syndicat mixte n'empêche pas, en effet, de considérer que ses deux membres participent indirectement à la gouvernance d'« AMSOM habitat ».

Aussi la chambre considère que les nominations effectuées depuis la fusion ne correspondent pas strictement aux objectifs poursuivis par les dispositions de l'article R. 421-5 du code de la construction et de l'habitation. Dans le cas présent, celles-ci auraient dû conduire le comité syndical à réserver la désignation, en tant que personnalités qualifiées, de membres n'ayant pas la qualité d'élus du département et d'Amiens métropole.

¹² Extrait de l'article R. 421-5 du code de la construction et de l'habitation :

*« III. - Lorsque l'effectif des membres ayant voix délibérative est fixé à vingt-sept, ils se répartissent ainsi :
1° Quinze sont les représentants de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale de rattachement désignés par son organe délibérant, dont six en son sein, les autres représentants, **qui ne sont pas des élus de la collectivité ou de l'établissement public de rattachement, étant choisis en qualité de personnalités qualifiées** en matière d'urbanisme, de logement, d'environnement et de financement de ces politiques, ou en matière d'affaires sociales. Trois des personnalités qualifiées ont la qualité d'élus d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale du ressort de compétence de l'office, autre que celle ou celui de rattachement ».*

La chambre observe, par ailleurs, que la désignation de ces personnalités ne justifie pas d'une qualification particulière en matière d'urbanisme, de logement, d'environnement et de financement de ces politiques, ou en matière d'affaires sociales.

3.2 L'exécutif

M. Alain Gest, président de la communauté d'agglomération Amiens métropole, est président du syndicat mixte depuis la séance du 15 octobre 2019. M. Laurent Somon, président du conseil départemental jusqu'au 27 octobre 2020, a occupé les fonctions de vice-président d'octobre 2019 à septembre 2021, date à laquelle M. Stéphane Haussoulier lui a succédé dans cette qualité.

L'exécutif du syndicat mixte ne dispose d'aucune délégation. Ses pouvoirs sont précisés par les statuts et le règlement intérieur : le président est en charge de la préparation et de l'exécution des délibérations, ainsi que de l'organisation générale et de la tenue des séances du comité. Il dispose d'une voix prépondérante en cas de partage des votes.

Le vice-président assure un rôle de suppléance.

3.3 L'absence d'organisation et de moyens propres

Le syndicat mixte ne dispose pas d'un budget, ni de moyens humains dédiés à son fonctionnement. Celui-ci est assuré par les équipes de l'office public de l'habitat, sans formalisation particulière, ni estimation des coûts que cette ressource représente. Elles organisent notamment les réunions du comité syndical et transmettent les délibérations au contrôle de légalité.

Ne disposant pas de comptes, l'établissement n'en effectue pas le dépôt annuel.

La chambre relève, en premier lieu, que le syndicat mixte doit répondre au cadre relatif à son statut, et donc à l'ensemble des dispositions des articles L. 5721-1 à L. 5722-11 et R. 5721-1 à R. 5723-1 du code général des collectivités territoriales.

À ce titre, il lui appartient, notamment, de répondre aux obligations budgétaires et comptables qui lui sont applicables¹³ : proposer un budget et un rapport sur les orientations budgétaires¹⁴, rendre annuellement ses comptes¹⁵ et tenir une comptabilité d'engagement¹⁶.

¹³ En application de l'article L. 5722-1, les syndicats mixtes « ouverts » sont soumis aux mêmes règles comptables et financières que les communes de 3 500 à 10 000 habitants, posées au livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales.

¹⁴ Article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁵ Articles L. 2313-1 et L. 2341-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁶ Article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.

Il n'apparaît pas que le législateur ait entendu déroger à ces prescriptions lorsque la possibilité de rattachement d'un office public à un syndicat mixte a été introduite à l'article L. 421-6 du code de la construction et de l'habitation¹⁷.

Aussi conviendrait-il que le syndicat mixte se conforme aux dispositions précitées, selon des modalités qu'il lui appartient de définir avec ses collectivités de rattachement. Cette mise en œuvre peut aller de l'adoption formelle de ces actes, le cas échéant à valeur nulle, à la mise en place de moyens réels, qui devront alors être fidèlement retracés.

La chambre note, en deuxième lieu, que l'article L. 5721-9 du code général des collectivités territoriales encadre la mise à disposition de personnels et de services au profit d'un syndicat mixte. Celle-ci, qui peut être partielle ou complète, n'est cependant définie que dans une unique hypothèse, consistant à ce que ces moyens soient ceux d'une collectivité ou d'un groupement membre.

Cette disposition emporte deux conséquences.

La première est qu'il n'apparaît pas que la législation en vigueur autorise les modalités actuellement mises en œuvre entre l'office public et son organisme de rattachement, consistant, dans les faits, à une mise à disposition implicite de personnels et de moyens matériels effectuée par le premier au bénéfice du second¹⁸. Le fonctionnement du syndicat mixte ne peut s'appuyer que sur ses propres moyens ou ceux des structures membres, c'est-à-dire le département et la communauté d'agglomération.

Cette contrainte s'explique notamment par le fait que la création du syndicat mixte est issue, dans les faits, d'une action volontaire de ses membres consistant à transférer à cette structure des missions qui étaient auparavant assurées par leurs services, y compris si celles-ci étaient peu quantifiables. De même, il semble peu rigoureux que l'office puisse être en charge de la préparation des décisions de gouvernance qui le concernent, même si, à ce jour, cette organisation n'a donné lieu à aucun dysfonctionnement.

Il n'apparaît pas non plus que l'office compte, au titre de ses missions, celle d'un appui logistique apporté au syndicat mixte, qui serait alors assimilable à une prestation.

La seconde conséquence est que le partage de moyens entre le syndicat et ses membres fasse l'objet d'une formalisation expresse. Celle-ci n'implique pas nécessairement que la mise à disposition soit effectuée à titre onéreux, ni que les ressources en causes soient précisément quantifiées ou identifiées, notamment au regard du très faible volume d'activité qu'elles impliquent dans la situation propre au syndicat mixte.

Au regard des constats qui précèdent, la chambre considère donc que des évolutions d'organisation sont souhaitables. Celles-ci sont à arrêter entre le syndicat, le département et la communauté d'agglomération.

¹⁷ Cette disposition relève de l'article 137 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, dite loi « ELAN ».

¹⁸ Dans cette hypothèse, la création du syndicat mixte peut déroger au principe défini à l'article L. 5721-6-1 du code, qui implique normalement que la création d'un syndicat mixte, qui correspond généralement à un transfert de compétence, s'accompagne de celui des moyens que la collectivité y consacrait antérieurement.

Selon le cadre que ceux-ci choisiront, l'évolution pourra éventuellement se limiter à la formalisation d'une convention de mise à disposition de moyens à titre gratuit, impliquant cependant que le fonctionnement du syndicat relève désormais d'un ou des deux membres du groupement et non plus de l'office. Dans cette hypothèse, la mise en œuvre d'un budget non doté de crédits (« budget zéro ») apparaît possible, mais elle ne dispense pas le comité syndical des procédures et délibérations afférentes.

Les membres du syndicat pourront évidemment choisir des solutions alternatives, selon les orientations qu'ils arrêteront, dès lors que celles-ci se conforment au cadre législatif et réglementaire applicable aux syndicats mixtes.

Rappel au droit unique : mettre en œuvre les obligations relatives au statut du syndicat mixte, conformément aux dispositions des articles L. 5721-1 à L. 5721-11 et R. 5721-1 à R. 5723-1 du code général des collectivités territoriales.

En réponse, le président du syndicat mixte indique que l'établissement prendra, à court terme, les décisions nécessaires à cette mise en conformité. Il apporte la même réponse, en sa qualité de président de la communauté d'agglomération.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'activité du syndicat mixte de l'habitat de la Somme se limite à celle de son instance délibérante, qui, lors de ses deux premières années d'exercice, a essentiellement joué son rôle par la validation des décisions stratégiques et par la désignation des membres du conseil d'administration de l'office public. À ce titre, la nomination des personnalités qualifiées serait à revoir, car elle a essentiellement consisté à choisir des élus des collectivités membres, ce qui ne répond pas aux orientations de la réglementation en la matière.

Bien qu'elles ne posent pas de difficulté d'ordre opérationnel à ce jour, les modalités de fonctionnement de l'organisme ne se conforment pas au cadre législatif applicable aux syndicats mixtes. Il est nécessaire de les faire évoluer, ainsi que le président s'y engage.

*

* *



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SYNDICAT MIXTE DE L'HABITAT DE LA SOMME

Exercices 2019 (à compter du 1^{er} octobre) et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. Alain Gest : réponse d'1 page.

*« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001).*



Les publications de la chambre régionale des comptes
Hauts-de-France
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France
14 rue du Marché au Filé - 62012 Arras cedex

Adresse mél : hautsdefrance@ccomptes.fr