



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
SUR LA GESTION
DE L'OFFICE PUBLIC DE L'HABITAT DE TOULON
(Var)
À partir de l'année 2009**

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de l'office de l'habitat « Toulon Habitat Méditerranée » (THM) à partir de l'année 2009. Par lettre en date du 12 juin 2014, le président de la chambre en a informé le directeur général actuellement en fonction, M. Daniel NOTARI, et son prédécesseur jusqu'à février 2014, M. Michel GREGOIRE. L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 18 décembre 2014, en présence du Président de l'office, M. Robert CAVANNA.

Lors de sa séance du 12 février 2015, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à MM. GREGOIRE et NOTARI et, pour les parties qui les concernent, aux tiers mis en cause.

M. GREGOIRE a répondu par courrier du 15 avril 2015 et M. NOTARI par courrier du 28 avril 2015.

La chambre, a arrêté, le 23 juin 2015, ses observations définitives et les recommandations auxquelles elles donnent lieu.

Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettre du 26 juin 2015 à M. Daniel NOTARI, directeur général en fonction, à son prédécesseur, M. Michel GREGOIRE ainsi qu'au Maire de la commune.

Ce rapport est consultable sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr) après sa présentation à l'assemblée délibérante.

Sommaire

SYNTHESE.....	5
RECOMMANDATIONS	7
1 Présentation générale	8
1.1 Le rattachement de l'office	8
1.2 Les compétences exercées	9
1.3 La gouvernance.....	10
1.3.1 Le conseil d'administration	10
1.3.2 Le bureau	13
1.3.3 Le directeur général	14
1.3.4 Les commissions.....	18
2 Les comptes	19
2.1 Le passage à la comptabilité commerciale	19
2.2 Le budget	20
2.3 L'établissement, la certification et la production des comptes financiers	21
3 La situation financière.....	22
3.1 L'exploitation courante.....	22
3.1.1 Les produits.....	22
3.1.2 Les charges	23
3.2 L'autofinancement.....	25
3.3 La structure du bilan	27
3.3.1 Le financement des opérations	28
3.3.2 L'endettement	28
3.3.3 Les provisions pour gros entretien.....	29
3.3.4 Les amortissements.....	29
3.4 Conclusion	30
4 Les documents stratégiques	31
4.1 Le plan stratégique de patrimoine	31
4.2 La convention d'utilité sociale	31
4.2.1 Un parc immobilier vieillissant.....	32
4.2.2 Un effort de construction faible au regard des objectifs fixés	32
4.2.3 L'absence d'accession sociale à la propriété	33
4.2.4 La vente épisodique de logements	34
4.2.5 La location de locaux ou de logements aux associations.....	35

4.2.6	Les foyers et résidences	36
5	La gestion locative	38
5.1	Le conventionnement et la réservation des logements	38
5.2	La disponibilité du parc de logements	41
5.2.1	Le taux de rotation	41
5.2.2	La vacance de logements	41
5.3	Les occupants du parc.....	42
5.4	La demande de logement locatif social	43
5.4.1	Rappel du cadre réglementaire national.....	43
5.4.2	L'attribution des logements par THM	44
5.5	Les loyers.....	49
5.5.1	La politique des loyers	49
5.5.2	Le supplément de loyer de solidarité	50
5.5.3	Les impayés	51
5.6	Les logements des employés de l'office.....	56
5.6.1	Attribution de logements aux employés de l'office.....	56
5.6.2	De nombreux employés, locataires de l'office, en situation d'impayés ...	57
5.7	La concertation locative.....	58
5.7.1	Le plan de concertation.....	58
5.7.2	Les enquêtes de satisfaction des locataires	59
6	Les marchés	60
6.1	Les règles spécifiques applicables aux OPH	61
6.1.1	Le cadre juridique des contrats des OPH.....	61
6.1.2	Le choix de THM.....	61
6.2	L'organisation de la commande publique	63
6.2.1	Le service des marchés	63
6.2.2	Le guide interne de la commande publique	64
6.2.3	Le contrôle interne et le contrôle de gestion.....	65
6.2.4	Un recensement des besoins et une anticipation du calendrier des procédures mal maîtrisés	66
6.2.5	Des commissions d'attribution aléatoires	67
6.2.6	La typologie des marchés	72
6.3	L'attribution des marchés d'entretien et de réparations	73
6.3.1	Une rédaction des avis de publicité perfectible	73
6.3.2	Des modifications répétées du dossier de consultation sur la plate-forme « achatpublic.com ».....	74

6.3.3	Des classements sans suite non justifiés	74
6.3.4	La rédaction incomplète des procès-verbaux et des rapports de présentation	75
6.4	La réhabilitation du groupe La Beaucaire	76
6.4.1	Origine et conduite de l'opération	76
6.4.2	Le financement	76
6.4.3	Les marchés de maîtrise d'œuvre	77
6.4.4	Les marchés de travaux.....	80
6.5	Les intérêts moratoires et les délais de paiement	91
6.5.1	Les délais de paiement.....	91
6.5.2	Les intérêts moratoires.....	93
	Annexe 1 relative à l'attribution de logements à deux agents de l'office	95
	Annexe 2 relative aux marchés examinés lors du contrôle	96
	Annexe 3 relative à l'évaluation du coût de la réhabilitation de La Beaucaire.....	99
	Annexe 4 relative à l'analyse des offres et à leur notation Réhabilitation de La Beaucaire	100

SYNTHESE

L'office public de l'habitat de Toulon – qui a pris le nom de « Toulon Habitat Méditerranée » (THM) – a opté pour les règles applicables aux entreprises de commerce à partir de l'exercice 2011. La chambre régionale des comptes a procédé à l'examen de sa gestion à partir de l'année 2009 et à la vérification de ses comptes des exercices 2011 à 2013, en application des articles L. 211-8 et L. 232-7 du code des juridictions financières.

L'office continue à être rattaché à la commune de Toulon. Conformément aux dispositions de l'article L. 421-6 du code de la construction et de l'habitation (CCH), à partir du 1^{er} janvier 2017 au plus tard, il devra être rattaché à la communauté d'agglomération « Toulon-Provence-Méditerranée » (TPM) et éventuellement être fusionné avec l'office « Terres du Sud Habitat » à La Seyne-sur-Mer. Cependant, aucune démarche en ce sens n'a été entreprise jusqu'à présent.

En matière de gouvernance, la chambre a constaté que le conseil d'administration n'a pas adopté le règlement intérieur prévu par le 2^o de l'article R. 421-16 du CCH. Le rôle du bureau se limite à préparer les réunions du conseil d'administration et non pas à le décharger d'une partie de ses attributions. En effet, aucune délégation de compétence n'a été accordée au bureau, sauf une relative à la rémunération du directeur général qui a été d'emblée fixée au maximum prévu par le décret n° 2009-1218 du 12 octobre 2009 (article R. 421-20 du CCH).

Au 31 décembre 2013, THM possédait un patrimoine de 8 101 logements, dont 8 074 conventionnés, auquel il faut ajouter 14 foyers pour personnes âgées et 5 résidences pour étudiants représentant 1 011 équivalents-logements. Ce patrimoine se situe uniquement dans le département du Var, mais une partie du parc est éloignée d'une centaine de kilomètres du siège, ce qui n'en facilite pas la gestion. Les rapports d'activité de l'office mettent à juste titre en exergue le caractère vieillissant et social de l'occupation de son parc. Le taux de rotation des locataires est modéré mais la vacance structurelle est importante et particulièrement marquée dans les zones urbaines sensibles de Le Jonquet, La Beaucaire et Rodeilhac, malgré les opérations de réhabilitation qui y ont été réalisées.

Le parc immobilier est ancien et l'effort de construction est faible au regard des objectifs fixés par la convention d'utilité sociale (CUS) signée le 30 juin 2011 avec l'État et le département du Var et qui définit notamment les objectifs en matière patrimoniale poursuivis par l'office. Aucune opération d'accession sociale à la propriété n'a été engagée et la vente de logements a été épisodique durant la période examinée. En définitive, si la dernière évaluation bisannuelle de la CUS met en évidence la qualité du service rendu aux locataires, elle laisse apparaître que certains objectifs initiaux, notamment en matière de production d'offre nouvelle et de réhabilitation du patrimoine, n'ont pas été respectés et que les attributions aux ménages prioritaires devraient être rééquilibrées.

Le passage à la comptabilité privée s'est effectué dans de bonnes conditions et les comptes vérifiés ont tous fait l'objet de certification sans réserve. Toutefois, le délai de transposition des comptes dans le dossier individuel de situation est trop long pour en faire un instrument utile de pilotage notamment budgétaire. Sous cette limite du parangonnage, la situation financière peut être considérée comme rétablie, après que l'office est sorti d'un plan de retour à l'équilibre, suivi d'un plan de redressement appuyé par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Une attention particulière doit cependant être apportée aux impayés, aux frais de structure et au financement des opérations par fonds propres.

En ce qui concerne la gestion locative, l'office est incapable de faire face à une demande de logements dont le stock se rapproche du nombre de logements gérés (6 598 demandes actives en attente d'attribution fin 2013). La majorité des attributions (57,78 % en moyenne sur la période examinée) concerne des réservataires (État, communes, organismes divers) et le nombre de refus du logement attribué à l'un des trois prospects retenus est très important (30 % des attributions en 2013). L'office ne parvient pas à enrayer les impayés de loyers qui sont en forte augmentation, malgré les efforts qu'il consent en matière d'accompagnement social. S'agissant des logements attribués aux agents de l'office, il est relevé deux attributions en dépassement des plafonds de ressources et un nombre d'impayés beaucoup trop important.

En ce qui concerne la passation des marchés, l'office n'a pas su profiter des simplifications qu'aurait pu lui apporter le fait de ne plus être soumis au code des marchés publics mais à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques non soumises au code des marchés publics et à son décret d'application n° 2005-1742 du 30 décembre 2005. Les cas de recours aux procédures formalisées du code plutôt qu'à celles de l'ordonnance méritent d'ailleurs d'être éclaircis, de même que les règles permettant de respecter les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence en matière de procédures adaptées. Le contrôle interne doit en outre être renforcé, afin d'éviter les errements relevés par le présent contrôle non seulement en matière de passation mais aussi en matière d'exécution.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Adopter le règlement intérieur prévu par le 2° de l'article R. 421-16 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Recommandation n° 2 : Rédiger et adopter un guide interne précisant, de manière pérenne et non plus au coup par coup, les cas de soumission volontaire au code des marchés publics, les procédures applicables aux marchés passés selon une procédure adaptée soumis à ce code comme à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques non soumises au code des marchés publics, la composition et le fonctionnement des commissions.

1 PRESENTATION GENERALE

1.1 Le rattachement de l'office

Les offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM) et les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) ont été transformés en offices publics de l'habitat (OPH) par l'ordonnance n° 2007-137 du 1^{er} février 2007 relative aux offices publics de l'habitat. L'ordonnance les qualifie d'établissements publics locaux à caractère industriel et commercial (EPIC), alors que les OPHLM étaient des établissements publics à caractère administratif (EPA).

Le rapport d'activité 2013 de l'office rappelle qu'il a été créé en 1929 par décret interministériel, en tant qu' « Habitations à Bon Marché de Toulon ». Il a pris le nom de « Toulon Habitat Méditerranée » (THM) au début des années 2000, alors qu'il était encore un OPHLM. Quand il a été transformé en OPH, il a continué à être rattaché à la commune de Toulon.

Un office est, en effet, rattaché à la collectivité territoriale ou à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui a demandé sa création. L'ordonnance de 2007 précitée a maintenu les rattachements territoriaux existants à la date de sa publication. Cependant, « à partir du 1^{er} janvier 2017, un office public de l'habitat ne peut être rattaché à une commune dès lors que celle-ci est membre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat » (article L. 421-6 du CCH). Or, en vertu de l'article L. 5216-5-3° du code général des collectivités territoriales (CGCT), les communautés d'agglomération - dont « Toulon-Provence-Méditerranée » (TPM) - sont obligatoirement compétentes en matière d'équilibre social de l'habitat : « programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ».

L'office ne peut s'autosaisir de la question de son rattachement, même si la procédure suppose une délibération de son conseil d'administration (article R. 421-1-II du CCH). L'initiative incombe à l'une ou l'autre des collectivités concernées soit, ici, à la commune de Toulon ou à TPM. Aucune de ces deux collectivités n'a, pour l'instant, pris une telle initiative. À défaut, le rattachement sera contraint par l'État selon des modalités qui ne sont pas connues à ce jour.

En tout état de cause, le rattachement de THM à TPM qui est inéluctable pose la question de sa fusion éventuelle avec l'office « Terres du Sud Habitat » à La Seyne-sur-Mer qui est également rattaché à une commune membre de TPM et dont une partie du patrimoine est même située sur la commune de Toulon. Cette fusion permettrait, en effet, d'indéniables économies d'échelle.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau directeur général de l'office, approuvé en cela par le président du conseil d'administration, a estimé que cette fusion, non obligatoire, ne serait pas favorable à l'office de Toulon.

Les collectivités intéressées n'ont, quant à elles, pas jugé utile de faire connaître leur position.

1.2 Les compétences exercées

L'ordonnance du 1^{er} février 2007 a généralisé aux OPH et aux entreprises sociales pour l'habitat (ESH) les compétences qui étaient celles des OPAC.

Ainsi, désormais, les offices ont une compétence d'opération sur la totalité du territoire de la région de leur siège et même, éventuellement, sur le territoire des départements limitrophes après accord de la commune d'implantation de l'opération. Leur objet social est précisément décrit aux articles L. 421-1 à L. 421-4 du code de la construction et de l'habitation.

On peut distinguer :

- Des compétences principales : construire, améliorer et gérer des logements pour des personnes de ressources modestes, ou défavorisées, construire ou acquérir des logements pour les vendre sous condition de prix de vente, réaliser toutes constructions nécessaires à la vie économique et sociale des ensembles d'habitations.
- Des compétences secondaires : réaliser des interventions foncières et des opérations d'aménagement (directement ou pour le compte d'un tiers), être administrateur de biens ou syndic (en secteur privé ou sur son propre patrimoine), réaliser des opérations d'hébergement temporaire données en location à des gestionnaires agréés (la gestion directe est possible pour les résidences hôtelières sociales), gérer des immeubles appartenant à des organismes sans but lucratif, souscrire des parts de sociétés d'HLM (sociétés anonymes d'HLM et coopératives d'HLM), de sociétés d'économie mixte, de sociétés anonymes de coordination, de sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété (SACICAP), de sociétés civiles immobilières (opérations destinées à la vente) ou de sociétés pouvant réaliser des opérations d'aménagement ou conclure une convention de projet urbain partenarial, prendre à bail des logements vacants, être prestataire de services en matière de conseil-assistance, entretenir des constructions publiques (y compris les établissements de santé), réaliser des hébergements de loisirs, de logements pour la police, la gendarmerie, les services d'incendie et de secours, les services pénitenciers, etc.

Au 31 décembre 2013, THM possédait un patrimoine de 8 101 logements (ou 8 102, selon les sources), dont 8 074 conventionnés, auquel il fallait ajouter 14 foyers pour personnes âgées et 5 résidences pour étudiants représentant 1 011 équivalents-logements, ainsi qu'un patrimoine locatif divers qui est composé de 1 134 places de garage et de stationnement, 155 locaux commerciaux et 25 autres locaux. Ce patrimoine se situe uniquement dans le département du Var sur le territoire des communes de Toulon (89 % du parc), Bandol (foyer), Brignoles, Fréjus, La Garde (résidence), Le Val, Ollioules, Les Issambres, Puget-sur-Argens (foyer), Roquebrune-sur-Argens, Seillans (foyer), et Solliès-Pont. Il représente environ 20 % du parc locatif social du département et 6 % du parc régional.

Dans son rapport de 2008, la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) relevait, à juste titre, qu'une partie du parc est situé dans des communes éloignées d'une centaine de kilomètres du siège (Fréjus, Roquebrune-sur-Argens, Les Issambres), « trop restreinte pour justifier l'implantation d'une agence, [*ce qui*] ne facilite pas les modalités de gestion ». Les responsables de l'office en conviennent mais font observer qu'aucun logement n'a été créé récemment dans ces secteurs.

Le parc de logements de l'office se répartit entre 7 678 logements en collectif et 423 en individuel. Il est essentiellement composé de logements de petite taille puisque les logements de trois pièces (T3) ou inférieurs représentent 61 % du total des logements (V. tableau ci-après). Au 31 décembre 2013, la surface habitable totale s'établissait à 548 594 m².

Type	Nombre de logements	Parts respectives
T 1	166	2%
T 2	1 459	18%
T 3	3 337	41%
T 4	2 512	31%
T 5/ T6	628	8%
Total	8 102	100%

Source : rapports annuel d'activité et de la commission d'attribution des logements 2013

THM n'a aucune activité d'accession à la propriété, une faible activité de vente (quelques appartements chaque année situés dans l'immeuble du siège social, voir ci-après paragraphe 4.2.4, p. 34) et une activité réduite de location de locaux commerciaux.

L'office ne détient aucune part sociale de sociétés civiles immobilières, de sociétés d'HLM ou d'autres sociétés¹.

Les responsables de l'office justifient la faible activité de vente et l'absence d'accession à la propriété par le fait que cela était interdit par le plan de redressement appuyé par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) dont l'office n'est sorti qu'en 2012. Ils estiment, en outre, qu'il n'y a pas de demande en ce sens. Le président du conseil d'administration considère, enfin, qu'il n'est pas souhaitable que l'office développe une activité de syndic de copropriété.

1.3 La gouvernance

1.3.1 Le conseil d'administration

Les OPH sont administrés par des conseils d'administration qui peuvent avoir 17, 23 ou 27 membres (article R. 421-4 du CCH), désignés par les collectivités ou intercommunalités de rattachement, des institutions œuvrant dans le logement social et des syndicats, ainsi que par des représentants élus des locataires. La configuration à 17 membres n'est possible que pour les offices propriétaires de moins de 2 000 logements. En tout état de cause, c'est l'organe délibérant de la collectivité de rattachement qui choisit la composition, « compte tenu notamment de la répartition géographique du patrimoine de l'office ou de l'importance de son parc ».

Le préfet du département du siège de l'office en est commissaire du Gouvernement (article L. 421-8 du CCH). Il peut se faire représenter pour l'exercice de ces fonctions (article R. 421-21 du CCH). Il assiste, avec voix consultative, aux séances du conseil d'administration

¹ Un montant de 16 769,39 € figurait en solde du compte 266 « Autres formes de participation » au 31 décembre 2010 mais, après de nombreuses recherches infructueuses quant à son contenu, ce solde a été annulé en 2012 par la comptabilisation d'une charge exceptionnelle, avec l'accord du commissaire aux comptes.

et reçoit les convocations, ordres du jour et copie des procès-verbaux des séances ainsi que des décisions prises par délégation du conseil d'administration.

Un représentant du comité d'entreprise peut également assister aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative.

Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'office (article L. 421-10 du CCH). Pour ce faire, il doit se réunir au moins trois fois par an sur convocation de son président (article R. 421-13 du CCH), notamment pour prendre les décisions budgétaires et délibérer sur les loyers.

Plus précisément, d'après l'article R. 421-16 du CCH, le conseil d'administration :

- « 1° Décide la politique générale de l'office ;
- 2° Adopte le règlement intérieur de l'office ;
- 3° Vote le budget, approuve les comptes, se prononce sur l'affectation du résultat et exerce les compétences que lui confèrent les dispositions de la section 1 du chapitre III du titre II du livre IV (partie réglementaire). Il donne quitus au directeur général ;
- 4° Décide des programmes de réservation foncière, d'aménagement, de construction et de réhabilitation ;
- 5° Arrête les orientations en matière de politique des loyers et d'évolution du patrimoine ;
- 6° Décide des actes de disposition ;
- 7° Autorise les emprunts et décide des orientations générales en matière de placement de fonds appartenant à l'office, des opérations utiles à la gestion de la dette et des opérations de gestion de trésorerie.
- 8° Autorise les souscriptions, acquisitions ou cessions de parts sociales ou d'actions en application des articles L. 421-2 et R. 421-3 ;
- 9° Autorise les transactions ;
- 10° Nomme le directeur général et autorise le président du conseil d'administration à signer le contrat et ses avenants entre l'office et le directeur général. Il approuve chaque année le montant de la part variable de la rémunération attribué au directeur général. Il met fin aux fonctions du directeur général, sur proposition du président ;
- 11° Autorise, selon le cas, le président ou le directeur général à ester en justice, en application des articles R. 421-17 ou R. 421-18 ; toutefois, en cas d'urgence, ou lorsqu'il s'agit d'une action en recouvrement d'une créance, le directeur général peut intenter une action en justice sans cette autorisation. »

Le conseil d'administration de THM est composé de 23 membres. :

- six conseillers municipaux de Toulon ;
- deux élus d'une autre collectivité territoriale (conseil général) ;
- cinq personnes qualifiées désignées par le conseil municipal de Toulon ;
- un représentant de la caisse d'allocations familiales du Var ;
- un représentant de l'union départementale des associations familiales du Var ;
- un représentant de l'association des collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction du Var ;
- deux représentants des syndicats du Var ;
- un représentant d'une association d'insertion ou de logement des personnes défavorisées ;
- quatre représentants des locataires.

Durant la période examinée, il a été présidé par M. Robert Cavanna, adjoint au maire de Toulon.

Le conseil d'administration n'a pas adopté de règlement intérieur par lequel il aurait réglé son propre fonctionnement (par exemple, la périodicité de ses réunions au-delà de l'obligation réglementaire) ou celui du bureau et des commissions. Il a seulement adopté le règlement prévu par l'article L. 1311-2 du code du travail². Ce règlement ne saurait être celui visé par le 2° de l'article R. 421-16 précité du CCH qui appartient à une section intitulée « Section 3 : Attributions respectives des organes dirigeants ».

En tout état de cause, le conseil d'administration a tenu cinq réunions en 2009, 2010 et 2011, quatre réunions en 2012 et 2013.

Tableau 1 – Réunions du conseil d'administration

	Membres		Absents			Exprimés			
Date	délibérants	Présents	Nbre	%	Représentés	Nbre	%	Commissaire	CE
31/03/2009	23	18	5	21,74%	4	22	95,65%	0	0
14/05/2009	23	16	7	30,43%	2	18	78,26%	0	1
24/06/2009	23	17	6	26,09%	4	21	91,30%	0	1
15/10/2009	23	16	7	30,43%	4	20	86,96%	1	1
16/12/2009	23	17	6	26,09%	3	20	86,96%	0	1
18/02/2010	23	17	6	26,09%	4	21	91,30%	0	1
30/04/2010	23	19	4	17,39%	2	21	91,30%	0	1
29/06/2010	23	16	7	30,43%	5	21	91,30%	0	1
27/10/2010	23	14	9	39,13%	5	19	82,61%	0	1
14/12/2010	23	19	4	17,39%	2	21	91,30%	0	1
23/02/2011	23	18	5	21,74%	3	21	91,30%	0	1
27/04/2011	23	16	7	30,43%	4	20	86,96%	0	1
29/06/2011	23	18	5	21,74%	3	21	91,30%	0	1
26/10/2011	23	18	5	21,74%	3	21	91,30%	0	1
14/12/2011	23	19	4	17,39%	1	20	86,96%	0	1
21/03/2012	22	19	3	13,64%	2	21	95,45%	0	1
26/06/2012	22	19	3	13,64%	2	21	95,45%	0	1
24/10/2012	23	19	4	17,39%	2	21	91,30%	0	1
19/12/2012	23	17	6	26,09%	4	21	91,30%	0	1
20/03/2013	23	20	3	13,04%	2	22	95,65%	0	1
26/06/2013	23	16	7	30,43%	5	21	91,30%	0	1
23/10/2013	23	17	6	26,09%	3	20	86,96%	1	1
18/12/2013	23	17	6	26,09%	4	21	91,30%	0	1
Moyennes ou Totaux		17	5	23,68%	3	21	90,15%	2	22
Source : délibérations du conseil d'administration									

Source : délibérations du conseil d'administration

Toutes les délibérations ont été reçues en préfecture.

Les 102 délibérations prises en 2013 ont toutes été votées à l'unanimité des membres présents. En effet, il n'a été trouvé que quatre délibérations qui n'ont pas été votées à l'unanimité cette année-là, dont deux seulement avec au moins un vote contre.

L'absentéisme est relativement important. En effet, comme le montre le tableau 1 ci-dessus, si 90 % des votes sont exprimés en moyenne (ce qui suffit à établir le quorum), l'absentéisme a concerné, toujours en moyenne, un quart des membres délibérants.

² « L'établissement d'un règlement intérieur est obligatoire dans les entreprises ou établissements employant habituellement au moins vingt salariés ».

La présence des membres avec voix consultative est quant à elle épisodique s'agissant du représentant du commissaire du Gouvernement dont la présence n'est relevée que deux fois en cinq ans et 23 réunions, et au contraire très assidue s'agissant de la secrétaire du comité d'entreprise.

Recommandation n° 1 : Adopter le règlement intérieur prévu par le 2° de l'article R. 421-16 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau directeur général, approuvé en cela par le président du conseil d'administration, a fait savoir que cette recommandation devrait être suivie dès cette année.

1.3.2 Le bureau

Le conseil d'administration élit en son sein un bureau auquel il peut donner délégation dans certaines matières (article L. 421-8 du CCH). Ainsi, d'après l'article R. 421-16 précité du CCH, le bureau peut recevoir délégation de compétence pour l'exercice des attributions du conseil d'administration, hormis celles mentionnées aux 1° (politique générale), 2° (règlement intérieur), 3° (budget) et 5° (loyers et patrimoine). Le bureau peut, par délégation du conseil d'administration et dans les limites fixées par lui, être chargé de souscrire les emprunts et de réaliser les opérations utiles à leur gestion, et de recourir aux crédits de trésorerie. Il peut également, dans les mêmes conditions, réaliser les opérations relatives au placement des fonds de l'office. Le bureau rend compte de son activité au conseil d'administration.

Selon l'article R. 421-12 du CCH, le bureau comprend, outre le président du conseil d'administration, président de droit, six membres, dont un représentant des locataires lorsque l'effectif des membres du conseil d'administration ayant voix délibérative est fixé à vingt-trois ou à vingt-sept. Sur proposition du président, le conseil d'administration confère à un membre du bureau le titre de vice-président. Le vice-président assiste le président dans ses fonctions et le supplée en cas d'absence ou d'empêchement.

Le bureau de THM est bien composé de 7 membres dont un représentant des locataires. Aucun vice-président n'a été désigné.

Aucune délibération déléguant des compétences n'a été prise : seules ont été produites les délibérations actant l'élection des membres du bureau durant la période examinée³.

En 2013, le bureau s'est réuni quatre fois – les 12 mars, 19 juin, 10 octobre et 3 décembre – c'est-à-dire peu de temps avant les réunions du conseil d'administration cette année-là. La consultation des comptes rendus de ces réunions conduit à constater que le rôle du bureau se limite à donner des avis sur les questions qui seront soumises au conseil d'administration.

Ce rôle pourrait être étendu si le conseil d'administration acceptait de lui donner délégation, ce qu'il peut faire dans les matières suivantes :

- programmes de réservation foncière, aménagement, construction et réhabilitation ;
- actes de disposition (ou certains d'entre eux) ;
- emprunts, placement de fonds appartenant à l'office, gestion de la dette et de la trésorerie ;
- transactions ;

³ Voir, néanmoins, ci-après les observations relatives à la rémunération du directeur général.

- questions liées au statut du directeur général ;
- actions en justice.

Une telle délégation serait de nature à soulager le conseil d'administration qui prend beaucoup de délibérations. Toutefois, selon le président de l'office, il n'y aurait pas de demande en ce sens de la part des administrateurs.

1.3.3 Le directeur général

1.3.3.1 Nomination

Le directeur général dirige l'activité de l'office dans le cadre des orientations générales fixées par le conseil d'administration (article L. 421-12 du CCH). Le conseil d'administration le nomme sur proposition du président, à la majorité des deux tiers des membres ayant voix délibérative, présents ou représentés (article R. 421-13 du CCH). Il assiste avec voix consultative aux séances du conseil d'administration et du bureau, dont il prépare et exécute les décisions.

Le directeur général agit selon les compétences qui lui sont propres ou qui lui sont déléguées par le conseil, en lui rendant compte et en lui présentant un rapport annuel sur sa gestion (article R. 421-18 du CCH).

Au titre de ses compétences propres :

- il passe tous actes et contrats au nom de l'office et le représente dans tous les actes de la vie civile,
- il préside la commission d'appel d'offres,
- il est chargé d'exécuter les budgets,
- il représente l'office en justice à l'exception des cas qui relèvent de la représentation par le président.

Par délégation :

- il peut être chargé de souscrire les emprunts et de réaliser les opérations utiles à leur gestion, notamment la souscription de crédits de trésorerie,
- et de procéder aux placements de fonds dans le cadre des orientations fixées par le conseil.

Le directeur général a autorité sur les services, recrute, nomme et, le cas échéant, licencie le personnel. Il peut déléguer sa signature avec l'accord du conseil d'administration aux membres du personnel de l'office exerçant les fonctions de directeur ou de chef de service.

Il préside le comité d'entreprise.

Dans la période examinée, l'office a changé de directeur général.

En effet, M. Michel Grégoire, qui était entré à Toulon Habitat Méditerranée en 2003 après avoir fait toute sa carrière dans divers offices, et qui avait été renommé à ce poste par délibération n° 08-65 du 20 octobre 2008, a demandé à faire valoir ses droits à la retraite à compter du 31 décembre 2013. En conséquence, par délibération n° 13-91 du 18 décembre 2013, il a été mis fin à ses fonctions (article R. 421-16-10 du CCH).

Par la même délibération, le conseil d'administration a nommé en remplacement, pour une période de deux ans à compter du 1^{er} janvier 2014, M. Daniel Notari qui occupait les fonctions de directeur général adjoint depuis le 1^{er} janvier 2008, avec l'ensemble des

délégations de signature, et avait exercé les fonctions de directeur administratif et financier de 2003 à 2008.

M. Notari est fonctionnaire territorial. Il est entré à l'office en avril 1990. En dernier lieu, il avait été nommé au grade de directeur territorial à compter du 1^{er} avril 2008. Pour occuper le poste de directeur général, il a dû solliciter un détachement (en fait, sur place), pour une période de deux ans, conformément à l'article 9 du décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 modifié relatif aux positions de détachement, hors cadres, de disponibilité et de congé parental des fonctionnaires territoriaux.

La délibération précitée n° 13-91 du 18 décembre 2013 ne lui délègue aucune compétence du conseil d'administration, alors que son prédécesseur détenait au moins celle de procéder aux placements.

En revanche, par délibération n° 13-92 également du 18 décembre 2013, il a obtenu l'accord du conseil d'administration pour déléguer sa signature, « en cas d'empêchement ou d'absence », aux chargés de mission « contrôle interne, contrôle de gestion et gouvernance » et « restructuration urbaine et développement durable ». Il a, en outre, conservé la délégation de signature que lui avait accordée le président.

1.3.3.2 Rémunération

Le statut et la rémunération des directeurs généraux des OPH sont fixés par les articles R. 421-19 et suivants du CCH issus du décret n° 2009-1218 du 12 octobre 2009 relatif aux directeurs généraux des offices publics de l'habitat.

Depuis lors, la rémunération annuelle brute d'un directeur général comporte une part dite forfaitaire et une part dite variable. Le contrat conclu entre l'office public de l'habitat et le directeur général détermine le montant de la part forfaitaire. Ce montant est fixé « dans la limite d'un plafond calculé en fonction du nombre de logements locatifs gérés par l'office en qualité de propriétaire ou agissant pour le compte de tiers », conformément au tableau suivant :

NOMBRE DE LOGEMENTS LOCATIFS gérés par l'office (L)	MONTANT MAXIMAL de la part forfaitaire
Inférieur à 2 000	45 000 € + (10 × L) €
Compris entre 2 000 et 5 000 exclus	50 000 € + (7, 5 × L) €
Compris entre 5 000 et 10 000 exclus	77 500 € + (2, 00 × L) €
Compris entre 10 000 et 15 000 exclus	82 500 € + (1, 50 × L) €
Compris entre 15 000 inclus et 30 000 exclus	94 950 € + (0, 67 × L) €
Egal ou supérieur à 30 000	97 050 € + (0, 60 × L) €

Le nombre de logements locatifs gérés par l'office est apprécié au 31 décembre de l'exercice précédant l'année où le contrat est signé. Dans les logements-foyers ou les centres d'hébergement dont l'office est propriétaire ou qu'il gère pour le compte de tiers, trois lits ou trois places sont comptés comme équivalant à un logement.

Le contrat mentionne les critères pris en compte pour déterminer la part variable et les modalités de son versement. La part variable de la rémunération ne peut excéder 15 % de la part forfaitaire. Les objectifs et indicateurs, déclinant les critères choisis, doivent être définis chaque année ou pour une période de trois ans au plus par le conseil d'administration, sur proposition du président, et notifiés par écrit au directeur général au plus tard au cours du premier trimestre de l'année au titre de laquelle elle se rapporte ou dans un délai de trois mois à compter de la date d'une nouvelle nomination intervenant en cours d'année.

Le montant annuel de la part variable attribué au directeur général, en fonction de la réalisation des objectifs qui lui ont été fixés, doit être approuvé par le conseil d'administration, sur proposition de son président. Cette disposition figure à la fois à l'article R. 421-20 et au 10° de l'article R. 421-16 précité du CCH qui prévoit également que le conseil d'administration : « approuve chaque année le montant de la part variable de la rémunération attribué au directeur général ».

S'agissant de M. Grégoire

M. Grégoire a été rémunéré comme un directeur général des services d'une commune de 20 000 à 40 000 habitants à l'indice brut 1015 jusqu'à la parution du décret du 12 octobre 2009 précité, soit un montant mensuel brut hors indemnités de 3 722,64 € au 1^{er} janvier 2008. Il bénéficiait, en outre d'un logement et d'une voiture de fonctions, d'une « bonification indiciaire » et d'un régime indemnitaire comprenant :

- l'indemnité de mission des préfectures ;
- une « prime de responsabilité de directeur », égale à 15 % du traitement ;
- l'indemnité pour travaux supplémentaires (IFTS).

Par délibération n° 09-94 du 16 décembre 2009, le président du conseil d'administration a été autorisé à signer avec lui un contrat conforme aux dispositions de l'article R. 421-20 du CCH précité.

La part forfaitaire était fixée au montant maximum prévu pour la tranche du nombre de logements locatifs compris entre 5 000 et 10 000 équivalents-logements, le nombre de logements étant celui arrêté au 31 décembre 2008 « conformément au rapport de la MIILOS c'est à dire 8 415 logements ». Le montant de la part variable était également fixé au maximum possible, soit à 15 % de la part forfaitaire, ce qui portait le salaire de l'intéressé à un montant brut de 108 479,50 € par an, soit 9 039,96 € par mois, selon le calcul suivant :

$[77\,500\,€ + (2 \times 8\,415)] \times 1,15 = 108\,479,50\,€$, soit 94 930 € pour la part forfaitaire et 14 149,50 € pour la part variable.

En principe, la part variable devait être attribuée « en contrepartie des objectifs suivants (repris dans le contrat) :

- exécution annuelle du budget ;
- exécution des engagements de l'avenant au protocole de redressement, à savoir : terminaison des opérations de réhabilitation incluses dans le premier plan ; lancement de la nouvelle opération de réhabilitation de la Beaucaire ; réalisation de 65 logements (neufs, acquisitions, réhabilitations) dans le cadre de l'opération P.R.O (centre ancien), achèvement de la démolition de Mon Paradis, 2 opérations hors ANRU (rue Nicolas Laugier et Cuzin), et en fonction du financement le développement de 50 logements neufs à l'année. »

À ces objectifs, il était réservé « le droit d'intégrer les objectifs essentiels visés par la Convention d'Utilité Sociale ».

Ces critères étaient « retenus » pour une période de trois ans et le président proposait « de déléguer au bureau le soin d'apprécier annuellement le maintien ou pas de la part variable, en fonction des critères d'appréciation » déterminés. Par exemple, le compte-rendu de la réunion du bureau du 12 mars 2013 mentionne que : « Pour l'exercice 2013, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2013, le bureau donne un avis favorable sur le montant de la part variable à hauteur de 15 % de la part forfaitaire en contrepartie de l'atteinte des objectifs suivants : vote et exécution annuelle du budget, quitus du rapport d'activité assorti du rapport du Commissaire aux Comptes, mise en œuvre de la convention d'utilité sociale de l'organisme et de son PSP associé ».

De ce fait, dans la période examinée, le conseil d'administration ne s'est jamais prononcé explicitement sur le montant de la part variable de la rémunération de M. Grégoire. Il avait d'ailleurs été décidé de verser cette part variable mensuellement, ce qui ne permettait pas d'en modifier aisément le montant.

M. Grégoire perdait l'avantage en nature correspondant au logement de fonctions mais conservait celui du véhicule de fonctions qui lui avait été attribué par délibération du 13 décembre 2006 (seul avantage en nature prévu par l'article R. 421-20-1 du CCH).

Au final, la rémunération annuelle de M. Grégoire est passée d'un montant brut de 81 139,49 € en 2009⁴ à un montant brut de 112 851,36 € en 2011⁵, soit une augmentation de 39,08 %.

M. Grégoire a, en outre, perçu en janvier 2010 un rappel pour toute l'année 2009 qui n'était pas justifié dès lors que le décret du 12 octobre 2009 précité, entré en vigueur le lendemain, ne prévoyait pas cette rétroactivité et que le conseil d'administration n'a autorisé la signature du contrat que le 16 décembre 2009. C'est donc à tort que la délibération en cause prévoyait la rétroactivité qui a été appliquée.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Grégoire a fait valoir que la rétroactivité avait été appliquée en toute transparence vis-à-vis des autorités de tutelle et qu'elle aurait été justifiée par le fait que le décret aurait été pris avec retard eu égard au changement de statut des offices. S'il reconnaît « que le texte du décret a omis de préciser involontairement ou pas l'effet rétroactif », il souligne qu'il « ne précise pas pour autant son interdiction ». Cette réponse méconnaît le principe de non-rétroactivité des lois et des règlements posé par l'article 2 du code civil, qui impose que le caractère rétroactif d'une disposition soit explicitement prévu par le texte en cause.

S'agissant de M. Notari

Le régime de rémunération de M. Notari a été fixé comme suit :

- une part forfaitaire calculée, comme pour M. Grégoire, au plafond prévu, sur la base de 9 112 logements, nombre de logements arrêté au 31 décembre 2013 ;
- une part variable à hauteur de 10 % de la part forfaitaire en contrepartie de l'atteinte des objectifs suivants :
 - « élaboration et bonne exécution du budget,
 - quitus du rapport d'activité assorti du rapport favorable du Commissaire aux Comptes,
 - mise en œuvre des objectifs visés dans la convention d'utilité sociale de l'organisme et de son PSP associé ».

⁴ Y compris l'évaluation des avantages en nature.

⁵ Conformément aux bases brutes fiscales des déclarations annuelles des données sociales des années citées.

S'agissant des deux directeurs généraux

La chambre considère que la décision consistant à fixer le montant de la part forfaitaire de la rémunération des directeurs généraux d'emblée au plafond, sauf à résulter d'une mauvaise interprétation du texte qui aurait été considéré comme fixant un barème impératif, n'a pas été suffisamment justifiée. Cette décision constitue en tout cas une erreur en gestion puisqu'elle interdit toute marge de manœuvre en matière de recrutement, comme en atteste le fait que le nouveau directeur général a été recruté aux mêmes conditions, alors qu'il s'agit de son premier poste de ce niveau.

En outre, si le conseil d'administration pouvait définir pour trois ans les objectifs et indicateurs permettant de fixer le montant de la part variable, il ne pouvait pas fixer le taux de cette part variable pour la même durée mais devait, au contraire, en approuver le montant chaque année comme le prévoient les dispositions de l'article R. 421-20 du CCH.

La délibération du conseil d'administration du 14 décembre 2011 mentionnait que les objectifs quantitativement fixés par la délibération du 16 décembre 2009 n'avaient pas tous été atteints, ce qui n'a eu aucune conséquence sur le montant versé et n'a pas empêché de reconduire le taux de 15 % pour une nouvelle période de trois ans.

De plus, les critères utilisés pour fixer le taux de la part variable, qui pouvaient apparaître comme étant adaptés au départ, ne correspondent désormais qu'à certaines obligations qui relèvent des fonctions courantes du directeur général et dont on peut penser qu'elles sont couvertes par la part forfaitaire de sa rémunération, alors même que ces critères ne sont plus déclinés en « objectifs et indicateurs », comme prévu par le texte.

En définitive, les dispositions du code de la construction et de l'habitation introduites par le décret du 12 octobre 2009 n'ont pas été strictement respectées, ce qui a abouti à une augmentation importante, mais sans justification réelle au regard de la réglementation précitée, de la rémunération du directeur général.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Notari, approuvé explicitement en cela par le président du conseil d'administration, a émis l'opinion que les administrateurs n'auraient pas commis d'erreur d'interprétation du texte dans la fixation du montant des rémunérations des directeurs généraux, mais auraient manifesté leur volonté de prendre en compte « l'importance en nombre des logements du patrimoine de Toulon Habitat Méditerranée, plus proche du maximum de la fourchette visée par le CCH que du minimum et surtout le fait que 2 900 logements soient situés en des Zones Urbaines Sensibles très dures (4 000 logements aujourd'hui en Quartiers de Ville Prioritaires, 2 groupes en Zones de Sécurité Prioritaires, 1 quartier, le seul du Var, en PRU2), [ce qui] ajoute un réel surplus de difficultés et de responsabilité dans la gestion de ceux-ci ».

1.3.4 Les commissions

En application de l'article L. 441-2 du CCH, chaque organisme d'habitations à loyer modéré crée une commission chargée d'attribuer nominativement chaque logement locatif, composée de six membres qui élisent en leur sein un président.

En outre, l'article 193-3 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite loi SRU), a prévu la création de conseils de concertation locative.

L'existence d'une commission d'appel d'offres (CAO) est par ailleurs évoquée à l'article R. 421-18 du CCH qui prévoit notamment que « le directeur général préside la commission d'appel d'offres »⁶.

Ces trois commissions dites obligatoires font l'objet de développements ci-après.

En outre, « le conseil d'administration peut former en son sein des commissions chargées d'étudier des questions qu'il détermine expressément » (article R. 421-14 du CCH). Par délibération du 27 avril 2011, le conseil d'administration a effectivement recomposé les commissions facultatives qui avaient été créées en 2008, à savoir une commission du cadre de vie, une commission d'information du recouvrement (V. ci-après, paragraphe 5.5.3.2, p. 52) et une commission d'examen des demandes de logement (V. ci-après, paragraphe 5.4.2.2, p. 45).

2 LES COMPTES

2.1 Le passage à la comptabilité commerciale

Conformément aux dispositions de l'article L. 421-17 du CCH, en matière de gestion financière et comptable, les offices publics de l'habitat sont soumis soit aux règles applicables aux entreprises de commerce, soit aux règles de la comptabilité publique. Le régime financier et comptable est choisi par délibération du conseil d'administration dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État.

D'après l'article R. 423-2 du CCH, le conseil d'administration d'un office public de l'habitat qui veut changer de régime budgétaire et comptable prend à cet effet, douze mois au moins avant la date prévue d'entrée en vigueur du nouveau régime, une délibération portant déclaration d'intention afin de pouvoir mettre en œuvre les mesures préparatoires. Cette délibération est transmise au préfet et au directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques. Dans les six mois à compter de cette transmission, le directeur départemental des finances publiques notifie son avis au président du conseil d'administration et le communique au préfet.

Le conseil d'administration de THM a fait part de son intention de changer de régime comptable par délibération du 10 décembre 2008. Par courrier du 2 juin 2009, le trésorier-payeur général a fait savoir qu'il ne formulait aucune objection quant à ce choix. L'office a opté définitivement pour la comptabilité commerciale, par délibération du conseil d'administration du 24 juin 2009, à effet de l'exercice 2011.

Le dernier rapport de la MIILOS (n° 2010-078 de septembre 2011), faisant suite à une vérification associant des auditeurs des finances publiques, relevait dans la comptabilité de l'exercice 2010, un défaut de « suivi » des comptes de tiers. Il était notamment mentionné que certains comptes étaient « anormalement débiteurs ou non ajustés ». Pour autant, en réponse, l'office indiquait que : « Des opérations diverses ont été effectuées en début d'année (2011) par le service de la comptabilité pour reprendre l'historique des comptes et ces actions n'ont connu aucun problème ».

En réalité, la reddition des comptes entre le receveur spécial et le directeur général s'est traduite par de nombreuses régularisations d'écritures explicitées dans un document intitulé « Synthèse - Reddition des comptes - Décembre 2010 », y compris différentes

⁶ L'article R. 433-6, qui date de 2005, prévoit quant à lui que les « organismes privés d'habitation à loyer modéré » (ce que n'est pas un OPH) constituent une commission d'appel d'offres.

annexes : récapitulation des écritures d'ordre, balance au 31 décembre 2010, états de solde, états de rapprochement des comptes financiers.

Les contrôles de justification des comptes de bilan (immobilisations, dettes, restes à recouvrer, comptes financiers) effectués en cours d'instruction ont confirmé que le service de la comptabilité de l'office était effectivement désormais en mesure de justifier les soldes des comptes de bilan à la balance à la fin de l'exercice 2013.

Du strict point de vue technique, la tenue de la comptabilité continue, en fait, d'être assurée au moyen du même logiciel (PREM) qui est dorénavant paramétré pour élaborer les états de développement des soldes. D'autres logiciels continuent, en outre, d'être utilisés pour les comptabilités auxiliaires, notamment « SAGE-Patrimoine » pour les immobilisations.

Les écritures de régularisation qui ont été passées étaient d'ailleurs nécessaires au rétablissement de la fiabilité des comptes. Les cas les plus significatifs sont ceux :

- du transfert au compte de résultat des subventions d'investissement qui n'avait été effectué jusque-là que pour un montant conventionnel et l'a été en une seule fois au cours de l'exercice 2010 : 531 000 € de produits au compte 777 en 2009, 26 109 469,23 € en 2010 ;
- et un ajustement de la provision pour gros entretien de 4 M€.

D'autres opérations de régularisation ont d'ailleurs été effectuées après le passage à la comptabilité commerciale, comme celle relative au solde injustifié du compte 266 « Autres formes de participation » signalée ci-avant.

2.2 Le budget

Le budget de l'office est constitué d'un compte de résultat et d'un tableau de financement prévisionnels à fin d'exercice. Le compte de résultat prévisionnel est présenté comme le compte de résultat prévu à l'article L. 123-12 du code de commerce.

En application de l'article L. 421-21 du code de la construction et de l'habitation, la plupart des dispositions financières, budgétaires et comptables prévues par le code général des collectivités territoriales sont applicables aux offices publics de l'habitat soumis, en matière de gestion financière et comptable, aux règles applicables aux entreprises de commerce.

Conformément à l'article R. 423-6 du CCH, commun à tous les OPH, « Le conseil d'administration délibère sur les orientations générales du budget dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci ».

Le budget, qui présente un caractère évaluatif, doit être adopté au plus tard le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique. Les délibérations modifiant le budget de l'office peuvent intervenir jusqu'au terme de l'exercice auquel elles s'appliquent. Le budget et les décisions modificatives sont transmis au préfet dans les quinze jours de leur adoption. Les crédits ont un caractère limitatif lorsque le préfet règle le budget et le rend exécutoire.

En application de l'article R. 423-25 du CCH (propre aux OPH soumis aux règles de la comptabilité de commerce), « en cours d'exercice, un suivi régulier de l'exécution budgétaire est assuré par l'établissement d'états comparatifs des recettes et des dépenses par rapport aux prévisions. Une communication sur le suivi de l'exécution budgétaire est présentée au moins une fois par an au conseil d'administration ».

Dans la période sous revue, les différentes procédures et les différents délais ont été respectés. Le préfet interrogé n'a d'ailleurs signalé aucune difficulté.

Il s'avère, néanmoins, que la séance du conseil d'administration du 24 octobre 2012 fait état d'une observation des services préfectoraux à l'examen de la délibération du 26 juin 2012 sur l'avancement budgétaire signalant que, contrairement à ce qui avait été exposé au conseil, il faut considérer que l'économie générale du budget est bouleversée lorsque la prévision actualisée de la capacité d'autofinancement est supérieure de 20 % à la dernière prévision approuvée par le conseil d'administration (arrêté du 19 décembre 2008 relatif à la détermination des pourcentages intervenant dans l'appréciation d'un bouleversement de l'économie générale du budget des offices publics de l'habitat soumis aux règles de la comptabilité publique). Pour « rétablir l'équilibre budgétaire », il a alors été proposé au conseil d'administration une décision modificative consistant à réduire le poste budgétaire 61521 « Gros entretien non récupérable » à hauteur de 1 300 000 €. Dans ces conditions, la capacité d'autofinancement du budget 2012 était ainsi portée à 7 312 000 € contre 6 012 000 € dans le budget initial. Il était précisé que : « les travaux ont bien été réalisés et qu'il s'agit d'une erreur prévisionnelle d'affectation comptable des travaux et non d'une erreur d'imputation qui aurait une incidence sur la sincérité de la comptabilité (travaux initialement prévus en gros entretien et réalisés en renouvellement de composant) ».

2.3 L'établissement, la certification et la production des comptes financiers

Le compte financier, dont la contexture est fixée actuellement par l'instruction comptable applicable aux offices soumis aux règles comptables des entreprises de commerce n° 95-7 modifiée par l'avenant n° 98-4 et la circulaire du 18 décembre 2007, est quasiment identique à celui prévu par l'instruction budgétaire et comptable M31 applicable aux offices qui ont conservé la comptabilité publique⁷.

Aux termes de l'article R. 423-28 du CCH :

- le compte est établi par le directeur général ;
- il est transmis au commissaire aux comptes au plus tard le 15 mai de l'année suivante ;
- certifié par le commissaire aux comptes et accompagné du rapport du directeur général sur l'activité de l'office durant ce même exercice, il est présenté au conseil d'administration ;
- le conseil d'administration décide de l'affectation du résultat après avoir approuvé ces documents au plus tard le 30 juin de la même année.

Le compte financier et le rapport du directeur général sont transmis au préfet et au ministre chargé du logement au plus tard le 15 juillet de l'année suivant l'exercice auxquels ils se rapportent. La transmission s'effectue de manière dématérialisée par le biais d'une plate-forme informatique sécurisée (harmoni@) qui est également utilisée par les fédérations, dont celle des offices publics de l'habitat, pour effectuer un parangonnage restitué aux organismes sous la forme d'un « dossier individuel de situation » [DIS]).

Les dispositions précitées ont été dûment appliquées : durant la période examinée, les comptes financiers, certifiés sans réserve, ont été présentés en juin au conseil d'administration, en même temps que les rapports d'activité du directeur général, chaque fois en présence d'un représentant du cabinet désigné pour 6 ans comme commissaire aux comptes titulaire par la délibération n° 10-41 du 27 octobre 2010 (AUDIT CONSULTANT).

⁷ Nonobstant les dispositions du décret n° 2014-1151 du 7 octobre 2014 relatif à diverses dispositions financières et comptables applicables aux organismes d'habitations à loyer modéré qui ne sont applicables qu'à compter de l'exercice comptable 2014, dont certaines sont évoquées ci-après.

Il y a lieu, en revanche, de constater que la chambre a reçu tardivement l'ensemble des documents constituant le compte financier de l'exercice 2013 et n'a pas pu obtenir le DIS de cet exercice qui était toujours « en cours de fiabilisation avec la fédération » au terme de l'instruction (décembre 2014). Ce dossier ne peut donc pas constituer un instrument adéquat de pilotage notamment budgétaire.

3 LA SITUATION FINANCIERE

Pour les raisons indiquées ci-avant, l'analyse qui suit n'a pu être réalisée qu'avec le dossier individuel de situation (DIS) de 2012 et non pas celui de 2013.

3.1 L'exploitation courante

Sur la période examinée, les produits totaux ont augmenté à un rythme supérieur à celui des charges.

	Résultats					Evolution moyenne
	2009	2010	2011	2012	2013	
Produits	40 315 064 €	75 068 261 €	44 795 618 €	51 035 861 €	47 859 149 €	4,38%
- Charges	39 512 967 €	66 057 774 €	44 595 297 €	44 419 528 €	42 190 255 €	1,65%
= Résultat de l'exercice	802 097 €	9 010 488 €	200 321 €	6 616 333 €	5 668 894 €	63,05%

3.1.1 Les produits

L'essentiel des produits de l'exploitation courante (96,66 % en moyenne sur la période examinée) est, bien entendu, constitué par les loyers qui représentaient 3 570 € par logement en 2012, contre 3 737 € pour la médiane de l'ensemble des offices (au nombre de 271).

	Produits de l'exploitation courante							Evolution moyenne	Médiane 2012
	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne	%		
Nombre de logements	8 418	9 008	9 009	9 037	9 111	8 917		2,00%	
Total des loyers									
- en milliers d'euros	30 477	31 237	31 756	32 727	32 957	31 831	96,66%	1,98%	
- en euros par logement	3 621	3 468	3 525	3 621	3 617	3 570		-0,03%	3 737
Subventions									
- en milliers d'euros	23	40	541	0	0	121	0,37%	--	
- en % des loyers	0,1%	0,1%	1,7%	0,0%	0,0%	0,4%		--	0,2%
- en euros par logement	3	4	60	0	0	13		--	7
Autres produits d'exploitation									
- en milliers d'euros	355	440	502	634	676	521	1,58%	17,47%	
- en % des loyers	1,2%	1,4%	1,6%	1,9%	2,1%	1,6%		15,02%	1,7%
- en euros par logement	42	49	56	70	74	58		15,21%	63
Produits financiers									
- en milliers d'euros	284	336	523	599	542	457	1,39%	17,54%	
- en % des loyers	0,9%	1,1%	1,6%	1,8%	1,6%	1,4%		15,47%	1,3%
- en euros par logement	34	37	58	66	60	51		15,26%	50
Total des produits courants									
- en milliers d'euros	31 139	32 053	33 322	33 960	34 175	32 930	100,00%	2,35%	
- en % des loyers	102,2%	102,6%	104,9%	103,8%	103,7%	103,4%		0,36%	103,9%
- en euros par logement	3 699	3 558	3 699	3 758	3 751	3 693		0,35%	3 865

Le taux de rotation, la vacance et la politique des loyers sont analysés ci-après dans la partie consacrée à la gestion locative. Il apparaît, néanmoins, que l'évolution du produit des

loyers (+1,98 %) a été légèrement inférieure à celle du nombre de logements (+2 % par an). Il est également à noter que la part des charges récupérées est inférieure à la médiane des autres offices : 924 € par logement en 2012, contre 981 € pour l'ensemble des offices et 1 022 € pour les 39 offices appartenant au groupe de référence de THM (OPH de plus de 6 500 logements en zone 2).

Les produits financiers sont constitués par des placements sans risques, pour la majorité sur un livret A bonifié (11,4 M€ au 31 décembre 2013).

Globalement, les produits de l'exploitation courante de THM se situent dans la médiane de l'ensemble des offices en pourcentage des loyers (103,8 %, contre 103,9 %, en 2012).

3.1.2 Les charges

	Charges de l'exploitation courante							Evolution	Médiane
	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne	%	moyenne	2012
Nombre de logements	8 418	9 008	9 009	9 037	9 111	8 917		2,00%	
Indice des prix à la consommation	119,31	121,13	123,70	126,12	127,21			1,62%	
Annuités									
- en milliers d'euros	9 156	9 113	8 962	8 530	7 893	8 731	30,59%	-3,64%	
- en % des loyers	30,0%	29,2%	28,2%	26,1%	23,9%	27,5%		-5,51%	39,7%
- en euros par logement	1 088	1 012	995	944	866	981		-5,53%	1 462
Taxe foncière									
- en milliers d'euros	4 088	4 290	4 573	4 792	4 972	4 543	15,92%	--	
- en % des loyers	13,4%	13,7%	14,4%	14,6%	15,1%	14,3%		2,98%	11,9%
- en euros par logement	486	476	508	530	546	509		--	438
Maintenance									
- en milliers d'euros	5 121	5 520	6 475	5 551	5 338	5 601	19,62%	1,04%	
- en % des loyers	16,8%	17,7%	20,4%	17,0%	16,2%	17,6%		-0,91%	15,5%
- en euros par logement	608	613	719	614	586	628		-0,94%	580
Frais de personnel									
- en milliers d'euros	6 441	6 356	6 913	7 001	7 181	6 778	23,75%	2,76%	
- en % des loyers	21,1%	20,3%	21,8%	21,4%	21,8%	21,3%		0,77%	16,7%
- en euros par logement	765	706	767	775	788	760		0,74%	620
Autres dépenses d'exploitation									
- en milliers d'euros	1 865	2 022	2 122	2 283	2 122	2 083	7,30%	3,28%	
- en % des loyers	6,1%	6,5%	6,7%	7,0%	6,4%	6,5%		1,28%	7,3%
- en euros par logement	222	224	236	253	233	233		1,26%	278
Cotisations CGLLS et Etat									
- en milliers d'euros	150	0	133	306	268	171	0,60%	15,61%	
- en % des loyers	0,5%	0,0%	0,4%	0,9%	0,8%	0,5%		13,37%	1,2%
- en euros par logement	18	0	15	34	29	19		13,35%	47
Coût des impayés									
- en milliers d'euros	68	289	535	503	689	417	1,46%	78,41%	
- en % des loyers	0,2%	0,9%	1,7%	1,5%	2,1%	1,3%		74,96%	1,2%
- en euros par logement	8	32	59	56	76	46		74,92%	43
Pertes de charges due à la vacance									
- en milliers d'euros	192	193	238	232	239	219	0,77%	5,63%	
- en % des loyers	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%		3,58%	1,2%
- en euros par logement	34	37	58	66	60	51		15,26%	45
Total des charges courantes									
- en milliers d'euros	27 081	27 783	29 951	29 198	28 702	28 543	100,00%	1,46%	
- en % des loyers	88,9%	88,9%	94,3%	89,2%	87,1%	89,7%		-0,50%	97,0%
- en euros par logement	3 217	3 084	3 325	3 231	3 150	3 201		-0,52%	3 613

Durant la période examinée, les charges de l'exploitation courante ont augmenté à un rythme de +1,42 % par an, inférieur à celui de l'inflation (+1,62 %).

Les charges les plus importantes (30,59 % en moyenne sur la période examinée) concernent l'annuité de la dette (amortissements financiers et intérêts). En 2012, elles représentaient 944 € par logement contre 1 462 € pour l'ensemble des offices et 1 364 € pour le groupe de référence de THM. THM se situait ainsi au deuxième rang sur 39.

À l'inverse, les impayés – qui sont en forte augmentation (de 8 € par logement en 2009 à 76 € en 2013) – pèsent sur les charges calculées et la trésorerie. Si bien que, sur ce plan, THM se situait au trente-deuxième rang sur 39 dans son groupe de référence en 2012. Le recouvrement ainsi que les dispositions prises pour lutter contre les impayés sont analysés ci-après dans la partie consacrée à la gestion locative.

THM est également en décalage défavorable avec l'ensemble des offices en ce qui concerne la taxe foncière, les frais de maintenance et de personnel.

L'importance de la taxe foncière et des frais de maintenance peut sans doute être expliquée par la faiblesse de l'activité de construction et son corollaire : l'ancienneté du parc. L'importance des frais de personnel est, en revanche, plus surprenante, dès lors que l'effectif reste dans la médiane nationale et privilégie les agents d'exécution, comme le montre le tableau suivant.

Personnel	2009	2010	2011	2012	Moyenne	Médiane 2012
Nombre de logements	8 418	9 008	9 009	9 037	8 868	
Effectifs						
- en temps plein	175,1	181,8	193,6	190,0	185	
- pour 1 000 logements	20,8	20,2	21,5	21,0	21	20,3
En pourcentage par catégorie						
- encadrement	5%	12%	8%	8%	8%	17%
- maîtrise	11%	60%	24%	26%	30%	33%
- exécution	69%	28%	67%	67%	58%	47%

D'une manière générale, les frais dits de structure (« frais de personnel » et « autres dépenses d'exploitation ») sont plus importants à THM que dans les autres offices.

	Frais de structure						Evolution moyenne	Médiane 2012
	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne		
Frais de personnel								
- en milliers d'euros	6 441	6 356	6 913	7 001	7 181	6 778	2,76%	
- en % des loyers	21,1%	20,3%	21,8%	21,4%	21,8%	21,3%	0,77%	16,7%
- en euros par logement	765	706	767	775	788	760	0,74%	620
Autres dépenses d'exploitation								
- en milliers d'euros	1 865	2 022	2 122	2 283	2 122	2 083	3,28%	
- en % des loyers	6,1%	6,5%	6,7%	7,0%	6,4%	6,5%	1,28%	7,3%
- en euros par logement	222	224	236	253	233	233	1,26%	278
Frais de structure								
- en milliers d'euros	8 306	8 378	9 035	9 284	9 303	8 861	2,87%	
- en % des loyers	27,3%	26,8%	28,5%	28,4%	28,2%	27,8%	0,88%	
- en euros par logement	987	930	1 003	1 027	1 021	994	0,86%	890

En 2012, ils représentaient 1 027 € par logement contre 890 € pour l'ensemble des offices et 949 € pour le groupe de référence de THM. Sur ce plan, THM se situait ainsi au vingt-septième rang sur 39.

Cependant, globalement, les charges de l'exploitation courante sont inférieures à la médiane nationale tant en pourcentage des loyers (89,2 %, contre 97,0 %) qu'en euros par logement (3 231 €, contre 3 613 €).

3.2 L'autofinancement

Lors de l'arrêté de leurs comptes annuels, les offices publics de l'habitat qui disposent d'un patrimoine locatif calculent un autofinancement net qui diffère de la capacité d'autofinancement au sens du plan comptable général (CAF-PCG). Cet autofinancement net est désormais défini à l'article R. 423-1-4 du CCH :

« L'autofinancement net HLM correspond à la capacité d'autofinancement définie au plan comptable général, de laquelle sont retranchés pour l'exercice considéré les remboursements d'emprunts liés à l'activité locative, à l'exception des remboursements anticipés.

Pour les organismes qui ne constatent pas en charges différées le montant correspondant à la somme qu'un organisme prêteur est en droit de leur réclamer en cas de remboursement anticipé d'un prêt, dans le cadre des dispositions de l'article L. 351-2-2, il est tenu compte de la variation de cette somme entre l'exercice précédent et l'exercice considéré. »

À compter de l'exercice 2014, les offices devront rapporter cet autofinancement net à la somme de leurs produits financiers et de leurs produits d'activité à l'exclusion de la récupération des charges locatives, et feront figurer le montant ainsi établi dans le rapport d'activité (article R. 423-9 du CCH). Un arrêté conjoint des ministres chargés du logement, du budget, des finances et des collectivités territoriales du 10 décembre 2014 a précisé le mode de calcul de ce ratio et fixé des taux de référence exprimés en pourcentage. Le deuxième alinéa de l'article R. 429-9 du CCH précité prévoit que, lorsque, au titre d'un exercice donné, le ratio sera inférieur à un premier taux de référence fixé par arrêté, le directeur général devra rendre compte de cette situation et proposer des mesures internes à mettre en œuvre pour redresser la situation financière de l'office de manière pérenne. Les mesures proposées seront intégrées dans le rapport d'activité et feront l'objet d'une délibération spécifique du conseil d'administration. Le troisième alinéa du même article précise qu'il en ira de même lorsque la moyenne sur trois années consécutives du ratio sera inférieure à un second taux de référence fixé par l'arrêté précité.

L'arrêté du 10 décembre 2014 précise que :

- Les remboursements d'emprunts liés à l'activité locative mentionnés à l'article R. 423-1-4 du CCH correspondent à l'ensemble des remboursements d'emprunts finançant des opérations immobilières locatives, y compris les opérations cédées, démolies ou qui concernent des composants sortis de l'actif. Sont exclus les remboursements de crédits relais et d'avances.
- Les produits mentionnés au premier alinéa des articles R. 423-9 et R. 423-70 du CCH correspondent au total des montants inscrits à la clôture de l'exercice considéré aux comptes suivants :
 - compte 70 pour les produits d'activité ;
 - compte 703 pour la récupération des charges locatives ;
 - compte 76 pour les produits financiers.
- Le taux de référence d'autofinancement net utilisé pour l'application du deuxième alinéa des articles R. 423-9 et R. 423-70 du code de la construction et de l'habitation est fixé à 0 %.

- Le taux de référence d'autofinancement net utilisé pour l'application du troisième alinéa des articles R. 423-9 et R. 423-70 du code de la construction et de l'habitation est fixé à 3 %.

Dans l'immédiat, le compte financier comporte un état qui concerne le calcul de la capacité d'autofinancement (CAF) depuis l'excédent brut d'exploitation jusqu'à l'autofinancement net en passant par l'autofinancement de l'exploitation courante qui est égal à la différence entre les produits et les charges de l'exploitation courante. Un second tableau effectue le calcul de l'autofinancement net en partant du résultat de l'exercice, en passant par le calcul de la CAF-PCG. Le parangonnage peut être effectué au moyen de l'autofinancement de l'exploitation courante qui figure au DIS.

Le tableau suivant résume le premier calcul pour la période examinée.

Autofinancement net	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution moyenne
Résultat de l'exercice	802 097 €	9 010 488 €	200 321 €	6 616 333 €	5 668 894 €	63,05%
+ Dotations	9 680 377 €	33 194 809 €	12 705 630 €	10 323 422 €	9 854 902 €	0,45%
- Reprises	400 971 €	4 202 113 €	2 030 292 €	5 143 012 €	1 652 780 €	42,49%
+ Valeur comptable des éléments d'actif cédés	13 477 €	38 292 €	4 293 €	124 354 €	116 944 €	71,63%
- Produit des cessions	394 152 €	17 391 €	195 400 €	150 090 €	236 100 €	-12,03%
- Quote-part des subventions virée au résultat	531 000 €	26 109 469 €	595 392 €	2 428 094 €	2 224 585 €	43,07%
= Capacité d'autofinancement (CAF-PCG)	9 169 828 €	11 914 616 €	10 089 160 €	9 342 912 €	11 527 276 €	5,89%
- Remboursements emprunts locatifs	5 197 004 €	5 659 853 €	5 926 884 €	5 412 341 €	4 937 109 €	-1,27%
+/- Variation des intérêts compensateurs	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0,00%
- Dotations aux amortissements des intérêts	29 926 €	709 232 €	827 829 €	517 756 €	420 221 €	93,58%
= Autofinancement net (HLM)	3 942 898 €	5 545 531 €	3 334 447 €	3 412 815 €	6 169 945 €	11,84%
- en % des loyers	12,9%	17,8%	10,5%	10,4%	18,7%	9,68%
- en euros par logement	468 €	616 €	370 €	378 €	677 €	9,65%
Produits du compte 70	37 900 384 €	38 458 968 €	40 038 774 €	41 542 730 €	42 175 848 €	2,71%
- Produits du compte 703	-7 114 926 €	-6 916 270 €	-7 830 321 €	-8 434 043 €	-8 724 065 €	-5,23%
+ Produits du compte 76	300 625 €	352 089 €	538 772 €	614 544 €	557 662 €	16,70%
Somme des produits	31 086 083 €	31 894 787 €	32 747 225 €	33 723 231 €	34 009 445 €	2,27%
Ratio article R. 423-9 du CCH	12,7%	17,4%	10,2%	10,1%	18,1%	9,36%

Le second tableau affiche l'autofinancement de l'exploitation courante.

	Autofinancement de l'exploitation						Evolution moyenne	Médiane 2012
	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne		
Total des produits courants								
- en milliers d'euros	4 250	4 463	3 609	4 994	5 712	4 606	7,67%	
- en % des loyers	102,2%	102,6%	104,9%	103,8%	103,7%	103,4%	0,36%	103,9%
- en euros par logement	3 699	3 558	3 699	3 758	3 751	3 693	0,35%	3 865
Total des charges courantes								
- en milliers d'euros	8 308	8 733	6 980	9 756	11 185	8 992	7,72%	
- en % des loyers	26,7%	27,2%	20,9%	28,7%	32,7%	27,3%	5,24%	97,0%
- en euros par logement	1 290	1 374	1 010	1 394	1 558	1 325	4,83%	3 613
Autofinancement de l'exploitation courante								
- en milliers d'euros	4 058	4 270	3 371	4 762	5 473	4 387	7,77%	
- en % des loyers	13,3%	13,7%	10,6%	14,6%	16,6%	13,8%	5,68%	7,4%
- en euros par logement	482	474	374	527	601	492	5,65%	273

On constate ainsi que l'autofinancement de THM est largement supérieur à la médiane nationale : 527 € par logement, contre 273 €. Sur ce plan, THM se situait d'ailleurs au rang n° 6/39 dans son groupe de référence en 2012 dont la médiane était de 282 € par logement.

3.3 La structure du bilan

Outre le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie, les offices calculent un « potentiel financier » qui s'obtient en retranchant du fonds de roulement les provisions pour risques et charges (dont la provision pour gros entretien, dite PGE) et les dépôts de garantie des locataires. Le potentiel financier représente ainsi le reliquat de fonds propres et de ressources externes potentiellement affectable au financement des immobilisations.

Pour avoir une vision plus précise, le potentiel financier est projeté à terminaison, en intégrant les dépenses restant à payer et les fonds à encaisser sur les opérations d'investissement non soldées et en cours. Ce calcul est fait à partir des fiches de situation financière et comptable (FSC) qui doivent impérativement être à jour⁸.

Le tableau suivant présente le résultat des calculs pour la période examinée.

	Bilan fonctionnel						Evolution moyenne	Médiane 2012
	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne		
Nombre de logements	8 418	9 008	9 009	9 037	9 111	8 917	2,00%	
Potentiel financier à terminaison								
- en milliers d'euros	11 985	12 164	6 406	8 698	11 652	10 181	-0,70%	
- en euros par logement	1 424	1 350	711	962	1 279	1 145	-2,65%	973
Ecart de trésorerie à terminaison								
- en milliers d'euros	3 710	-619	-11 465	-9 967	-5 572	-4 783	-36,80%	
Subventions à recevoir								
- en milliers d'euros	0	0	4 237	7 196	6 338	3 554	0,00%	
Potentiel financier								
- en milliers d'euros	8 275	12 783	13 634	11 469	10 886	11 409	7,10%	
- en euros par logement	983	1 419	1 513	1 269	1 195	1 276	5,00%	578
Provisions pour gros entretien								
- en milliers d'euros	8 021	4 021	5 912	5 664	5 174	5 758	-10,38%	
- en euros par logement	953	446	656	627	568	650	-12,14%	372
Autres provisions pour risques et charges								
- en milliers d'euros	0	749	401	418	455	405	0,00%	
Dépôts de garantie des locataires								
- en milliers d'euros	1 846	1 921	1 946	2 005	2 062	1 956	2,81%	
Fonds de roulement								
- en milliers d'euros	18 142	19 474	21 893	19 556	18 577	19 528	0,59%	
- en euros par logement	2 155	2 162	2 430	2 164	2 039	2 190	-1,38%	1 324
Besoin en fonds de roulement								
- en milliers d'euros	-4 035	-1 261	-1 732	-190	-1 637	-1 771	20,19%	
- en euros par logement	-479	-140	-192	-21	-180	-202	21,75%	-712
Trésorerie								
- en milliers d'euros	22 177	20 735	23 625	19 746	20 214	21 299	-2,29%	
- en euros par logement	2 634	2 302	2 622	2 185	2 219	2 392	-4,20%	2 038
Potentiel financier avec PGE								
- en milliers d'euros	16 296	16 804	19 546	17 133	16 060	17 168	-0,36%	
- en euros par logement	1 936	1 865	2 170	1 896	1 763	1 926	-2,32%	956

On constate que le potentiel financier avec PGE de THM est largement supérieur à la médiane nationale : 1 896 € par logement, contre 956 €. Sur ce plan, THM se situait d'ailleurs au onzième rang sur 39 dans son groupe de référence en 2012 dont la médiane était de 1 002 € par logement.

⁸ N.B. : Au 31 décembre 2013, un léger écart était constaté entre le bilan et les FSC correspondant au solde du compte 40914 « Avance au démarrage » (49 307,90 €).

Quelques postes importants du bilan ont été plus particulièrement examinés, la composition du patrimoine étant quant à elle examinée ci-après dans la partie consacrée aux documents stratégiques.

3.3.1 Le financement des opérations

L'analyse des tableaux de financement montre que, sur la période examinée, l'office a pu financer sur ressources propres disponibles plus de 87 % de ses dépenses d'investissement (hors remboursement des dettes financières).

Financement	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution moyenne	Cumul	%
CAF	9 169 828 €	11 914 616 €	10 089 160 €	9 342 912 €	11 527 276 €	5,9%	52 043 793 €	91,6%
- Remboursement des dettes financières	5 197 004 €	6 467 582 €	6 028 328 €	6 034 577 €	5 466 606 €	1,3%	29 194 097 €	51,4%
= CAF nette ou disponible	3 972 824 €	5 447 034 €	4 060 832 €	3 308 335 €	6 060 670 €	11,1%	22 849 696 €	40,2%
+ Autres ressources propres	4 677 759 €	847 555 €	8 397 620 €	8 775 333 €	4 299 751 €	-2,1%	26 998 017 €	47,5%
= Ressources propres disponibles	8 650 583 €	6 294 589 €	12 458 452 €	12 083 668 €	10 360 421 €	4,6%	49 847 713 €	87,7%
- Dépenses hors remboursement des dettes	7 266 719 €	5 965 852 €	6 775 532 €	20 909 078 €	15 920 796 €	21,7%	56 837 978 €	100,0%
= Besoin ou excédent de financement	1 383 864 €	328 737 €	5 682 919 €	-8 825 410 €	-5 560 375 €	-56,6%	-6 990 264 €	-12,3%
+ Augmentation des dettes financières	2 782 381 €	485 911 €	1 608 636 €	8 237 917 €	4 595 020 €	13,4%	17 709 865 €	31,2%
= Variation du fonds de roulement	4 166 245 €	814 648 €	7 291 555 €	-587 493 €	-965 355 €	-22,2%	10 719 601 €	18,9%

Cependant, au 31 décembre 2013, le compte financier faisait apparaître la situation suivante, marquée par l'importance du financement à assurer potentiellement sur fonds propres :

Dépenses comptabilisées	Emprunts réalisés	Subventions encaissées	Trésorerie	
354 937 085,91 €	225 982 540,27 €	94 790 486,93 €	34 164 058,71 €	
100,00%	63,67%	26,71%	9,63%	
Prix de revient prévisionnel	Emprunts prévus	Subventions prévues	Fonds propres prévus	Non financé
438 604 785,76 €	252 725 629,60 €	121 600 671,23 €	41 974 811,66 €	22 303 673,27 €
100,00%	57,62%	27,72%	9,57%	5,09%

Or, à cette date, le compte 1067 « Excédents d'exploitation affectés à l'investissement » présentait un solde créditeur de 16,6 M€, représentant seulement 3,78 % des prévisions actualisées, assez loin des 9,57 % de fonds propres prévus. Ce compte, qui présentait un solde de 3 069 779,38 € en 2009, n'a d'ailleurs été abondé qu'en 2013. Il importe, en conséquence, que l'office continue à affecter une partie de ses excédents à l'investissement, ce qu'il ne fait pas suffisamment régulièrement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau directeur général a estimé que l'office « dispose désormais d'un plan de charge en développement de constructions neuves qui lui permettra, comme le suggère la Chambre Régionale des Comptes (...), d'affecter une plus grande partie de ses excédents à ses investissements ».

3.3.2 L'endettement

L'endettement de THM est inférieur à la médiane des offices (voir l'annuité ci-avant).

	Endettement						Evolution	Médiane
	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne	moyenne	2013
Nombre de logements	8 418	9 008	9 009	9 037	9 111	8 917	2,00%	
Encours								
- en milliers d'euros	90 112	84 705	80 849	83 458	82 942	84 413	-2,05%	
Typologie								
- indexé sur livret A	57,0%	90,0%	91,6%	91,9%	94,4%	85,0%	13,44%	81,4%
- autres index	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%	3,1%
- à taux fixes	43,0%	10,0%	8,4%	8,2%	5,6%	15,0%	-39,93%	13,6%
- à taux structurés	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%	1,8%

L'encours ne comporte aucun emprunt structuré et est composé majoritairement d'emprunts indexés sur livret A. Aucune partie de l'encours n'est couverte par des contrats d'échange de taux ou d'autres instruments de couverture.

3.3.3 Les provisions pour gros entretien

Selon l'avis n° 2004-11 du conseil national de la comptabilité (CNC), les provisions pour dépenses de gros entretien (PGE) doivent être justifiées, par un plan pluriannuel d'entretien.

Après l'ajustement effectué lors du passage à la comptabilité commerciale (V. ci-avant), l'office dispose effectivement d'un plan pluriannuel d'entretien pour les années 2014-2015-2016 qui justifie le montant de la PGE au 31 décembre 2013 :

- 2014 : 2 549 700 €
- 2015 : 1 297 200 €
- 2016 : 1 327 000 €
- Total : 5 173 900 €

Dans la période examinée, les dépenses ont été les suivantes :

	2009	2010	2011	2012	2013
Gros entretien sur logements (cpt 6152)	4 436 117,99 €	4 402 533,49 €	5 455 105,51 €	4 601 793,57 €	4 847 019,86 €
Provision pour gros entretien (cpt 68157)	1 670 000,00 €	0,00 €	3 523 710,39 €	1 331 800,00 €	754 800,00 €

Source : comptes financiers

3.3.4 Les amortissements

Comme l'indique le DIS, dans les offices et les sociétés d'HLM, compte tenu de la spécificité de leur activité et de son mode de financement, les montants représentatifs de l'amortissement, dit amortissement technique, servent au fur et à mesure au remboursement en capital des emprunts (amortissement financier). C'est la raison pour laquelle, d'après l'article R. 423-9 du CCH (dans sa version antérieure au 10 octobre 2014) :

« Les dotations d'amortissement des immobilisations sont calculées de manière à permettre l'amortissement intégral de la valeur des immobilisations, terrains exclus, sur une période correspondant à leur durée probable d'utilisation.

Pendant cette période, les dotations globales cumulées aux comptes d'amortissement des immobilisations sont au moins égales au montant cumulé des remboursements des emprunts contractés pour le financement de celles-ci. La faculté de différer le remboursement du capital de certains emprunts ne dispense pas les offices de doter pendant cette période les comptes d'amortissements des immobilisations correspondantes.

Sous réserve des dispositions précédentes, le conseil d'administration fixe le rythme d'amortissement des immobilisations en fonction de leur durée probable d'utilisation. À l'issue du remboursement des emprunts correspondants, une dotation est constituée pour l'amortissement restant à effectuer jusqu'à l'amortissement intégral des immobilisations.

Si des dépréciations irréversibles sont constatées en cours d'amortissement, des dotations complémentaires aux comptes d'amortissement sont opérées au moyen d'une dotation exceptionnelle. »

Par délibération du 19 octobre 2005, le conseil d'administration a fixé les modalités d'application de l'amortissement par composants.

La durée d'amortissement des composants a été fixée ainsi :

- Structure : 50 ans
- Menuiserie : 20 ans
- Ravalement : 18 ans
- Chauffage collectif : 25 ans
- Chauffage individuel : 15 ans
- Etanchéité : 15 ans

Le conseil a par ailleurs opté pour la méthode de reconstitution du coût historique amorti qui consiste à reconstituer le coût réel historique des composants ainsi que les amortissements qui auraient dû être constitués.

Le tableau suivant montre que la couverture des amortissements financiers par les amortissements techniques a été assurée durant la période examinée, notamment par une dotation de 22 302 114,23 € aux amortissements dérogatoires (compte 68725) en 2010.

	Couverture des amortissements						Evolution moyenne	Médiane 2012
	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne		
Amortissements techniques								
en milliers d'euros								
- depuis l'origine	144 117	171 148	178 918	182 971	190 290	173 489	7,20%	
- pour l'exercice courant	7 780	29 883	7 918	4 397	7 503	11 496	-0,90%	
. dont amortissements dérogatoires	0	22 302	0	0	198	4 500	--	
Amortissements financiers								
en milliers d'euros								
- depuis l'origine	140 983	170 430	176 840	182 862	190 256	172 274	7,78%	
- pour l'exercice courant	5 728	31 769	6 522	7 840	7 162	11 804	5,74%	
. dont subventions virées au résultat	531	26 109	595	2 428	2 225	6 378		
Taux de couverture								
- depuis l'origine	1,02	1,00	1,01	1,00	1,00	1,01	0,00%	1,01
- pour l'exercice courant	1,36	0,94	1,21	0,56	1,05	1,02	-6,29%	1,01

3.4 Conclusion

L'office est sorti en 2012 d'un plan de retour à l'équilibre (2002 à 2007) qui avait été suivi d'un plan de redressement appuyé par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Sa situation financière peut être considérée comme étant rétablie.

Une attention particulière doit cependant être apportée aux impayés, aux frais de structure et au financement des opérations par fonds propres.

4 LES DOCUMENTS STRATEGIQUES

Les documents stratégiques comprennent le plan stratégique de patrimoine et la convention d'utilité sociale.

4.1 Le plan stratégique de patrimoine

Le plan stratégique de patrimoine (PSP) vise à établir une stratégie pluriannuelle à moyen terme pour adapter l'offre de logements à la demande. Son élaboration a fait l'objet d'une circulaire n° 2002-37/UHC/IUH2/14 du 3 mai 2002 de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction. Il a été rendu obligatoire par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Le PSP de Toulon Habitat Méditerranée a été approuvé par délibération du 9 février 2005 pour une période allant de 2004 à 2013. Les perspectives démographiques et socio-économiques y sont quasi absentes, en dehors du simple constat du vieillissement des locataires et de l'inadaptation du patrimoine.

Dans le cadre d'une mise à jour destinée à le mettre en cohérence avec l'élaboration de la convention d'utilité sociale, il a été actualisé par délibération du 18 février 2010 du conseil d'administration. Cette mise à jour a présenté au conseil d'administration un diagnostic précis de l'état du patrimoine à partir duquel est décliné un programme de réalisations.

Les orientations stratégiques décidées étaient les suivantes :

- Une augmentation des loyers de 2 % par an conformément au plan de redressement de l'organisme.
- Un plan de développement de logements neufs de 50 logements par an.
- Une liste d'opérations de réhabilitation dont celles couplées à une résidentialisation de la cité Rodeilhac en première période puis de la cité de la Cordeille en seconde période.
- Une résidentialisation d'une quinzaine de résidences.
- Un budget de 100 M€ pour la maintenance courante renforcée du patrimoine, le changement de ses composants, les états des lieux. Une réhabilitation en conformité avec les objectifs du Grenelle de l'environnement et sur la base des diagnostics de performance énergétique réalisés sur l'ensemble des immeubles.

Des travaux relatifs à l'accessibilité étaient également prévus à la fois pour l'amélioration de l'accès au hall d'entrée de certains immeubles mais aussi pour adapter certains logements au handicap ou au vieillissement des personnes logées.

- Un plan de vente aux locataires en place.

4.2 La convention d'utilité sociale

La loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion précitée du 27 mars 2009 a fait obligation aux organismes de logements sociaux de signer avec l'État une convention d'utilité sociale (CUS) définissant leurs objectifs en matière de politique patrimoniale, de qualité du service et, facultativement, de loyers. Aux termes du décret n° 2009-1486 du 3 décembre 2009 relatif aux conventions d'utilité sociale des organismes d'habitations à loyer modéré, la CUS, établie pour six ans entre l'État et l'office, doit tenir

compte des programmes locaux de l'habitat (PLH) et du plan stratégique du patrimoine (PSP actualisé).

Par délibération du 10 décembre 2008, le conseil d'administration de THM s'est prononcé favorablement sur le principe d'une mise en œuvre d'une CUS, puis l'a confirmé par délibération du 15 octobre 2009, en y associant les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), le conseil général, la commune de rattachement et en engageant une concertation avec les locataires. La date butoir de signature de la CUS, initialement prévue le 1^{er} janvier 2011, a été reportée au 1^{er} juillet 2011. La convention d'utilité sociale couvre la période 2011 à 2016. Elle a été signée le 30 juin 2011 par le préfet de région, le directeur général de l'office et le président du conseil général du Var.

L'ensemble des engagements pris dans le cadre de la CUS fait l'objet d'indicateurs de performance qui doivent être soumis à évaluation à deux ans, quatre ans et au terme de la convention de six ans. En application de l'article R. 445-2-8 du CCH, une évaluation bisannuelle de la CUS de l'OPH a ainsi été effectuée par la préfecture du Var et transmise le 31 mars 2014 par le préfet de région au président de THM. Le bilan apparaît contrasté. S'il met en évidence la qualité du service rendu aux locataires, il laisse apparaître que de nombreux objectifs n'ont pas été atteints : production d'offre nouvelle, réhabilitation du patrimoine, calendrier de réalisation des opérations ANRU, travaux en matière d'économie d'énergie. En outre, sur le plan social, les attributions aux ménages prioritaires doivent, d'après cette analyse, être rééquilibrées.

4.2.1 Un parc immobilier vieillissant

Le patrimoine de l'office est relativement ancien (43 ans en moyenne au 31 décembre 2012). En effet, plus de la moitié des logements (54,60 %) a plus de 45 ans.

Tableau 2 – Ancienneté du parc

Nombre de logements terminés	Logements		Foyers et résidences	Total
	Nombre	%		
- jusqu'en 1948	549	6,78%	1 011	1 560
- entre 1949 et 1960	1 614	19,92%	0	1 614
- entre 1961 et 1970	2 194	27,08%	0	2 194
- entre 1971 et 1980	2 227	27,49%	0	2 227
- entre 1981 et 1990	770	9,50%	0	770
- entre 1991 et 2000	433	5,35%	0	433
- entre 2001 et 2005	102	1,26%	0	102
- entre 2006 et 2010	104	1,28%	0	104
- entre 2011 et 2015	108	1,33%	0	108
Total	8 101	100,00%	1 011	9 112

Source : comptes 2013

4.2.2 Un effort de construction faible au regard des objectifs fixés

D'après l'inventaire au 1^{er} janvier 2014, à Toulon, le pourcentage de logements sociaux par rapport au nombre de résidences principales s'établissait à 15 % (source : *Rapport d'activité 2013 de la direction départementale des territoires et de la mer du Var*). Ce taux était de 13,6 % au 1^{er} janvier 2004 (source : *Comité régional de l'habitat, Application de l'article 55 de la loi SRU en région PACA, 5 juillet 2011*). Alors même que la commune de Toulon ne respectait pas l'objectif de 20 % qui était fixé par la loi SRU, et ne

respecte donc pas celui de 25 % désormais fixé par l'article L. 302-5 du CCH⁹, le nombre de logements construits par l'office reste très en deçà des objectifs qui avaient été fixés par la convention d'utilité sociale conclue pour la période de 2011 à 2016. En effet, sur les 250 logements qui étaient prévus sur la période de 2011 à 2014, seulement 108 étaient réalisés fin 2013 (cf. tableau 3).

Pour expliquer ces résultats insuffisants, les responsables de l'office font valoir un quasi-veto de la tutelle s'agissant du recours à la vente en l'état futur d'achèvement et invoquent la priorité donnée aux opérations de réhabilitation durant cette période. Il peut également être observé que l'office s'est engagé dans des opérations ANRU en centre-ville de Toulon qui ne sont pas très rentables en termes de logements mis en location.

Tableau 3 - Nombre de logements construits et mis en location sur la période 2009-2013

Année	Nombre de logements	Entre 2011 et 2013
2009	18	
2010	5	
2011	6	6
2012	20	20
2013	82	82
Total	131	108
Moyenne annuelle	26	36

Pour l'avenir, THM s'est fixé comme objectif de réaliser 750 logements de 2015 à 2019 à raison de 150 logements par an. Au regard du passé, ce nouvel engagement pourrait apparaître comme étant très ambitieux.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau directeur général, sans contester le constat du non-respect des objectifs fixés par la convention d'utilité sociale, fait valoir que l'offre foncière est très réduite, que l'office subit « une concurrence exacerbée des autres bailleurs venant construire sur la commune de Toulon ». Il précise que « l'Etat impose des coûts d'acquisition très bas pour l'achat en VEFA (1 950 €/m² maximum) ». Cependant, l'office, « pleinement conscient des objectifs », a procédé en 2014 « au recrutement de 3 monteurs d'opérations conformément aux observations de la MIILOS », ce qui lui permet désormais de faire état d'un « plan de charge conséquent à venir ». Il estime que Toulon Habitat Méditerranée est parvenu « à redevenir le bailleur institutionnel de la Ville de Toulon » et affirme que l'office « va s'atteler à concrétiser les objectifs inscrit dans la CUS soit 150 logements/an jusqu'en 2020 ».

4.2.3 L'absence d'accession sociale à la propriété

Lors de la signature de la CUS 2011 à 2016 et pour être en cohérence avec le programme local de l'habitat de la communauté d'agglomération, l'office envisageait de développer des opérations en accession sociale à la propriété en souhaitant promouvoir une offre de logements sociaux plus diversifiée et de répondre, dans le cadre de parcours résidentiels, aux attentes de certains de ses locataires.

⁹ Article modifié par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

Au cours de l’instruction, THM a confirmé qu’aucune opération n’a été engagée dans ce sens.

Le projet envisagé dans le cadre de la CUS n’a donc pas été mis en place.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau directeur général a estimé que cette mission pourrait être « reprise en compte par l’office une fois les précédents objectifs atteints ».

4.2.4 La vente épisodique de logements

En application des dispositions des articles L. 443-7 et suivants du CCH, les organismes doivent délibérer annuellement sur les orientations de leur politique de vente de logements.

L’article R. 443-12 du CCH définit les mesures de publicité à appliquer.

En outre, l’article L.423-10 du même code régit les conventions qui peuvent être conclues entre les offices et leurs dirigeants, employés ou administrateurs.

En principe, la vente à l’unité répond à un double objectif :

1. permettre aux ménages modestes, prioritairement locataires du parc social, d’accéder à la propriété ;
2. reconstituer les fonds propres des organismes, par le produit de la vente, pour améliorer la capacité d’investissement dans les opérations neuves ou de réhabilitation.

Dans le cadre du plan stratégique de patrimoine (p. 19) et de la convention d’utilité sociale 2011 à 2016 (p. 29) de THM, il était annoncé que 24 appartements de la résidence Saint-Mathieu seraient proposés à la vente.

La procédure de mise en vente des logements, actualisée chaque année, a été définie par une délibération du 27 février 2007 qui ne précise pas les critères d’attribution en cas de pluralité d’offres d’achat.

Sur la période examinée, il n’y a eu que trois ventes, effectuées dans les conditions suivantes :

Année	Type surface (m ²)	Avis des Domaines	Publicité locataires	Journeaux	Saisine préfecture	Acquéreurs	Montant
2011	F5	oui	oui	non	non	M. K...	190 000 €
	101,16					(locataire)	
2012	F3	oui	oui	non	non	M et Mme M...	130 000 €
	67,47					(locataire)	
2013	F5	oui	oui	oui	non	Mme A... et M. C...	130 000 €
	102,84						

Pour l’instant, l’objectif de vente fixé dans la convention d’utilité sociale n’est donc pas atteint.

D'après l'office, il n'y aurait eu que les offres des acquéreurs pour les ventes K... et M... et une seule offre supplémentaire à hauteur de 100 000 € pour la vente A...-C...

Le préfet n'a pas été saisi de manière formelle par l'office, comme prévu par l'article L. 443-7 du CCH en vue de la consultation des collectivités concernées. L'office estime, en effet, qu'il lui suffit de transmettre à la préfecture les délibérations décidant de la mise en vente des logements, comme il le fait pour les autres délibérations.

La publicité des ventes à destination des locataires aurait été assurée par le biais d'affichage au siège ainsi que dans toutes les entrées d'immeubles et par des panneaux d'affichage pour les groupes d'habitations individuelles. Une information a également été donnée sur chaque avis d'échéance des loyers à destination des locataires durant deux mois consécutifs. En revanche, aucune publicité n'a été faite dans deux journaux locaux comme prévu par l'article R. 443-12 du CCH. Les responsables de l'office ont, cependant, fait valoir qu'ils informaient bien l'ensemble des locataires et émis l'hypothèse que la publicité dans les journaux ne serait pas obligatoire, dès lors qu'une offre d'achat par un locataire de l'office aurait été enregistrée. De fait, l'article R. 443-12 précité du CCH vise bien l'information des locataires et pas nécessairement d'autres acquéreurs potentiels.

Enfin, la vente à M. K... n'a pas fait l'objet d'une information particulière du conseil d'administration alors que l'intéressé a été employé à l'office, depuis le 20 juillet 2009 en contrat à durée déterminée, puis en contrat à durée indéterminée de droit privé du 25 mai 2010. Il a présenté sa démission par lettre du 10 juin 2010. Cette démission a été acceptée par la direction de l'office. Elle a été effective à compter du 29 juin 2010. Un logement social lui avait été attribué par la commission d'attribution de logements du 28 octobre 2009 avec une prise à bail le 1^{er} décembre 2009. Sa demande de logement social avait été faite le 17 avril 2009. Le bail a été clôturé le 15 février 2012. De fait, M. K... n'était plus employé par l'office quand la vente a été conclue.

Compte-tenu de l'objectif de vente de logements affiché dans la convention d'utilité sociale qui prévoit une augmentation assez conséquente de ces ventes dans les années à venir, il serait souhaitable que l'office mette en place une grille d'analyse des offres pour départager plusieurs acquéreurs en cas d'offres de même montant, ce qui a toute chance d'être le cas puisqu'un prix de vente est fixé et affiché. Cette grille d'analyse permettrait de sécuriser le processus des ventes et serait opposable en cas de recours d'un tiers, même si l'office n'en déplore aucun à ce jour.

4.2.5 La location de locaux ou de logements aux associations

Dans le cadre de la convention d'utilité sociale signée en 2011 avec l'État, celui-ci s'engage conformément au II de l'article 1388 bis du code général des impôts à faire bénéficier l'organisme signataire d'un abattement de 30 % sur la valeur locative servant de base à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en contrepartie de quatre actions (déploiement de personnel, locaux associatifs, travaux d'embellissement des parties communes, remplacement de chaudières) dans quatre zones urbaines sensibles situées sur le territoire de Toulon Habitat Méditerranée (Beucaire, Sainte-Musse, Jonquet, centre-ville de Toulon) sur la période 2011 à 2013.

Dans ce cadre, la chambre a examiné la mise à disposition de logements à des loyers symboliques sur ces quatre zones urbaines sensibles. Cette mise à disposition de logements avait pour objectif de favoriser un tissu associatif propre à créer un lien entre les locataires et contribuer à la paix sociale des groupes.

Au sein de Toulon Habitat Méditerranée, une cellule dédiée (deux personnes en temps normal mais une seule lors du contrôle depuis six mois à cause d'un congé de maladie) s'occupe de la gestion administrative et technique de ces locaux associatifs qui sont au nombre de 124. Les demandes de locaux sont traitées par cette cellule qui s'assure de la complétude du dossier de candidature et du passage de celui-ci en conseil d'administration, qui prend la décision d'attribution par délibération.

Une classification et un barème de sept loyers est appliqué suivant la typologie des associations, comme au tableau ci-dessous.

Catégorie	Type d'association
1	Locataires au sens de la loi SRU
2	Aide sociale à la proximité
3	Avec service gratuit aux familles
4	Avec service payant aux familles
5	Collectivités, institutions
6	Sportives
7	Culturelles

La catégorie 1 bénéficie d'un loyer gratuit. La majorité des structures sont des associations de locataires occupant des locaux communs résidentiels.

Cette mise à disposition de locaux a une incidence financière non négligeable pour l'office puisque ces locaux sont loués à des prix inférieurs aux loyers conventionnés.

Exercices	Abattement de 30%	Coût des actions personnel /chaudières /embellissement	Coût (perte de loyers)
2011	618 721 €	2 002 837 €	165 871 €
2012	634 113 €	1 275 808 €	152 923 €
2013	656 058 €	1 211 798 €	157 673 €
Total	1 908 992 €	4 490 443 €	476 467 €

Le montant total de l'abattement sur la taxe foncière s'élève à 1 908 992 €, le coût total des quatre actions s'élève à 4 966 910 € dont 476 467 € au titre de la perte des loyers.

Le reste à charge de l'office après déduction de l'économie réalisée sur la taxe foncière est donc de 3 057 918 €.

4.2.6 Les foyers et résidences

4.2.6.1 La gestion des foyers et résidences

Toulon Habitat Méditerranée délègue la gestion de ses résidences et foyers à des associations ou bien au centre communal d'action sociale de la ville de Toulon via des baux emphytéotiques signés avec ceux-ci. Le montant des loyers et prestations de services annuelles (entretien courant) 2014 encaissés s'élèvent à 1 107 288,05 €. Cette gestion ne génère pas d'excédent à THM puisque le montant des loyers couvre simplement le remboursement des mensualités des emprunts contractés lors de la construction des bâtiments.

En ce qui concerne les foyers, l'office procède à la vente de certains foyers à la demande du conseil général d'une part et des gestionnaires d'autre part. En effet, le coût

engendré par la mise aux normes des bâtiments et des équipements est très lourd. L'office ne souhaite pas mobiliser une part importante de ses fonds propres pour ce type de travaux et souhaite privilégier la construction de logements sociaux. Dans ces conditions, le financement des opérations s'effectue par le biais d'emprunts, générant une augmentation de la redevance. Le gestionnaire préfère alors, au vu du bilan de l'opération, investir lui-même.

Au 31 décembre 2013, la répartition des foyers et résidences était celle indiquée au tableau suivant.

Type de foyers ou résidences	Nombre	Equivalents logements
Etudiantes	6	524
Foyers	13	487
Total	19	1011

Source : comptes 2013

Répartition des foyers	Nombre
Foyer pour personnes handicapées	5
Foyer pour personnes âgées	5
Foyer pour travailleurs migrants	1
Foyer d'hébergement	1
Foyer pour femmes seules	1
Total	13

Source : comptes 2013

Depuis, sur les 19 foyers :

- le foyer Seillons Source d'Argens a été vendu à son gestionnaire, l'association les Sources d'Azur, le 29 septembre 2014 ;
- la vente des foyers Le Mas de Paracol et le Bercail est en cours de négociation. Un accord vient d'être conclu et les actes de cession devraient pouvoir être signés en fin d'année 2014 ;
- le foyer Bastide Bonnetières n'a plus de gestionnaire depuis juin 2013. En effet, les locaux n'étaient plus adaptés à la perte d'autonomie des résidents. Des travaux étaient difficilement envisageables pour cet établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), qui ne souhaitait plus se développer dans ce bâtiment. Une recherche active d'un nouveau locataire ou d'un acquéreur est en cours ;
- le foyer le Saphir, dont le gestionnaire est le centre communal d'action sociale de Toulon, a fait l'objet d'une réhabilitation lourde de 1 878 000 € au cours des deux dernières années ;
- le foyer Sainte-Rita, dont le gestionnaire est l'AVAF, est également en complète rénovation, considérée comme une opération de construction neuve, pour un montant de 2 M€.

Pour ces deux dernières opérations, l'office a mobilisé des fonds propres et une capacité d'emprunts.

Pour ce qui concerne les résidences étudiantes :

- ARAVI PACA a interrompu son bail de location pour les 55 chambres de type 1 de la résidence la grande Tourrache. Là-aussi, l'office recherche activement un repreneur ;
- la convention, conclue avec l'État, pour la mise à disposition d'un terrain de 13 376 m² sur les communes de La Garde et de La Valette est échue depuis le 1^{er} octobre 2014. Sur ce terrain, l'office a construit une résidence de 316 chambres, qui a été remise à l'État selon les termes de la convention.

L'office n'a pas d'impayés avec les gestionnaires de foyers ou résidences étudiantes. Il y avait un impayé avec ARAVI PACA, mais un plan d'apurement de la dette est en place et respecté.

4.2.6.2 La convention d'utilité sociale pour les foyers

L'article 3 du décret n° 2012-12 du 4 janvier 2012 relatif aux conventions d'utilité sociale des organismes à loyer modéré pour les logements-foyers prévoyait l'obligation pour les organismes HLM de se doter d'un volet ou d'une convention d'utilité sociale pour les logements-foyers avant le 6 juillet 2012.

Par délibérations du 21 mars 2012 et du 26 juin 2012, le conseil d'administration a lancé puis approuvé le volet définitif de la convention d'utilité sociale « Foyers 2011 à 2016 » qui comprenait deux parties : l'une sur la politique patrimoniale et d'investissement, et l'autre sur la politique en matière de prévention des impayés. Un état des lieux, d'orientations stratégiques et un plan d'action ont été définis pour chacun des volets. L'avenant a été signé le 11 octobre 2012.

D'après l'évaluation bisannuelle de la CUS effectuée par la préfecture du Var, l'objectif de construire 25 logements (restructuration complète du foyer Sainte-Rita) prévu en 2011 a été engagé en 2012 mais les logements n'ont pu être livrés en 2012 conformément à l'objectif qui avait été fixé. De même, concernant les places d'hébergement et de logement adapté, l'objectif a dû être modifié du fait d'une erreur de comptabilisation du foyer Sainte-Rita dans les indicateurs. Le montant par place de foyer et par an en investissement est quant à lui respecté contrairement au pourcentage de places de foyers rénovés au sens du Grenelle de l'environnement, du fait de « problèmes sur les marchés » et de « difficultés avec les architectes des bâtiments de France pour les autorisations ».

5 LA GESTION LOCATIVE

5.1 Le conventionnement et la réservation des logements

Le taux de subventionnement des opérations, mais aussi les loyers et les ressources imposées aux locataires, dépendent de l'origine du financement des logements et de la région de leur construction.

En particulier, les logements financés en PLAI, en PLUS et en PLS¹⁰ font l'objet d'un conventionnement au titre de l'aide personnalisée au logement (APL). Ce conventionnement entraîne la fixation de plafonds de ressources applicables aux bénéficiaires des logements, définis en termes de revenu fiscal de référence de l'année N-2 en fonction de la composition du ménage (ensemble des personnes qui occupent le logement) et de la localisation du bien.

¹⁰ Selon l'ordre croissant des plafonds de ressources, PLAI : prêt locatif aidé d'intégration (destiné aux personnes en difficulté) ; PLUS : prêt locatif à usage social ; PLS : prêt locatif social ; PLI : prêt locatif intermédiaire.

Ils sont indexés, le 1^{er} janvier de chaque année, en tenant compte de l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL).

Comme indiqué ci-avant, sur les 8 102 logements de THM au 31 décembre 2013, 8 074, soit 99,67 % étaient conventionnés.

Au surplus, en matière d'attribution de logements sociaux, l'État, les collectivités territoriales, les EPCI, les chambres de commerce et d'industrie, etc., bénéficient, sous certaines conditions, d'un droit de réservation de logements locatifs d'organismes d'HLM. Cette réservation donne lieu à une convention entre les parties concernées. Elle doit être transmise au préfet du département d'implantation des logements réservés. Le total des logements réservés aux collectivités territoriales, aux EPCI les regroupant et aux chambres de commerce et d'industrie en contrepartie de l'octroi de la garantie financière des emprunts ne peut, globalement, représenter plus de 20 % des logements de chaque programme. Des réservations supplémentaires peuvent être consenties par les organismes d'HLM à l'État, aux collectivités territoriales, aux EPCI et aux chambres de commerce et d'industrie en échange d'un apport de terrain ou d'un financement.

Tableau 4 - Répartition des logements par réservataire au 31 décembre 2013

RESERVATAIRE	NOMBRE
1% employeur	132
C.I.L. Méditerranée	167
C.N.M.S.S.	21
C.P.L.O.S. PARIS	22
CAF du VAR	110
CCAS	1
COM. AGGLO. FREJUS/ST RAPHAEL	2
Conseil Général	18
Domaine enregist. et finances	4
ERDF/GRDF	21
FRANCE TELECOM	9
LA POSTE - D.N.A.S.	92
Mairie BRIGNOLES	27
Mairie FREJUS	41
Mairie LE VAL	5
Mairie LES ISSAMBRES	3
Mairie OLLIO450ULES	25
Mairie ROQUEBRUNE/ARGENS	3
Mairie SOLLIES PONT	8
Mairie TOULON	1 574
Marine	244
Mutuelle marine	1
Office	3 670
Préfecture du VAR	1 110
Préfecture fonctionnaire	21
Préfecture sociale	647
Retrait marine	54
SNCF	34
Sous Préfecture de DRAGUIGNAN	25
T.P.M.	2
	8
TOTAL	8 101

Source : THM

Le décret n° 2011-176 du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable a modifié les dispositions réglementaires du code de la construction et de l'habitation relatives aux contingents de réservation de logements, dont notamment le contingent préfectoral. Les droits de réservation du préfet sont déterminés par l'article R. 441-5 du code et s'élèvent à 30 % du total des logements de chaque organisme (dont au plus 5 % au bénéfice des agents civils et militaires de l'État). Ces droits de réservation du préfet portent sur la totalité du parc social ayant fait l'objet d'un concours financier de l'État : le parc conventionné à l'APL, ainsi que les logements aidés antérieurement à 1977. Ils peuvent porter sur des logements identifiés dans des programmes, sur un flux annuel de logements portant sur un ou plusieurs programmes ou sur l'ensemble du patrimoine de logements locatifs du bailleur ou sur une combinaison entre ces deux formules. Dans tous les cas, ces réservations s'exercent lors de la première mise en location des logements ou au fur et à mesure qu'ils se libèrent.

En application de cette réglementation, une convention de mobilisation du contingent préfectoral a été conclue le 2 mai 2012 (modifiée par avenants 1 et 2 les 27 septembre 2013 et 24 juillet 2014) entre le représentant de l'État dans le département et l'office, pour une durée de trois ans renouvelable.

Le tableau 4 montre que nombre de logements non réservés à la disposition de l'office n'est que de 3 670, ce qui représente 45,30 % du parc.

La majorité des logements attribués pendant la période examinée l'ont d'ailleurs été à des réservataires.

	2009	2010	2011	2012	2013	Totaux
Nombre de logements proposés	508	520	571	722	782	3103
Logements attribués /mis en location	522	448	468	571	582	2591
- dont office	233	212	171	228	250	1094
- dont réservataires	289	236	297	343	332	1497
% de réservataires	55,36%	52,68%	63,46%	60,07%	57,04%	57,78%

Source : rapport annuel d'activité CAL THM et rapport annuel d'activité THM

5.2 La disponibilité du parc de logements

5.2.1 Le taux de rotation

Le taux de rotation équivaut au nombre de logements libérés au cours de l'année divisé par le nombre de logements dans le parc en fin d'année.

Pour Toulon Habitat Méditerranée, le taux de rotation est en progression sur la période allant de l'exercice 2010 à 2012.

Mais il reste en deçà de la moyenne nationale des offices et le chiffre 2013 (6,6 %) marque une tendance à la baisse.

	Taux de rotation du patrimoine				
	2009	2010	2011	2012	Médiane 2012 des offices
Total (avec mutations internes)	6,80%	5,90%	6,30%	6,90%	10,70%
Sans mutations internes	5,70%	5,10%	5,30%	5,60%	8,30%

Source : DIS 2012

5.2.2 La vacance de logements

Les loyers constituant la ressource la plus importante de l'office, la gestion des impayés et de la vacance constituent un enjeu stratégique de la gestion locative. Le taux de vacance est la part des logements vacants parmi les logements locatifs proposés à la location dans l'ensemble des logements loués ou proposés à la location.

	Logements vacants	Patrimoine	Taux de Vacance par année
2010	196	7 997	2,45 %
2011	225	7 998	2,81 %
2012	211	8 026	2,63 %
2013	237	8 102	2,93 %

Le taux de vacance global en 2013 est de 2,93 %, en légère augmentation par rapport à 2012 (2,63 %). Mais il reste en dessous de la médiane 2012 des offices pour ces deux années (4,7 %, d'après le DIS 2012).

En 2012, les pertes totales liées aux vacances représentaient 3,2 % des loyers perçus, bien en deçà de la médiane des offices de cette même année (5,1 %). Cependant, sur la période 2009 à 2013, le coût de la vacance est en augmentation de 12,68 %, au taux de 3,03 % par an, soit une augmentation de 23 701 € par an :

Perte financière liée à la vacance						
Année	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2009-2013
Coût de la vacance	782 500 €	729 000 €	748 700 €	829 800 €	881 700 €	12,68%

Source : rapport d'activité 2013 THM

Au 31 décembre 2013, moins d'un quart des logements vacants (22,5 %) l'étaient en raison de travaux, alors que près de la moitié (41,8 %) l'étaient depuis plus de trois mois. La vacance structurelle est particulièrement marquée dans les zones urbaines sensibles (ZUS) de Le Jonquet, La Beaucaire et Rodeilhac où le nombre de logements vacants s'élevait à 39 au 22 septembre 2014. Ces résidences sont anciennes : construction en 1932 pour Rodeilhac et 1960 pour Le Jonquet. Elles ont fait l'objet de réhabilitations respectivement en 1986-1988 et 1998-1999. La Beaucaire vient de faire l'objet d'une réhabilitation et est classée en zones de sécurité prioritaires (ZSP). Dans ces trois résidences, qui figurent désormais sur la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville¹¹, le nombre de refus est constant et il est parfois motivé pour cause d'insécurité, d'incivisme, de dégradations (V. ci-après, paragraphe 5.4.2.3, p. 46). Il s'agit donc plus d'une vacance subie.

De même les dégradations de logements par des locataires partant de l'office accentuent la vacance technique car il faut remettre en état les logements pour les proposer à la location. Enfin, il apparaît que le taux de vacance le plus important concerne les studios et les T1 alors qu'ils ne représentent que 2 % du parc (V. ci-avant, paragraphe 1.2, p. 9).

5.3 Les occupants du parc

Une forte proportion de locataires est constituée de personnes seules (45 %) avec aussi une part importante de familles monoparentales (18 %). Un vieillissement de la population logée est constaté avec près de 64 % des locataires qui ont plus de 50 ans.

¹¹ Décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 pris en application de l'article 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

	Part sur total des locataires
Age des locataires	
moins de 30 ans	5%
de 30 à 39 ans	12%
de 40 à 50 ans	19%
de 50 à 65 ans	32%
66 ans et plus	32%
Composition des foyers	
Couples sans enfant	16%
Familles monoparentales	18%
Couples avec enfants	20%
Personnes seules	45%
Autres	1%
Catégories socio-professionnelles	
Actifs précaires	7%
Demandeurs d'emploi	13%
Inactifs	37%
Actifs stables	43%

Source : rapport annuel d'activité THM 2013

Les statistiques fournies au rapport d'activité 2013 mettent en exergue le caractère social de l'occupation du parc de l'office. En effet, près de 70 % des locataires ont des revenus inférieurs à 60 % des plafonds PLUS¹². De plus, près de 57 % bénéficient de l'aide personnalisée au logement (APL) et de l'aide au logement (AL). Enfin, 13 % des locataires sont en recherche d'emploi.

5.4 La demande de logement locatif social

5.4.1 Rappel du cadre réglementaire national

L'article R. 441-2-1 du CCH fixe la liste des personnes morales habilitées à enregistrer les demandes de logement social déposées auprès d'elles. Y figurent notamment les organismes d'habitations à loyer modéré disposant d'un patrimoine locatif.

Conformément à l'article R. 441-2-2 du CCH et à l'arrêté du 28 mars 2011 portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à l'enregistrement des demandes de logement locatif social dénommé « Numéro unique », les demandes de logement locatif social sont faites au moyen d'un formulaire dont le contenu est défini par l'arrêté du 14 juin 2010. Les informations y figurant doivent permettre d'apprécier la demande au regard des critères d'attribution prioritaire (article L. 441-1 du CCH).

La date du dépôt de la demande constitue le point de départ du délai au-delà duquel le recours amiable devant la commission de médiation peut être exercé (article L. 441-1-4 du CCH). Aucune condition de résidence préalable ne peut être opposée au demandeur pour refuser l'enregistrement de sa demande.

L'enregistrement des demandes donne lieu à la délivrance :

¹² Soit 1 110 € nets mensuels pour une personne seule en province ou 2 154 € nets pour un couple avec deux enfants.

- d'un numéro unique départemental ou régional en Ile-de-France qui comporte le mois et l'année de l'enregistrement de la première demande ;
- d'une attestation délivrée par le service d'enregistrement. Il en est de même à l'occasion du renouvellement ou de la modification de la demande.

Selon l'article R. 441-2-7 du CCH, la demande est valable pendant un an à compter de son dépôt. Elle doit être renouvelée avant cette échéance, dès lors que le gestionnaire départemental ou régional du dispositif aura notifié au demandeur, un mois au moins avant la date d'expiration de la validité de la demande, que le délai va expirer et qu'il doit la renouveler.

L'attestation du renouvellement de la demande est remise au demandeur dans les mêmes conditions que la demande initiale.

Selon l'article R. 441-2-8 du CCH, la radiation d'une demande du fichier d'enregistrement ne peut être opérée que par l'une des personnes morales qui enregistre la demande ou par le gestionnaire du système d'enregistrement et sous sa responsabilité. La radiation ne peut intervenir que pour l'un des motifs suivants, qui demeure inscrit au fichier :

- attribution d'un logement au demandeur. La signature du bail entraîne de plein droit la radiation de la demande. L'absence de radiation par l'organisme qui a attribué le logement est passible des sanctions pécuniaires prévues à l'article L. 451-2-1 du CCH ;
- renonciation écrite du demandeur ;
- irrecevabilité de la demande au regard des conditions législatives réglementaires d'accès au logement social ;
- absence de réponse du demandeur à un courrier envoyé à la dernière adresse indiquée par l'intéressé ;
- non-renouvellement de la demande dans le délai d'un an, constaté par le gestionnaire.

Dans ces deux derniers cas, un avertissement est adressé par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou tout autre moyen permettant d'attester de la remise. La radiation intervient un mois après cet avertissement.

5.4.2 L'attribution des logements par THM

5.4.2.1 La commission d'attribution des logements

La commission d'attribution de logements (CAL) de l'office est composée de six membres qui élisent en leur sein un président conformément aux dispositions de l'article L. 441-2 du CCH. Une septième personne a été retenue, avec voix consultative, afin d'éclairer les travaux de la commission par sa connaissance en matière sociale. En outre, le maire de la commune, sur le territoire de laquelle sont implantés les logements à attribuer, ou son représentant dûment désigné, est convié à siéger à la commission, conformément aux dispositions de l'article précité.

Il existe également une commission dite d'examen de la demande (CED) qui se réunit avant la commission d'attribution (V. ci-après). Comme cette commission n'est pas prévue par les textes, son existence a été critiquée par la MIILOS. Il s'avère cependant qu'elle est composée strictement des mêmes membres que la commission d'attribution et qu'elle n'a donc aucune existence distincte. L'office pourrait d'ailleurs ne pas lui donner une dénomination particulière.

Aux termes de l'article R. 441-9 du CCH, le règlement intérieur fixe les règles d'organisation et de fonctionnement de la commission et précise, notamment, les règles de quorum qui régissent ses délibérations. La commission se réunit au moins une fois tous les deux mois et rend compte de son activité au conseil d'administration au moins une fois par an.

Au cours de la période examinée, la commission d'attribution des logements de THM a été régie par un règlement intérieur adopté par délibération du conseil d'administration le 25 juin 2003, modifié par délibération du 27 février 2008 instituant une nouvelle cotation des dossiers de demande de logements. La commission d'attribution de logements se réunit une fois par mois (voire deux fois, si l'on compte la réunion préalable de la commission d'examen de la demande) et rend compte effectivement de son activité une fois par an au conseil d'administration.

5.4.2.2 L'enregistrement et la gestion de la demande de logement

Conformément à la délibération du 25 juin 2003, par laquelle le conseil d'administration de THM a revu le règlement de procédure de l'attribution de logements, le traitement du dossier avant le passage en commission d'examen de la demande et de la commission d'attribution de logements se fait par la cotation de la demande en fonction de certains critères (ancienneté de la demande, logement précédent, situation personnelle, autres informations).

Cette cotation s'effectue sur un total de 100 points. En fonction du nombre de points recueilli, une codification est établie. La cotation des dossiers est une aide à la décision des administrateurs : elle doit permettre de définir une valeur technique indicative de chaque dossier pour éclairer les travaux de la CAL mais peut ne pas être déterminante dans le choix du futur locataire. Une nouvelle cotation des dossiers a été instaurée par délibération du conseil d'administration de THM en date du 27 février 2008.

- L'enregistrement de la demande :

Les demandes de logements sont enregistrées dans le logiciel PREM par le service clientèle constitué de deux agents et dans le système national d'enregistrement de la demande (SNE). L'attestation d'enregistrement du numéro unique est imprimée et envoyée au demandeur.

- La constitution du dossier :

Cette phase est assurée par une deuxième équipe qui s'assure de la complétude des dossiers (pièces obligatoires telles que les fiches de paye, les avis d'imposition, etc.) et réalise une entrevue avec les éventuels futurs locataires.

- La commission d'examen de la demande :

Cette commission consiste à faire analyser la recevabilité du dossier enregistré par les membres de la CAL. Dans le cas où le dossier serait recevable, celui-ci est présenté à la commission d'attribution pour un logement en adéquation avec la demande. Cela ne signifie pas nécessairement qu'un dossier validé en commission d'examen de la demande se voit obligatoirement attribué un logement en CAL.

- La commission d'attribution de logements :

Le secrétariat de la CAL est confié au chargé de mission « commission-communication interne et externe ». Pour chaque logement vacant, trois candidatures ou prospects sont soumis à la commission d'attribution des logements. Si le logement est réservé, le réservataire propose ses trois demandeurs.

Pour les logements situés dans le contingent de l'office, les prospects sont sélectionnés parmi :

- les dossiers relevant du droit au logement opposable (DALO) prioritaires ;
- les dossiers de la commission d'information du recouvrement (mutations financières) ;
- les dossiers prioritaires de la commission d'examen de la demande ;
- les dossiers les plus anciens issus d'une requête sur le logiciel PREM.

Une fois que la commission d'attribution de logements a attribué un logement au demandeur, une convocation est envoyée à celui-ci. Une visite du logement est alors organisée après avoir formalisé les dossiers d'assurance et de garanties locatives.

Les tâches administratives concernant l'enregistrement, la constitution du dossier, et la préparation des dossiers soumis à la CAL sont donc réparties sur trois équipes différentes. Cette organisation semble cohérente.

En ce qui concerne la requête sur le logiciel PREM portant sur les demandes les plus anciennes, il a été constaté que c'est l'agent lui-même qui paramètre la requête (quartier recherché, ancienneté, etc.) en fonction de la liste des logements qui sont disponibles. Ce mode opératoire semble consommateur de temps et peut apparaître comme aléatoire (une erreur ou un oubli sur la requête peut arriver). Une amélioration du logiciel pourrait amener à plus de transparence et de gain de temps pour le service.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau directeur général a indiqué retenir la suggestion d'améliorer le logiciel de requête des demandes les plus anciennes.

5.4.2.3 Les attributions

Le nombre de dossiers instruits par la commission d'attribution de logements a augmenté de 41 % sur la période 2009 à 2013 et le nombre de logements attribués de 30 %. Sur cette même période, le nombre de logements proposés a progressé de 54 %.

	2009	2010	2011	2012	2013	Variation 2009-2013
Nombre de logements proposés	508	520	571	722	782	54 %
Logements attribués /mises en location	522*	448	468	571	582	30 %
Nombre de commissions d'attribution de logements	12	12	12	12	12	0 %

Source : rapport annuel d'activité CAL THM et rapport annuel d'activité THM

* chiffre non exploitable, variation effectuée sur 2010-2013

Les demandes actives en attente d'attribution sont en augmentation de 47 % sur la période 2009 à 2013, avec 6 598 demandes en stock au 31 décembre 2013.

	2009	2010	2011	2012	2013	Variation 2009-2013
Demandes actives en attente d'attribution au 31/12	4 478	4 884	7 048	6 460	6 598	47 %
<i>Dont mutations</i>	797	731	976	1010	1051	32 %
Part des mutations sur total des demandes actives	18 %	15 %	14 %	15,63 %	15,93 %	-10,50 %
Nouvelles demandes de logements	3 230	2 878	2 164	2 689	2 624	-19 %
Demandes hors-Toulon	*	*	2 611	1 768	1 620	-38 %

Source : rapport annuel d'activité CAL THM et rapport annuel d'activité THM

* : non renseigné dans le rapport annuel d'activité CAL THM

Le nombre de demandes de logement social en Provence-Alpes-Côte d'Azur est de 140 337 et de 27 604 dans le département du Var au 31 décembre 2013. Toulon Habitat Méditerranée concentre donc presque un quart des demandes de logement social dans le Var et 4,70 % des demandes de la région.

Au 31/12/2013	Nombre de demandes
France	1 776 472
PACA	140 337
Alpes de Haute. Provence	2 849
Alpes Maritimes	28 389
Bouches-du-Rhône	65 818
Hautes Alpes	2 405
Var	27 604
Vaucluse	13 272

Source : DDTM du var-Rapport d'activité 2013

Il apparaît que l'office est incapable de satisfaire les demandes qui sont présentées. À cet égard, l'augmentation du nombre de demandes actives en attente, qui se rapproche du nombre de logements gérés par l'office, est inquiétante. Ainsi, au rythme des propositions enregistrées en 2013, il faudrait sept années pour résorber le stock de demandes actives en attente d'attribution au 31 décembre de cette même année¹³.

La plupart des demandes de logements se concentrent sur les petites surfaces notamment les T1 et les T2 pour lesquels la demande est supérieure à l'offre. Cet aspect est à mettre en corrélation avec le profil des locataires (45 % de personnes seules).

Type de logements	Le parc de l'office		La demande	
	Nombre de logements	Parts respectives	État de la demande	Parts respectives
T 1	166	2%	835	13%
T 2	1 459	18%	2 109	32%
T 3	3 337	41%	2 150	33%
T 4	2 512	31%	1 285	19%
T 5/ T6	628	8%	219	3%
Total	8 102	100%	6 598	100%

Source : rapport annuel d'activité THM 2013 et CAL 2013

¹³ Une fois retranchées les mutations, soit (6 598 – 1 051) / 782.

À l'issue de la réunion de la CAL, un courrier est envoyé avec un coupon-réponse à retourner à l'office. Le nombre de refus est très important (un quart en 2009, un tiers en 2013).

	2009	2010	2011	2012	2013	Variation 2009-2013
Nombre de dossiers établis	1 277	1 184	1 310	1 627	1 801	41 %
Transmissions Dossiers DALO	571	143	228	263	395	-31 %
Dont DALO prioritaires	88	84	134	164	167	90 %
Part des dossiers DALO prioritaires sur nombre de prospects	7 %	7 %	10 %	10 %	9 %	34,56 %
Dossiers rejetés /reportés sur établis	44	36	39	35	41	-7 %
Part des dossiers rejetés ou reportés	3 %	3 %	3 %	2 %	2 %	-33,93 %
Refus des demandeurs	303	257	319	444	545	80 %
Part des refus demandeurs	24 %	22 %	24 %	27 %	30 %	27,54 %

Source : rapport annuel d'activité CAL THM et rapport annuel d'activité THM

Entre 2010 et 2013, le conseil d'administration a approuvé trois rapports annuels d'activité de la commission d'attribution, rédigés dans termes strictement identiques et reproduisant les mêmes constats : refus « pour motif de cité ne convenant pas, d'environnement jugé défavorable ou encore exigüité des pièces dans nos anciens groupes pourtant d'un loyer très abordable... Les DALO refusent aussi pour motif de logement jugé trop petit, voire ne donnent pas suite ».

Le taux de propositions refusées tient sans doute aux questions évoquées d'insécurité et d'environnement dégradé, mais des solutions sont sans doute à rechercher dans une analyse plus fine des situations individuelles justifiant ces refus (familles monoparentales, modes de transport inadaptés, etc.). Une visite des logements en amont de la CAL avec les trois prospects proposés permettrait peut-être également d'éviter cette situation peu satisfaisante, en contradiction avec le besoin de logements que traduit le nombre de demandes actives.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau directeur général a confirmé les difficultés créées par « les locataires aux comportements indignes (insécurité, tapage, jets de poubelles par les fenêtres, destruction du mobilier urbain, vandalisme des ascenseurs, interphones, boîtes aux lettres, menaces verbales et physiques, drogue, envahissement des halls etc...) ».

5.4.2.4 Les dossiers DALO

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, qui a notamment modifié l'article L. 441-2-3 du CCH, a institué un droit au logement opposable (DALO). La loi DALO reconnaît un droit au logement décent et indépendant aux personnes résidant en France de façon stable et régulière qui ne peuvent accéder par leurs propres moyens à un tel logement ou s'y maintenir. Les articles R. 441-13 et suivants du CCH, issus du décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007, en précisent les modalités de mise en œuvre. Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux.

L'office est présent à la commission de médiation qui se tient une fois par mois en préfecture par l'intermédiaire de son chargé de « communication-CAL ». La commission de médiation a pour objet d'évaluer le degré d'urgence des situations soumises. Elle est composée de représentants de l'État, des collectivités territoriales, de bailleurs sociaux et du monde associatif. Lorsqu'elle est saisie par un demandeur de logement au titre du II de l'article L. 441-2-3 du CCH, la commission de médiation rend sa décision dans un délai de trois mois à compter de la réception de la demande. Dans les départements comportant au

moins une agglomération, ou une partie d'une agglomération de plus de 300 000 habitants – ce qui est le cas pour THM – ce délai est de six mois.

Pour la période examinée de 2009 à 2013, le nombre de dossiers DALO traités par l'office est passé de 88 à 167.

Comme indiqué ci-avant, à maintes reprises, la commission d'attribution et le conseil d'administration se sont étonnés du nombre de refus enregistrés, y compris pour ce type de dossiers considérés comme étant prioritaires.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau directeur général a tenu à souligner que « Toulon Habitat Méditerranée est le bailleur varois qui remplit le plus ses engagements vis-à-vis de cette obligation. A titre d'exemple en 2014 ce sont 129 nouveaux dossiers DALO prioritaires qui ont été relogés par l'office. ». Il ne pense pas que les refus proviennent d'une analyse insuffisamment fine des situations individuelles.

5.5 Les loyers

5.5.1 La politique des loyers

Le conseil d'administration décide chaque année de l'évolution des loyers applicables à l'exercice suivant. La réglementation autorise deux revalorisations semestrielles. Les loyers non conventionnés ne peuvent augmenter de plus de 10 % par semestre et ceux des logements conventionnés de plus de 20 % par an, dans les limites des maximums fixés par les conventions. Avec les CUS, la loi dispose qu'après remise en ordre des loyers, l'augmentation annuelle ne peut dépasser de plus de 5 % la variation de l'indice de révision des loyers (IRL). Dans la pratique, l'actualisation se fait couramment au 1^{er} janvier, qui est maintenant la date d'actualisation des barèmes de l'APL, et à des niveaux bien inférieurs aux hausses autorisées par la loi en raison des maximums fixés par les conventions. La révision annuelle se répartit par niveaux identiques selon les catégories de logements. Toutefois, les loyers de deux logements identiques d'un même immeuble peuvent différer selon l'ancienneté des locataires car les organismes d'HLM fixent librement, dans la limite des plafonds des conventions, les loyers des logements faisant l'objet d'une nouvelle location (relocation).

Les modalités d'augmentation des loyers du secteur HLM sont encadrées par l'article L. 442-1 du code de la construction et de l'habitation qui prévoit notamment que c'est l'autorité administrative qui détermine les prix de base au mètre carré afférents aux différentes catégories de construction réalisées par les organismes d'habitations à loyer modéré et qui fixe, pour les loyers, un montant minimum et un montant maximum.

Depuis le 1^{er} juillet 1987, la délibération annuelle fixant le montant des loyers doit être transmise au représentant de l'État dans le département « deux mois avant son entrée en vigueur » en vertu des dispositions de l'article L. 442-1-2 du code de la construction et de l'habitation. Le représentant de l'État dans le département du lieu de situation des logements peut, dans le délai d'un mois à compter de la plus tardive de ces transmissions, demander à l'organisme une nouvelle délibération.

Durant la période examinée, THM a respecté ces dispositions.

En matière d'évolution des loyers, l'office s'est fixé deux objectifs clés :

1. pratiquer une politique de loyer équitable, en corrélation avec le niveau de service rendu au locataire ;
2. maîtriser l'évolution des charges locatives afin d'alléger le taux d'effort résiduel sur la quittance du loyer du locataire après APL.

Durant les années 2007, 2008 et 2009, il a pratiqué une augmentation très faible, de l'ordre de 1,3 % en moyenne par année (*Source CUS 2011*).

Mais, à partir de 2010 jusqu'en 2012, l'augmentation moyenne devait être de 2 % conformément à l'avenant du protocole CGLLS et à la CUS 2011 à 2016. Cet objectif a été respecté. Les augmentations votées ont ensuite été moins fortes, en deçà du taux de variation annuel de l'indice de référence des loyers (IRL)¹⁴, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Date d'effet de la hausse de loyer	Taux d'augmentation	Variation annuelle de l'IRL
Au 1er janvier 2010	2,00%	0,32%
Au 1er janvier 2011	2,00%	0,57%
Au 1er janvier 2012	2,00%	1,73%
Au 1er janvier 2013	0,75%	2,20%
Au 1er janvier 2014	0,50%	1,20%
De 2010 à 2014	7,25%	6,02%

Source: registre des délibérations CA THM et INSEE

5.5.2 Le supplément de loyer de solidarité

Le supplément de loyer actuel, dénommé supplément de loyer de solidarité (SLS), a été instauré par la loi n° 96-162 du 4 mars 1996. Les dispositions applicables au SLS sont codifiées aux articles L. 441-3 et R. 441-19 et suivants du CCH. Aujourd'hui, ce supplément est dû dès lors que les ressources du locataire excèdent de 20 % les plafonds en vigueur pour l'attribution du logement occupé (mais le plafond du PLUS s'applique aux locataires en PLAI).

Le supplément de loyer de solidarité a pour objet de faire payer davantage les ménages dont les ressources ont augmenté avec les années. En principe, il est la contrepartie du droit au maintien dans les lieux et d'un souci de mixité sociale, et n'a donc pas vocation à être dissuasif.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, tous les locataires dont les ressources dépassent de plus de 20 % (au lieu de 40 % auparavant) les plafonds de ressources sont assujettis au supplément de loyer de solidarité, excepté dans les zones urbaines sensibles (ZUS). Environ 10 % des locataires HLM dépassent les plafonds de ressources du PLUS et 4 % sont susceptibles de payer le SLS.

Le barème national prévu l'article R. 441-21 du CCH après l'intervention du décret du 21 août 2008 est très fortement progressif. Le nouveau dispositif prévoit toutefois que des barèmes adaptés aux conditions locales peuvent être mis en place. Deux types d'adaptation sont prévus : soit dans le cadre d'un programme local de l'habitat (PLH) qui exclut certaines zones du champ du SLS et peut fixer des orientations pour sa mise en œuvre ; soit dans le cadre des conventions d'utilité sociale (CUS) signées au cours de l'année 2011. Une CUS peut prévoir, dans les communes classées en zone A, B1 ou B2, une modulation du SLS forfaitaire à la hausse ou à la baisse et toute forme d'adaptation dans la zone C.

¹⁴ En application de l'article L. 353-9-2 du CCH, la date de l'indice de référence des loyers prise en compte pour la révision au 1^{er} janvier des loyers des logements conventionnés est celle du deuxième trimestre de l'année précédente.

Par ailleurs, depuis la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 (loi dite Molle), le locataire perd son droit au maintien dans les lieux au bout de trois ans à compter du 1^{er} janvier qui suit les résultats de l'enquête qui fait apparaître pour la deuxième année consécutive un dépassement du double des plafonds de ressources.

Toulon Habitat Méditerranée applique le barème national depuis le 1^{er} janvier 2011 à la suite du vote du conseil d'administration du 30 avril 2010 instituant les modalités d'application du SLS, à savoir une modulation minimale et en tenant compte des quatre règles d'exclusion (logements en ZUS, ZRR, logements non conventionnés ou PAP locatifs ou PLS avant 1993, exclusion de certaines zones par un plan local de l'habitat et possibilités offertes au travers de la CUS à savoir les résidences comprenant plus de 65 % de bénéficiaires de l'APL ou en paupérisation avérée).

Auparavant, THM avait pris une délibération le 10 décembre 2008 qui l'engageait dans une démarche de conventionnement global de patrimoine (CGP) qui lui permettait de déroger à l'application du barème national. Cela explique le bond en avant du SLS entre 2011 et 2012.

Tableau 5 - Evolution du SLS sur la période 2009 à 2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Montant total supplément de loyer	27 430,48 €	36 203,36 €	49 992,55 €	274 959,22 €	243 928,78 €
Nombre de locataires en surloyer	60	99	143	238	183

Source : comptes THM et réponses pôle gestion locative

Le montant inclut le SLS forfaitaire quittancé en cas de non réponse à l'enquête SLS. Ce montant a fortement augmenté à partir de 2012 du fait de la réforme de calcul du SLS. Le nombre de locataires en SLS inclut les locataires assujettis du fait du dépassement des plafonds ainsi que des locataires n'ayant pas répondu à l'enquête au 31 décembre de l'année.

Au cours de l'instruction, il est apparu que deux locataires avaient dépassé pour la première fois les plafonds de 100 % pour les revenus 2012. Il avait été relevé que l'office devrait être attentif à ces deux cas et procéder éventuellement à des régularisations si, au titre des revenus 2013, ces deux personnes dépassaient les plafonds, et leur signifier de quitter le parc social afin d'être en conformité avec la réglementation. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau directeur général a fait savoir que l'un des deux cas avait été régularisé par le départ du locataire.

5.5.3 Les impayés

5.5.3.1 L'évolution des impayés

Sur la période 2009 à 2013, le solde du compte 416 « Clients douteux » a augmenté de 36,95 %, soit au taux de +8,18 % par an. Autrement dit, il augmente de plus de 180 000 € par an.

	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution totale
Clients douteux (c/416)	2 203 700 €	2 427 859 €	2 279 762 €	2 685 901 €	3 018 003 €	36,95%

Source : comptes financiers

Le tableau suivant montre que, durant la même période, le nombre de locataires ayant au moins un impayé a augmenté de 8,23 % et que l'augmentation la plus importante concerne les locataires ayant un impayé le plus important. Le nombre de saisines de la commission départementale des aides publiques au logement (CDAPL) a d'ailleurs très fortement progressé.

	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution totale	Evolution annuelle
Nombre de locataires ayant une dette locative	2 310	2 558	2 132	2 263	2 500	8,23%	2,00%
<i>Dont dette de moins de 1 500 €</i>	1 881	2 112	1 664	1 783	1 984	5,48%	1,34%
<i>Dont dette de 1 500 à 4 500 €</i>	278	280	292	276	313	12,59%	3,01%
<i>Dont dette de 4 500 € et plus</i>	151	166	176	204	203	34,44%	7,68%
Nombre de locataires en CDAPL	82	191	535	538	567	591,46%	62,16%

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau directeur général a également relevé l'augmentation du coût des impayés qu'il attribue à la crise économique, mais aussi au « passage à la comptabilité commerciale en 2011 et donc [à] l'abandon du recours au titre exécutoire du commandement de payer délivré jusqu'alors par le Receveur spécial de l'office » (voir ci-après), au doublement de la dotation aux créances douteuses et à « l'effacement des créances par la Banque de France dans les dossiers qui lui sont soumis depuis 2012 (170 K€ en 2012, 152 K€ en 2013) dans le cadre des Procédures de Rétablissement personnel actionnées par les locataires débiteurs ».

5.5.3.2 La lutte contre les impayés

La lutte contre les impayés incombe à un service dit d'aide au recouvrement (SAR). Une procédure spécifique de vérification des impayés est engagée dès qu'un départ de locataires est acté sur le logiciel de gestion « PREM ». Différentes phases se succèdent si les locataires ayant une dette (supérieure à 10 €) envers THM tardent à régulariser leur situation.

Avant le passage en comptabilité privée, le recouvrement contentieux incombait au comptable spécial. À partir de 2011, la commission de retard de loyers a été remplacée par une commission d'information du recouvrement. Mensuellement, une réunion de cette commission décide du passage au contentieux des dossiers précontentieux et du recours aux travailleurs sociaux. Il est peu recouru à la mutation financière (moins de 5 par an) qui permet au locataire de pouvoir changer de logement et *in fine* d'avoir un loyer moins élevé pour pouvoir honorer ses loyers.

Commission d'information du recouvrement	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de dossiers examinés	129	225	251	194	254

Source : THM

Après saisie du juge du tribunal d'instance pour injonction de payer et après transmission de l'ordonnance au SAR, la gestion du recouvrement est confiée à un huissier qui procède aux voies d'exécution (saisie-vente, saisie attribution, saisie sur salaires, etc.).

	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de commandements de payer émis dans le cadre d'une procédure d'expulsion	111	149	256	198	227
Nombre de jugements d'expulsions obtenus	45	70	63	62	58
Nombre de départs suite à un contentieux avec l'office	46	33	64	72	60
<i>dont départ volontaire</i>	26	24	49	46	29
<i>dont départ avec concours de la force publique</i>	20	9	15	26	31

Source : THM

Le tableau précédent montre que le nombre de procédures d'expulsion initiées est en forte augmentation entre 2009 et 2013, de même que le nombre de départs avec le concours de la force publique relativement aux nombres de départs volontaires.

5.5.3.3 Le fonds de solidarité pour le logement (FSL)

L'article 65 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a confié aux départements, la responsabilité du financement et de la gestion du fonds de solidarité pour le logement (FSL). Conformément à l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (dite loi Besson), chaque département doit créer un fonds de solidarité pour le logement dont la gestion relève de la compétence exclusive des conseils généraux.

Le FSL accorde des aides financières aux personnes qui rencontrent des difficultés pour assurer leurs dépenses de logement (factures, loyers, etc.). Les aides du FSL peuvent notamment permettre de financer le dépôt de garantie, le premier loyer, l'assurance du logement, de rembourser les dettes de loyers et charges comprises dont le règlement conditionne l'accès à un nouveau logement, de rembourser les impayées de factures d'eau, d'énergie et de téléphone. Le FSL tient compte de l'ensemble des ressources de toutes les personnes composant le foyer, à l'exception des ressources suivantes : les aides au logement, l'allocation de rentrée scolaire (ARS) et l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) et de ses compléments éventuels. Chaque département a ses propres critères d'attribution des aides.

En l'occurrence, l'attribution des aides du FSL relève de la compétence du président du conseil général du Var, conformément à la délibération n° A6 du 30 mars 2011 de cette collectivité.

Les demandes de prêts ou aides du FSL sont faites par le pôle précontentieux et le pôle social de l'office qui constituent les dossiers. L'instruction de la demande est assurée par le service « solidarités logement » du conseil général dans un délai de deux mois à compter de la date de réception du dossier complet. Les décisions prises (rejet, acceptation, demande de pièces complémentaires) par le conseil général sont notifiées au demandeur par le service « solidarités logement ». Un partenariat entre le conseil général et la caisse d'allocations familiales du Var confie à cette CAF le paiement et le recouvrement des aides et des prêts.

Le conseil général du Var a modifié en 2012 le règlement intérieur du FSL en le rendant plus restrictif, ce qui a engendré une baisse significative des demandes et des attributions aux locataires de l'office.

	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de demandes	112	137	104	64	47
Nombre d'acceptations	102	129	93	49	33
Montant des aides	127 679 €	152 704 €	88 259 €	41 658 €	34 918 €
<i>Dont subventions</i>	75 630 €	101 844 €	52 720 €	27 580 €	23 173 €
<i>Dont prêts</i>	52 048 €	52 860 €	35 496 €	14 078 €	11 745 €

Source : pôle gestion locative THM

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil départemental a confirmé la baisse constatée des demandes en provenance de l'office et de ses locataires, tout en précisant que « la révision du règlement intérieur n'a pas engagé la baisse du montant maximum d'aide (4 000 €) et compte seulement 2 % d'augmentation de refus sur la période 2011-2013 ». Il précise que cette révision s'articule autour de quatre orientations, dont une vise « une responsabilisation accrue des bénéficiaires par une participation financière minimale, assortie de trois obligations renforcées » (reprise du paiement du loyer, mise en place d'un plan d'apurement, limitation des aides par période de 24 mois). Il ajoute que, « afin de considérer les situations les plus dégradées, une commission hebdomadaire étudie les dossiers les plus dégradés et peut assouplir ces règles ».

5.5.3.4 L'accompagnement social des locataires

La notion d'accompagnement social lié au logement (ASLL) est apparue dans le cadre de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990. Elle faisait référence à des mesures d'aides individuelles ou collectives proposées à des personnes qui rencontraient des difficultés pour l'installation et le maintien dans le logement.

Un bailleur social a pour mission d'accueillir des populations spécifiques qui éprouvent des difficultés à se maintenir dans leur logement. Les dispositifs destinés à réaliser un accompagnement social renforcé prennent de nombreuses formes, de l'absence de tout dispositif spécifique à la mise en place de moyens importants en passant par une externalisation de cette mission.

Le pôle social du service du recouvrement de THM se compose de cinq travailleuses sociales installées dans les bureaux des agences de maintenance (un à Rodeilhac, un aux Œilletts, un à La Rode et deux à La Beaucaire).

Leur mission première est la prévention et la résorption de l'impayé locatif mais aucun objectif chiffré n'a été fixé par la direction en la matière. Elles interviennent principalement sur demande des agents du pôle précontentieux ou, plus rarement, du pôle contentieux lorsqu'une problématique sociale est suspectée dans le cadre du recouvrement de l'impayé locatif. Elles interviennent également ponctuellement à la demande du service clientèle lorsque celui-ci est informé d'un décès risquant de fragiliser une famille ou lorsque les formalités locatives ne sont pas remplies par les locataires et qu'ils en sont pénalisés (non réponse à l'enquête biennale ou à l'enquête SLS).

Le travail social, hors résorption de l'impayé locatif, est normalement assuré par les travailleurs sociaux du conseil général, avec qui un partenariat et un partage précis des rôles a été défini : les travailleurs sociaux de THM peuvent, néanmoins, intervenir sur d'autres problématiques que l'impayé locatif mais à condition que la bonne foi du locataire pour la résorption de sa dette de loyer soit avérée.

En plus du pôle social du service du recouvrement, un travailleur social, rattaché à la gestion urbaine de proximité (GUP), est dédié à mi-temps aux problématiques familiales rencontrées lors des interventions du service médiation.

Une demi-journée par semaine, les conseillères se retrouvent au siège pour récupérer les documents nécessaires au traitement des dossiers ou pour discuter de dossiers difficiles avec leur responsable et leur référent.

Les travailleurs sociaux du SAR (4,8 ETP) ont traité, sur l'année 2013, 286 dossiers ce qui correspond à environ 60 dossiers par personne.

Le pôle social de THM a des liens privilégiés :

- Avec la caisse d'allocations familiales (CAF), notamment en ce qui concerne l'étude des dossiers de demandes d'aide (APL, RSA, etc.). Une convention a d'ailleurs été signée en décembre 2014 entre THM et la CAF pour la mise en place d'un dispositif de dématérialisation des demandes d'aide au logement. Ce dispositif permettra un traitement plus rapide des demandes et donc une réduction de l'impayé sur les nouveaux entrants.
- Avec le conseil général dans le cadre des demandes d'aides (FSL maintien et FSE) et d'échanges d'informations relatives au suivi social effectué par les assistantes sociales des unités territoriales sociales et de THM (V. ci-avant).
- Avec la Banque de France dans le cadre de l'accompagnement des locataires en difficulté qui souhaitent entamer une procédure de surendettement ou de rétablissement personnel.

En outre, THM représente les bailleurs sociaux du Var dans deux instances qui se réunissent régulièrement (quatre à cinq fois par an) dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) : l'équipe technique d'animation (ETA) et le comité de pilotage (COPIL), pour faire le point sur l'avancée des actions inscrites dans le plan.

Les quatre axes d'actions du PDALPD 2007 à 2010 (page 25 de la CUS) étaient les suivants :

1. Axe 0, mise en place d'un observatoire : cette action ne relève pas d'une prérogative de l'office.
2. Axe 1, maintien de la capacité de relogement de 50 familles nombreuses : cette action n'a pas fait l'objet d'une démarche particulière mais l'office a mis régulièrement à disposition de grands logements, de type 4 et de type 5, pour le relogement des familles identifiées prioritaires au titre du DALO.
3. Axe 2, développement de l'offre d'insertion : Toulon Habitat Méditerranée avait comme projet la création d'une maison relais, en partenariat avec ADOMA, sur un délaissé de terrain jouxtant l'une des cités. Face au mécontentement des riverains et du CIL, ce projet a dû être abandonné. Des logements sociaux classiques devraient être construits en lieu et place.
4. Axe 3, renforcer un maintien satisfaisant dans le logement : THM a signé une convention, approuvée par son conseil d'administration par délibération du 25 juin 2014, de mise à disposition de cinq logements à trois associations (ALINEA, AVAF, CHV) pour assurer la gestion et le suivi du locataire.

Enfin, THM participe également à la commission de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX). Cette commission qui se réunit tous les mois permet de rassembler l'ensemble des intervenants concernés (bailleurs, CAF, conseil général, ADIL, etc.) pour faire le point sur des dossiers de locataires en expulsion et éviter, autant que faire se peut, d'arriver au terme de la procédure.

L'office alloue donc des moyens importants à l'accompagnement social lié au logement.

Les difficultés rencontrées par les travailleurs sociaux sont dues principalement aux spécificités des quartiers dans lesquels sont situées les agences de terrain. La précarité y est particulièrement importante ainsi que les problèmes d'insécurité (drogue, violence, etc.). La détection de personnes en situation de grande précarité est difficile et il s'avère que, souvent, ces personnes sont plutôt peu réceptives à l'aide proposée. L'impayé locatif est d'ailleurs généralement un symptôme de difficultés bien plus importantes et touchant tous les domaines de la vie de ces personnes (famille, travail, etc.). Il est alors difficile voire impossible de traiter l'impayé locatif.

5.6 Les logements des employés de l'office

5.6.1 Attribution de logements aux employés de l'office

D'après l'article R. 441-1 du CCH, les organismes d'habitations à loyer modéré attribuent les logements visés à l'article L. 441-1 aux « personnes physiques séjournant régulièrement sur le territoire français dans des conditions de permanence définies par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'immigration, du ministre chargé des affaires sociales et du ministre chargé du logement, dont les ressources n'excèdent pas des limites fixées pour l'ensemble des personnes vivant au foyer, compte tenu des personnes à charge, par arrêté conjoint du ministre chargé du logement, du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé de la santé ; ces plafonds de ressources sont révisés chaque année au 1^{er} janvier en tenant compte de la variation de l'indice de référence des loyers appréciée par comparaison entre le troisième trimestre de l'antépénultième année et le troisième trimestre de l'année précédente ».

Le rapport n° 2007-129 de la MILLOS signalait que deux agents logés par l'office dépassaient les plafonds de ressources respectivement de 73 % et de 58 % et que ces dépassements exposaient l'organisme aux sanctions prévues par l'article L. 451-2-1 du CCH. L'observation a été reprise dans le rapport n° 2010-078. Aucune sanction n'avait été signifiée à l'office, malgré l'absence de réponses de sa part. Interrogé sur ce point, l'office a répondu que des mutations sur d'autres logements avaient été effectuées pour ces deux personnes.

L'office loge 76 de ses agents (dont 21 gardiens) sur un total de 207 agents, soit environ 36 %.

Il n'existe pas de délibération spécifique instituant l'attribution de logements aux agents de l'office. Ceux-ci sont soumis aux mêmes règles que les demandeurs de logements sociaux et donc au même parcours : demande de logement social, attribution du numéro unique, complétude du dossier, respect des plafonds de ressources et passage en commissions d'examen de la demande et d'attribution de logements.

Sur les 25 agents locataires qui se sont vu attribuer des logements sur la période 2009 à 2013, les vérifications ont porté sur la cohérence entre :

- les dates d'embauches à THM,
- les dates de demande de logements sociaux,
- les dates de passage en CED et CAL,
- le type de logement,
- la composition du foyer,
- les revenus.

Deux dossiers appellent plus particulièrement l'attention (V. en annexe 1).

L'examen du dossier d'attribution du logement de M. R... fait apparaître qu'il dépassait de 18,43 % le plafond des ressources au moment de sa demande de logement, examinée en fonctions des revenus de l'année N-2, c'est-à-dire une année où le foyer n'était composé que de trois personnes. Le dépassement du plafond est indiqué sur la fiche de la commission d'examen de la demande, mais l'attribution est justifiée par la naissance récente d'un enfant susceptible de ramener les revenus en dessous du plafond et la baisse de 10 % à venir des revenus du couple pour cause de congé parental de la compagne.

L'examen du dossier d'attribution du logement de Mme B... est plus problématique : il fait apparaître qu'elle dépassait de 73,79 % le plafond de ressources au moment de sa demande de logement. Il est à noter que cette attribution intervient également au titre d'une mutation : Mme B... étant déjà locataire d'un T6 au sein de l'office sollicitait un logement moins grand et moins cher. Une dette locative de 899,66 € au moment de sa demande est d'ailleurs toujours inscrite sur le tableau de suivi des impayés des agents. Le dépassement du plafond de ressources est clairement indiqué sur la fiche de la commission d'examen de la demande.

Pour une seconde fois, il est donc constaté que l'office n'a pas respecté les plafonds de ressources pour l'attribution de logements à ses agents.

Ces dépassements exposent l'organisme aux sanctions prévues par l'article L. 451-2-1 précité du CCH, savoir :

« Le fait de faire obstacle au contrôle de l'administration rend passible, après mise en demeure demeurée infructueuse, la personne morale contrôlée d'une amende de 15 000 euros maximum. La pénalité est recouvrée au profit de l'État comme les créances étrangères à l'impôt et au domaine. Lorsqu'un organisme ne respecte pas, pour un ou plusieurs logements, les règles d'attribution et d'affectation prévues au présent code, l'autorité administrative, après l'avoir mis en mesure de présenter ses observations, peut, sans préjudice de la restitution le cas échéant de l'aide publique, infliger une sanction pécuniaire d'un montant qui ne peut excéder l'équivalent de dix-huit mois du loyer en principal du ou des logements concernés. »

Le président de l'office invoque le fait que les intéressés disposaient déjà d'un logement conventionné. Cet argument ne peut être retenu : dès lors qu'une nouvelle demande était présentée, cette demande devait être examinée selon les critères en vigueur à cette date.

En outre, comme indiqué ci-avant, les dépassements du plafond, notamment dans le second cas, étaient clairement indiqués sur les fiches d'examen en commission. Ils ont donc été accordés irrégulièrement, en toute connaissance de cause.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau directeur général fait valoir, que dans le cas de Mme B..., « il est apparu comme une mesure de bonne gestion de libérer un logement destiné à une famille nombreuse ».

5.6.2 De nombreux employés, locataires de l'office, en situation d'impayés

Le nombre d'agents en situation d'impayés est en constante augmentation passant de 12 à 19 et pour un montant de 8 144 € à 14 739 € pour la période allant de 2009 à 2013.

Sur les 76 agents locataires, 36 étaient en situation d'impayés pour des retards de loyers allant de une à dix mensualités, pour un montant total de 26 318 € au 31 octobre 2014. Un agent logé depuis 2012 cumule même dix mensualités de retard.

Année	Nombre d'agents employés	Nombre d'agents locataires	Nombre d'agents en impayés (*)	Montant des impayés
2009	190	74	12	8 144 €
2010	205	70	25	9 124 €
2011	208	76	13	5 269 €
2012	203	75	20	8 903 €
2013	207	76	19	14 739 €
2014	207	76	36	26 318 €

(*) au 31 décembre pour 2009 à 2013, au 31 octobre pour 2014

Certains agents bénéficient d'un plan d'étalement de leur dette, d'autres subissent des retenues sur salaires. L'examen d'un échantillon de relances faites par le service du recouvrement pour des agents ayant plus de deux mensualités de retards de loyers fait apparaître que la même procédure que pour les autres locataires est mise en œuvre : lettre de relance, proposition de prise de rendez-vous, proposition et mise en place de plans d'apurement des dettes locatives sont effectués par le service recouvrement. Néanmoins, il est à noter que deux agents en désaccord avec l'aide proposée sont en procédure Banque de France pour cause de surendettement.

Au regard de la proportion d'agents locataires, il semble important que l'office régularise cette situation. De plus, on trouve dans la population des salariés de l'office une proportion d'impayés quasi-similaire à celle observée dans l'ensemble du parc de THM, ce qui devrait inciter la direction générale à regarder de plus près la situation sociale de ses salariés.

En réponse aux observations provisoire de la chambre, le nouveau directeur général indique avoir entrepris une action « en avril 2015 auprès des agents concernés afin que ces derniers régularisent leur situation d'impayés dans les mois à venir ».

5.7 La concertation locative

5.7.1 Le plan de concertation

L'article 193-3 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite loi SRU), a prévu l'établissement d'un plan de concertation obligatoire et la création de conseils de concertation.

Le plan de concertation locative (PCL) validé par le conseil d'administration définit les modalités pratiques de la concertation applicable aux immeubles ou aux ensembles immobiliers du patrimoine de l'organisme bailleur. Il précise notamment les règles destinées à formaliser les relations locatives locales, instaure un ou plusieurs conseils de concertation locative dont il peut prévoir la composition. Il peut également prévoir les moyens matériels et financiers attribués aux représentants des locataires pour exercer leurs fonctions dans ce cadre.

Le conseil de concertation locative (CCL) est consulté sur les différents aspects de la gestion de l'immeuble ou des ensembles immobiliers concernés, sur les projets d'amélioration ou de construction-démolition et plus généralement de toutes mesures touchant aux conditions d'habitat et au cadre de vie des habitants des ensembles concernés. Il est composé de représentants du bailleur et de représentants des locataires. Il doit être mis en place au plus

tard dans les six mois qui suivent l'élaboration du plan de concertation locative et se réunit au moins une fois par an.

Concernant Toulon Habitat Méditerranée, un nouveau plan de concertation locative triennal a été adopté par délibération du 23 février 2011, faisant suite aux deux plans triennaux précédents (20 avril 2005 à effet de février 2005 et 27 février 2008). À la suite des élections des représentants des locataires du 2 décembre 2010, et conformément à l'article 193-3 précité de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, il a été acté que les associations ayant obtenu 10 % des suffrages seront appelées à cosigner le PCL.

Ainsi, outre le président du conseil d'administration, du directeur général et des deux membres désignés par le conseil d'administration parmi ses membres, les associations AVAL¹⁵ et ULV¹⁶ ont eu 4 représentants à l'unique CCL qui a été créée, proportionnellement aux suffrages exprimés lors du vote des représentants des locataires, à savoir :

- trois pour AVAL qui a recueilli 73,60 % des voix
- et un pour ULV qui a recueilli 14,09 %.

Les trois autres associations CLCV¹⁷ (5,88 %), CNL¹⁸ (3,37 %), AFOC¹⁹ (3,05) ont été appelées à cosigner le PCL en raison de leur présence à la commission nationale de concertation, mais n'ont pas de représentants au conseil de concertation locative.

Dans le PCL 2011 à 2014, il a été prévu d'affecter chaque année une part fixe de 3 240 € à chacune des cinq associations et une part variable, dite « part projets », par droit de tirage d'un montant de 19 800 €.

L'analyse des attributions des subventions sur la période de 2011 à 2013 laisse apparaître que ce sont les mêmes associations qui présentent chaque année les projets les plus pertinents (AVAL et ULV). Les dernières actions proposées en 2013 étaient des ateliers de santé sur les problématiques de l'enfant, des adolescents pour les conduites à risques pour l'ULV, et de transport de personnes isolées pour l'AVAL. L'office est destinataire des comptes rendus d'activité et des bilans financiers de chaque association, ce qui permet d'apprécier leur travail au regard des subventions allouées.

Répartition des subventions du PCL 2011-2014					
Associations	2011	2012	2013	Total	Projets
AVAL	14 690,00 €	16 190,00 €	15 240,00 €	46 120,00 €	3
ULV	9 090,00 €	10 090,00 €	11 040,00 €	30 220,00 €	3
CLCV	5 740,00 €	3 240,00 €	3 240,00 €	12 220,00 €	1
CNL	3 240,00 €	3 240,00 €	3 240,00 €	9 720,00 €	0
AFOC	3 240,00 €	3 240,00 €	3 240,00 €	9 720,00 €	0
Total général	36 000,00 €	36 000,00 €	36 000,00 €	108 000,00 €	7

Source : délibérations THM

5.7.2 Les enquêtes de satisfaction des locataires

L'engagement professionnel pris par le mouvement HLM lors du congrès de Lille en juin 2003 prévoit la réalisation, par chaque organisme, tous les trois ans, d'une enquête de

¹⁵ Association varoise d'actions des locataires HLM.

¹⁶ Association Union des locataires du Var.

¹⁷ Association Consommation logement et cadre de vie.

¹⁸ Association Confédération nationale du logement.

¹⁹ Association Force Ouvrière Consommateur.

satisfaction auprès des locataires. Cet outil doit permettre la mesure aussi objective que possible du service rendu, tel qu'il est perçu par les locataires, de son évolution au cours des années ainsi que des attentes des locataires.

La dernière enquête de satisfaction a été faite par courrier en décembre 2013 (réponse souhaitée avant le 31 janvier 2014, analyse des réponses jusqu'au 15 février 2014, résultats le 21 mars 2014) auprès des 8 000 locataires de Toulon Habitat Méditerranée sous forme d'un questionnaire de 27 questions principales à choix multiples (QCM) avec fourniture d'une enveloppe préaffranchie pour l'envoi des réponses.

Les questions portaient sur les services suivants :

- le cadre de vie ;
- la propreté des parties communes et l'entretien des espaces verts ;
- le fonctionnement et la maintenance des équipements ;
- les conditions de logement ;
- l'accueil et le traitement des réclamations ;
- la communication et l'information.

Sur les 8 000 locataires, 2 801 réponses ont été recueillies et traitées (35 % de retour, soit une baisse de 4 % par rapport à l'enquête de 2011). Le taux de satisfaction global est satisfaisant, puisqu'il est de 76 %, mais il se situe en régression par rapport aux années précédentes (80 % en 2008, 78 % en 2011).

Après analyse de cette étude, l'office a entrepris des actions sur le terrain puisque le mécontentement général portait sur la propreté des parties communes et des extérieurs. Pour remédier à ces dysfonctionnements, les contrôles sur le terrain ont été renforcés et une mise en place progressive de procédures et de fiches de tournées ont permis de clarifier les attentes.

En ce qui concerne les incivilités, le service médiation intervient de plus en plus en réponse à des attentes de locataires lors d'incivilités constatées ou de conflits entre locataires. Ce service est saisi par les locataires eux-mêmes mais aussi par les agents de THM en cas de besoin.

Des rappels à l'ordre sont faits régulièrement et des actions en médiation sont menées en présence de l'ensemble des protagonistes soit sur les lieux lorsqu'il y a des regroupements dans les cages d'escaliers, par exemple, ou au siège de l'office pour des conflits entre personnes.

Parallèlement, des travaux de proximité ou d'embellissement sont inscrits dans le plan stratégique de patrimoine pour améliorer le cadre de vie des locataires.

6 LES MARCHES

Le dernier rapport de la MIILOS (2011) faisait état des suites réservées aux observations du précédent audit sur la gestion de la commande publique (2008) s'agissant des marchés dits d'exploitation mais relevait que le suivi des marchés était perfectible tant sur le plan administratif que comptable.

Lors de la séance du conseil d'administration du 26 octobre 2011, le président a porté ces observations à la connaissance du conseil, en insistant plus particulièrement sur les observations qui concernaient le receveur spécial.

6.1 Les règles spécifiques applicables aux OPH

6.1.1 Le cadre juridique des contrats des OPH

La loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit a modifié, entre autres textes, le code de la construction et de l'habitation (CCH).

L'article L. 421-26 du CCH, issu de cette loi, soumet désormais les contrats des OPH aux « dispositions applicables aux marchés des personnes publiques ou privées soumises aux règles fixées par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics²⁰ ».

Cet article est applicable depuis le 19 mai 2011, date de publication de la loi précitée, sauf pour les marchés qui étaient alors en cours d'exécution ou de passation.

Les règles de passation des marchés des OPH sont donc désormais plus souples. Mais, ceux-ci ont la possibilité de se soumettre au code des marchés publics (CMP), sous réserve d'une mention expresse dans le règlement de consultation. L'article 3-II de l'ordonnance de 2005 prévoit en effet que : « *Les dispositions de la présente ordonnance ne font pas obstacle à la possibilité pour les pouvoirs adjudicateurs d'appliquer volontairement les règles de passation ou d'exécution prévues par le code des marchés publics* ».

La direction générale des finances publiques (DGFIP) a publié une instruction²¹ qui vise à apporter des précisions sur le cadre juridique des contrats des OPH et à analyser les conséquences de la « très grande marge de manœuvre [*laissée*] aux contractants pour définir leur relations ».

L'instruction rappelle notamment que les marchés soumis à l'ordonnance ne sont pas des contrats administratifs par détermination de la loi (contrairement aux marchés soumis au code des marchés publics) ; que, cependant, les travaux immobiliers des OPH étant des travaux publics, les contrats signés pour les exécuter sont des contrats administratifs ; que l'article 12 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 précise que les marchés soumis à l'ordonnance ne font nécessairement l'objet d'un écrit que lorsque leur montant est égal ou supérieur aux seuils des procédures formalisées fixés au I de l'article 7 de ce texte.

Elle précise également en introduction que « un OPH qui souhaite se soumettre aux règles d'exécution du CMP doit le prévoir, soit dans une délibération, soit dans le règlement de consultation. En effet, la simple mention de la soumission au CMP, sans autre précision, pourrait relever d'une volonté de se soumettre aux seules règles de passation prévues par le CMP. Dans ces conditions, les dispositions relatives à l'exécution financière ne seraient pas applicables. »

6.1.2 Le choix de THM

Malgré l'entrée en vigueur de la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, THM continue d'appliquer les dispositions du code des marchés publics (CMP) tant pour la passation que pour l'exécution, en le précisant dans le règlement de consultation de chaque marché.

Au cours de l'instruction, l'organisme a d'abord indiqué que ce choix avait fait l'objet d'une approbation du conseil d'administration, mais aucune délibération en ce sens n'a pu

²⁰ Donc également au décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 relatif aux règles applicables aux marchés publics mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005.

²¹ Instruction n° 12-007-MO du 10 février 2012.

être produite. De fait, le projet de « délibération relative aux marchés publics / dispositions de l'ordonnance 2005 » qui aurait dû être adoptée lors du conseil d'administration du 26 octobre 2011 a été retirée de l'ordre du jour. Un compte rendu de la réunion du bureau du 14 octobre 2011 qui était supposé éclairer le choix de l'organisme a été produit. Cependant ce compte rendu évoquait en fait seulement le maintien de la composition de la commission d'appel d'offres (CAO) et non le choix précis de THM en ce qui concerne la soumission de ses marchés au code des marchés publics. Sur ce sujet, étaient seulement évoqués « le flou juridique entourant l'ordonnance de 2005 et les risques pénaux encourus par le DG ». Comme indiqué ci-avant, le bureau n'a, en tout état de cause, pas vocation à prendre quelque décision que ce soit à défaut de délégation de compétence en ce sens.

Ainsi, même si le choix de THM est évoqué dans les rapports d'activité dès 2011, il n'a pas fait l'objet d'une discussion et d'une délibération formelle de la part du conseil d'administration.

En cours d'instruction, interrogé sur ses motivations, THM a précisé que le CMP est « plus précis, plus élaboré et plus encadré et permet de s'appuyer sur des CCAG ». Le président évoque même la méfiance que n'aurait pas manqué de provoquer le recours à l'ordonnance de 2005 parmi les interlocuteurs de la filière du bâtiment et des fournisseurs et l'absence de jurisprudence. Cependant, l'OPH aurait eu recours à des procédures passées selon les préconisations de l'ordonnance de 2005 pour la maîtrise d'œuvre, afin « d'éviter la procédure de concours trop longue » pour « ses petites opérations ». L'OPH a également eu recours à l'ordonnance de 2005 pour l'assurance « dommage ouvrages de La Beaucaire » et les marchés d'entretien courant sur bons de commande. Dans ces cas, les préconisations de l'ordonnance de 2005 auraient été choisies pour raccourcir les délais de procédure pour des dossiers engagés avec retard.

C'est donc au cas par cas que THM détermine s'il recourt au CMP ou à l'ordonnance de 2005. Dans les faits, cette décision appartient à la responsable du service des marchés qui n'a reçu aucune directive précise pour orienter ce choix.

L'argumentaire de THM sur ses motivations à opter pour un maintien des préconisations du CMP dans la plupart des cas n'est pas tout à fait convaincant. Les observations suivantes peuvent, en effet, être faites :

- Sur le flou juridique et le vide jurisprudentiel des applications de l'ordonnance de 2005 aux OPH avancés par THM : tant la jurisprudence de la Cour de cassation que du Conseil d'État, ont apporté des éclaircissements sur un nombre non négligeable de domaines (référé précontractuel, pondération des sous-critères, possibilité de s'inspirer du code des marchés publics²², méthode de notation du prix le moins disant, etc.).

- Sur les risques pénaux encourus par le directeur général dans le cadre de l'application des dispositions de l'ordonnance de 2005 : dès lors que les choix de l'office sont clairement énoncés et que les procédures adéquates sont mises en œuvre, ces risques ne sont pas plus élevés que sous l'égide du code des marchés publics.

- Sur l'absence de référence aux cahiers des clauses administratives générales dans l'ordonnance de 2005 : l'instruction précitée de février 2012 précise que « les cahiers des clauses administratives générales (CCAG) fixent les dispositions applicables à chaque

²² CE, 23 décembre 2011, Etablissement public d'aménagement Euroméditerranée, n° 351505.

catégorie de marchés. Les OPH ne sont pas soumis aux CCAG. Ils peuvent néanmoins choisir de s'y soumettre volontairement²³ ».

- Sur la réaction éventuelle des interlocuteurs de l'office : certains OPH, qui ont opté pour l'application de l'ordonnance de 2005, ont choisi d'informer leurs interlocuteurs des changements induits par l'application de la loi du 17 mai 2011 précitée sur leurs sites internet à la rubrique relative aux marchés publics et de rappeler le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures qui restent garantis par l'ordonnance de 2005 et son décret d'application.

S'il est essentiel que les interlocuteurs de l'office soient clairement informés des procédures suivies, tant en ce qui concerne la passation que s'agissant de l'exécution des contrats, il importe également que, en interne, chacun des acteurs de la commande publique puisse suivre une ligne directrice dans ce domaine et connaître précisément les cas où le recours à l'ordonnance est choisi et quelles règles sont alors applicables. Dans l'hypothèse où la direction entendrait appliquer un choix au cas par cas, il apparaît indispensable que les critères de ce choix soient d'abord clairement définis par le conseil d'administration de l'office et qu'un circuit d'approbation soit ensuite mis en place. Tel n'est pas le cas actuellement, l'examen de l'organisation de la commande publique conduisant à constater que tous les acteurs n'identifient pas clairement les procédures utilisées.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau directeur général, approuvé en cela par le président du conseil d'administration, a confirmé leur refus de profiter des simplifications permises par l'ordonnance et, au contraire, leur volonté d'adopter « systématiquement comme procédure les règles édictées par le Code des Marchés Publics et, exceptionnellement en raison d'exigences précises présentées par la responsable des Marchés une application des règles de ladite ordonnance ».

La chambre maintient que ce choix devrait faire l'objet d'une délibération expresse du conseil d'administration.

6.2 L'organisation de la commande publique

6.2.1 Le service des marchés

Le service des marchés était, jusqu'à octobre 2014, composé de deux personnes, la responsable du service, (catégorie A, grade d'ingénieur) et son assistante. Deux nouveaux recrutements ont été opérés en vue de remplacer, à sa retraite, la responsable. Il s'agit de deux techniciens supérieurs qui occupaient jusqu'à cette date des postes au service du développement.

Le service des marchés est en charge de toutes les procédures de passation, formalisées comme adaptées (MAPA). Il rédige les dossiers de consultation, les pièces contractuelles, organise la publication, la consultation et réceptionne les offres. La responsable du service assure, en outre, le secrétariat des commissions d'appel d'offres (CAO), et procède à l'information des candidats non retenus. Le service saisit les marchés dans le logiciel comptable PREM. Il n'établit aucun rapport d'activité faute de temps, ainsi que l'a expliqué la responsable du service. Il établit seulement les bilans annuels des MAPA et des appels d'offres soumis au conseil d'administration ainsi que la liste des marchés prévue par l'article 133 du CMP (V. ci-après, paragraphe 6.2.6).

²³ L'instruction précise que la référence à un CCAG tel que diffusé par arrêté emporte qualification du contrat en contrat administratif, car les CCAG comportent tous des clauses exorbitantes du droit commun.

Les observations qui suivent conduisent à constater que le service des marchés souffre d'un isolement et du cloisonnement des tâches au sein de l'organisme. Malgré un investissement important de sa responsable et de son assistante, ce cloisonnement se traduit par des prises de risques juridiques lors de la passation des marchés et par une standardisation des procédures afin de parer au plus pressé.

Nonobstant la compétence technique des deux agents nouvellement recrutés, on peut s'interroger sur la pertinence de ces deux recrutements au regard du champ de compétence juridique du service. En effet, lors de leur arrivée, les intéressés n'avaient qu'une connaissance parcellaire du code des marchés publics et de l'ordonnance de 2005. Une formation a cependant été mise en place à leur intention, dans la mesure de la disponibilité de la responsable, et par la participation à des formations sur les marchés publics.

La conséquence directe de cette situation est l'absence de réflexion sur l'adéquation des procédures et sur les besoins exprimés par les autres services. Cet état d'urgence est également accentué par la parcellisation de l'organisation de la commande publique au sein de THM. En effet, le service des marchés étant l'acteur unique du choix des procédures, avec l'accord tacite de la direction (V. ci-avant), on constate un désintérêt des services techniques pour l'aspect juridique de la commande publique qui est intégralement pris en charge, sans soutien, par le service.

Ainsi, notamment lorsqu'un incident intervient sur le déroulement d'un marché (V. ci-après, aux paragraphes 6.4.4.2, p. 87, et 6.4.4.2.3, p. 89), on constate une absence de communication, de connaissance des procédures à appliquer et de la répartition des tâches qui doivent être réalisées dans des délais souvent contraints entre le pôle de gestion financier, celui des marchés et celui des services techniques (pôles de gestion urbaine de proximité et gestion du patrimoine).

Certaines étapes des marchés ne sont pas maîtrisées par le service des marchés qui exécute des demandes sans porter un regard critique et de sécurisation juridique sur les opérations à réaliser. C'est le cas, par exemple, pour les résiliations et les avenants (V. ci-après, au paragraphe 6.2.4, p. 66).

Le service des marchés méconnaît même, dans certains cas, les actes juridiques relatifs à un marché qui devraient, à tout le moins, être centralisés dans le service comme, par exemple, les ordres de services ou les courriers émis directement par les maîtres d'œuvre (V. ci-après, au paragraphe 6.4.3, p. 77).

On constate également une absence de maîtrise de l'outil informatique, qui avait été signalée par la MIILOS. Certains tableaux de bord (consommation des marchés, dates anniversaires des marchés, etc.) sont en effet suivis manuellement, dans l'urgence, et la plateforme des marchés utilisée par THM sur « achatpublics.com », est, de fait, sous-utilisée et, dans certains cas, non maîtrisée, ce qui engendre la perte de l'historisation de données (V. ci-après, au paragraphe 6.3.2, p. 74). L'office pourrait ainsi se trouver en situation de risque juridique élevé, puisqu'il ne peut plus assurer la transparence des procédures et l'égalité de traitement des candidats.

Enfin, l'organisation actuelle ne facilite pas l'audit externe.

6.2.2 Le guide interne de la commande publique

L'article 10 du décret du 30 décembre 2005 prévoit que : « Au-dessous des seuils de procédure formalisée, les marchés sont passés selon des modalités librement définies par le pouvoir adjudicateur », ce qui correspond aux procédures adaptées de l'article 28 du CMP.

Mais la rédaction moins précise donne la possibilité au pouvoir adjudicateur de définir des modalités d'organisation garantissant les principes fondamentaux édictés par l'ordonnance de 2005, tout en s'affranchissant des préconisations du CMP s'agissant de la fixation des seuils de procédure, des supports de publication et des délais de consultation.

L'instruction de la DGFIP précitée rappelle d'ailleurs que, comme pour les marchés passés selon une procédure adaptée (MAPA) soumis aux CMP, il appartient à l'acheteur relevant de l'ordonnance de 2005 de déterminer les modalités de publicité « appropriées aux caractéristiques de ce marché, et notamment à son objet, à son montant, au degré de concurrence entre les entreprises concernées et aux conditions dans lesquelles il est passé » (CE, 7 octobre 2005, *région Nord-Pas-de-Calais*, n° 278732). Elle émet l'opinion que : « Les conseils relatifs à la publicité des MAPA, présentés dans la circulaire relative au guide des bonnes pratiques en matière de marchés publics, peuvent être appliqués aux marchés passés en application de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 ».

En mai 2012, THM a élaboré une note de procédure de passation d'un marché (version du 24 mai 2012) et une note de procédure de suivi des marchés actualisée en janvier 2013. Ces notes méthodologiques sont clairement axées sur le CMP. Elles n'ont pas fait l'objet d'un vote du conseil d'administration et constituent les seules références aux procédures de l'établissement en matière de marchés publics. La note relative à la passation présente une série de « règles de gestion (RG) » ayant davantage trait au calendrier à respecter durant la procédure qu'aux règles juridiques spécifiques à appliquer. Aucune indication n'est donnée aux utilisateurs en cas d'application de l'ordonnance de 2005, s'agissant notamment des procédures qui peuvent être librement choisies, en particulier sur les seuils à respecter en la matière. Seuls sont évoqués les marchés d'un montant inférieur à 15 000 €, qui font l'objet d'un choix du directeur général sur la base de trois devis. Cette préconisation ne relève d'ailleurs pas, en principe, de l'ordonnance de 2005.

La chambre estime que les documents précités sont insuffisants. Elle rappelle que, s'agissant de l'ordonnance de 2005 ou du code des marchés publics, la liberté d'organisation des procédures adaptées ne donne pas aux pouvoirs adjudicateurs la liberté de ne pas définir ces procédures, ainsi que les modalités d'organisation et de fonctionnement permettant leur respect. THM ne s'étant pas prononcé pour l'application systématique de l'ordonnance de 2005 et ayant recours essentiellement, et en parallèle, aux procédures du code des marchés publics, il serait d'ailleurs souhaitable que l'ensemble des acteurs de la commande publique au sein de l'établissement puissent appréhender les implications du choix opéré. Il serait, en outre, de bonne gestion de définir en amont les critères déterminant le recours à l'une ou l'autre des procédures.

Le guide des marchés des OPH publié par la Fédération des offices publics de l'habitat propose une série de suggestions pour mettre en place des procédures internes et optimiser la commande publique en dessous des seuils des procédures formalisées. Le suivi de ces préconisations permettrait notamment à l'office d'introduire la négociation dans les prix des prestations.

6.2.3 Le contrôle interne et le contrôle de gestion

L'organigramme de THM prévoit que le contrôle interne et le contrôle de gestion relèvent d'une seule personne qui assure également le rôle de chargée de mission « gouvernance ».

La note précitée sur la passation évoque de manière succincte l'évaluation des risques en matière d'erreur dans la saisie des marchés et de respect des délais par les services pour la

transmission, et la validation des différents documents ainsi que les contrôles et actions correctives à adopter. Est ainsi prévu notamment l'établissement d'un tableau de bord sauvegardé dans un espace commun, supposé être complété par chacun des services acteurs de la commande publique. Dans les faits, ce tableau de bord n'existe pas.

Une analyse de risques et quelques consignes de contrôle sont également présentes dans certaines notes de procédures (suivi des marchés, traitement des factures). Cependant, l'instruction a montré que les consignes ainsi édictées ne reçoivent aucun écho dans les services rencontrés (service des marchés et comptabilité) qui ont reconnu ne pas les appliquer.

Au regard de l'absence d'organisation rationnelle de la commande publique, THM devrait veiller à renforcer son contrôle interne en se donnant les moyens de définir réellement un ensemble de sécurités pour maîtriser le fonctionnement de la commande publique par l'organisation et la mise en place de procédures adéquates. Le contrôleur de gestion pourrait alors vérifier l'application de ces procédures.

6.2.4 Un recensement des besoins et une anticipation du calendrier des procédures mal maîtrisés

Interrogé sur les outils dont disposent THM pour procéder au recensement de ses besoins, l'office a produit, sans explication, une copie du plan stratégique de patrimoine (PSP). De fait, l'organisme ne s'est pas doté d'une nomenclature de ceux-ci adaptée aux spécificités des OPH.

Le PSP ne saurait constituer un outil exhaustif de recensement des besoins. Bien que devenue facultative en 2004, une nomenclature adaptée par chaque personne publique aux spécificités de ses missions demeure un outil efficace pour procéder régulièrement au recensement des besoins, alors même qu'aux termes de l'article 5 du CMP (et de l'article 10 de l'ordonnance du 6 juin 2005), la détermination de la nature et de l'étendue des besoins à satisfaire revêt un caractère obligatoire.

L'examen des marchés d'entretien et de réparations dans les logements et parties communes et abords des groupes du parc de THM (voir ci-après, paragraphe 6.3, p. 73) révèle d'ailleurs une absence criante de définition des besoins et d'anticipation du calendrier des procédures.

Pour ces marchés, l'office a eu recours aux préconisations de l'ordonnance de 2005.

Les prestations étaient couvertes par des marchés notifiés, pour la plupart, fin 2009-début 2010 pour une durée de 24 à 48 mois, en juillet 2012 pour une durée de 20 mois, et pour huit d'entre eux en mars 2013 pour une durée de 48 mois. Les marchés étaient répartis pour chaque corps de métiers en cinq secteurs géographiques et notifiés de janvier 2010 à mars 2013. En 2013, cette répartition a été abandonnée pour un découpage en deux zones seulement.

Une consultation avait été lancée en décembre 2012 afin de couvrir les prestations prévues par des marchés de 2010 pour une durée de 24 mois. Les lots n° 9, 14, 15 de cette procédure ont été déclarés sans suite au motif que « la définition des prestations à réaliser, pour certains articles des bordereaux de prix est incomplète ». Le lot n° 12 a été déclaré infructueux : en l'absence d'offre valable, l'offre de la seule candidature ayant été déclarée irrégulière (acte d'engagement non signé). Interrogé sur les modalités de réalisation des prestations pour ces lots, le service des marchés a indiqué que « les besoins ont été couverts, sur facture, en s'appuyant sur les marchés et les prix des bordereaux des entreprises qui étaient titulaires des précédents marchés qui étaient arrivés à expiration ». Il précise que

« pendant ce temps, le service technique a procédé à une modification complète des bordereaux de prix unitaires ».

La même désorganisation, le même manque d'anticipation et la même difficulté pour les services techniques à évaluer leurs besoins ont pu être constatés s'agissant des marchés conclus en 2014 (un marché découpé en 13 lots). Dans ce cas, THM a d'abord indiqué que des courriers de non reconduction avaient été notifiés aux titulaires à l'exception de quatre d'entre eux, mais que c'était le service technique qui détenait ces lettres, le service des marchés ne conservant pas de copie. L'office a finalement admis qu'aucune lettre de non reconduction n'avait été émise par le service technique, ce dernier ayant « oublié » que les marchés de 2013 avaient été lancés en tacite reconduction.

Des avis de publicité ont été publiés au *Bulletin officiel des annonces des marchés publics* (BOAMP) et au *Journal officiel de l'Union européenne* (JOUE) le 19 février 2014, la date limite de réception des offres étant arrêtée au 31 mars 2014. La volonté de rationaliser et d'optimiser l'entretien courant du parc semble s'être heurtée à un manque évident d'anticipation, puisque la plupart des marchés, à supposer qu'ils n'eussent pas été reconduits régulièrement, prenaient fin en décembre 2013. L'absence d'impact du guide interne sur les services prend ici toute sa réalité, puisque l'un des thèmes principaux de celui-ci est justement l'encadrement du calendrier de lancement des procédures.

Mais force est surtout de constater que le service des marchés n'archive pas dans ses dossiers les lettres de reconduction ou de non reconduction des marchés en cours et qu'il ne procède pas à la vérification de leur existence avant de lancer de nouvelles procédures quand les services techniques en font la demande. Il a d'ailleurs été relevé que les prestations des marchés est et ouest de ferronnerie et d'étanchéité (14026, 14027, 14030 et 14031) notifiés en 2014 ont fait l'objet de paiements en même temps que les marchés notifiés pour les mêmes prestations en 2013 (13018, 13019, 13020 et 13021)²⁴, sans avoir fait l'objet d'un contrôle préalable à la mise en paiement, contrôle effectué jusqu'en 2011 par le comptable public.

En définitive, l'absence de rigueur s'ajoutant à la désorganisation, THM a donc lancé une procédure d'appel d'offres concernant des prestations couvertes en fait par des marchés en cours d'exécution. En outre, lorsque THM a déclaré sans suite quatre marchés (maçonnerie/carrelage est et ouest et espaces verts est et ouest) pour ce motif, il n'a pas été vérifié que les autres marchés n'avaient pas fait l'objet du même oubli.

6.2.5 Des commissions d'attribution aléatoires

6.2.5.1 Rappel de la réglementation

L'article R. 421-18 du CCH, issu du décret n° 2008-566 du 18 juin 2008 portant administration des OPH, fixe les compétences du directeur général : « (...) Le directeur général (...) passe tous actes et contrats au nom de l'office et le représente dans tous les actes de la vie civile (...) préside la commission d'appel d'offres (...) rend compte de sa gestion au conseil d'administration et lui présente un rapport annuel en la matière ».

Les OPH restant jusqu'en 2011 soumis aux procédures définies par le code des marchés publics, ses articles 22 et 23 déterminaient la composition de la commission d'appel d'offres (CAO) en charge de statuer sur les marchés relevant des procédures formalisées et

²⁴ 13018 : 4 800 € TTC en 2014 à MGB 83, 13019 : 4 400 € TTC en 2014 à MGB 83, 14026 : 17 300 € TTC en 2014 à JEM, 14027 : 6 500 € TTC en 2014 à MGB 83.

²⁵ Délibérations n° 09-89, n° 10-57, n° 11-75, n° 13-14 et n° 13-95.

précisaient que les membres avec voix délibératives étaient issus de l'organe délibérant à raison de deux à quatre membres et du directeur général qui la préside.

L'article R. 421-18 du CCH, maintenu après l'entrée en vigueur de l'article L. 421-26 du même code qui soumet les OPH à l'ordonnance de 2005, ne précise pas à quel régime est désormais soumise la commission.

L'ordonnance de 2005 et son décret d'application restent, quant à eux, silencieux sur la notion de commission d'appel d'offres, alors que la partie réglementaire du CCH relative aux contrats des organismes privés d'habitation prévoit, en son article R. 433-6, la constitution d'une CAO, sa composition et ses modalités de fonctionnement. Un décret est attendu pour mettre en cohérence cette partie du code avec les modifications induites par l'article 132 de la loi de 2011 précitée dont l'esprit était bien d'uniformiser les procédures applicables aux organismes privés et publics.

Dans l'attente, l'instruction de février 2012 de la DGFIP précitée estime que : « Les OPH peuvent librement organiser une commission d'appel d'offres, le cas échéant, en s'inspirant des modalités prévues au code des marchés publics. La seule contrainte sera que, dans ce cas, le directeur général devra la présider. Par conséquent, quelle que soit la procédure mise en place, il revient toujours au directeur général d'attribuer et, le cas échéant, de signer les marchés passés par l'OPH. »

Cette dernière position pourrait cependant être critiquée, dans le cas où l'office se soumet volontairement au code, car celui-ci prévoit, dans certains cas, que la CAO ou l'assemblée délibérante sont compétents pour attribuer les marchés, et non pas seulement pour donner un avis s'agissant de la commission.

6.2.5.2 La commission instituée par THM

Dans le cas de THM, en application de l'article 22 du CMP, le conseil d'administration avait validé le 20 octobre 2008, par délibération, la participation à la CAO de quatre membres issus de l'organe délibérant (dont le président de l'office), ainsi que sa présidence désormais assurée par le directeur général. Elle validait en même temps la composition des jurys de concours.

En 2011, après l'entrée en vigueur de la loi de 2011 précitée, aucune délibération n'a été adoptée par le conseil d'administration pour confirmer le maintien de la CAO pour la passation de marchés relevant du CMP et pour préciser les modalités d'examen des offres soumises aux règles de l'ordonnance de 2005 : une délibération de 2014 procède simplement, sur les mêmes bases que celle de 2008, au changement des membres.

La CAO est désormais composée de quatre membres titulaires issus du conseil d'administration, dont le président, et de quatre membres suppléants.

Le nombre de convocations des CAO durant la période examinée est indiqué au tableau suivant :

	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de séances de CAO	10	10	6	8	6

6.2.5.3 Les trois dernières commissions

L'examen des convocations, des procès-verbaux et des feuilles d'émargement des trois dernières CAO à la date d'ouverture du contrôle conduit à constater que la composition et les modalités de fonctionnement des commissions d'attribution de marchés sont quelque peu aléatoires, et pour le moins mal maîtrisées.

- Commissions des 4 et 17 juin 2013 :

Une convocation aux séances des 4 et 17 juin 2013 pour une CAO composée en jury pour l'attribution d'un marché de maîtrise d'œuvre relatif aux travaux de réhabilitation du groupe Rodeilhac a été adressée aux quatre membres titulaires désignés dans la délibération de 2011 comme membres du jury de concours.

Le procès-verbal de choix du titulaire fait apparaître que ladite commission s'est réunie en deux phases et avec deux compositions distinctes : l'une sous la forme d'un jury et l'autre sous la forme d'une CAO.

Le procès-verbal donne la composition du jury ayant « voix délibérative » en même temps qu'il précise que « le jury propose » et formule un « avis motivé ». Les membres mentionnés n'ont pas été convoqués, à l'exception de l'un d'entre eux, qui est membre à la fois du jury et de la CAO et qui est d'ailleurs le seul à signer le procès-verbal.

Une deuxième partie du procès-verbal donne la composition de la CAO, conforme à la délibération de 2011, dont les membres ont également « voix délibérative ». On ne trouve pas de trace de convocation de Mme J... et de M. G..., désignés dans la délibération comme personnes qualifiées. Interrogée à ce sujet, la responsable du service des marchés a indiqué qu'ils n'ont pas été convoqués « par oubli ».

Les procès-verbaux de commissions font apparaître deux autres personnalités appelées à siéger. Pour justifier leur présence, THM a produit une décision du directeur général de l'époque, s'appuyant sur l'article 23 du CMP, qui désigne Mme V... et M. O..., architectes, « comme membres de la CAO siégeant en jury au titre de personnalités présentant un intérêt particulier pour le choix d'un maître d'œuvre ». Par deux factures d'honoraires, 900 € HT ont été payées à chacun de ces deux architectes au titre de leur prestation d'analyse des offres. Les deux intéressés figurent sur la liste des titulaires de marchés de maîtrise d'œuvre de construction et de ravalement attribués par l'office durant la période examinée.

Les feuilles d'émargement de la commission d'ouverture des plis et de la commission de choix des titulaires ne font mention que des quatre membres titulaires du jury, sans faire apparaître le directeur général, les deux autres membres appelés à siéger, et les membres de la CAO qui figurent, cependant, sur le procès-verbal de choix des titulaires, sans pour autant que tous le signent.

- Commissions des 2 et 4 septembre 2013 :

Ces commissions concernent la relance de la consultation du lot n° 5 de la 2^{ème} phase des travaux de réhabilitation des tours de La Beaucaire, à la suite du dépôt de bilan du titulaire initial. La composition des commissions n'appelle pas d'observation, si ce n'est que ni le maître d'œuvre, ni le responsable du service développement n'ont été convoqués en qualité de membres avec voix consultative comme lors de la consultation initiale.

Cette consultation fait l'objet d'un développement particulier *infra*.

- Commissions des 1^{er} et 17 avril 2014 :

Comme indiqué ci-avant, la consultation pour l'entretien et la réparation dans les logements et les parties communes et les abords de l'ensemble des groupes du parc a été réalisée en application de l'ordonnance de 2005.

Le choix des titulaires des différents lots a été effectué par une « commission » (ainsi que désignée dans le procès-verbal correspondant) dont les membres sont différents de ceux prévus par délibération du conseil d'administration.

La responsable du service des marchés a précisé que les participants avaient été convoqués par téléphone car « aucun article du décret ne fait référence aux CAO, à leur délais et à leurs modalités de convocation ».

En définitive, les procès-verbaux d'ouverture des plis et de choix des titulaires font apparaître que la commission était composée du directeur général et de deux membres qui ne sont pas issus du conseil d'administration, mais du personnel de THM. Il s'agit du responsable du service de la « qualité de service » et du responsable du service de la « gestion urbaine de proximité (GUP) ». Il n'est pas précisé si ces membres ont voix délibérative ou consultative, alors qu'il est mentionné que « la commission décide » dans le procès-verbal d'ouverture des plis et que « le pouvoir adjudicateur décide » dans le procès-verbal de choix du titulaire.

6.2.5.4 Observations

Les constatations précédentes conduisent aux observations suivantes.

- Sur la présence du président du conseil d'administration

La présence du président de l'OPH n'est bien entendu pas interdite. Elle semble, cependant, paradoxale puisqu'il se retrouve membre d'une commission présidée par le directeur général, c'est-à-dire l'inverse du conseil d'administration. Cela tient sans doute aux compétences particulières de M. Cavanna en la matière.

- Sur le nombre de membres

Le choix du nombre de membres, la composition de la CAO des commissions de septembre 2013 et d'avril 2014 n'appellent pas d'observation critique, sauf à confirmer que le conseil d'administration de l'office n'a pas statué sur la composition de la (ou des) commission(s) d'attribution des marchés soumis à l'ordonnance (V. ci-après sur l'absence de règles de fonctionnement).

Ce n'est pas le cas pour les commissions de juin 2013 relatives à la désignation du maître d'œuvre pour la réhabilitation du groupe Rodeilhac. Au cas d'espèce, THM s'est heurté aux problèmes rencontrés par les pouvoirs adjudicateurs qui ne disposent pas d'une CAO composée en jury et à une absence de maîtrise des dispositions du code des marchés publics.

À la lecture d'un commentaire du Moniteur relatif à l'article 74 du CMP, le service des marchés a décidé de réunir le jury pour émettre un avis, puis de réunir la CAO pour attribuer le marché, ce qui ne peut lui être reproché. Cependant, les faits montrent que le déroulement n'a pas été celui-ci, puisque seuls les membres du jury ont été convoqués, et que, si la rédaction du procès-verbal fait mention d'une réunion de la CAO, celle-ci n'a jamais eu lieu, puisque seuls les membres communs au jury ont signé le procès-verbal.

- Sur la désignation de deux architectes pour siéger dans la CAO réunie en jury

S'il peut être admis que l'office pouvait avoir recours à des personnes qualifiées en la personne d'architectes pour l'aider dans le choix de maîtres d'œuvre, et si le directeur général

entendait bien conférer voix consultative à ces deux membres, il peut être constaté que nonobstant le fait que cette décision du directeur général n'est pas conforme à la délibération de 2011, qui prévoyait deux autres membres pour remplir ce rôle, elle ne peut être considérée comme productrice d'effets, puisqu'elle vise l'article 23 du CMP qui ne concerne pas la composition des jurys de concours mais les membres à voix consultative de la CAO.

Pour le paiement d'indemnisation aux deux architectes, l'office a indiqué qu'il avait pris l'attache du conseil de l'Ordre des architectes et que celui-ci avait négocié avec la direction les modalités de défraiement. Une note arrêtant les modalités de rémunération aurait été rédigée mais l'office n'a pas été en mesure de produire ce document.

- Sur l'urgence à convoquer une commission d'attribution

La raison invoquée pour recourir à l'ordonnance étant l'urgence d'attribuer les marchés ainsi que les modalités de réunion de la CAO qui seraient plus rapide en l'absence de référence à la CAO dans le décret et donc de délais de convocation aux réunions, il y a lieu de rappeler que ce délai n'est que de cinq jours francs avant la date prévue pour la réunion selon l'article 25 du CMP.

Si la question des délais de la procédure était si prégnante, l'office aurait d'ailleurs pu se dispenser de réunir deux commissions, puisque le décret de décembre 2005 n'avance aucun principe, dans les procédures ouvertes, nécessitant une analyse distincte des candidatures et des offres, comme c'est le cas dans le code des marchés publics.

- Sur l'absence de règles de fonctionnement

Aucun règlement ou guide interne n'a été produit pour définir les modalités de fonctionnement de la CAO lorsqu'il est fait application du CMP ou d'une commission équivalente lorsqu'il est fait application de l'ordonnance de 2005. Aucun règlement ou guide interne ne définit, non plus, la composition et les modalités de fonctionnement d'une commission *ad hoc* pour les procédures adaptées.

Le guide des marchés des OPH, rédigé par la Fédération nationale des offices publics de l'habitat dans son édition 2012, recommande aux OPH de mettre en place un organe collégial, en l'absence de texte imposant la constitution. Il précise que deux possibilités s'offrent aux organismes, la première consistant au maintien de la CAO créée antérieurement sous l'empire du CMP et la seconde consistant, pour le conseil d'administration, à déterminer de nouvelles règles de composition. Dans tous les cas, il recommande de définir les modalités de fonctionnement et les pouvoirs de cette commission. Il conseille, en outre, la rédaction et l'approbation, également par le conseil d'administration, d'un règlement intérieur de la CAO. Il ne peut qu'être conseillé à THM de s'inspirer de ce guide pour définir dans un règlement interne la composition et les modalités de fonctionnement de la CAO, des CAO réunies sous forme de jury, des jurys de concours et des commissions équivalentes pour l'application de l'ordonnance de 2005.

Recommandation n° 2 : Rédiger et adopter un guide interne précisant, de manière pérenne et non plus au coup par coup, les cas de soumission volontaire au code des marchés publics, les procédures applicables aux marchés à procédure adaptée soumis au code comme à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques non soumises au code des marchés publics, la composition et le fonctionnement des commissions d'appel d'offres.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau directeur général, approuvé en cela par le président du conseil d'administration, a fait savoir que cette recommandation devrait être suivie dès cette année.

6.2.6 La typologie des marchés

L'article R. 421-18 du code de la construction et de l'habitation (CCH), issu de l'ordonnance n° 2007-137 du 1^{er} février 2007 relative aux OPH, prévoit que le directeur général rend compte de sa gestion devant le conseil d'administration. L'article R. 433-6 du même code, relatif aux contrats des organismes privés d'habitation, décrit avec précision le contenu que revêt ce compte rendu, allant jusqu'à présenter le total de l'exécution de chaque marché et la justification des écarts éventuels avec le montant attribué.

Le code des marchés publics comporte à l'article 133 des dispositions similaires en y ajoutant la notion de publication sur un support choisi, et une présentation par nature de marchés et par tranches définies par décret.

L'instruction a montré que des informations contradictoires étaient données sur les marchés passés en fonction des supports. En effet, les rapports d'activités, les comptes rendus des marchés passés selon une procédure adaptée (MAPA) et des appels d'offres, ainsi que les listes de l'article 133 du CMP donnent des informations différentes.

- Le bilan

Un bilan sur les passations de marchés publics est établi *a minima* par le directeur général de THM, mais il n'est pas présenté systématiquement au conseil d'administration.

Pour chaque exercice de 2009 à 2013, une délibération approuve le bilan annuel de toutes les procédures de MAPA conduites par THM²⁵. Ce bilan prend la forme d'une liste des marchés contractés par type de prestations (programme gros entretien / grosses réparations, réhabilitation, constructions neuves, prestations diverses) qui sont totalisés et qui précise qu'ils n'ont fait l'objet d'aucune procédure de recours, ni d'observations du contrôle de légalité.

En 2011 et 2013, un bilan spécifique des résultats d'appels d'offres ouverts a fait également l'objet de l'approbation du conseil²⁶. Cette présentation des appels d'offres formalisés n'a pas été réalisée pour les années 2009, 2010 et 2012.

Pour 2013, le bilan précise que, pour les consultations de maîtrise d'œuvre des programmes de construction de logements, les consultations ont été lancées en application du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005, donc des préconisations de l'ordonnance de 2005.

- La liste des marchés (article 133 du CMP)

Dans la mesure où THM ne se prononce pas pour l'application systématique des préconisations de l'ordonnance de 2005, l'organisme est soumis à l'obligation de publier la liste de ses marchés, comme prévu à l'article 133 du CMP.

THM a effectivement produit une liste des marchés publics pour les exercices 2009 à 2013 sur son site internet, au milieu des avis d'attribution. L'accès n'est donc pas direct, d'autant que les dates saisies sur ce site ne sont que très peu mises à jour, voire non servies.

²⁵ Délibérations n° 09-89, n° 10-57, n° 11-75, n° 13-14 et n° 13-95.

²⁶ Délibérations n° 11-76, n° 13-94.

²⁶ Délibérations n° 11-76, n° 13-94.

²⁷ Marché de « Prestations d'entretien et de réparations dans les logements, les parties communes et les abords de l'ensemble des groupes du parc de Toulon Habitat Méditerranée », découpé en 13 lots.

On constate d'ailleurs des différences entre la liste publiée et les délibérations. Ainsi, les marchés de travaux de la phase 1 ont été notifiés en mars 2010, mais ne figurent cependant pas sur la liste des marchés publiés en 2010 (n° 9006 à 9011). C'est le cas également du marché attribué à AUDIT CONSULTANT pour six ans, pour remplir les missions de commissaire aux comptes. Le montant du marché hors taxes s'élève à 92 160 € (15 360 € par an). Un accès à cette liste annuelle des marchés est prévue sur la plate-forme « achatpublic.com ». Il n'est pas utilisé.

THM devrait veiller à l'avenir, à se conformer aux dispositions de l'article R. 421-18 du code de la construction et de l'habitation et rationaliser la récapitulation et la publication de ses marchés en utilisant les supports à sa disposition.

La liste des marchés examinés lors du contrôle figure en annexe 2.

6.3 L'attribution des marchés d'entretien et de réparations

6.3.1 Une rédaction des avis de publicité perfectible

Comme indiqué ci-avant, pour ces marchés, notamment ceux lancés en février 2014²⁷, l'office a eu recours à la procédure d'appel d'offres ouvert prévue par l'ordonnance de 2005, sans variante ni option, sans négociation. Le règlement de la consultation (RC) évoque bien et de façon non équivoque l'application des règles de l'ordonnance de 2005 et du décret d'application de décembre 2005, mais les avis de publicité ne mentionnent l'application de l'ordonnance de 2005 qu'à la section VI.3 (Renseignements complémentaires - Autres informations), sous la forme suivante : « Chaque lot et secteur donnent lieu à un marché à bons de commande conformément aux dispositions de l'article 43 du décret 2005-1742 ».

L'ordonnance de 2005 ne prévoit pas de règles particulières s'agissant des sous-critères de jugement des offres. L'article 24-IV du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 prévoit simplement que les critères ainsi que leur pondération ou leur hiérarchisation doivent être indiqués dans l'avis d'appel à la concurrence ou dans les documents de la consultation. En l'occurrence, les avis de publicité mentionnent à deux reprises les critères d'attribution. Une première fois à la section IV.2.1 (Procédure - Critères d'attribution) « offres économiquement les plus avantageuses appréciées selon leur valeur technique pondérée à 12 et leur prix pondéré à 8 » sans autre précision, puis en section VI.3 (Renseignements complémentaires - Autres informations) qui précise que les critères pondérés sont jugés selon les informations figurant au 9.2 du règlement de consultation, lequel détaille effectivement la pondération donnée aux quatre éléments constitutifs du mémoire technique qui serviront à l'évaluation de la valeur technique.

Pour les marchés relevant de l'ordonnance de 2005, la jurisprudence a transposé les décisions dégagées en matière de marchés publics et la doctrine encourage la publicité des sous-critères dès le lancement de la consultation²⁸. En outre, même si rien n'oblige le pouvoir adjudicateur à annoncer sa méthode de notation, celle-ci doit, cependant, répondre au principe de transparence des procédures.

En tout cas, THM pourrait améliorer les informations relatives à la soumission de la procédure à l'ordonnance de 2005 et aux critères d'attribution dans ses avis de publicité.

²⁷ Marché de « Prestations d'entretien et de réparations dans les logements, les parties communes et les abords de l'ensemble des groupes du parc de Toulon Habitat Méditerranée », découpé en 13 lots.

²⁸ CE, 18 juin 2010, Commune de Saint-Pal-de-Mons, n° 337377.

6.3.2 Des modifications répétées du dossier de consultation sur la plate-forme « achatpublic.com »

La modification du dossier de consultation des entreprises (DCE), ne serait-ce que pour corriger des erreurs, modifie potentiellement les conditions de la concurrence et d'égalité de traitement des candidats.

Toutefois la jurisprudence admet la modification du DCE dans certaines conditions. Ainsi, une modification est possible, avant la date limite de remise des offres, sous trois conditions cumulatives (CE, 9 février 2004, *Communauté urbaine de Nantes*, n° 259369 ; CE, 16 novembre 2005, *Ville de Paris*, n° 278646) :

1. la possibilité de modifier le DCE a été prévue dans le règlement de consultation ;
2. la modification a été communiquée à tous les candidats ;
3. le délai de remise des offres a été prolongé afin que les candidats puissent adapter leur offre.

Dans l'hypothèse où le pouvoir adjudicateur décide d'apporter des modifications qu'il estime mineures avant la date limite de remise des offres, il est tenu au respect du délai prévu par le règlement de consultation. Il peut proroger de plusieurs jours ce délai, en informant les candidats ayant déjà retiré un dossier et en publiant un nouveau DCE.

En l'occurrence, le règlement de consultation mentionnait la possibilité de modifier le DCE en son article 2.7, en précisant qu'il pouvait s'agir de « modifications de détail » apportées « au plus tard dans un délai de 15 jours avant la date de remise des offres ».

Le journal des événements de la consultation du site « achatpublics.com » fait apparaître que le DCE a été modifié à deux reprises. La mise en ligne initiale du DCE a été opérée le 14 février 2014, une version n° 2 a été postée le 4 mars 2014 et une version n° 3 le 6 mars 2014.

La responsable du service des marchés n'a pas été en mesure de produire les deux premières versions des DCE, pas plus que les lettres informant les candidats ayant déjà retiré un dossier. Elle précise que ce serait le bordereau des prix unitaires (BPU) du lot « serrurerie » (lot n° 9) qui aurait été rectifié, mais elle ne connaît plus le détail des modifications réalisées, faute d'avoir conservé les différentes versions. En principe, l'information aux candidats est automatisée sur la plate-forme mais, lors de l'archivage de la consultation, les documents correspondants ont été sauvegardés sans vérification et se sont avérés inexploitable.

Des modifications répétées du DCE sur la plate-forme « achatpublic.com » sont de nature à modifier les conditions de mises en concurrence et à méconnaître les règles de transparence des procédures. Il ne saurait donc trop être recommandé à THM d'apporter le plus grand soin à ses procédures dématérialisées et de veiller à conserver tous les documents permettant de prouver que l'office a satisfait à ses obligations de transparence et d'égalité de traitement des candidats.

6.3.3 Des classements sans suite non justifiés

L'ordonnance de 2005 n'exonère pas l'acheteur de son obligation de faire connaître les raisons du classement sans suite d'une procédure. Ainsi, le décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 précise, s'agissant des marchés formalisés :

- Article 18-III : « (...) Si les offres restantes, bien que conformes à l'objet du marché, ne sont pas acceptables, la procédure de passation du marché peut être

déclarée sans suite ou, en cas d'appel d'offres, de procédure négociée après publicité et mise en concurrence préalables ou de dialogue compétitif, infructueuse ».

- Article 45-8° : le rapport de présentation établi pour les procédures formalisées doit comporter « les raisons pour lesquelles le pouvoir adjudicateur a renoncé à passer un marché ».
- Article 46-II : « Lorsque le pouvoir adjudicateur décide de ne pas attribuer le marché ou de recommencer la procédure, il informe, dans les plus brefs délais, les candidats des motifs de sa décision ».

En l'occurrence, le procès-verbal d'ouverture des offres du 1^{er} avril 2014 indique que la commission a décidé de déclarer sans suite les lots n° 1 (maçonnerie et carrelage) et 13 (espaces verts) au motif que « Les BPU feront l'objet de modifications ».

Il a été demandé à la responsable du service des marchés de préciser les motifs de cette déclaration, celui allégué étant plus une conséquence qu'une motivation de la décision précitée. Celle-ci a indiqué que « le véritable motif est la disparition du besoin de la personne publique vu que ces 2 marchés avaient été reconduits tacitement mais que l'information n'a été connue qu'après la mise en ligne des dossiers de consultation ».

L'information des candidats dont les lots ont été déclarés sans suite a été opérée le 30 avril 2014 par courriers simples. Ces lettres annoncent la déclaration sans suite de la procédure mais n'en donnent pas le motif : il est seulement précisé qu' « une nouvelle consultation sera lancée prochainement après une modification des pièces techniques ».

6.3.4 La rédaction incomplète des procès-verbaux et des rapports de présentation

Les offres irrégulières sont définies à l'article 24 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005. L'article 46-I du même décret fait obligation au pouvoir adjudicateur de notifier aux candidats évincés le rejet de leur offre. L'article 45-3° précise, quant à lui, que le rapport de présentation établi pour les procédures formalisées doit comporter « le nom des candidats exclus et les motifs du rejet de leur candidature ».

En ce qui concerne, par exemple, le lot n° 9 (serrurerie), la grille figurant à l'appui du procès-verbal d'ouverture des offres, les rapports d'analyse des offres et le rapport de présentation font mention que l'offre du candidat E... est irrégulière, la codification des articles ayant été modifiée.

Le registre des retraits et dépôts de la plate-forme ne font pas apparaître ce candidat. Aucun registre des retraits papier et de dépôts papier n'a été produit au motif que l'ordonnance 2005 ne les prévoit pas. Seuls sont conservées les copies des récépissés délivrés.

L'examen de la seule et dernière version du DCE publié, fait paraître un bordereau de prix unitaires vierge dont toutes les codifications sont présentées par numérotations non croissantes et mélangées. Des précisions sont apportées sur l'article SER076 : « y compris la main d'œuvre ». Cet article ne figure cependant pas sur le bordereau de prix unitaires, qui est devenu le SER209.

La version du bordereau de prix unitaires produite par le candidat E... fait apparaître, quant à elle, une codification croissante d'articles allant de SER001 à SER080. Les précisions figurant sur ce bordereau concernent également l'article SER076 « ouverture de porte comprenant forage du barillet » avec le même descriptif : « Y compris la main d'œuvre ».

Compte tenu des modifications intervenues sur le DCE, précisément sur le bordereau de prix unitaires « serrurerie », de l'impossibilité pour THM de produire les alertes adressées

à chaque candidat pour les informer de ces changements, ainsi que des observations factuelles décrites précédemment, il ne peut être exclu que ce candidat ait été écarté du classement du fait qu'il n'a pas été informé des changements opérés sur le bordereau de prix unitaires du dossier de consultation.

6.4 La réhabilitation du groupe La Beaucaire

6.4.1 Origine et conduite de l'opération

Cité HLM des années soixante, La Beaucaire, située à l'extrême ouest de Toulon, est composée d'une centaine d'immeubles de quatre à six étages et de cinq tours de 18 étages. La cité a déjà connu plusieurs opérations de réhabilitation, en 1985 sur les petits bâtiments, en 1992 sur les tours. Un projet a à nouveau vu le jour en 2002 sur les bâtiments.

Le protocole de redressement 2002 à 2007 avait prévu initialement ces nouveaux travaux uniquement dans les 1 394 logements des petits bâtiments de quatre étages (R+4) de la cité pour un montant de 15 M€. Le financement PALULOS²⁹ n'a finalement pas pu être versé en raison de la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). À la demande de cette dernière, un diagnostic a été réalisé par la ville de Toulon en 2006. Le projet de réhabilitation a ainsi été étendu à la réhabilitation des cinq tours de 18 étages (R+18) comprenant 363 logements dans le cadre d'une opération ANRU dite isolée et le montage financier a été revu avec les partenaires institutionnels³⁰.

La préparation et le suivi de l'opération ont mobilisé deux agents à temps plein ainsi qu'une partie du temps du responsable du service développement. Il s'agit de la plus grosse opération de travaux de réhabilitation réalisée par THM.

L'avancement des travaux a été perturbé par la résiliation du marché de désamiantage des bâtiments et du marché d'électricité pour les tours (V. ci-après, paragraphe 6.4.4.2). Un contentieux a également vu le jour avec le maître d'œuvre des tours en raison d'une défaillance dans sa mission de conception du nouveau système de chauffage.

À l'issue du contrôle, et pratiquement à la fin de la réalisation de l'opération, THM n'a pas été en mesure de produire une projection mise à jour des surcoûts constatés.

6.4.2 Le financement

En janvier 2009, THM transmet en préfecture un projet pour prise en compte d'une première phase de travaux pour septembre 2009, dans le cadre du plan de relance de l'économie 2009 pour solliciter un aide de l'État de 15 % (montant de l'opération : 5 509 000 €).

Au 31 mars 2009, le projet n'était pas retenu, mais THM arrêta par délibération l'ingénierie pour la totalité du projet à 28 100 000 €, sans augmentation de loyer :

- Petits bâtiments : 17 100 000 € (dont 3 800 000 € d'honoraires et de maîtrise d'œuvre) ;
- Tours : 11 000 000 € (dont 1 770 000 € d'honoraires et de maîtrise d'œuvre).

Le conseil d'administration vote, à cette date, l'autorisation au directeur général de mettre en place les modalités de financement du projet, de lancer la procédure d'appel d'offres et de signer un marché de maîtrise d'œuvre, un marché de coordination en matière de

²⁹ Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.

³⁰ Commune de Toulon, communauté d'agglomération TPM, région, département.

sécurité et de protection de la santé des travailleurs, des marchés de travaux en lots séparés, ainsi que tous les actes et avenants afférents. À cette même date, un financement de 728 000 € est à rechercher.

La réhabilitation de la Beaucaire est décomposée en deux phases pour chacun des deux blocs : tours R+18 et bâtiments R+4. La première phase a débuté en mars 2010 pour finir en avril 2011, la seconde phase a débuté en septembre 2011 pour un achèvement prévu en septembre 2014. La première phase, réalisée dans le cadre du plan de relance 2009 précité, pour un montant de 5 509 000 € et la seconde phase pour un montant de 22 591 000 €.

Le conseil d'administration du 14 mai 2009, après avoir pris connaissance des rapports de présentation de la CAO du 23 avril 2009, composée comme un jury pour la maîtrise d'œuvre, autorise la signature des marchés d'ingénierie et de prestations de services (coordination en matière de sécurité et de protection de la santé des travailleurs et contrôles techniques) commun aux deux phases.

Le 15 octobre 2009, le plan de financement prévisionnel de la phase 1 a été arrêté à 5 509 000 €. Il en détaille la répartition entre les subventions attendues, l'emprunt et les fonds propres.

6.4.3 Les marchés de maîtrise d'œuvre

La passation des marchés de maîtrise d'œuvre a commencé en janvier 2009 et les marchés ont été attribués en juin de la même année. Elle fait apparaître les mêmes observations que celles faites au titre de la passation des marchés de travaux qui seront développées *infra*, notamment : des modalités de convocation et de fonctionnement de la CAO aléatoires, des convocations d'architectes au titre de membres de la CAO non encadrés, l'absence de pondération des sous critères.

- La détermination de la rémunération du maître d'œuvre : l'exemple du marché 09001 du 9 juin 2009 (réhabilitation des bâtiments R+4)

La loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (loi MOP) précise que le marché est conclu à prix provisoire et que ce prix devient définitif à l'issue de l'avant-projet définitif (APD). Son article 9 précise : « Le montant de cette rémunération tient compte de l'étendue de la mission, de son degré de complexité et du coût prévisionnel des travaux ». L'évaluation du coût prévisionnel des travaux n'étant pas toujours possible dès la conclusion du contrat, c'est lors des phases d'avant-projet que le maître d'œuvre proposera un coût prévisionnel définitif des travaux.

L'article 19 du CMP dispose :

« (...) »

III.- Pour la réalisation des ouvrages mentionnés à l'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1985 susmentionnée, les marchés de maîtrise d'œuvre sont passés à prix provisoires conformément au décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993 relatif aux missions de maîtrise d'œuvre confiées par des maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé ».

L'article 30-I du décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993 relatif à relatif aux missions de maîtrise d'œuvre confiées par des maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé précise que :

« Lorsque la mission confiée au maître d'œuvre comporte l'assistance au maître de l'ouvrage pour la passation du ou des contrats de travaux, le contrat prévoit l'engagement du maître d'œuvre de respecter le coût prévisionnel des travaux arrêté au plus tard avant le lancement de la procédure de passation du ou des contrats de travaux.

Le respect de cet engagement est contrôlé à l'issue de la consultation des entreprises de travaux. En cas de dépassement du seuil de tolérance, le maître de l'ouvrage peut demander au maître d'œuvre d'adapter ses études, sans rémunération supplémentaire.»

Selon l'acte d'engagement (2.1), le forfait provisoire de rémunération est basé sur le montant global de l'enveloppe financière qui a été fixée à 13 100 000 €HT (25 % pour la phase 1 et 75 % pour la phase 2). Le taux de rémunération provisoire est de 4,75 %. Le forfait définitif de rémunération (2.4) est fixé dès que le coût prévisionnel des travaux est arrêté par le maître de l'ouvrage, à partir de l'estimation définitive des travaux proposée par le maître d'œuvre. Ce forfait est déterminé en tenant compte de l'importance de l'écart constaté entre le coût prévisionnel et la partie affectée aux travaux de l'enveloppe financière. Le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) du marché prévoit à l'article 4.2 que le coût prévisionnel de l'ouvrage et le forfait de rémunération sont fixés par avenant établi à partir de l'annexe 2 de l'acte d'engagement.

La mission confiée au maître d'œuvre est une mission de base (article 1.5 du CCAP), qui fait l'objet de deux phases, avec relevés (REL), études diagnostic (DIA) sans études d'exécution, étendue à l'ordonnancement, pilotage et coordination du chantier (OPC) et avec deux engagements :

1. respect du coût prévisionnel des travaux ;
2. respect du coût résultant des contrats de travaux.

Le chapitre IV du CCAP précise à l'article 10 que « si le coût prévisionnel proposé par le maître d'œuvre au moment de la remise des prestations de cet élément (l'APD) est supérieur à l'enveloppe financière fixée au 2.1 de l'acte d'engagement, le maître d'œuvre s'expose aux sanctions prévues à l'article 14 du CCAP ». Cet article prévoit que si le coût réajusté (c'est-à-dire ramené aux conditions économiques du mois M0) est supérieur à la limite haute de tolérance, le maître de l'ouvrage peut déclarer l'appel d'offres infructueux et demander la reprise gratuite des études. Le maître d'œuvre a l'obligation de les reprendre conformément au programme initial et sans que cela n'ouvre droit à aucune rémunération complémentaire.

Lors de l'avant-projet définitif (APD), il n'a pas été procédé au calcul du forfait définitif de rémunération et en conséquence aucun avenant n'est venu arrêter la rémunération forfaitaire définitive, au motif que le maître d'œuvre n'en avait pas fait la demande. Le responsable du service développement ajoute que cette pratique est généralisée à l'ensemble des marchés de maîtrise d'œuvre de THM.

Force est cependant de constater que plusieurs lettres du groupement d'architectes (20 octobre 2011, 26 mars 2012, 8 novembre 2012) ont demandé une actualisation des honoraires au vu des résultats des appels d'offres, la prise en compte du désistement de l'un des cocontractants, ainsi que la répartition du solde de ses missions OPC entre les membres du groupement.

Ce n'est que le 12 décembre 2012 qu'un avenant est signé. Mais la rémunération du maître d'œuvre est toujours fixée à 622 250 € HT.

Le coût prévisionnel initial des travaux par lot, proposé par le maître d'œuvre au moment de l'APD et validé par THM, avant le lancement des consultations des marchés de travaux, s'élevait à 14 564 423 € HT, sans ajustement aux conditions économiques du mois M0, soit 11 % de plus que l'enveloppe financière. Le montant total des marchés de travaux attribués s'élevait quant à lui à 14 403 927 € HT.

Le responsable du service développement n'a pas été en mesure de produire une projection des calculs opérés en interne avec la direction pour décider de ne pas figer la rémunération du maître d'œuvre. Il confirme également que THM n'a pas fait application de l'article 14 du CCAP, et qu'il n'a pas envisagé de pénaliser le maître d'œuvre pour non-respect de son engagement n° 1. Il explique que l'enveloppe globale de l'opération lui permettait cet ajustement du montant des travaux et qu'en conséquence il aurait été « négocié » de maintenir la rémunération forfaitaire provisoire sans formalisation.

À la question de savoir quelle serait la position de THM si le maître d'œuvre demandait cet ajustement ultérieurement, le responsable affirme que cette hypothèse n'est pas envisageable, d'autant que le maître d'œuvre a signé en juillet 2014 un avenant n° 2 d'un montant de 16 145,93 € correspondant à la prolongation de ses missions DET (direction de l'exécution des contrats de travaux) et OPC pour mener à son terme les travaux de désamiantage en raison de la défaillance de l'entreprise AG Développement (V. ci-après), et que, s'il avait contesté la rémunération définitive, il n'aurait pas signé l'avenant.

De fait, un avenant a été négocié avec THM lors du contentieux qui a opposé l'office à AG et du lancement d'un nouveau marché de substitution avec l'entreprise C.... Il a été signé en juillet 2014, pour un montant de 16 145,93 € HT. Il précise que « la défaillance de la société AG Développement a amené l'équipe de maîtrise d'œuvre à prolonger ses missions DET et OPC pour mener à son terme les travaux de désamiantage et de pose des menuiseries PVC ».

Cet avenant décrit les modalités de calcul du supplément de rémunération induit. Il se base sur le montant du nouveau marché attribué à 1 062 232,50 € HT auquel est appliqué le taux de rémunération de 4,75 %. Les pourcentages représentant la part des missions de DET et d'OPC sont appliqués au montant obtenu.

La signature de cet avenant est irrégulière. En effet, le maître d'œuvre ne peut se prévaloir d'une actualisation du forfait de rémunération provisoire par le biais de cet avenant. On observe que les 1 062 232,50 € correspondant au montant du nouveau marché attribué correspondent à peu près à la différence entre l'enveloppe financière initiale de 13 100 000 € HT et le coût prévisionnel des travaux établi par le maître d'œuvre, 14 564 423 € HT, soit 1 464 423 € HT. Si l'incidence financière de cet avenant sur la rémunération du maître d'œuvre est faible, de l'ordre de 3 %, il apparaît que sa conclusion n'a eu pour seul motif que de « négocier » la rémunération du maître d'œuvre sans procéder aux calculs prévus à l'annexe n° 2 de l'acte d'engagement et sans la rapporter aux conditions économiques du mois M0. Pourtant, aucune négociation n'était possible en dehors du cadre fixé par l'acte d'engagement, le CCAP et les textes réglementaires.

L'argument de THM indiquant qu'un accord du maître d'œuvre sur un avenant emportait accord sur sa rémunération forfaitaire n'est d'ailleurs pas recevable. Une jurisprudence de 2014 est venue confirmer cette absence de lien (CE, 10 février 2014, N° 365828, Société Arc Ame / OPH Pas-de-Calais Habitat) : « Dans l'hypothèse où une modification de programme ou de prestations a été décidée par le maître de l'ouvrage, le droit du maître d'œuvre à l'augmentation de sa rémunération est uniquement subordonné à l'existence de prestations supplémentaires de maîtrise d'œuvre utiles à l'exécution des modifications décidées par le maître de l'ouvrage. En revanche, ce droit n'est subordonné ni à

l'intervention de l'avenant qui doit normalement être signé en application des dispositions de l'article 30 du décret n° 93-1268 du 29 décembre 1993, ni même, à défaut d'avenant, à celle d'une décision par laquelle le maître d'ouvrage donnerait son accord sur un nouveau montant de rémunération du maître d'œuvre ».

Il ne peut donc qu'être recommandé à THM de se conformer à l'avenir aux dispositions contractuelles et réglementaires prévues pour l'application à la maîtrise d'œuvre de pénalités en cas de non-respect de l'enveloppe initiale.

6.4.4 Les marchés de travaux

6.4.4.1 La passation des marchés de travaux

Les marchés de travaux ont fait l'objet de quatre consultations qui correspondent aux deux phases pour les travaux des tours et des bâtiments. Les procédures sont identiques, la plupart des documents également. Les consultations de la première phase se sont déroulées en septembre 2009 (deux lots pour les tours, six pour les bâtiments), celles de la seconde phase en mars 2011 (six lots pour les tours et six pour les bâtiments). Certains lots ont été relancés en 2013 à la suite de la résiliation de deux marchés.

Au total, 21 marchés ont été lancés initialement dans le cadre du code des marchés publics (CMP) auquel étaient alors soumis les marchés de l'office.

L'estimation des maîtres d'œuvre validée par THM pour chacun des lots avant le lancement des consultations figure en annexe 3.

Toutes les procédures ont fait l'objet d'un appel d'offres relevant des articles 33, 57 à 59 du code des marchés publics.

Ces différents marchés de travaux ne sont pas découpés en tranches, ils ne prévoient pas de variantes mais, dans certains cas, des options. Les prix sont globaux, forfaitaires et révisables.

Chacun des lots a fait l'objet d'une commission d'ouverture des plis et d'une commission d'attribution. Tous les lots ont été attribués selon deux critères : la valeur technique pour 12 points, le prix des prestations pour 8 points.

Les modalités de publicité et les délais n'appellent pas d'observation. Mais, l'examen de ces marchés conduit aux observations suivantes, communes à la plupart des lots. Plusieurs exemples sont donnés à titre d'illustration.

1°) Une rédaction succincte des rapports de présentation, des rapports d'analyse des offres, et des procès-verbaux de commissions

On constate systématiquement l'absence de mention dans le rapport de présentation et dans le rapport d'analyse des offres du montant de l'estimation de l'administration afin d'éclairer au mieux la commission lors du classement des offres. On voit mal dès lors comment ont pu être évaluées les offres éventuellement inacceptables.

Aucune explication n'est retranscrite sur le choix des combinaisons retenues par l'office lorsque que le marché comprend une offre de base et plusieurs options. C'est le cas de la phase 1 « Tours R + 18 », lot n° 5 (électricité).

Les procès-verbaux d'attribution supposés arrêter le classement des offres, ne font apparaître, la plupart du temps, que l'offre classée en premier ou les deux offres arrivées en tête du classement.

La rédaction de ces procès-verbaux ne tient pas compte des spécificités des OPH décrites précédemment, puisqu'ils concluent que « la commission attribue définitivement les prestations au candidat en tête du classement ».

Les procès-verbaux comportent souvent des oublis de retranscription (des choix non cochés sur l'indication des erreurs arithmétiques : phase 1- Tours) ou des erreurs de copier-coller (renvoi à des articles erronés du règlement de la consultation).

2°) L'intervention directe du maître d'œuvre qui se substitue au maître d'ouvrage

L'article 6 du décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993, applicable également aux opérations de réhabilitation d'ouvrage de bâtiment, définit le contenu des missions de maîtrise d'œuvre :

« L'assistance apportée au maître de l'ouvrage pour la passation du ou des contrats de travaux sur la base des études qu'il a approuvées a pour objet :

- a) De préparer la consultation des entreprises, en fonction du mode de passation et de dévolution des marchés ;
- b) De préparer, s'il y a lieu, la sélection des candidats et d'examiner les candidatures obtenues;
- c) D'analyser les offres des entreprises et, s'il y a lieu, les variantes à ces offres ;
- d) De préparer les mises au point permettant la passation du ou des contrats de travaux par le maître de l'ouvrage ».

Phase 1 – Tours : CAO du 25 novembre 2009

Sur les critères de sélection des candidats, il est mentionné que le maître d'œuvre (MO) a procédé à des demandes complémentaires au mémoire technique afin de mieux apprécier les offres des candidats.

Les correspondances sont jointes à ce rapport. Il s'agit de courriels adressés directement par le maître d'œuvre à chacun des cinq candidats du lot n° 01 (menuiseries extérieures). Ces courriels ne mentionnent pas les dispositions réglementaires autorisant à interroger les candidats.

Phase 1 – Bâtiments : CAO du 25 novembre 2009

Comme sur les tours, le maître d'œuvre, qui est différent de celui retenu pour les tours, écrit directement à certains candidats pour demander des précisions sur leurs offres. Il prend soin de préciser qu'il intervient pour le maître d'ouvrage et demande que les réponses soient adressées au service des marchés.

THM peut se voir suggérer par les maîtres d'œuvre des questions complémentaires à poser dans le cadre de la consultation mais ne peut s'exonérer d'adresser lui-même officiellement ces lettres, dont le formalisme et l'archivage doivent garantir l'égalité de traitement entre tous les candidats et la sécurisation des procédures.

3°) Des demandes complémentaires ayant des conséquences sur le classement des offres

Les articles 53-III et 35-II-3°, 35-I-1° du CMP définissent les notions d'offres inappropriées, irrégulières et inacceptables.

En principe, le candidat ne peut modifier son offre dès lors qu'il l'a déposée. Cependant, en dehors des renseignements destinés à compléter le dossier de candidature

(article 52 du CMP), la personne publique peut encore communiquer avec un ou plusieurs candidats dans plusieurs cas :

- Article 59-I du CMP : besoin de précision ou d'un complément sur l'offre (sans qu'il y ait négociation ou modification de cette offre).
- Article 59-II du CMP (mise au point) : erreur matérielle flagrante comme, par exemple, une erreur de calcul dans la décomposition du prix global et forfaitaire (DPGF).
- Article 55 du CMP : détection d'une offre anormalement basse ou d'une concurrence déloyale.

Dans les fiches techniques et méthodologiques qu'elle publie³¹, la direction des affaires juridiques du ministère des finances a précisé de surcroît en 2012 que, lorsque le pouvoir adjudicateur use de la faculté de demander des précisions ou des compléments, la demande ne doit pas être adressée à l'ensemble des candidats ayant remis une offre, mais seulement à ceux dont l'offre nécessite des précisions ou des compléments (CJUE, C-599/10, 29 mars 2012, SAG ELV Slovensko).

Si les explications fournies sont satisfaisantes, l'offre est analysée, dans le cas contraire elle est éliminée.

Comme indiqué ci-dessus, dans le cadre de la phase 1-Tours, et de la CAO du 25 novembre 2009, cinq courriels ont été adressés par le maître d'œuvre pour le lot n° 01 (menuiseries extérieures). L'objet de ces courriels est « Tours La Beaucaire – Analyse des offres ». Il est demandé aux cinq candidats, selon la même formulation, de confirmer que les prescriptions techniques minimales du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) ont bien été prises en compte dans le chiffrage pour les blocs-baies et pour les grilles d'entrée d'air. Il est demandé de répondre par « oui » ou par « non », sans envoyer de documents techniques. De même, il est demandé d'indiquer par « oui » ou par « non » les certifications de l'entreprise ou de l'entreprise à laquelle le candidat pourrait avoir recours et de produire l'attestation correspondante. Enfin, il est demandé de confirmer l'offre de prix.

Pour deux entreprises candidates des questions spécifiques ont été posées :

- Pour l'entreprise L... : « Vous avez modifié (*sic*) le quantitatif des PF 01 et des PF 03. Nous vous rappelons que le marché est global et forfaitaire ».
- Pour le candidat A... : « Votre offre de prix comporte des postes supplémentaires dans le DPGF... N'étant pas dans le cadre d'un marché négocié, seul le montant de l'acte d'engagement doit être pris en compte. De plus, nous sommes dans le cas d'un marché global et forfaitaire ».

Le règlement de la consultation précise que pour la présentation des offres : « La décomposition du prix global forfaitaire, établie en utilisant obligatoirement le cadre joint au dossier de consultation et présentée sous la forme d'un détail estimatif comprenant, pour chaque nature d'ouvrage ou chaque élément d'ouvrage, la quantité à exécuter prévue et le prix de l'unité correspondant ».

Il précise également au 5.1 :

« Les offres inappropriées, irrégulières et inacceptables sont éliminées.

Les offres sont classées par ordre décroissant. L'offre la mieux classée est retenue.

³¹ <http://www.economie.gouv.fr/daj>.

Concernant l'analyse du prix de l'offre, dans le cas où des erreurs de multiplication, d'addition ou de report seraient constatées dans le tableau de la décomposition du forfait initial de rémunération, les montants de ce tableau ne seront pas rectifiés pour le jugement de la consultation.

Toutefois, si le candidat concerné est sur le point d'être retenu, il sera invité à rectifier cette décomposition pour la mettre en harmonie avec le prix global forfaitaire stipulé dans l'acte d'engagement ; en cas de refus son offre sera éliminée comme non cohérente.

Tout rabais ou remise de toute nature qui n'est pas expressément autorisé par le présent règlement ne sera pas pris en compte. »

Nonobstant le fait que le maître d'œuvre adresse directement les demandes d'informations complémentaires aux candidats, le contenu des questions spécifiques posées aux deux candidats précités est de nature à compromettre l'égalité de traitement entre eux. L'objet même de ces questions induit que les offres présentées pourraient être irrégulières, puisque ne respectant pas les exigences formulées dans les documents de consultation. En effet, s'agissant d'un prix forfaitaire, expliqué par une décomposition du prix global et forfaitaire, la modification du quantitatif de certains postes ou l'ajout de certains postes ne peut évidemment pas constituer un cas d'erreur matérielle flagrante.

Le rapport d'analyse des offres indique pour l'entreprise L... « aucune erreur dans le DPGF » et poursuit « L'entreprise a changé les quantités ». Il précise que le candidat a compté 370 PF01 et PF03 au lieu de 368, l'entreprise a dû compter des menuiseries n'étant pas dans le programme.

De fait, la décomposition du prix global et forfaitaire à l'appui du dossier de consultation des entreprises (DCE) comporte, en italique la mention suivante : « Nota : les quantités inscrites dans la colonne Qté sont purement indicatives. L'entreprise doit les vérifier et peut compléter la colonne QEnt avec ses propres quantités. » Cette précision apparaît seulement sur ce document. Le prix étant global et forfaitaire, on comprend mal comment l'office pourra évaluer le prix global de chaque candidat si l'un d'entre eux modifie les quantités, sans porter atteinte au principe d'égalité de traitement des candidats.

Le rapport d'analyse des offres indique pour l'entreprise A... que celle-ci ne maintient pas son offre si elle ne peut négocier une plus-value. Interrogé sur l'éventualité d'une réponse du maître d'œuvre ou de THM à cette société, la responsable du service des marchés s'est contenté de répondre au nom de l'office : « THM n'a pas pu répondre car pas destinataire de la réponse ». *A minima*, l'offre de la société A... auraient dû être considérée comme irrégulière et en conséquence écartée du classement conformément aux dispositions de l'article 53-III du CMP.

Pourtant, en définitive, L... a été classé en 2^{ème} position et A... en 4^{ème} position de la combinaison retenue : Tranche ferme (TF) + tranche conditionnelle (TC) + option 1 TF.

Enfin, on comprend assez mal la motivation de la question portant sur la confirmation du respect des prescriptions techniques minimales du CCTP et de la prise en compte par le candidat de la présence d'amiante et de sa certification COFRAC.

Le rapport d'analyse des offres retrace ces échanges dans l'appréciation de la valeur technique. Si on pouvait éventuellement admettre que, compte tenu de la nature des questions, l'objectif était de détecter une offre anormalement basse, il ne pourrait être admis que le pouvoir adjudicateur, se rendant compte que certains points du dossier de consultation

n'avaient pas été suffisamment mis en relief, introduise ainsi de nouveaux éléments d'appréciation des offres.

THM a été interrogé sur les motivations de ces questions complémentaires. La réponse confirme l'absence totale de contrôle de l'office sur la procédure conduite par son maître d'œuvre : « Je ne suis pas en mesure de répondre ne connaissant pas les motivations du maître d'œuvre. Aujourd'hui, vu le différend qui nous oppose je ne pense pas pouvoir obtenir de réponses à ces questions ».

4°) L'absence de pondération des sous-critères dans l'évaluation de la valeur technique des offres

L'obligation de pondérer ou de hiérarchiser les sous-critères ne figure pas parmi les obligations réglementaires de l'acheteur public. Cependant, l'article 53-I du CMP impose aux pouvoirs adjudicateurs, pour les procédures formalisées, une pluralité de critères non discriminatoires qui seront utilisés pour choisir l'offre économiquement la plus avantageuse.

En tout état de cause, les candidats doivent pouvoir appréhender les qualités qui répondront aux attentes de l'acheteur et quel sera leur poids respectif dans le jugement de leur offre.

Phase 1 –Tours : CAO du 25 novembre 2009, phase 2 Tours, phase1 et 2 Bâtiments

Comme ci-avant s'agissant des marchés d'entretien, le critère de sélection des offres concernant la valeur technique est imprécis : les avis de publicité renvoient pour l'appréciation de la valeur technique aux règlements de consultation qui décrivent les éléments du mémoire technique qui serviront de base à l'évaluation.

Phase 1 – Bâtiments : CAO du 25 novembre 2009 – Critère du prix

Le critère de sélection des offres concernant le prix est imprécis. La seule indication figurant dans le règlement de consultation sur l'appréciation du prix est : « Les offres sont classées par ordre décroissant. L'offre la mieux classée est retenue. »

Phase 1 –Tours : CAO du 25 novembre 2009 – Critère du prix

Pour l'ensemble de la consultation, le maître d'œuvre précise sur son rapport d'analyse des offres que « le prix des prestations sera analysé en fonction du montant de l'offre, du respect du DPGF ainsi que par l'analyse des prix unitaires ou postes principaux ».

Le règlement de la consultation, article 3-B, disait : « La décomposition du prix global forfaitaire, établie en utilisant obligatoirement le cadre joint au dossier de consultation et présentée sous la forme d'un détail estimatif comprenant, pour chaque nature d'ouvrage ou chaque élément d'ouvrage, la quantité à exécuter prévue et le prix de l'unité correspondant ».

Or, comme indiqué ci-avant, le cadre vierge de cette décomposition du prix global forfaitaire précisait que les quantités mentionnées étaient purement indicatives et que l'entreprise pouvait faire figurer « ses propres quantités », alors que s'agissant d'un prix global et forfaitaire, la seule référence est le prix proposé qui inclut, sauf erreur de l'estimation du maître d'ouvrage, les quantités nécessaires à la réalisation de l'opération.

Si, au cas d'espèce, l'offre portant modification des quantités n'entraînait pas un bouleversement du montant global, cette hypothèse ne peut être écartée en matière d'analyse des risques inhérents à l'égalité de traitement des candidats et à la transparence des procédures.

Phase 1 –Tours : CAO du 25 novembre 2009 – Critère de la valeur technique

S'agissant du lot 01 (menuiseries), lors de l'examen de la valeur technique, huit éléments d'appréciation sont repris dans un tableau pour chacun des candidats avec l'analyse de la maîtrise d'œuvre. Pour autant, une seule note globale est attribuée (V. en annexe 4).

Le candidat qui a obtenu la note de 12/12 à la valeur technique, n'a fait, selon l'analyse du maître d'œuvre, aucune mention dans son mémoire technique des dispositions qu'il entendait mettre en œuvre pour réaliser les prestations de dépannage durant le parfait achèvement.

L'élément « méthodologie » qui était décrit dans le règlement de consultation comportait un volet relatif à la présence d'amiante et de plomb, un volet sur les modalités techniques de fixation des divers matériels et un volet sur les mesures de sécurité. Dans le rapport d'analyse des offres, cet élément devient « La méthodologie (notamment poste amiante) ». Les analyses correspondantes de la maîtrise d'œuvre pour tous les candidats n'ont trait qu'à cet aspect.

La comparaison de la note de valeur technique des entreprises F..., A... et L... conduit à constater que les deux premières obtiennent toutes deux la note globale de 7/12 et la troisième la note de 9/12, sans que l'on puisse identifier les éléments qui ont été déterminants. D'ailleurs, si l'on exclut de l'analyse les éléments ayant été commentés de manière identique, on s'aperçoit que les qualificatifs utilisés pour décrire les autres postes ne pouvaient aboutir au même résultat sauf à conclure qu'une hiérarchisation ou une pondération de ces éléments a été opérée sans qu'elle ne soit portée à la connaissance des candidats. Les commentaires attribués à F... se révélant plus positifs que ceux attribués à A..., la différence de notation entre F... et L... devient alors plus incertaine.

Compte tenu de la faiblesse de la note prix obtenue par l'entreprise Les Zelles, et du fait que cette entreprise ne pouvait pas obtenir la note maximale en valeur technique, une pondération ou une hiérarchisation de chacun des éléments aurait probablement remis en cause le classement des offres de ce marché. On peut ajouter que l'absence d'analyse et de classement des offres de L... et d'A..., qui auraient pu être déclarées irrégulières pour les raisons exposées précédemment, aurait probablement conduit à réévaluer l'offre de F....

L'absence d'indication sur les attentes du pouvoir adjudicateur laisse une marge d'appréciation trop importante pouvant être sanctionnée par le juge administratif (CE, 28 avril 2006, Commune de Toulouse, req. n° 280197). Le conseil d'État a d'ailleurs considéré en 2010³² que la pondération ou la hiérarchisation de sous-critères est susceptible d'exercer une influence sur la présentation des offres ainsi que sur leur sélection et que, ce faisant, ils doivent être regardés comme des critères de sélection et ainsi être pondérés ou hiérarchisés.

Au cas d'espèce, bien que la notion de sous-critères ne soit pas évoquée par le pouvoir adjudicateur, la production d'indications plus précises sur les modalités de sélection d'une offre pour sa valeur technique est à recommander. L'instruction a d'ailleurs révélé que l'office a de lui-même corrigé cette absence en procédant à partir de 2013 à la pondération des éléments entrant dans l'appréciation de la valeur technique.

5°) La possibilité d'une offre anormalement basse

Le code et les dispositions du droit communautaire ne donnent pas de définition de l'offre anormalement basse.

³² CE 18 juin 2010, Commune de Saint Pal de Mons.

Le guide des bonnes pratiques en matière de marchés publics, dans sa version de 2009, précise en son point 14 :

« Quel que soit le montant du marché, les acheteurs doivent veiller à détecter les offres anormalement basses.

Une offre peut être qualifiée d'anormalement basse, si son prix ne correspond pas à une réalité économique.

Toutefois, et quel que soit le montant du marché, l'acheteur ne peut rejeter des offres, dont le prix semble anormalement bas, sans avoir demandé, par écrit, des précisions sur la composition de l'offre et sans avoir vérifié cette composition, en tenant compte des justifications fournies. Le rejet de l'offre, au motif qu'elle est anormalement basse doit, dans tous les cas, être motivé. Seule une vraie connaissance du marché permet de se prémunir contre ce risque. Retenir une offre anormalement basse ne présente en soi aucun risque juridique. **Le risque pèse surtout sur les deniers publics, il a trait à la possible défaillance du titulaire ainsi retenu et aux coûteux avenants, auxquels l'acheteur devra consentir pour rendre possible l'exécution des prestations. »**

La direction des affaires juridiques du ministère des finances consacre une fiche technique à la problématique, et donne les éléments permettant d'identifier une offre anormalement basse, parmi lesquels figure la comparaison avec les autres offres et la comparaison avec l'estimation du pouvoir adjudicateur. Dès lors qu'une offre anormalement basse est détectée, le pouvoir a l'obligation de demander des explications et de déclencher le dispositif prévu à l'article 55 du code des marchés publics qui consiste à la « rejeter par décision motivée après avoir demandé par écrit les précisions qu'il juge utiles et vérifié les justifications fournies ». Cette fiche fournit quelques critères permettant de caractériser une offre anormalement basse.

Phase 2 –Bâtiments : CAO du 20 mai 2011

S'agissant du lot n° 1 « désamiantage - dépose des menuiseries bois », sur les cinq dossiers de candidatures, deux offres ont été déclarées irrégulières.

Grille d'analyse des offres du lot n°1 : Désamiantage/2e me Phase Bâtiments					
Candidats	Note Valeur technique (12)	Montant de l'offre	Note (8)	Total / 20	Classement des offres
AG DEVELOPPEMENT	12	939 993,00 €	8	20	1
C...	5	1 990 360,00 €	3,78	8,78	3
E...	4	1 371 939,80 €	5,48	9,48	2
(source RAO)					

La grille d'analyse de la valeur technique reprend les six points du mémoire justificatif décrits dans le règlement de la consultation, mais qui ne comportent pas de pondération. Le rapport d'analyse des offres décrit les réponses apportées par chaque candidat sur chacun des points. Aucune motivation du choix n'est renseignée. Seule une note globale attribuée est reportée sur le rapport.

L'estimation de THM pour ce lot était de 1 000 000 € HT.

Sur la valeur technique, on observe une grande disparité entre l'offre du candidat retenu et celles des deux autres candidats. AG Développement obtient la note maximale.

Sur le montant des offres, le rapport d'analyse des offres et le rapport de présentation ne font pas apparaître l'estimation de THM qui est de 6 % supérieure à l'offre d'AG. Cette

dernière représente la moitié de l'offre la plus élevée des deux autres candidats. Aucune demande d'informations complémentaires n'a été formulée par THM.

À ce stade de l'examen, et nonobstant la note obtenue sur la valeur technique, THM aurait sans doute dû s'interroger sur la possibilité d'une offre anormalement basse. Ainsi, THM n'anticipe pas le risque que le candidat retenu lui soumette des demandes d'augmentation du coût des prestations. C'est ce qui va pourtant se produire (voir ci-après).

La décomposition du prix global et forfaitaire (DPGF) jointe à l'offre de C... présente la particularité de présenter un prix unitaire identique (340 €) pour tous les items. L'offre d'AG représente la moitié de celle de C... et les deux tiers de celle d'E....

Tableau de comparaison des DPGF sur les plus grosses et les plus petites quantités :

<i>Extraits des DPGF</i>		Quantité	PU Covini	PU Ecolex	PU AG	AG/Covini	AG/Ecolex
1.2.3.2	Porte fenêtre 1vtl+1 fixe 120x250	1988	340,00 €	215,00 €	141,00 €	2/5	2/3
1.2.3.4	Porte fenêtre 1vtl+1 fixe 120x240	1940	340,00 €	203,50 €	135,00 €	2/5	2/3
1.2.3.5	Porte fenêtre Evtl+1 fixe 210x250	1226	340,00 €	302,50 €	247,00 €	5/7	4/5
1.2.3.7	Chassis basculant repère FB1-140x70	135	340,00 €	308,00 €	47,00 €	1/7	1/7
1.2.3.8	Chassis basculant repère FB2-120x70	12	340,00 €	275,00 €	47,00 €	1/7	1/6
1.2.3.9	Chassis basculant repère FB3-210x70	5	340,00 €	385,00 €	47,00 €	1/7	1/8

Nonobstant la faible différence de 6 % entre l'estimation de THM et l'offre d'AG, la disparité du montant des offres et de la qualité des mémoires techniques constituaient un faisceau d'indices suffisants qui aurait dû conduire THM à sécuriser cette procédure et à questionner ce candidat selon les préconisations de l'article 55 du CMP afin de déceler une offre anormalement basse.

6.4.4.2 La gestion des incidents sur les marchés de travaux

6.4.4.2.1 Rappels sur les résiliations

Le code des marchés publics évoque le cas de la résiliation d'un marché à l'article 12-I-10° qui prévoit que les conditions de résiliation, notamment celles prévues à l'article 47 (inexactitude des renseignements ou refus de produire certains documents) doivent être mentionnées dans les pièces constitutives du marché (acte d'engagement ou cahier des charges). Aucune autre disposition d'ordre général relative aux cas de résiliation n'y figure.

Le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de travaux (CCAG travaux) en vigueur à la date de notification des marchés évoqués ci-après prévoyait en son chapitre VI les différentes hypothèses de résiliation pour interruption des travaux qui peuvent servir de références au cahier des charges. Parmi celles-ci, figurent la résiliation du fait du représentant du pouvoir adjudicateur (46.2) notamment après ajournement ou interruption des travaux (46.2.2) et la résiliation pour faute du titulaire (46.3). L'article 48 expose les mesures coercitives qui peuvent être prises. En particulier, l'article 48.2 précise que : « Si le titulaire n'a pas déféré à la mise en demeure, la poursuite des travaux peut être ordonnée, à ses frais et risques, ou la résiliation du marché peut être décidée ».

Aucune disposition particulière ne figure dans le code des marchés publics quant à la résiliation pour cause de dépôt de bilan. Le CCAG travaux en vigueur à la date de notification des marchés prévoyait en son chapitre VI les différentes hypothèses de résiliation pour interruption des travaux qui peuvent servir de références au cahier des charges dont la résiliation pour « événements extérieurs au marché » (46.1) parmi lesquels le redressement

judiciaire et la liquidation judiciaire. L'article 46.1.2 du CCAG précisait ainsi³³ : « En cas de redressement judiciaire, le marché est résilié, si après mise en demeure de l'administrateur judiciaire, dans les conditions prévues à l'article L. 622-13 du code de commerce, ce dernier indique ne pas reprendre les obligations du titulaire. En cas de liquidation judiciaire du titulaire, le marché est résilié si, après mise en demeure du liquidateur, dans les conditions prévues à l'article L. 641-10 du code de commerce, ce dernier indique ne pas reprendre les obligations du titulaire. »

Dans une fiche technique consacrée aux résiliations, la direction des affaires juridiques du ministère des finances précise que, dans tous les cas, la décision de résiliation doit être motivée³⁴. Elle doit mentionner expressément le type de résiliation (résiliation de plein droit, résiliation pour motif d'intérêt général, résiliation pour faute du titulaire simple ou aux frais et risques) et sa date d'effet. Elle doit être signée par l'autorité qui a compétence pour passer et signer les marchés à la date à laquelle la résiliation a lieu. Elle est ensuite notifiée au titulaire, par tout moyen permettant de donner date certaine à sa réception.

6.4.4.2.2 La résiliation du marché AG Développement

La société AG Développement s'est vu attribuer le lot n° 1 du marché « désamiantage - dépose des menuiseries bois » le 1^{er} septembre 2011, dans les conditions décrites ci-avant. Un ordre de service a été notifié au titulaire du marché à la même date et prévoyait une exécution à compter du 12 septembre 2011 pour des délais d'exécution de 24 mois. L'intervention était prévue selon un calendrier contractuel établi pendant la période de préparation. Celle d'AG était initialement prévue à compter de la semaine du 9 janvier 2012.

Le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) commun à tous les lots de la consultation de la phase n° 2 des bâtiments prévoyait à l'article 10 les cas de résiliation de marché et le règlement des litiges, en renvoyant au CCAG travaux auquel il n'était pas dérogé.

Avant le commencement des prestations, le ministère du travail, de l'emploi et de la santé avait fait paraître une instruction³⁵ prévoyant la mise en place de nouvelles mesures en matière de prévention de l'exposition à l'amiante lors d'une période transitoire précédant la réforme engagée à la suite de l'examen des résultats de la campagne « META » en 2009. Des décrets étaient annoncés ainsi que plusieurs arrêtés visant à renforcer les mesures de sécurité en matière d'opération de désamiantage. L'instruction appelait les agents de l'inspection du travail à sensibiliser immédiatement les maîtres d'ouvrages à ce dispositif.

Ce sont ces nouvelles dispositions qui vont être à l'origine du différend qui va opposer AG Développement et THM. En effet, dès le début du mois de janvier 2012, cette entreprise tarde à mettre en route le chantier compte tenu des nouvelles dispositions, en arguant du fait que des nouvelles zones de test doivent être réalisées afin d'évaluer les travaux, fournitures et délais supplémentaires qui devraient faire l'objet d'un avenant. La société produit un devis de plus de 14 000 € HT pour réaliser ces tests.

Le 26 janvier 2012, THM adresse à AG une mise en demeure sur les fondements de l'article 48.1 du CCAG travaux aux fins de tout mettre en œuvre, sous quinzaine, pour se conformer aux dispositions du marché. Le 11 février 2012, un courrier de BA architecte à AG, qui fait référence à une lettre d'AG du 9 février, lui rappelle ses obligations

³³ V. également la réponse du ministère de la justice à une question écrite sur ce sujet (JOAN du 25 novembre 2014, QE n° 54169).

³⁴ Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs.

³⁵ DGT 2011/10 du 23 novembre 2011.

contractuelles, et le fait qu'elle ne pouvait méconnaître les éléments relatifs aux nouvelles réglementations en cours planifiées depuis 2009. Le 22 février 2012 un procès-verbal d'huissier est dressé en présence de THM, du maître d'œuvre et de la société AG. La société reconnaît son absence du chantier en raison des préconisations de l'instruction de la direction générale du travail qui remettent en cause l'aspect financier, technique et le planning du contrat. Est précisé que l'inspection du travail demande un troisième test.

À cette date, l'office aurait pu notifier une résiliation simple pour faute du titulaire qui n'aurait eu droit à aucune indemnisation.

Mais, fin mars 2012, THM, après avoir consulté un premier avocat, décide d'opter pour la négociation d'un avenant. S'ensuit une période d'organisation de tests, d'annulations, de modifications, de tergiversations qui aboutissent le 29 juin 2012 à l'envoi par AG Développement d'un courrier sollicitant la résiliation du marché au motif de sujétions imprévues bouleversant l'économie initiale du marché sur la base de l'article 46-3 g du CCAG travaux. THM ne semble pas avoir refusé de façon expresse la demande de résiliation d'AG en réfutant ses arguments.

Le 1^{er} août 2012, THM prend acte du refus d'exécution du marché et met en demeure AG « une dernière fois » d'exécuter le marché. Le 6 septembre 2012, THM convoque AG à une constatation contradictoire des travaux réalisés et restant à réaliser le 18 septembre 2012, cette dernière société n'ayant pas déféré à la mise en demeure du 1^{er} août 2012.

Le 22 octobre 2012, THM notifie à AG Développement la décision de résiliation du marché aux frais et risques de cette dernière.

Le 18 mars 2013, THM notifiât à AG l'attribution d'un marché de substitution à l'entreprise C..., qui était l'entreprise la moins bien classée à l'origine (V. ci-avant). Le 9 avril 2014, les avocats d'AG demandent le versement d'une indemnisation pour préjudice subi.

Le 7 juillet 2014, l'entreprise AG notifie à THM un mémoire en réclamation sur le fondement de l'article 50.1 du CCAG travaux (2009). Le 15 septembre 2014, le tribunal administratif de Toulon notifie à THM la requête déposée par AG Développement.

Outre le fait que l'offre d'AG aurait sans doute dû être écartée, la description qui précède démontre une incapacité de THM à gérer ce type d'incident au mieux de ses intérêts.

6.4.4.2.3 La résiliation du marché ELECTRIS à la suite de son dépôt de bilan

Dans le cadre de la 2^{ème} phase des travaux relatifs aux tours R+18, une consultation de sept lots a été engagée et l'ensemble des lots a été attribué le 1^{er} septembre 2011. Le lot n° 5 relatif aux prestations d'électricité et de courants faibles et forts a été attribué à l'entreprise Electris Réalisations. Le délai d'exécution de la prestation était de 20 mois.

L'article 10 du CCAP du marché précise bien que les dispositions prévues aux articles 46 à 48 du CCAG sont applicables. Il n'est pas dérogé à ces dispositions. Il prévoit, au C, que dans le cas d'une résiliation suite à l'incapacité civile du titulaire (article 46.1.2 du CCAG travaux) les prestations sont réglées sans abattement.

Les services de THM ont eu beaucoup de difficultés à regrouper et produire des informations précises et les documents correspondant au dépôt de bilan de cette société et à la gestion de cet événement par THM. Ces services ne semblent pas avoir une connaissance exacte des modalités et de la répartition des tâches dans la gestion de ce type d'incident.

Les faits suivants ont pu être reconstitués.

Par jugement du 25 mars 2013, le tribunal de commerce de Toulon a prononcé l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire de la SARL Electris Réalisations. La date de cessation de paiement est fixée au 22 mars 2013. Me Huertas est désigné administrateur et la SCP BR mandataire judiciaire.

L'instruction a tenté de déterminer quand THM a eu connaissance des difficultés de l'entreprise et quelles mesures ont été prises en conséquence.

Le responsable du service développement a indiqué avoir eu connaissance des absences de la société Electris sur les chantiers et des retards dans l'exécution des prestations en découlant. Il produit deux comptes rendus de réunions de chantier des 6 novembre 2012 et 12 mars 2013 ainsi que deux mises en demeure de rattraper les retards constatés qui sont adressées à la société par le maître d'œuvre les 15 novembre 2012 et 1^{er} mars 2013 et qui mentionnent l'application des pénalités prévues au CCAP et à l'article 20 du CCAG travaux.

De son côté, le service des marchés apprend par courrier du 11 mars 2013 de la société Electris, que cette dernière n'est pas en mesure de produire les attestations fiscales et sociales qui doivent être produites pour l'attribution d'un marché 11049 relatif à la construction Picon.

Le 16 avril 2013, Me Huertas notifie à THM la résiliation du contrat 11014/AO en application des dispositions de l'article L. 622-23 du code de commerce et enjoint THM de produire le cas échéant ses créances.

Par jugement du 25 avril 2013, le tribunal de commerce de Toulon prononce la liquidation judiciaire et désigne comme liquidateur la SCP BR associés.

De 2009 à 2013, Electris s'est vu attribuer cinq marchés pour un montant total de 2 741 526,90 € HT.

Le responsable du service développement avait indiqué lors d'un entretien du 3 novembre 2014, qu'un constat de la réalisation des travaux avait été effectué sous contrôle d'huissier. Il ne produit que des états d'avancement des travaux mis à jour les 16 mai 2013 et 16 avril 2013 mais qui font apparaître les réalisations opérées par une autre entreprise, la société DANELEC. Il ne s'agit pas, apparemment du décompte de liquidation.

Interrogé sur l'existence de créances que THM pourraient détenir à l'encontre d'Electris, ce dernier indique qu'il n'en existe pas, aucune avance n'ayant été versée.

Au cours de l'instruction, il avait pu être constaté que le solde d'une avance versée à Electris sur ce marché demeurerait dans les écritures de l'office, bien que la société ait précisé dans l'acte d'engagement qu'elle refusait de percevoir l'avance prévue au 5.2 du CCAP.

La responsable du service financier reconnaît que l'avance n'a pas été remboursée en totalité et qu'elle n'a effectué aucune démarche auprès du liquidateur.

Le 24 mai 2013, un nouveau marché pour la construction Picon est notifié à la société COFASUD pour un montant de 73 356 € HT (selon une procédure adaptée). Le 10 juin 2013, un nouveau marché pour la restructuration Mûrier est notifié à COFASUD pour un montant de 37 660,55 € HT (procédure adaptée). Le 11 septembre 2013, un nouveau marché la réhabilitation de la Beaucaire est notifié à la société DANELEC pour un montant de 754 542,30 € HT (sur appel d'offres).

On constate une nouvelle fois que le maître d'œuvre se substitue au maître d'ouvrage et notifie directement les mises en demeure à l'entrepreneur.

Nonobstant les préconisations de l'article 46-1-1° et 2° du CMP, THM n'assume pas son obligation de vigilance en cours d'exécution de contrat sur la régularité de la situation sociale du titulaire du marché et sur le respect des règles applicables en matière de lutte contre

le travail dissimulé et ne contrôle pas tous les six mois que les entreprises ont produit les documents prescrits. La responsable du service des marchés précise même que « ce contrôle n'est pas systématique, faute de temps... le service ne réalise que des contrôles ponctuels au hasard des chantiers ».

La gestion de ce type d'événement souffre donc, là-encore, d'un manque de coordination entre les différents services de THM. Les conséquences sont importantes tant sur la cohérence de la gestion administrative de l'établissement, que sur la prévention des risques juridiques et financiers.

Aucune extrapolation ne semble avoir été opérée sur les autres dossiers de la société Electris à l'annonce des incidents intervenus sur le marché de La Beaucaire. Chaque dossier est traité de manière isolée et aucun rapprochement ne semble être effectué par le service des marchés avec les autres procédures en cours. Les procédures de substitution seront dès lors relancées à la demande des services techniques, sans assurance que la procédure a été clôturée dans la forme et le fond requis par la réglementation.

Cet exemple révèle également les lacunes de l'office en matière de suivi de l'exécution de ses marchés. Une facture de l'entreprise Electris, correspondant à l'avance forfaitaire, refusée dans l'acte d'engagement, vérifiée et visée par le service développement qui donne approbation du service fait, a ainsi pu être payée par le service financier sans qu'aucune alerte et qu'aucun contrôle n'aient été déclenchés, chacun de ces services étant supposés avoir *a minima* les informations requises en sa possession. Le service financier ne remplit donc pas les obligations qui lui incombent désormais suite au passage en comptabilité privée, en matière de visa des dépenses et de déclaration des créances auprès du liquidateur dans l'hypothèse d'une procédure collective.

Aucun décompte de liquidation (prévu à l'article 47.2 du CCAG travaux) n'ayant pu être produit au cours de l'instruction, il n'a pas été possible de déterminer si l'office avait décompté l'intégralité des pénalités dues par l'entreprise. Aucune déclaration de créances n'ayant été déposée auprès du liquidateur, on imagine assez mal que THM ait pu procéder à cet inventaire. Cette omission fait d'ailleurs perdre toute possibilité à l'office d'être désintéressé même partiellement.

6.5 Les intérêts moratoires et les délais de paiement

6.5.1 Les délais de paiement

Entre 2007 et 2011, les OPH étaient soumis au code des marchés publics (CMP) : les délais légaux de paiement étaient réglementés par l'article 98 du CMP. Les délais de paiement pour les marchés passés en application de cet article sont de 30 jours depuis juillet 2010. Ce délai devrait s'appliquer aux marchés passés volontairement en application du CMP.

Pour les marchés soumis à l'ordonnance de 2005 et à son décret d'application, aucune obligation de se soumettre à un délai de paiement n'avait été initialement prévue. Les termes de chaque contrat devaient définir les modalités de paiement et le taux des intérêts moratoires. Cependant, la transposition de la directive 2011/7/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant la lutte contre les retards de paiement dans les transactions commerciales par le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique, entré en vigueur en mai 2013, a étendu le délai maximum de 30 jours à l'ensemble des contrats de la commande publique, notamment ceux passés par les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance de 2005 précitée, dont THM.

D'ailleurs, le fait que l'office ait opté pour les « règles applicables aux entreprises de commerce » et puisse passer des marchés privés ne change rien à ses obligations en la matière. En effet, l'article L. 111-3-1 du CCH prévoit que : « Le délai de paiement convenu pour le règlement des acomptes mensuels et du solde des marchés privés mentionnés au premier alinéa du présent article ne peut dépasser le délai prévu au neuvième alinéa du I de l'article L. 441-6 du code de commerce. Ce délai ne s'applique pas à l'acompte à la commande, qui est payé selon les modalités prévues au marché ». Or, l'article L. 441-6 du code de commerce comprend, depuis 2000, des dispositions contraignantes : « Les conditions de règlement doivent obligatoirement préciser les modalités de calcul et les conditions dans lesquelles des pénalités sont appliquées dans le cas où les sommes dues sont versées après la date de paiement figurant sur la facture, lorsque le versement intervient au-delà du délai fixé par les conditions générales de vente. (...) Le délai convenu entre les parties pour régler les sommes dues ne peut dépasser quarante-cinq jours fin de mois ou soixante jours à compter de la date d'émission de la facture. »

Il a été demandé à THM de décrire la chaîne de paiement. Ont été produits des manuels d'utilisateur du logiciel PREM'Habitat pour les modules « Bons de commande » et « Factures » et une note de procédure « Bons de commande » qui ne concerne, elle aussi, que la commande de fournitures, matériel ou prestations. Le manuel relatif aux factures concerne l'ensemble des dépenses, à l'exception des opérations d'investissement immobilier qui sont traitées dans une procédure dédiée.

Il existe donc un guide de procédure pour les bons de commande, un autre pour les bons de travaux, un autre pour les contrats.

Dans le guide de procédure « traitement des factures », à la rubrique identification des risques (ri_thm_fact_60), il est indiqué que la supervision des délais de paiement est effectuée par le contrôle financier au moyen d'un tableau de bord et que c'est lui qui déclenche la liquidation des intérêts moratoires. Le service de la comptabilité méconnaît cette procédure, n'identifie pas vraiment qui tient le rôle de contrôle financier, admet l'existence de tableaux de bord mais reconnaît ne pas les utiliser car chaque « blocs de gestion » (ils sont au nombre de quatre : un pour l'investissement, un pour tous les contrats d'entretien et deux pour l'entretien du patrimoine est et ouest) suit ses factures et veille au respect des délais.

Ainsi, à l'inverse des préconisations du guide, ce n'est pas le service comptable qui déclenche la liquidation des intérêts moratoires mais le responsable technique du bloc de gestion.

Les délais moyens de paiement de THM en jours auraient été les suivants :

	2009	2010	2011	2012	2013
Délais de paiement	23	23	25	27	24

(source: OPH THM)

	2009	2010	2011	2012	2013
nombre de factures payées	15 922	16 744	15 100	15 750	14 466
% de factures réglées dans les délais	97,40%	87,04%	96%	98,40%	98,90%

(source: OPH THM)

Compte tenu des chiffres avancés par THM, le délai moyen de paiement serait bien en deçà des normes. Certaines incertitudes pèsent cependant sur la qualité des ratios produits. Les tableaux produits et les explications données appellent en effet plusieurs commentaires.

La méthodologie utilisée pour produire ces chiffres diffère d'une année à l'autre. Avant 2011, le délai légal de paiement incluait le délai accordé au comptable public pour

régler les factures. Ce dernier aurait été de cinq jours pour le receveur. Les délais apparaissant sur les tableaux 2009 et 2010 concernent, ainsi, les délais de mandatement.

Les tableaux ne mentionnent que les factures émises sur un mois donné d'une année N et ayant fait l'objet d'un paiement dans la même année. Sont donc exclues de l'élaboration des ratios, selon le service informatique, des factures émises en année N et dont le paiement est intervenu en année N+1. Or, il s'avère que :

- pour 2013, 693 factures ont été reçues en 2013 et payées en 2014, ce qui fait baisser de 5 % le pourcentage des factures payées dans les délais ;
- pour 2012, 463 factures ont été reçues en 2012 et payées en 2013, ce qui fait baisser de 3 % le pourcentage des factures payées dans les délais ;
- pour 2011, 492 factures ont été reçues en 2011 et payées en 2012, ce qui fait baisser de 3 % le pourcentage des factures payées dans les délais.

L'office n'a pas produit de données pour des factures émises en années N et payées au-delà de l'année N+1.

Un délai « de tolérance » de deux jours est appliqué pour tenir compte, selon l'office, des délais bancaires. Cette pratique n'est pas fondée dans la mesure où le délai légal de paiement s'apprécie à la date où l'ordre de virement est donné et non à la date du crédit sur le compte du bénéficiaire.

Les explications produites par le service informatique, la responsable actuelle du service financier et son prédécesseur laissent également planer un doute sur la maîtrise de la saisie et de l'actualisation du délai légal de paiement applicable à une facture donnée, puisque le paramétrage est appliqué sur le tiers. L'office reconnaît que la base a pu être mal paramétrée. En outre, un même tiers peut s'être vu attribuer plusieurs marchés sur plusieurs années, sans pour autant que la date du délai de paiement soit la même.

6.5.2 Les intérêts moratoires

L'article 98 du code des marchés publics dispose que le dépassement du délai ouvre de plein droit le bénéfice des intérêts moratoires. L'article 7 du décret du 29 mars 2013 précité précise que : « Lorsque les sommes dues en principal ne sont pas mises en paiement à l'échéance prévue au contrat ou à l'expiration du délai de paiement, le créancier a droit, sans qu'il ait à les demander, au versement des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement prévus aux articles 39 et 40 de la loi du 28 janvier 2013³⁶ susvisée ».

L'instruction a permis d'établir que les intérêts moratoires ne sont versés que lorsqu'ils sont demandés. En fait, on peut même dire « étaient versés ». En effet, depuis que THM a opté pour la comptabilité commerciale, on constate la disparition totale de la liquidation des intérêts moratoires :

	2009	2010	2011	2012	2013
Intérêts moratoires versés	1 781,21 €	1 610,19 €	6,33 €	- €	- €

(source: OPH THM)

³⁶ Loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

La responsable du service de la comptabilité de THM admet que, à compter de cette date, en l'absence de demande du comptable public et en l'absence de demande des bénéficiaires potentiels, aucun intérêt moratoire n'est plus décompté, ni payé.

La chambre rappelle que THM doit se conformer aux dispositions du décret de 2013 précité et procéder à la liquidation et au paiement d'intérêts moratoires dès lors qu'un retard de paiement est constaté.

Annexe 1 relative à l'attribution de logements à deux agents de l'office

- M. R... :

Chronologie de la demande :

Date de demande logement social	13/01/2011
Date de la commission d'examen de la demande	16/10/2013
Date de la commission d'attribution de logement	26/11/2013
Date d'entrée dans le logement	08/01/2014

Type de logement et surface :

Logement occupé	T4
Surface habitable	78 mètres carrés

Revenu fiscal de référence (2011) /composition du foyer/plafond de ressources (2013) :

Composition du foyer	4 personnes
Revenu fiscal de référence	37 725,00 euros
Plafond de ressources (PALULOS)	31 853,00 euros
Total ressources mensuelles	3 189,00 euros
Dépassement du plafond de ressources (RFR×100÷PLAFOND)	118,43 %

- Mme B... :

Chronologie de la demande:

Date de demande logement social	01/06/2010
Date de la commission d'examen de la demande	23/08/2010
Date de la commission d'attribution de logement	23/11/2011
Date d'entrée dans le logement	01/02/2012

Type de logement et surface :

Logement occupé	T3
Surface habitable	72,95 mètres carrés

Revenu fiscal de référence (2009)/composition du foyer/plafond de ressources (année 2011):

Composition du foyer	1 personne
Revenu fiscal de référence	34 629 euros
Plafond de ressources (PLUS)	19 925 euros
Total ressources mensuelles	2 594,94 euros
Dépassement du plafond de ressources (RFR×100÷PLAFOND)	173,79 %

Annexe 2 relative aux marchés examinés lors du contrôle

2.1 : liste des marchés & avenants examinés : Réhabilitation de la Beaucaire

TOURS – R + 18 - Marchés communs aux 2 phases								BATIMENTS R + 4 - Marchés communs aux 2 phases							
MARCHE	OBJET	LOT	TITULAIRES	MONTANT HT	DATE NOTIFICATION	AVENANTS HT	TYPE PROCEDURE	MARCHE	OBJET	LOT	TITULAIRES	MONTANT HT	DATE NOTIFICATION	AVENANTS HT	TYPE PROCEDURE
9002	Maîtrise d'œuvre (Phases 1 & 2)		GroupeMENT BETEREM – BOILLAT – FOGLIA – HUBERT – ARNAL	515 270,00	09/06/2009	21 588,47	Appel d'offres	9001	Maîtrise d'œuvre (Phases 1 & 2)		GroupeMENT BA ARCHITECTURE – SANTELLI – BERIM	622 250,00	09/06/2009	16 145,93	Appel d'offres
9004	CSPS (Phases 1 & 2)		DIAGNOSTIC ET SECURITE	7 580,00	26/06/2009		Appel d'offres	9003	CSPS (Phases 1 & 2)		DIAGNOSTIC ET SECURITE	8 530,00	26/06/2009		Appel d'offres
9043	Contrôleur technique (Phases 1 & 2)		APAVE	14 880,00	03/08/2009		MAPA	9042	Contrôleur technique (Phases 1 & 2)		VERITAS	16 100,00	04/08/2009		MAPA

TOURS – R + 18-TRAVAUX PHASE 1								BATIMENTS R + 4 - TRAVAUX PHASE 1							
MARCHE	OBJET	LOT	TITULAIRES	MONTANT HT	DATE NOTIFICATION	AVENANTS HT	TYPE PROCEDURE	MARCHE	OBJET	LOT	TITULAIRES	MONTANT HT	DATE NOTIFICATION	AVENANTS HT	TYPE PROCEDURE
9005	Menuiseries extérieures en PVC avec volets	1	LES ZELLES	1 127 012,96	19/03/2010		Appel d'offres	9006	Etanchéité, désenfumage	1	SAPE	865 233,70	19/03/2010		Appel d'offres
								9007	Ventilation mécanique	2	CLINIQUE DU CHAUFFE EAU	126 565,00	19/03/2010		Appel d'offres
								9008	Rénovation surpresseur	3	CLINIQUE DU CHAUFFE EAU	18 831,00	19/03/2010		Appel d'offres
								9009	Electricité, courants forts et faibles	4	DANELEC	613 852,00	19/03/2010		Appel d'offres
								9010	Serrurerie	5	VAR INDUSTRIE	747 728,40	19/03/2010		Appel d'offres
								9011	Revêtements de sols des parties communes	6	BATIMENT VAROIS	1 114 909,00	19/03/2010	-16 998,00	Appel d'offres

TOURS – R + 18 -TRAVAUX PHASE 2								BATIMENTS R + 4 -TRAVAUX PHASE 2							
MARCHE	OBJET	LOT	TITULAIRES	MONTANT HT	DATE NOTIFICATION	AVENANTS HT	TYPE PROCEDURE	MARCHE	OBJET	LOT	TITULAIRES	MONTANT HT	DATE NOTIFICATION	AVENANTS HT	TYPE PROCEDURE
11010	Plomberie, chauffage, ventilation	1	CLINIQUE DU CHAUFFE EAU	1 025 218,00	01/09/2011	50 773,27	Appel d'offres	11004	Désamiantage (marché résilié aucune prestation réalisée par la société)	1	AG DEVELOPPEMENT	939 993,00	01/09/2011		Appel d'offres
11011	Peinture, cloisons, doublages, faux plafond	2	ATB VESTA	890 790,00	01/09/2011	15 420,00	Appel d'offres	PM							
11012	Faïences, sols souples, carrelages	3	LES BATIMENTS VAROIS	297 333,00	01/09/2011		Appel d'offres	11005	Menuiseries extérieures	2	LES ZELLES	2 712 391,31	01/09/2011		Appel d'offres
11013	Démolition, gros œuvre, escaliers métalliques, serrurerie	4	GroupeMENT BERLIOZ/VAR INDUSTRIE	1 691 654,00a	01/09/2011	24 809,65	Appel d'offres	11006	Maçonnerie, étanchéité, désenfumage	3	SAPE	337 120,00	01/09/2011		Appel d'offres
11014	Electricité, courants forts et faibles	5	ELECTRIS REALISATIONS	1 514 740,00	01/09/2011		Appel d'offres	11007	Ventilation mécanique	4	PROVENCE CHEMINEE	778 305,00	01/09/2011	11 217,00	Appel d'offres
11015	Menuiseries intérieures	6	MENUISERIE 2000	342 943,00	01/09/2011		Appel d'offres	11008	Chauffage	5	SELMAC EXPLOITATION	1 385 873,15	01/09/2011	12 607,40	Appel d'offres
11016	Ascenseurs	7	THYSSENKRUPP	1 246 914,00	01/09/2011	8 550,00	Appel d'offres	11009	Electricité, courants forts et faibles	6	GroupeMENT DANELEC/3S SATELLITE/S3E	4 763 126,00	01/09/2011		Appel d'offres
13093	Electricité, courants forts et faibles (suite dépôt de bilan ELECTRIS)	5	DANELEC	754 542,30	11/09/2013		Appel d'offres	13031	Désamiantage (suite résiliation AG DEVELOPPEMENT)	1	COVINI	1 062 232,00	08/03/2013		Appel d'offres

2.1 : liste des marchés & avenants examinés : Entretien et réparation 2014

N° de marché	Objet	Lot	Titulaire	Montant maxi
	Maçonnerie Carrelage Est & ouest	01	<i>Sans suite</i>	
14014	Electricité secteur ouest	02	Société COFASUD	150 000HT
14015	Electricité secteur est	02	Société COFASUD	150 000HT
14016	Courant faible ouest	03	Société COFASUD	150 000HT
14017	Courant faible est	03	Société COFASUD	100 000HT
14018	Plomberie Ouest	04	Sté plomberie du Littoral	250 000HT
14019	Plomberie est	04	Sté plomberie du Littoral	250 000HT
14020	Menuiseries bois	05	Sté Coupat	200 000HT
14021	Menuiseries bois	05	Sté Coupat	150 000HT
14022	Menuiserie PVC	06	Sté MGB 83	250 000HT
14023	Menuiserie PVC	06	Sté MGB 83	240 000HT
14024	Peinture- Vitrerie- Revêtements sols Ouest	07	Sté BPVR	300 000HT
14025	Peinture- Vitrerie- Revêtements sols Est	07	Sté BPVR	300 000HT
14026	Ferronnerie Ouest	08	Sté JEM	150 000HT

N° de marché	Objet	Lot	Titulaire	Montant maxi
14027	Ferronnerie est	08	MGB83	150 000HT
14028	Serrurerie ouest	09	Absolute serrurerie	90 000HT
14029	Serrurerie est	09	Absolute serrurerie	90 000HT
14030	Etanchéité ouest	10	Gpt Alpha services Var Alpes	150 000HT
14031	Etanchéité est	10	Gpt Alpha services Var Alpes	150 000HT
14032	Eclairage public	11	Sté Beranger	150 000HT
14033	Eclairage public	11	Sté Beranger	150 000HT
14034	voirie ouest	12	Sté Colas	200 000HT
14035	Voirie est	12	Sté Eiffage	200 000HT
	Espace verts ouest et Est	13	Sans suite	600 000HT

2.3 : liste des marchés & avenants examinés : Réhabilitation du groupe Rodeilhac

13087	Maîtrise d'œuvre		Gpt Foglia-Billerot-Slh ingenierie	438 375HT
-------	------------------	--	------------------------------------	-----------

Annexe 3 relative à l'évaluation du coût de la réhabilitation de La Beaucaire

Réhabilitation de La Beaucaire			
Coût prévisionnel initial des travaux par lot, proposé par MO et validé par THM avant lancement des consultations			
Phase 1-Bâtiments	€HT	Phase 2-Bâtiments	€HT
Lot n°1 Etanchéité/desenfumage	957 952,00 €	Lot n°1 Désamiantage	1 000 000,00 €
Lot n°2 VMC	107 500,00 €	Lot n°2 menuiseries extérieures	2 800 000,00 €
Lot n°3 Renovation surpresseur	15 000,00 €	Lot n°3 Maçonnerie, Etanchéité desenfumage	310 000,00 €
Lot n°4 Electricité	493 405,00 €	Lot n°4 VMC	750 000,00 €
Lot n°5 Serrurerie	733 720,00 €	Lot n°5 Chauffage	1 431 052,00 €
Lot n°6 revêtement sols	1 180 469,00 €	Lot n°6 Electricité	4 785 325,00 €
Total	3 488 046,00 €	Total	11 076 377,00 €
Phase 1-Tours	€HT	Phase 2-Tours	€HT
Lot n°1 Menuiseries extérieures	1 130 405,00 €	Lot n°1 Plomberie	1 100 000,00 €
Lot n°2 Travaux sur surpresseurs		Lot n°2 Peinture, cloisons, faux plafonds	930 750,00 €
Total	1 130 405,00 €	Lot n°3 Faïences, sols souples, carrelages	312 500,00 €
		Lot n°4 démolition, gros œuvre,escaliers mécaniques, serrurerie	1 704 200,00 €
		Lot n°5 Electricité	1 662 997,00 €
		Lot n°6 menuiseries intérieures	370 000,00 €
		Lot n°7 Ascenseurs	1 270 000,00 €
		Total	7 350 447,00 €
			18 426 824,00 €
	4 618 451,00 €		
Pm: enveloppe financière:	5 509 000,00 €		22 591 001,00 €

Annexe 4 relative à l'analyse des offres et à leur notation
Réhabilitation de La Beaucaire

Phase 1 Tours
Lot 01 – Menuiseries extérieures

	F...		A...		L...	
Les moyens humains et matériels	Nb de personnes et moyens annoncés cohérent avec le chantier	+	Nb de personnes et moyens annoncés cohérent avec le chantier	+	Nb de personnes et moyens annoncés cohérent avec le chantier	+
L'installation de chantier	Installation de chantier décrite sommairement	- +	Installation de chantier non décrite	-	Installation de chantier non décrite	-
Le planning	Planning trop grand notamment la tranche ferme....	- +	Planning supérieur avec ce qui est demandé	-	Planning cohérent avec la demande	+ +
Le contrôle de qualité	L'entreprise a des procédures de contrôle qualité de l'ouvrage	+	L'entreprise a des procédures de contrôle qualité de l'ouvrage	+	L'entreprise a des procédures de contrôle qualité de l'ouvrage	+
Les difficultés d'exécution	L'entreprise n'a pas pris en compte le désamiantage comme difficulté majeure de la prestation	-	L'entreprise n'a pas pris en compte le désamiantage comme difficulté majeure de la prestation	-	L'entreprise n'a pas pris en compte le désamiantage comme difficulté majeure de la prestation	-
La méthodologie (notamment poste amiante)	L'entreprise n'a pas pris en compte de manière sérieuse l'aspect amiante laissant présager des difficultés de délais + contradictions	- +	L'entreprise n'a pas pris en compte du tout l'aspect amiante	-	L'entreprise n'a pas pris en compte du tout l'aspect amiante....	-
La relation avec les occupants	L'entreprise a décrit de manière correcte la relation avec le locataire	+	L'entreprise a décrit de manière correcte la relation avec le locataire	+	L'entreprise décrit de manière précise et correcte la relation avec le locataire	+ +
Les dépannages et le parfait achèvement	L'entreprise annonce un service spécifique de dépannage et de parfait achèvement.	+	L'entreprise annonce un service spécifique de dépannage et de parfait achèvement.	+	L'entreprise annonce un service spécifique de dépannage et de parfait achèvement.	+
		7/12		7/12		9/12

TF+TC+Option 1TF

Entreprises	note technique /12	note prix	total note	classement
H...	5	7,02	12,02	5
L...	12	5,94	17,94	1
F...	7	8,00	15,00	3
L...	9	7,75	16,75	2
A...	7	7,77	14,77	4



Le Président

Marseille, le 18 AOUT 2015

Référence à rappeler : Greffe/BM/VB n° 2101
Recommandée AR n° 20 096 727 52673

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de l'Office public de l'habitat de Toulon à partir de l'exercice 2009.

Il vous appartient de communiquer ce rapport au conseil d'administration de l'office. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à débat.

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations sera porté à la connaissance du conseil d'administration.

Après cette date, ce document deviendra communicable et sera mis en ligne sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr).

Je vous précise qu'en application des articles R. 241-20 et R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est transmise au maire de Toulon, ainsi qu'au préfet et au directeur départemental des finances publiques du département du Var.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Louis VALLERNAUD

Monsieur Robert CAVANNA
Président du conseil d'administration de
l'Office public de l'habitat Toulon méditerranée
Toulon habitat Méditerranée « Le Saint-Mathieu »
Avenue Franklin Roosevelt – Boîte postale 1309
83076 TOULON Cedex