

**Mission
Interministérielle
d'Inspection du
Logement Social**

Milos

Rapport public

2005



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'EMPLOI,
DE LA COHÉSION SOCIALE
ET DU LOGEMENT

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE

Conformément à l'article 8 du décret n°93-236 du 22 février 1993 portant création de la Mission Interministérielle d'Inspection du Logement Social, le comité directeur de la Miilos a approuvé le présent rapport lors de sa séance du 7 juillet 2006.

RAPPORT PUBLIC

ANNÉE 2005

SOMMAIRE

PRÉAMBULE	5
1 ACTIVITÉ DE CONTRÔLE	7
1.1 LES CONTRÔLES EFFECTUÉS PAR LA MIILOS EN 2005	7
1.2 LA RÉPARTITION DES CONTRÔLES	8
1.3 L'ÉVOLUTION DES MÉTHODES DE CONTRÔLE	10
1.4 LES SUITES	11
2 MOYENS MIS EN ŒUVRE	13
2.1 LES EFFECTIFS	13
2.2 LES VÉRIFICATEURS	13
2.3 FORMATION PROFESSIONNELLE	14
3 APPRÉCIATION GLOBALE DES ORGANISMES CONTRÔLÉS.....	15
3.1 POINTS FORTS	15
3.2 POINTS FAIBLES	16
3.3 ANOMALIES	17
4 DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE NOUVELLE.....	19
4.1 RYTHME DE DÉVELOPPEMENT ET TAILLE DES ORGANISMES	20
4.2 RYTHME DE CONSTRUCTION ET SITUATION FINANCIÈRE	22
4.3 STRATÉGIE TERRITORIALE ET CONTEXTE LOCAL	24
4.4 LES CONTRAINTES TECHNIQUES	25
4.5 CONCLUSION	26
5 GOUVERNANCE ET MODALITÉS DE COOPÉRATION ENTRE ORGANISMES.....	29
5.1 « GROUPES » ET FORMES DE COOPÉRATION : DES ÉVOLUTIONS FORTES	29
5.2 LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES	30
6 COMPTABILITÉ ET SITUATION FINANCIÈRE.....	33
6.1 LA TENUE DE LA COMPTABILITÉ	33
6.2 LA SITUATION FINANCIÈRE	36
6.3 LES ORGANISMES EN PROCÉDURE DE REDRESSEMENT CGLLS	38
7 POLITIQUE SOCIALE.....	39
7.1 ATTRIBUTION DE LOGEMENTS.....	39
7.2 FIXATION DES LOYERS ET DES CHARGES	42
7.3 SERVICE RENDU AUX LOCATAIRES.....	43
8 PATRIMOINE.....	47
8.1 LES PLANS STRATÉGIQUES DE PATRIMOINE.....	47
8.2 LES GRANDS PROJETS DE VILLE ET LES OPÉRATIONS DE RENOUVELLEMENT URBAIN	49
8.3 LA PASSATION DES MARCHÉS.....	51
9 ANNEXES	53
9.1 ORGANISMES AYANT FAIT L'OBJET D'UN RAPPORT DÉFINITIF EN 2005 (PAR RÉGION).....	53
9.2 POLITIQUE SOCIALE (RATIOS DE RÉFÉRENCE UTILISÉS DANS LES CONTRÔLES MIILOS)	58
9.3 MÉTHODOLOGIE DES CONTRÔLES ORIENTÉS VERS L'OFFRE NOUVELLE (CHAPITRE 4).....	62
9.4 LEXIQUE	63

PRÉAMBULE

L'entrée en vigueur de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), effective en 2006, génère pour l'ensemble de l'administration de nouvelles exigences d'efficacité et de transparence.

La production du rapport annuel de la Miilos s'inscrit dans cette logique et constitue une occasion privilégiée de rendre compte de notre action et de nos pistes de réflexion pour l'avenir.

Avec 188 rapports - couvrant près de 20 % du parc social - établis par 71 vérificateurs, la production de la Miilos a été soutenue en 2005. Le délai médian entre l'ouverture des contrôles et la production du rapport définitif s'est établi à 8,3 mois.

Sur un plan qualitatif, l'élévation du niveau des personnels s'est accompagnée d'une modernisation des méthodes de contrôle. Le contexte de la LOLF, là encore, a conduit la plupart des corps de contrôle à constituer des cadres de référence, en s'appuyant sur les apports méthodologiques de l'audit et à rééquilibrer les parts respectives du contrôle de régularité et de l'évaluation. Sans négliger le contrôle réglementaire qui est le socle de son métier, la Miilos a, de son côté, mieux assumé le rôle que lui assigne le code de la construction et de l'habitation, lequel prévoit qu'elle «*peut (...) procéder à une évaluation d'ensemble de l'activité consacrée à (la) mission (de construction et de gestion du logement social)*».

Cette démarche a trouvé un domaine privilégié d'application dans la campagne de contrôles thématiques lancés en 2005 sur le développement de l'offre de logements sociaux : c'est l'occasion de mesurer, de l'intérieur même des organismes, la réalité de leur engagement et les chances de succès du plan de cohésion sociale. Au terme d'une première année, les organismes contrôlés apparaissent le plus souvent mobilisés pour atteindre leurs objectifs et prévoient une forte progression de leur activité. Deux freins importants apparaissent toutefois. D'une part, certains opérateurs (des offices notamment), se considèrent trop mobilisés par des opérations de rénovation qu'ils jugent prioritaires, malgré une forte pression de la demande. D'autre part, la rareté du foncier est largement invoquée mais l'exemple de certains organismes particulièrement actifs dans leur politique de prospection foncière montre que des marges de progrès existent.

Enfin, la Miilos a examiné la situation des organismes qui disposent de réserves financières parfois importantes mais sont peu dynamiques, en raison de leur situation locale ou de la stratégie de leurs organes dirigeants. Il reste à inventer de nouvelles modalités d'incitation à construire pour faire évoluer le régime actuel qui repose soit sur le volontariat, soit sur un système de sanctions aujourd'hui inopérant.

La chef de la Mission



Sabine Baïetto-Beysson

La chef-adjointe de la Mission



Jacqueline Boutin

1 ACTIVITÉ DE CONTRÔLE

En 2005, la Mission interministérielle d'inspection du logement social a ouvert 204 contrôles dont 38 sont orientés vers la production d'une offre nouvelle de logements sociaux. Au cours de cette même année, elle a établi 189 rapports provisoires, dont 9 orientés vers l'offre nouvelle, adressés aux présidents des organismes pour engager la phase contradictoire.

Enfin, la Mission d'inspection a mis au point et diffusé, après analyse des réponses reçues, 188 rapports définitifs dont 5 orientés vers l'offre nouvelle.

1.1 LES CONTRÔLES EFFECTUÉS PAR LA MILOS EN 2005

Les principaux constats effectués sont mentionnés dans des fiches récapitulatives qui comportent les points forts, les points faibles, les anomalies ou irrégularités relevés ainsi que la conclusion du rapport. Les enseignements des contrôles orientés vers l'offre nouvelle font l'objet d'un chapitre particulier (chapitre 4).

Les 188 rapports définitifs concernent :

- pour 29,8 % des sociétés anonymes d'HLM,
- pour 26,6 % des offices publics d'HLM (OPM : 11,7 %, OPAC : 11,2 %, OPD : 3,7 %),
- pour 22,3 % des sociétés d'économie mixte (SEM),
- pour 12,2 % des organismes divers (associations, GIE),
- pour 9 % des sociétés coopératives d'HLM.

On note un accroissement très sensible du contrôle d'organismes divers (12,2 % contre 7 % en 2004 et 8,5 % en 2003) - en particulier des groupements d'intérêt économique (GIE) - et une réduction concomitante de la proportion des offices publics (38,5 % en 2003 et 33,3 % en 2004).

Le nombre de logements correspondant est de 792 586 soit près de 19 % du total du parc locatif HLM et des SEM.

Sur les 188 rapports définitifs produits par la Miilos, 30 l'ont été conjointement avec des auditeurs du Trésor public. Ces contrôles portent, pour la plupart, sur des organismes à comptabilité publique, offices ou OPAC (22), mais également sur des OPAC à comptabilité commerciale (3), des SA d'HLM (4) et un PACT.

L'évolution de l'activité de contrôle durant les cinq dernières années se présente comme suit :

	2001	2002	2003	2004	2005
Ouvertures de contrôle	171	155	173	186	204
Rapports provisoires	193	164	148	185	189
Rapports définitifs	189	174	143	186	188

La durée des contrôles varie selon leur importance et leur complexité.

La durée calendaire médiane de production d'un rapport de contrôle (entre l'ouverture du contrôle et la diffusion du rapport définitif) est passée de 9,1 mois en 2003 et 2004 à 8,3 mois en 2005. Près de 90 % des rapports ont été produits en moins de douze mois.

1.2 LA RÉPARTITION DES CONTRÔLES

1.2.1 Répartition de la production des rapports définitifs

Par type d'organismes

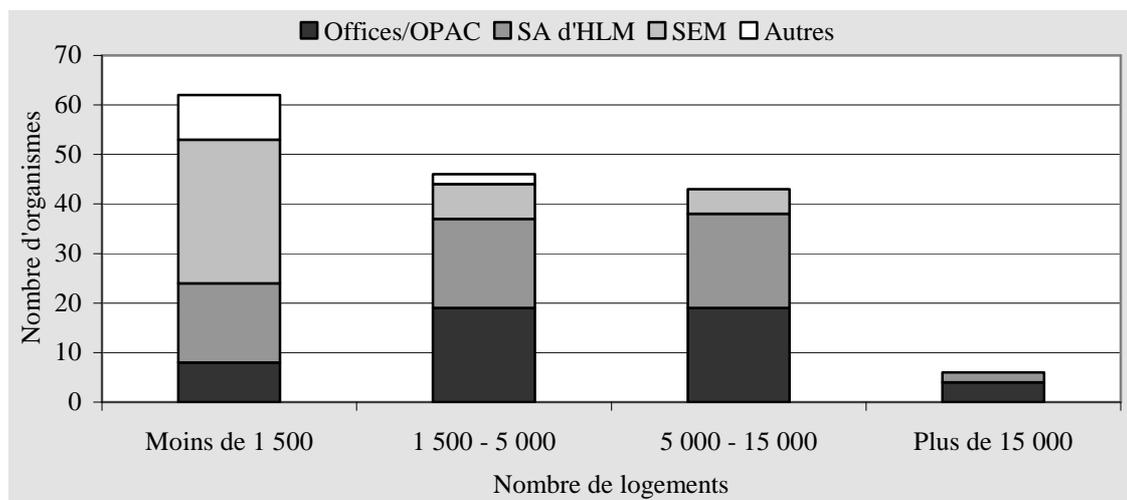
	2003	2004	2005	Total des organismes recensés en 2005
SA d'HLM et fondations	43	53	56	309
Offices et OPAC	55	62	50	291
SEM	20	39	42	284
Coopératives	13	20	17	160
Associations et GIE	9	9	18	171*
UES	1	2	2	12
Contrôles divers	1	0	3	29*
S.A.C.I.	1	1	0	57
TOTAL	143	186	188	1313

* estimation

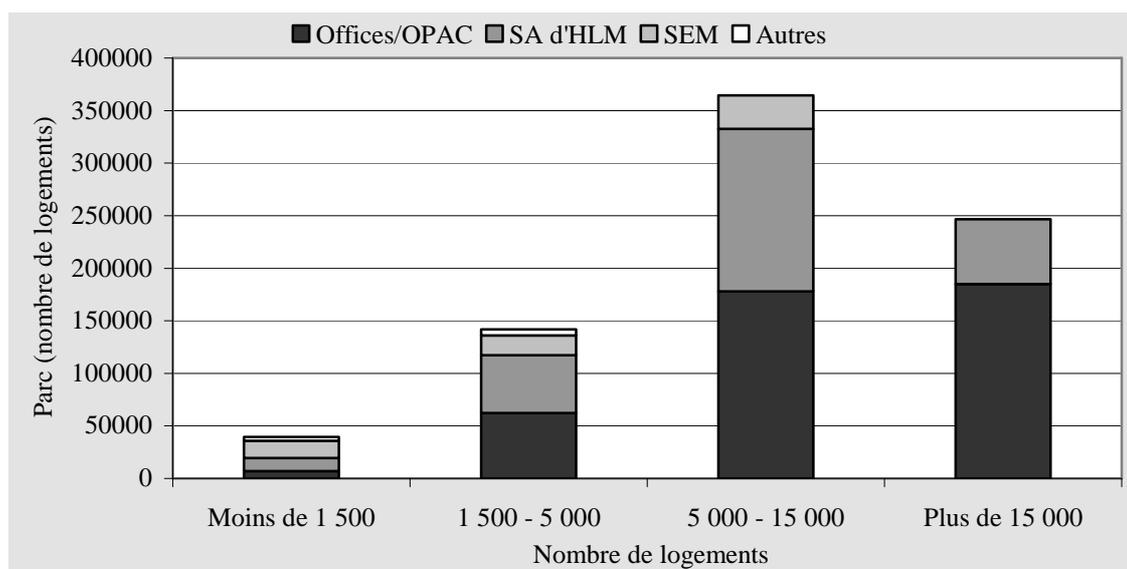
Par région

	2003	2004	2005
Alsace	5	11	8
Aquitaine	3	6	8
Auvergne	7	2	3
Basse-Normandie	2	4	1
Bourgogne	2	2	2
Bretagne	3	5	1
Centre	8	3	11
Champagne	8	6	3
Corse	0	0	4
Franche-Comté	0	8	6
Haute-Normandie	4	5	5
Île-de-France	28	53	44
Languedoc-Roussillon	5	9	9
Limousin	5	1	3
Lorraine	6	6	7
Midi-Pyrénées	8	9	9
Nord-Pas de Calais	10	8	8
P.A.C.A.	13	17	17
Pays de Loire	5	4	7
Picardie	1	3	4
Poitou-Charentes	1	1	3
Rhône-Alpes	15	22	21
Outre-mer	4	1	4
TOTAL	143	186	188

1.2.2 Nombre d'organismes contrôlés en 2005 par taille d'organisme



1.2.3 Parc des logements gérés par les organismes contrôlés en 2005 par taille d'organisme

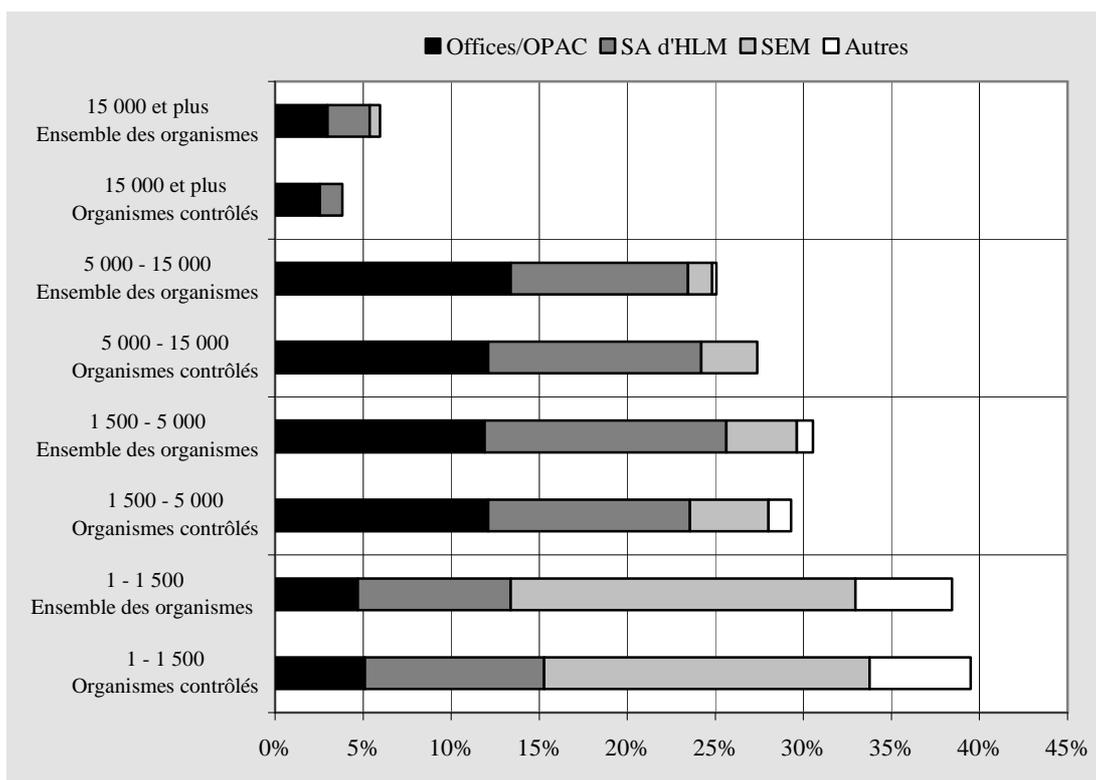


Sur les 188 organismes contrôlés, 157 sont gestionnaires d'un parc de logements locatifs sociaux. Ces organismes sont répartis selon leur taille et l'importance de leur parc, comme indiqué dans les deux graphes ci-dessus.

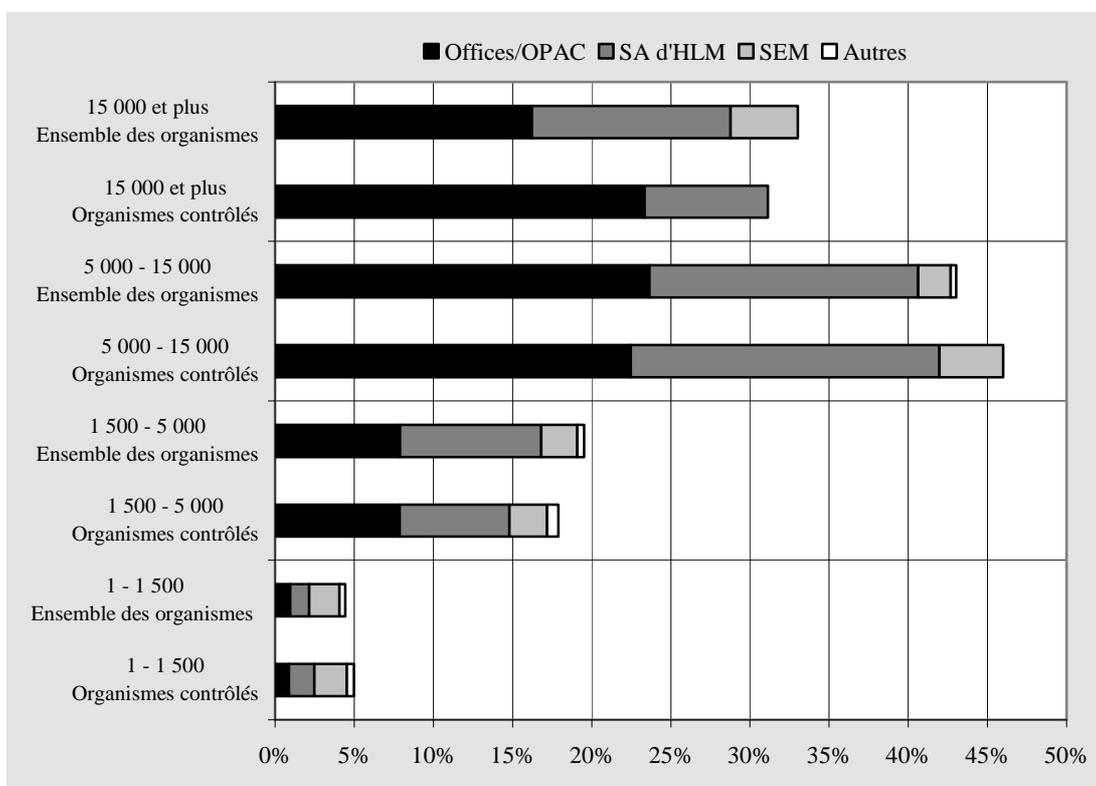
1.2.4 Répartition des organismes contrôlés

Le tableau ci-après présente la répartition des organismes contrôlés en fonction, de leur type et de leur taille. Il est exprimé en pourcentage du nombre total d'organismes gestionnaires d'un parc locatif qui ont été contrôlés en 2005.

A titre de comparaison, figure pour chaque taille d'organisme, la répartition correspondante de l'ensemble des organismes gestionnaires d'un parc locatif social entrant dans le champ du contrôle de la Miilos.



Le tableau suivant donne la même information que le précédent en prenant pour base non plus le nombre des organismes mais leur parc respectif de logements locatifs sociaux.



1.3 L'ÉVOLUTION DES MÉTHODES DE CONTRÔLE

Un travail méthodologique important a été mené en 2005 pour bâtir un référentiel de contrôle orienté vers la production de l'offre nouvelle de logements sociaux.

Dans ce cadre, un programme de formation, destiné à tous les vérificateurs, a été mis en œuvre pour les sensibiliser aux outils de l'audit interne et pour leur permettre de faire bon usage des nouveaux outils de contrôle.

Les constats opérés sur le développement de l'offre nouvelle font l'objet d'une analyse thématique présentée au chapitre 4.

1.4 LES SUITES

1.4.1 La commission des suites en 2005

La commission chargée d'examiner les suites à donner aux rapports de la Mission d'inspection s'est saisie, pour un examen détaillé, de 107 des 188 rapports définitifs produits en 2005, soit 57 % de la production. Ce même pourcentage s'élevait à 70% en 2004, 58 % en 2003 et 44 % en 2001.

Les suites préconisées par la commission se traduisent, pour l'essentiel, par des lettres d'instructions aux préfets leur demandant de procéder à la mise en œuvre des actions correctrices, notamment en matière d'attribution de logements.

1.4.2 Les suites pénales et disciplinaires aux rapports de la Miilos

Parmi les rapports diffusés en 2005, deux ont été portés à la connaissance du Procureur de la République, en application de l'article 40 du Code de procédure pénale : l'un concerne des salariés d'un office public bénéficiant indûment de logements de fonction non quittancés, l'autre a trait à l'acquisition de logements par le biais de SCI à des fins commerciales.

Un rapport produit en 2003 a connu des développements judiciaires en 2005 suite à une dénonciation du commissaire aux comptes pour entrave à l'exercice de sa mission de certification des comptes.

Le rapport de contrôle de la Miilos avait mis en lumière un niveau anormalement élevé de dépenses de fonctionnement, hors objet social, mettant en cause le mode de gestion de la direction.

Le jugement rendu a prononcé une peine de trois mois de prison avec sursis et 2 000 € d'amende.

1.4.3 Les suites disciplinaires

Un rapport de contrôle relatif à une société d'économie mixte avait mis en cause le commissaire aux comptes, au double motif de certification des comptes inexacts et de mise en situation d'incompatibilité pour les exercices 1997 à 1999 inclus. Sur le premier point, le Haut Conseil du commissariat aux comptes, sans se prononcer sur les termes de la convention, n'a pas retenu de grief, le commissaire aux comptes ayant refusé de certifier les comptes, assurant ainsi l'information des actionnaires. Sur le second point, le Haut Conseil a décidé que les fautes disciplinaires étaient amnistiées par application de la loi du 6 août 2002.

2 MOYENS MIS EN ŒUVRE

Le coût annuel global de la Mission interministérielle d'inspection du logement social, incluant les dépenses de personnel, d'immobilier et diverses dépenses courantes, aboutit à un montant de l'ordre de 8,6 millions d'euros, soit une moyenne par contrôle d'environ 46 000 euros et un coût de près de 830 euros par jour de contrôle.

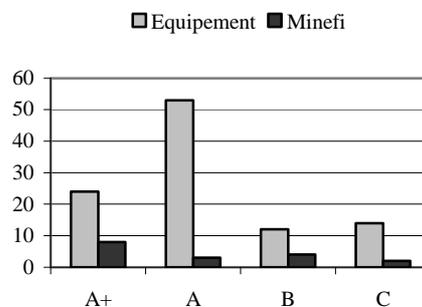
2.1 LES EFFECTIFS

Après avoir connu un mouvement important de départs dès 2002, la Miilos a partiellement reconstitué ses effectifs (+ 3) ou en effectif temps plein (+ 2,5) par le recrutement de nouveaux vérificateurs (+ 4).

Les effectifs réels de la Miilos s'élèvent à 120 agents (2 agents en cessation progressive d'activité comptant pour 0,50) au 31 décembre 2005. Ils se répartissent entre le ministère de la cohésion sociale, l'emploi et le logement et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (Minefi) de la façon suivante :

- 103 agents pour le ministère de la cohésion sociale, de l'emploi et du logement (86 %)
- 17 agents pour le Minefi (14 %)

Catégories	Nb d'agents (ETP)	Transports	Minefi
A+	32	24	8
A	56	53	3
B	16	12	4
C	16	14	2
Total	120	103	17
<i>rappel 2004</i>	<i>117,5</i>	<i>99,5</i>	<i>18</i>
<i>rappel 2003</i>	<i>118,5</i>	<i>102,5</i>	<i>16</i>



2.2 LES VÉRIFICATEURS

En application de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 et de son décret d'application du 22 mars 2002, les vérificateurs de la Miilos doivent être obligatoirement habilités par arrêté interministériel pour procéder aux contrôles sur pièces et sur place des organismes de logement social.

Au 31 décembre 2005, 72 vérificateurs sont habilités : 67 à titre permanent (dont 2 en cessation progressive d'activité) et 5 à titre temporaire.

2.3 FORMATION PROFESSIONNELLE

Les actions de formations, réalisées au sein de la Miilos au cours de l'année 2005, sont fortement dominées par l'introduction des méthodes d'audit dans les méthodes globales de contrôle des organismes de logements sociaux.

En moyenne, chaque agent formé a bénéficié de 5,15 jours de formation en 2005.

La répartition des agents, par sexe et par catégorie, ayant bénéficié d'une formation est la suivante :

	Catégorie A+	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total
Femmes	90 %	92,3 %	66,7 %	62,5 %	81,03 %
Hommes	88,5 %	100 %	90 %	0 %	91,55 %
TOTAL	88,9 %	96,6 %	81,2 %	55,5 %	86,82 %

3 APPRÉCIATION GLOBALE DES ORGANISMES CONTRÔLÉS

Chaque rapport de la Miilos comprend une fiche récapitulative recensant pour l'essentiel les points forts, les points faibles et les anomalies constatés lors du contrôle.

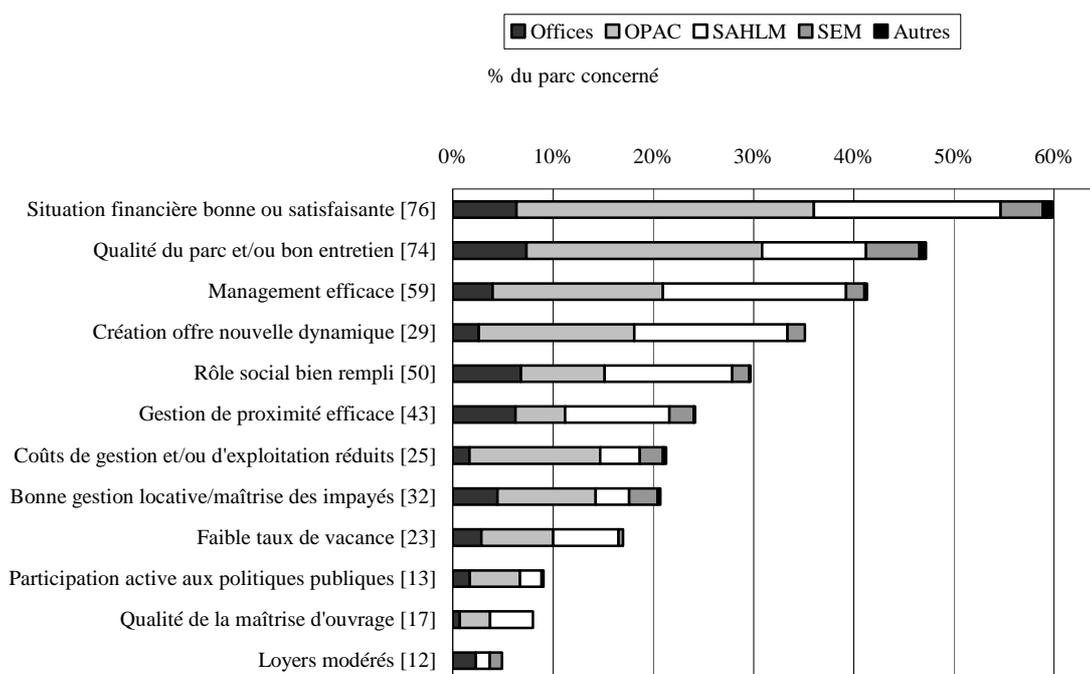
À partir de ces fiches présentant une formulation synthétique, sont présentés les principales caractéristiques ou les éléments saillants de gestion des organismes contrôlés en 2005. Cette synthèse doit être appréhendée avec prudence car, malgré un souci constant d'homogénéité des rapports, elle ne retrace pas dans le détail la totalité des jugements portés dans le corps des rapports. Il en résulte que quelques différences peuvent apparaître entre les tableaux présentés ci-après et les études thématiques développées dans les chapitres suivants.

3.1 POINTS FORTS

Les fiches récapitulatives des rapports de contrôles 2005 recensent 534 points forts relatifs à 166 organismes.

L'absence de point fort signalé dans tel ou tel domaine ne signifie pas nécessairement que l'organisme présente des lacunes. En effet, seuls les points pour lesquels les performances apparaissent remarquables, voire exemplaires, sont mentionnés. Par ailleurs, un point fort peut indiquer un haut niveau de performance dans le domaine concerné ou une tendance à l'amélioration de cette performance. Il en va ainsi lorsque, partant d'une situation initiale dégradée, l'organisme parvient par des moyens adaptés à se redresser.

Le tableau ci-dessous indique le nombre d'organismes (signalé entre crochets) concernés par un ou plusieurs points forts et la répartition par type d'organismes au prorata du nombre de logements gérés :



Sur le plan méthodologique, une stricte comparaison avec l'année 2004 est peu opérante dans la mesure où, d'une part, l'échantillon est par nature différent et, d'autre part, le ciblage des diligences a pu être orienté différemment. Toutefois, l'état satisfaisant de la situation financière ainsi que le bon entretien du parc locatif social restent les deux premiers points forts observés. Par ailleurs, l'efficacité du management ainsi que la capacité des organismes à construire (offre nouvelle) ont respectivement progressé de 1 et 2 rangs. Cette progression s'explique par le caractère plus approfondi des investigations menées en 2005 dans ces deux domaines.

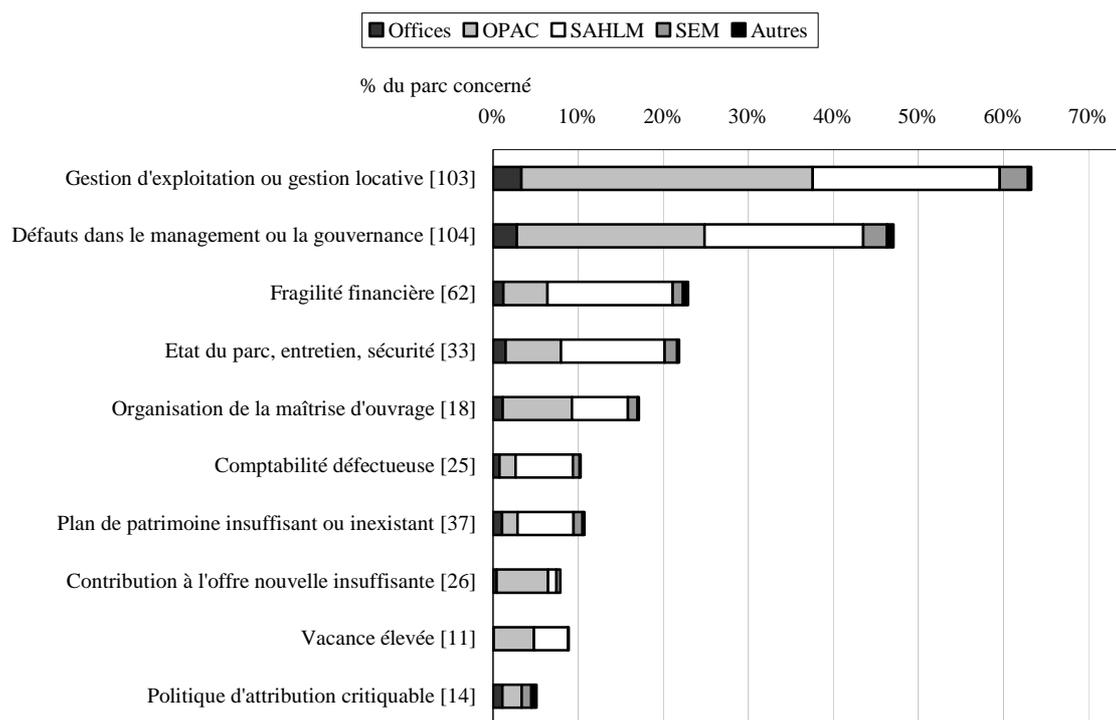
Enfin, il convient de signaler que deux nouvelles rubriques sont apparues : la participation active aux politiques publiques (programme de renouvellement urbain pour l'essentiel) et le niveau modéré des loyers.

3.2 POINTS FAIBLES

Les fiches récapitulatives des rapports de contrôle 2005 totalisent 632 points faibles et concernent 166 organismes.

Ces points faibles traduisent des insuffisances nécessitant des mesures correctrices.

Le tableau ci-dessous indique le nombre d'organismes (signalé entre crochets) concernés par un ou plusieurs points faibles et la répartition par type d'organismes, au prorata du nombre de logements gérés :



Il convient de relever, en la matière, que le pourcentage du parc concerné a diminué par rapport à l'année 2004, constat qui peut s'expliquer par une plus grande concentration des points faibles sur les organismes de petite taille.

L'organisation de la maîtrise d'ouvrage ne concerne plus que 18 organismes contre 45 en 2004.

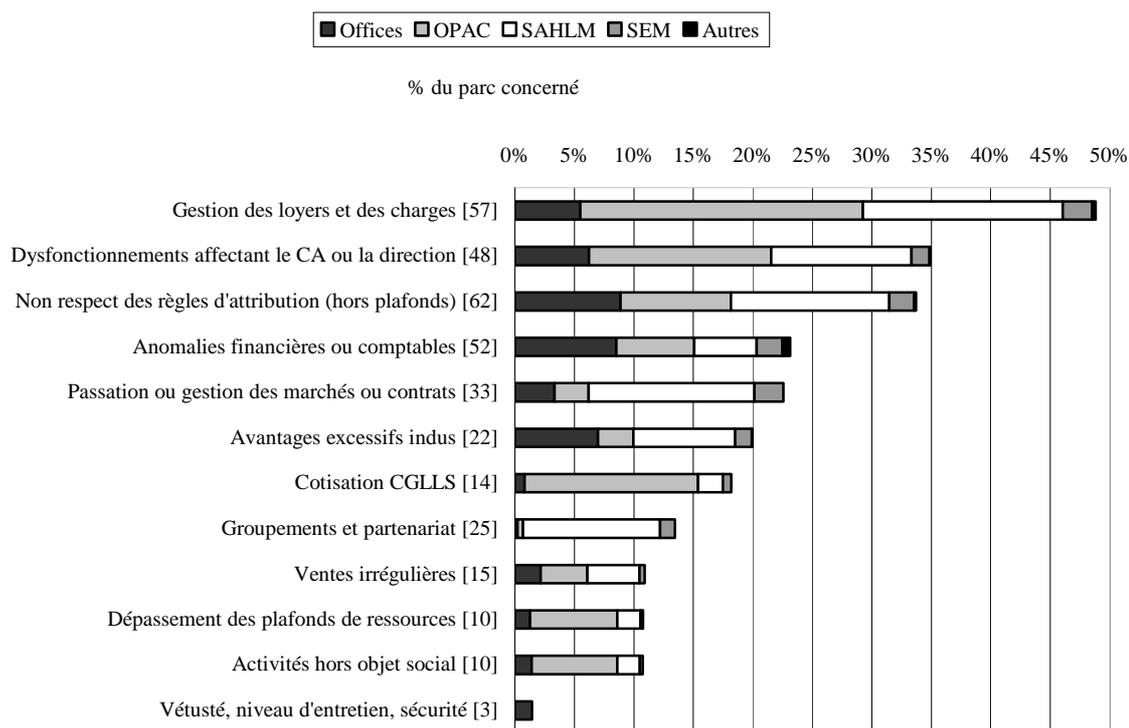
L'insuffisante contribution à l'offre nouvelle concerne, en 2005, 26 organismes contrôlés.

3.3 ANOMALIES

480 anomalies ont été recensées et concernent 149 organismes soit près de 80 % des organismes contrôlés, avec une fourchette d'une à onze anomalies selon les rapports. La notion d'anomalie (ou irrégularité) traduit des situations de gravité variable, sans pour autant mettre en cause la qualité globale des organismes contrôlés.

3.3.1 Typologie des anomalies

Le tableau ci-après indique, pour les principaux types d'anomalies, le nombre d'organismes (signalé entre crochets) concernés par une ou plusieurs anomalies et la répartition par type d'organismes au prorata du nombre de logements gérés :



L'anomalie majeure a trait à la gestion des loyers et des charges. Elle concerne 57 organismes, dont pour l'essentiel deux catégories juridiques : les SA d'HLM et les OPAC.

Les principales anomalies sont développées dans les chapitres particuliers ou les synthèses thématiques de ce rapport.

3.3.2 Gestion des loyers et des charges

Parmi les 73 anomalies relevées, 38 concernent des dépassements des plafonds de loyers. Par ailleurs, dans 15 cas, la récupération des charges ou leur régularisation n'est pas satisfaisante. 8 cas concernent le calcul des surfaces corrigées et 4 cas ont trait à la non-application de la réglementation relative au supplément de loyer de solidarité.

3.3.3 Dysfonctionnements du conseil d'administration (CA) ou de la direction

Les 57 anomalies recensées, sont de nature assez diverse : 24 d'entre elles mettent en cause le rôle peu actif du CA dans la définition des orientations stratégiques (par exemple l'absence de plan stratégique de patrimoine, la non-connaissance par les administrateurs du rapport annuel sur le contrôle interne) ou soulignent des anomalies de fonctionnement de la direction : 12 cas concernent la rémunération, le statut ou le contrat de travail du directeur ; 6 autres concernent les statuts de la société.

3.3.4 Non-respect des règles d'attribution (hors plafonds)

Une situation, susceptible de relever du conflit d'intérêt entre un administrateur et un prestataire de service, est également relevée. Les 62 anomalies se rapportent aux manquements constatés en matière d'attributions, de fonctionnement des commissions d'attribution des logements (CAL), de liste des pièces demandées aux candidats locataires ou d'enquêtes irrégulières et de gestion du numéro unique.

Ces différents points sont développés en chapitre 7.

3.3.5 Anomalies financières et comptables

Les 67 anomalies les plus graves portent sur le non-respect des principes comptables, la non-existence ou la non-concordance des documents comptables réglementaires, le non-respect des règles de mandatement. Elles visent également l'insuffisante séparation des fonctions de comptable et d'ordonnateur traduisant un contrôle interne défaillant.

3.3.6 Passation ou gestion des marchés ou contrats

Ce type d'anomalies recouvre à la fois la passation des marchés et des contrats ainsi que leur gestion et leur renouvellement.

Parmi les 37 anomalies relevées, 12 concernent des problèmes de mise en concurrence (absente ou incorrecte), 8 mettent en exergue la reconduction abusive des contrats et 2 pointent le début d'exécution des prestations avant même la signature du marché.

3.3.7 Avantages excessifs indus

Sous cette rubrique, sont visés les avantages en nature, les indemnités indues, les salaires anormalement élevés et le remboursement de frais excessifs.

23 anomalies sont relevées dont 6 sont relatives à l'attribution d'un logement de fonction, 6 ont trait à l'utilisation abusive de véhicules et 5 portent sur l'octroi de prêts accordés au personnel, mesure qui est en infraction avec la réglementation bancaire.

3.3.8 Groupements et partenariat

L'examen plus détaillé de cette problématique figure au chapitre 5.2 du présent rapport.

Sur 28 anomalies, près de la moitié (12) sont relatives à des GIE. Dans deux cas, une situation de risque de conflit d'intérêt apparaît du fait d'une direction commune.

Dans 5 autres cas, les conventions qui lient les membres du groupement sont irrégulières ou bien sont source de dysfonctionnements.

3.3.9 Ventes irrégulières

15 anomalies sont répertoriées, dont 4 constatent le non-respect des critères sociaux (absence de contrôle ou dépassement des plafonds de ressources pour les accédants et vente à une personne morale).

3.3.10 Activités hors objet social

Sur les 11 anomalies observées, on relève par exemple, la gestion d'un ensemble hôtelier à vocation non sociale, la gestion d'un patrimoine privé important ainsi que la mise à disposition des moyens de l'organisme à des fins privées.

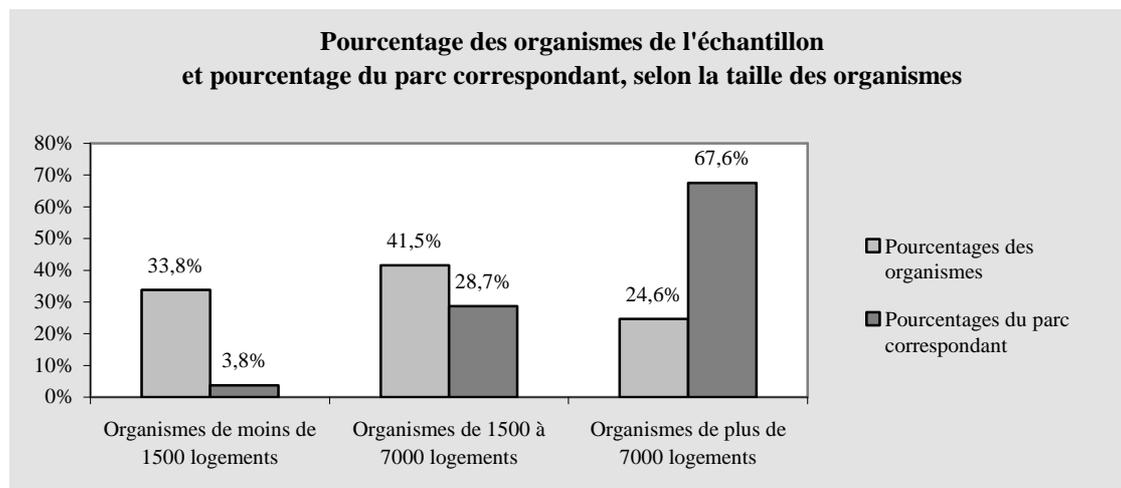
4 DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE NOUVELLE

Le comité directeur du 6 décembre 2004 a fixé comme thème majeur, pour les contrôles opérés en 2005, la contribution à l'offre nouvelle de logements sociaux. Dans le cadre de la mise en œuvre, au niveau national, du plan de cohésion sociale, l'objectif était de porter un jugement étayé sur la capacité financière et technique des organismes à développer une offre de logements locatifs sociaux. Cette analyse devait également permettre d'identifier les freins éventuels à ce développement.

La Miilos s'est appuyée essentiellement sur l'analyse des rapports de contrôle, complétée par l'étude des données propres au secteur HLM de la base Bolero de la DGUHC, pour appréhender, en particulier, la situation des organismes peu actifs. L'annexe 9.3 décrit la démarche méthodologique empruntée pour analyser l'offre nouvelle.

L'analyse des rapports de la Miilos a été menée à partir de deux sources d'information complémentaires :

- Les rapports définitifs publiés au cours de l'année 2005 : 142 rapports ont été exploités (50 OPHLM ou OPAC, 51 SA d'HLM, 41 SEM).
- Les rapports ciblés sur l'analyse de l'offre nouvelle : bien que seulement 5 des 38 contrôles ouverts aient donné lieu à des rapports en 2005, l'ensemble des rapports produits jusqu'en mai 2006 a été intégré à l'analyse.



Les organismes de petite taille (moins de 1 500 logements) représentent 33,8 % du nombre des organismes de l'échantillon mais seulement 3,8 % du parc de logements correspondant.

A l'autre extrémité, les organismes de grande taille (plus de 7 000 logements) ne représentent que 24,6 % de l'échantillon mais 67,6 % du parc de logement correspondant.

4.1 RYTHME DE DÉVELOPPEMENT ET TAILLE DES ORGANISMES

Le tableau ci-après, établi à partir de la base de données Bolero (moyenne des valeurs 2001/2003) met en lumière deux enseignements malgré une fiabilité imparfaite des données (données relativement anciennes – seulement ¾ de la production est recensée) :

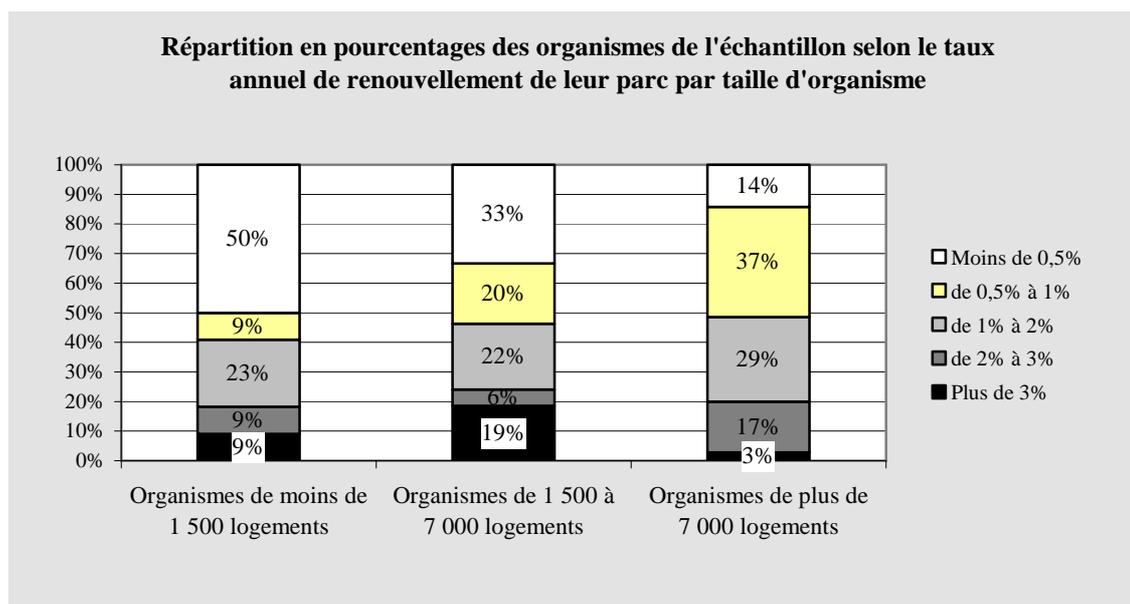
- les sociétés anonymes d'HLM ont en moyenne un rythme de construction deux fois plus élevé que les offices publics ;
- les grands organismes (plus de 7 000 logements) concentrent les 2/3 de la production recensée, alors que les structures de moins de 1 500 logements ont globalement une production très faible.

Ce constat est à nuancer car, au sein des offices, les plus importants d'entre eux ont également le rythme de construction le plus élevé, le phénomène étant inverse dans les sociétés anonymes.

			Total	
Moins de 1 500 logements	Nombre	Patrimoine	Constructions/an	Rythme moyen en %
Offices	43	43 150	158	0,4
SA d'HLM	72	37 614	682	1,8
De 1500 à 7000 logements				
Offices	150	612 391	2 471	0,4
SA d'HLM	139	536 660	9 034	1,7
Plus de 7 000 logements				
Offices	96	1 450 058	9 193	0,6
SA d'HLM	78	1 123 800	10 485	0,9
Ensemble				
Offices	289	2 060 599	11 822	0,6
SA d'HLM	289	1 698 074	20 021	1,2

(source Bolero)

Cette analyse est cohérente avec celle extraite des rapports Miilos, même si le panel n'est pas comparable.



4.1.1 Les organismes de taille petite ou moyenne (moins de 7 000 logements)

Les organismes de taille petite ou moyenne connaissent une situation contrastée. 37 % d'entre eux, dans l'échantillon de la Miilos, ont un développement quasi nul alors qu'une minorité significative est très active.

Cette situation tient à trois causes :

- Les petits offices communaux ont une compétence limitée juridiquement à leur commune de rattachement. L'existence d'un office communal est généralement l'indice d'un intérêt historique de la commune pour le développement du logement social, si bien que beaucoup d'offices communaux sont situés dans des communes à taux élevé de logements sociaux. Toutefois, certains petits offices communaux, bien que situés dans des communes soumises aux obligations de la loi SRU, développent une activité de construction faible ou nulle.
- D'autres petits organismes ont une zone de compétence entièrement située dans un secteur géographique à faibles besoins de construction voire à taux de vacance élevé.
- La tendance à la restructuration des organismes de logement social joue au détriment des petits organismes, qui peuvent ne pas avoir de stratégie de développement en attendant de leur fusion dans un groupe plus vaste. De même, certaines collectivités possédant à la fois une SEM et un office font le choix de privilégier un seul outil.

La notion de taille critique ne semble pas devoir être considérée dans l'absolu. Par contre, il y a certainement une relation à trouver entre taille et zone géographique d'intervention. La dispersion du parc, pour une taille donnée, constitue indubitablement un handicap mais la réduction des coûts de gestion peut être obtenue grâce à une rationalisation des implantations (échanges de patrimoine au sein de groupes multi-organismes, regroupements d'offices en liaison avec la mise en place de structures intercommunales...).

Dans quelques cas particuliers, la restructuration d'organismes et leur intégration dans des groupes apportant des moyens techniques supplémentaires constitueraient une opportunité pour mobiliser leurs capacités financières inutilisées.

On notera également comme situation atypique le cas d'une société HLM créée il y a 20 ans, qui n'a jamais construit ni géré un logement social et dont l'actionnaire de référence, un grand promoteur immobilier privé, envisage la relance de l'activité.

4.1.2 Les organismes de grande taille (plus de 7 000 logements)

Ces structures ont généralement une surface géographique d'action étendue, comprenant au moins une aire urbaine où les besoins en logement sociaux sont importants. Par ailleurs, comme il est développé infra, la situation financière n'est pas un paramètre déterminant du développement de l'offre nouvelle. Dans un contexte où la priorité absolue de la politique du logement est le développement de l'offre nouvelle, les organismes de grande taille n'ont donc pas de raison objective de ne pas s'impliquer davantage dans cette politique de croissance de l'offre, sauf à mettre en cause leur mission fondamentale.

Les SA d'HLM importantes et financièrement prospères ont généralement engagé, sous l'impulsion de leurs actionnaires de référence, une politique de développement soutenue. Pour les OPAC ou les OPD, l'impulsion de la collectivité s'avère décisive. Les contrôles opérés par la Miiilos mettent en lumière un redémarrage de l'activité de certains grands OPAC, après une période de restructuration, de difficultés financières ou tout simplement de pause dans le développement. Malgré cette appréciation d'ensemble positive, des difficultés ponctuelles apparaissent.

Des collectivités font le choix de ne pas mobiliser leur outil ; c'est en particulier le cas lorsque de grandes opérations ANRU sont jugées prioritaires par rapport au développement de l'offre. Certaines SA d'HLM ont un comportement passif qui justifie une action vigoureuse des pouvoirs publics. Telle était la situation observée dans le cadre des contrôles menés auprès de sociétés importantes qui affichaient des situations très confortables et des rythmes de construction très faibles.

4.2 RYTHME DE CONSTRUCTION ET SITUATION FINANCIÈRE

Le tableau infra fait apparaître que lorsque le ratio « autofinancement¹ / chiffre d'affaires » passe de la tranche « moins de 6 % » à la tranche « 6 % à 12 % », les performances augmentent sensiblement. Ainsi, le pourcentage des organismes dont le parc augmente de plus de 3 % par an passe-t-il de 5 % à 18 %.

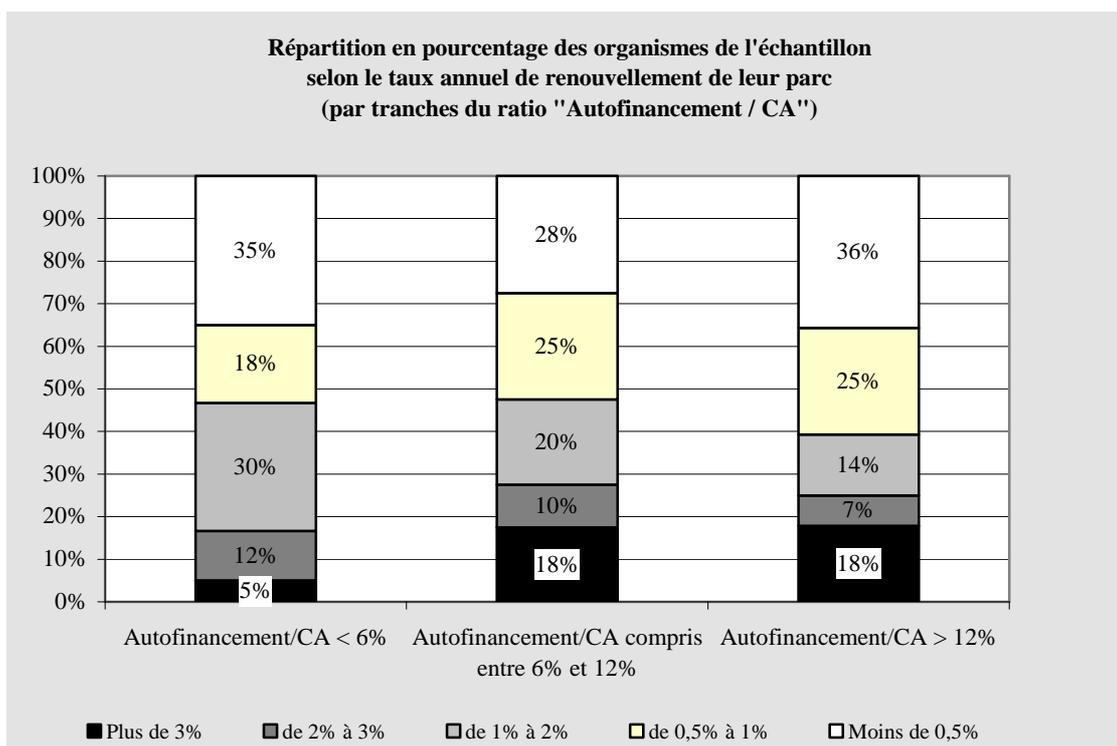
Le pourcentage des organismes dont le parc augmente d'au moins 2 % par an passe, dans les mêmes conditions, de 17 % à 28 %.

Pour les organismes dont le ratio « autofinancement / CA » dépasse 12 %, les performances ne s'améliorent plus, voire régressent légèrement. Le nombre des organismes dont le parc augmente d'au moins 2 % par an n'est alors plus que de 25% au lieu de 28 %.

Il s'ensuit qu'un autofinancement supérieur à 6 % apparaît comme une condition favorable pour obtenir des performances élevées de production d'offre nouvelle. Toutefois, dès que cette condition est remplie, un surcroît d'augmentation de l'autofinancement ne produit plus d'effet significatif. En fait, le lien de causalité est plutôt inverse : la charge de la dette des organismes faiblement constructeurs est allégée, ce qui augmente leur autofinancement. L'importance de l'autofinancement apparaît ainsi comme une conséquence directe de l'inaction des organismes concernés. Le phénomène réciproque est également vrai : l'autofinancement des gros constructeurs peut se dégrader sous l'effet de l'augmentation de la charge de leur dette.

Ainsi que le détaille le tableau ci-dessous, le rythme médian de construction est le même dans les deux premières tranches (de l'ordre de 1 %). Il diminue pour les organismes les plus prospères, avec des écarts de situation très importants dans les tranches d'autofinancement élevées.

¹ Autofinancement : mesure des ressources de l'activité d'exploitation au cours d'un exercice (excédent de ses produits encaissables sur ses charges décaissables) restant à la disposition de l'organisme après remboursement des emprunts liés à l'activité locative (hors remboursements anticipés)



Beaucoup d'organismes contrôlés sont dans une situation financière favorable, voire opulente. Ainsi, dans trois cas et dans un contexte de marché tendu, il apparaît qu'une politique de développement plus ambitieuse que celle suivie par l'organisme ou validée par les pouvoirs publics, resterait compatible sans difficulté avec les moyens financiers de l'organisme tels qu'ils sont évalués dans les projections financières.

Dans quelques autres cas, le plan de développement de l'offre nouvelle s'accompagne de la planification de ressources exceptionnelles de financement. En pratique, ces ressources proviennent des ventes de patrimoine qui permettent d'assurer le bouclage financier du développement de l'offre. Dans la même logique, un organisme a augmenté significativement ses loyers en vue d'améliorer sa situation financière et d'exécuter ainsi son plan de développement.

Toutefois, ces cas particuliers illustrent, a contrario, le manque de dynamisme dans la recherche de nouvelles sources de financement, en dehors des subventions et des baux emphytéotiques. Ainsi, comme il a déjà été souligné, la vente HLM ne constitue pas une ressource significative, les politiques de loyer ne sont presque jamais évoquées et la marge dégagée par une réduction des coûts de gestion est peu analysée, alors qu'elle pourrait constituer un paramètre important. De plus, la situation bilantielle des organismes HLM, combinée à la fois au processus de garantie des risques pour les prêteurs et aux faibles taux d'intérêt actuels, font que les organismes pourraient mener des politiques d'endettement moins timides pour financer leur développement, sans s'éloigner d'une certaine orthodoxie financière.

La Miilos relève une faible mobilisation des organismes dans l'utilisation de leurs fonds propres pour les nouvelles opérations. Une enveloppe de l'ordre de 10 000 à 15 000 euros par logement constitue un plafond rarement dépassé dans les plans prévisionnels. Dans beaucoup de cas, cette implication est encore plus faible de par le recours au bail emphytéotique sur des terrains appartenant aux collectivités locales ou grâce à des subventions de ces mêmes collectivités.

En définitive, si des SA d'HLM de grande taille répondent à une stratégie capitalistique de développement, la capacité d'autofinancement étant le paramètre essentiel de leur plan de développement, il n'en va pas de même pour la majorité des autres organismes, en particulier ceux liés aux collectivités locales. La recherche d'opportunités foncières à bas prix, grâce à l'action publique, l'octroi de subventions et de garanties des collectivités constituent pour eux les facteurs essentiels d'engagement.

4.3 STRATÉGIE TERRITORIALE ET CONTEXTE LOCAL

La mission d'inspection s'est intéressée à la définition d'une stratégie de développement de l'offre nouvelle par l'organisme et à sa validation par les instances dirigeantes de la structure.

D'une manière générale, à la fin de l'exercice 2005, la quasi-totalité des organismes contrôlés avait défini et validé des objectifs de développement de l'offre nouvelle. Les quelques exceptions à cette règle résultent des retards liés à la difficile mise en place d'un actionnariat de référence, ou de la modification d'actionnariat, de l'absence d'initiative sur ce point de l'organisme, ou encore de l'absence d'initiative conjointe de l'État et de l'organisme. Dans quelques autres cas, l'absence de formalisation de la stratégie et d'adoption officielle d'objectifs par le conseil d'administration n'empêche pas la mise en œuvre d'objectifs ambitieux de développement.

On notera cependant qu'au moment du contrôle, le processus de discussion entre l'État et la profession était en cours dans plusieurs régions, sans être totalement abouti. Les organismes contrôlés sont donc dans des situations variables du point de vue de la contractualisation effective d'objectifs avec l'État, dans le cadre du plan de cohésion sociale.

Les stratégies globales mises en œuvre et leur déclinaison territoriale peuvent susciter quelques critiques :

- Pour deux organismes ayant une zone de compétence comprenant à la fois des aires de marché tendu et des aires de demande faible, il existe un risque de localisation non pertinente d'une partie des opérations, même si les objectifs quantitatifs sont respectés.
- Une société ne disposant ni des moyens techniques ni des moyens financiers (problèmes de garantie) affiche cependant la volonté de développer une politique ambitieuse d'offre nouvelle.
- Dans d'autres cas, l'adoption formalisée d'une stratégie de développement, avec l'affectation de moyens adéquats, devient nécessaire pour lever les ambiguïtés et mobiliser les équipes sur des objectifs ambitieux.

De fait, le développement de l'offre nouvelle se situe dans un contexte global de forte restructuration du monde HLM. Cette restructuration globale peut avoir une traduction directe dans les stratégies des organismes (affectation de zones d'intervention prioritaire pour des sociétés en application des orientations stratégiques fixées par leur actionnaire commun). À l'inverse, la mise en place d'une politique ou spécialisation géographique de développement de l'offre peut influencer sur les stratégies de restructuration. Ainsi, l'existence, dans le même groupe, de deux sociétés dont l'une est mieux structurée que l'autre dans le domaine de la recherche foncière, constitue un argument en faveur de leur fusion.

Les stratégies des organismes et des groupes comprennent très souvent des adaptations, visant à mettre en cohérence l'actionnariat (en particulier les collectivités locales), la zone de compétence et le niveau territorial dans lequel s'exerce la compétence logement.

Enfin, la politique de développement de l'offre nouvelle est fortement influencée par la stratégie menée au niveau du groupe, qui peut impulser et favoriser l'action engagée.

4.4 LES CONTRAINTES TECHNIQUES

4.4.1 Organisation

La qualité de la gestion ne constitue généralement pas un frein majeur à la production de logement ; en effet, la quasi-totalité des organismes étudiés bénéficie d'une efficacité de gestion jugée très bonne, bonne ou moyenne, même si elle est souvent perfectible sur certains points. La montée en puissance des opérations d'investissements peut être assurée grâce au renforcement des équipes de maîtrise d'ouvrage ou au recours à la sous-traitance. La gestion locative ne constitue pas davantage une difficulté particulière.

Plusieurs rapports soulignent l'arbitrage délicat à mener dans l'utilisation des moyens entre le développement de l'offre nouvelle et la mise en œuvre des projets ANRU : l'existence de ces projets, ambitieux et considérés comme prioritaires, est notée comme un facteur de risque de retard dans la mise en place de la politique de développement adoptée. Ceci s'ajoute aux cas signalés plus haut où la collectivité de tutelle a délibérément choisi de privilégier la restructuration du patrimoine de l'organisme au détriment du développement de l'offre de construction.

4.4.2 Alimentation foncière

Le problème de l'alimentation foncière apparaît comme la principale difficulté à résoudre dans le développement de l'offre nouvelle.

Malgré les compétences d'aménageur dont disposent souvent les organismes contrôlés, la quasi-totalité des organismes, à deux exceptions notables près, ne possède pas de réserve foncière opérationnelle.

Seules, quelques grandes sociétés anonymes développent des politiques d'acquisition foncière largement autonomes des collectivités, en disposant de véritables services de prospection foncière, en maîtrisant des terrains auprès de leur actionnaire de référence ou en développant des méthodes spécifiques (achat en bloc d'immeubles auprès de partenaires institutionnels). Des sociétés en Ile-de-France ont mutualisé leurs moyens de recherche foncière et dans cette même optique, comme il a déjà été indiqué, une société envisage de fusionner avec une autre société du même groupe mieux structurée pour la recherche foncière.

Il n'en demeure pas moins que les organismes, en majorité, sont totalement dépendants des politiques des collectivités locales, auprès desquelles ils recherchent des opportunités, en travaillant en amont avec elles ou bien procèdent directement à des acquisitions en s'appuyant sur le savoir-faire et les relations d'un seul intervenant qu'est le directeur général ou le directeur du développement de l'organisme.

De nombreux organismes envisagent des acquisitions auprès des promoteurs en recourant à la formule de vente en l'état du futur achèvement (VEFA), notamment quand les villes imposent un quota de logements sociaux dans les programmes immobiliers. La tendance est à l'augmentation de l'utilisation de la VEFA, mais ce type d'acquisition ne dépasse qu'exceptionnellement 10 % du patrimoine et résulte quasi-exclusivement d'opportunités proposées à l'organisme par les promoteurs, et non d'une stratégie délibérée de l'organisme. Dans quelques cas, des politiques de développement ambitieuses sont mises en œuvre avec succès sur une longue période malgré l'absence d'une politique structurée d'alimentation foncière.

4.5 CONCLUSION

Dans le cadre des contrôles menés, il est apparu qu'une forte proportion d'organismes, notamment les plus petits d'entre eux, avait un développement quasi nul ; en revanche, la plupart des organismes prévoient une forte progression de leur rythme de construction.

Le plus ou moins grand dynamisme des organismes de logement social résulte avant tout de décisions stratégiques des dirigeants et de leur actionnaire ou collectivité de rattachement. En effet, ni la situation financière, ni les capacités techniques ne constituent des freins insurmontables au développement de l'offre.

En revanche, l'alimentation foncière à des conditions économiquement supportables est le plus souvent citée comme l'obstacle principal. D'une part, la prospection foncière est encore souvent peu active et les collectivités locales apparaissent comme la source principale d'alimentation foncière. D'autre part, la Miilos note que les organismes qui jouissent d'une bonne santé financière se fixent le plus souvent un plafond de fonds propres investis pour ne pas entamer leurs capacités financières. Ce plafond les conduit, pour respecter les équilibres d'opérations, à dépendre des apports des collectivités locales (par bail emphytéotique notamment), de la surcharge foncière État et du 1 % logement pour limiter l'impact des coûts du foncier. A contrario, une meilleure maîtrise des coûts de gestion, la vente de patrimoine constituent, dans quelques cas, un apport indispensable pour le bouclage financier des plans de développement adoptés par les organismes.

Restent posés deux problèmes délicats mis en évidence à l'occasion de cette étude. L'un est celui de la solidarité entre les organismes dynamiques et ceux qui, n'ayant objectivement pas d'intérêt financier à construire, sont susceptibles d'accumuler des réserves alors que des besoins existent, sur leur territoire ou non. L'autre est celui de la dissolution des organismes de petite taille, peu dynamiques, sans capacité avérée de maîtrise d'ouvrage et de gestion administrative tout en jouissant d'une situation financière prospère. Le régime actuel fixé par l'article L. 423-1 du CCH, que le rapport d'activité de l'année 2000 de la Miilos avait déjà considéré comme mal adapté aux enjeux, apparaît toujours comme une arme à la fois brutale et peu efficace.

L'appréciation que porte la Miilos sur la capacité des organismes HLM à remplir les objectifs de constructions neuves contractualisées avec l'État a conduit à retenir sept exemples mettant en lumière des comportements dynamiques ou, a contrario, des attitudes attentistes dans un contexte de forte demande.

Les bonnes pratiques...

SA d'HLM de 9 000 logements

Cette société assure une production conséquente de plus de 200 logements par an favorisée par des opérations de rachat de patrimoine respectant le cadre réglementaire et se développe fortement en matière de centre de vie à destination des étudiants, des jeunes en difficulté ou des handicapés. Elle s'appuie sur des services disposant d'un réel savoir-faire, communiquant régulièrement entre eux pour assurer une bonne réactivité générale. Cette politique dynamique se fait malgré une surface financière réduite (autofinancement de 2,5 %).

SA d'HLM de moins de 1 500 logements

Cette société, présente une situation paradoxale : plus petit bailleur du département, elle est devenue le deuxième organisme constructeur en 2004 en doublant, en quatre ans, son parc social. Cette politique dynamique est bien maîtrisée et présente l'intérêt d'offrir un patrimoine de qualité réparti sur les principales communes du département où la demande est forte. L'enjeu pour cette société, dont les effectifs sont limités (10 agents), est de restructurer ses services pour maintenir son taux de développement. Au moment du contrôle, cet opérateur menait une réflexion avec une autre SA d'HLM ayant le même actionnaire de référence, afin de mettre en œuvre des moyens communs.

Un exemple atypique de société active dans une région peu dynamique : Provence-Alpes-Côte d'Azur :

La déclinaison, en région PACA, du plan de cohésion sociale se traduit par un engagement de production de 30 800 logements sociaux sur 5 ans (moyenne annuelle : 6 160 logements). Parallèlement, il manquerait 90 000 logements pour atteindre, dans cette région, le seuil de 20 % fixé par la loi SRU. De 1998-2003, 3 000 logements ont été construits chaque année. En 2004, le mouvement a progressé : 4 480 logements sociaux ont été financés. Mais, en 2005, les résultats n'ont pas connu la même accélération : 3 900 logements ont été financés alors que l'objectif fixé pour l'année était de 5 490. Il reste donc à satisfaire une demande forte. La société détient près de 70 % de son patrimoine en région PACA, soit 27 000 logements. Son objectif, au demeurant ambitieux, est de livrer annuellement 2 000 logements à partir de 2008, soit un quasi doublement par rapport à la production actuelle. Quelle organisation, quelles démarches pour y parvenir ? Financièrement, elle jouit d'une situation confortable.

Techniquement, elle est organisée autour de quatre directions : la production, le patrimoine, les services financiers et l'informatique. Leurs relations s'exercent dans leur domaine respectif, à travers la déclinaison d'une stratégie de développement : une localisation pertinente, un patrimoine en bon état (en cas de rachat).

La prospection foncière s'organise sur la base de contacts réguliers avec les collectivités locales, les professionnels de l'immobilier et les autres acteurs du logement. Les opérations retenues se déroulent avec une coordination des services depuis la maîtrise d'œuvre, l'ingénierie financière jusqu'au suivi des travaux. L'efficacité de la démarche fait que la société dispose à ce jour d'un portefeuille foncier compatible avec ses objectifs d'offre nouvelle.

SA d'HLM de plus de 10 000 logements

La société est présente sur l'ensemble des départements de l'Île-de-France. Après avoir privilégié, jusqu'en 2003, la réhabilitation de son patrimoine, en particulier sur le parc situé en ZUS (2 500 logements), la société a décidé en 2004 de développer une offre nouvelle de logements sociaux et s'est fixé un objectif de production annuelle de 250 logements, jusqu'en 2008. Cette démarche s'inscrit dans la stratégie globale de son actionnaire de référence pour satisfaire les besoins de son personnel.

La société a un double atout : une situation financière confortable (le programme de construction nécessite 28 M€ de fonds propres) et une maîtrise d'ouvrage performante. Pour pallier le risque d'absence de marché foncier et n'ayant, au début de l'année 2005, pratiquement aucune réserve foncière inscrite à l'actif du bilan, elle a adhéré à une association de prospection foncière qui dispose de 3 apporteurs d'affaires. En 2005 (et 1^{er} trimestre 2006) elle avait mis en service 370 logements.

... et les moins bonnes

Un OPHLM d'Ile-de-France de moins de 1 500 logements

L'office municipal intervient sur une commune qui comprend environ 12 % de logements sociaux. Sa situation financière est satisfaisante mais la Miilos a relevé l'absence de volonté de développer son parc social. Ainsi, l'organisme a construit, entre 2000 et 2004, 70 logements mais n'a pas de projet d'investissement clairement identifié, hormis une opération de 43 logements lancée en 1999. Par ailleurs, il ne dispose pas de plan stratégique de patrimoine alors que la décision de principe avait été adoptée par délibération du conseil d'administration en décembre 2002 et, en matière d'attribution, ne procède pas non plus à l'enregistrement des demandes contrairement à l'article R. 442-2-2 du CCH.

Un OPAC de 8 000 logements dont 30 % en ZUS

L'organisme ne dispose pas d'étude détaillée sur les besoins en logements du département, en dehors de l'agglomération du chef lieu et ne détient pas l'intégralité des demandes de logements. Il justifie la baisse de production uniquement par l'absence de demande des communes, ce qui pose une interrogation sur la mise en œuvre du contrat d'objectif 2005-2009. Ce contrat signé par l'organisme, portant plus précisément sur les territoires ne relevant pas de l'ANRU, fixe pour l'OPAC un objectif annuel de construction d'une centaine de logements, ce qui reste modeste (croissance de 1 % du parc). La réhabilitation, hors ANRU, concerne près de 800 logements.

Une SA d'HLM de 4 000 logements

Cet organisme, filiale d'un collecteur 1 %, intervient sur deux départements. Il dispose de moyens financiers importants (sa trésorerie représente 12,4 mois de dépenses en moyenne) mais ne les réinvestit pas dans le secteur social, en invoquant la rareté et le coût du foncier et en soulignant qu'il ne dispose pas lui-même de réserve foncière. Enfin, la société n'a pas de groupe d'immeubles relevant d'opérations pouvant être subventionnées par l'ANRU.

5 GOUVERNANCE ET MODALITÉS DE COOPÉRATION ENTRE ORGANISMES

Dans le prolongement de son rapport d'activité 2003, la Miilos a approfondi en 2005 les problèmes soulevés par le fonctionnement de certains groupements d'organismes de logement social. L'analyse des situations concrètes et de montages juridiques parfois fort complexes ont alimenté les réflexions d'un groupe de travail constitué à la demande du ministre de la cohésion sociale, et présidé par M. François Loloum, conseiller d'État. Ce groupe de travail visait à donner des garanties de sécurité juridique aux modalités de coopération entre organismes, dans un domaine qui relève avant tout de la jurisprudence. Or, celle-ci a connu peu d'exemples d'application dans le domaine du logement social et la plupart des analyses s'appuient sur des analogies possibles avec des décisions prises dans d'autres secteurs.

Au-delà de l'intérêt économique et des synergies que peuvent apporter des modalités de coopération entre organismes, deux éléments de contexte récent sont à l'origine de réorganisations : d'une part, la loi dite « Borloo » sur la gouvernance des SA d'HLM qui favorise l'expression de logiques d'actionnaire, d'autre part, le poids croissant des collectivités locales qui conduit à exprimer des stratégies territoriales. L'application de la loi sur la gouvernance a provoqué des réorganisations et changements de dirigeants. Dans deux cas connus de la Miilos, les conflits d'actionnaires ont donné lieu à des décisions judiciaires. En revanche, le plus souvent, l'évolution de la gouvernance s'est traduite par une relance de l'activité des sociétés, dans le contexte général du plan de cohésion sociale.

5.1 « GROUPES » ET FORMES DE COOPÉRATION : DES ÉVOLUTIONS FORTES

La coopération entre organismes de logement social, encouragée par les pouvoirs publics dans un souci de rationalité économique, obéit à des logiques différentes, avec un degré d'intégration plus ou moins poussée.

Les liens sont de trois types, combinés ou non entre eux :

- prestations de service entre organismes ou par un organe dédié à la coopération (GIE le plus souvent mais pas exclusivement) ;
- contrôle capitalistique (ou tutelle par une collectivité) de plusieurs entités ;
- relation plus informelle autour d'un projet déterminé ou d'un échange d'expériences.

Environ 40 % des SA d'HLM et seulement moins de 10 % des offices publics, plus du tiers des SCP et un quart des SACI participent selon diverses formes à des groupements d'organismes. La Miilos constate deux modèles contrastés :

- le contrôle par un actionnaire, lequel peut appartenir à la sphère financière, a le mérite de formaliser la stratégie, d'induire un bon contrôle interne et de disposer de compétences élevées. Il reste toutefois à s'assurer que les stratégies poursuivies sont bien conformes à la mission sociale des organismes.
- a contrario, certains groupes s'apparentent plus à des formes d'autocontrôle où l'organisation apparaît peu lisible, avec des structures complexes et des prises de décision exprimées dans un cadre non formalisé et peu explicite.

Quelques cas de figure caractéristiques relèvent de cette situation :

- une société holding est prestataire de services pour les sociétés du groupe, la holding étant soit HLM soit non HLM. La Miilos a relevé que les prestations, souvent d'un montant élevé, auraient dû faire l'objet de mises en concurrence. Elle a également critiqué la convention « de réseau » d'un groupe, conduisant à facturer aux sociétés d'HLM appartenant au même groupe une rémunération forfaitaire (1,2 % des loyers) en contrepartie de prestations non clairement définies.
- un groupe public est composé de sociétés d'économie mixte et d'un office public, avec des répartitions de rôle complexes et des prestations de service entre membres sans mise en concurrence préalable.
- un ou plusieurs GIE assurent des prestations au profit de différentes entités membres d'un groupe de sociétés ayant des liens capitalistiques entre elles : le groupe peut être exclusivement composé d'organismes d'HLM ou d'organismes d'HLM et de sociétés privées, notamment des filiales de SACI.

5.2 LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

En raison du statut particulier des organismes d'HLM, le souci de sécurité juridique vient se heurter à trois types de difficultés :

5.2.1 le respect de l'autonomie des organismes d'HLM (principe de « spécialité ») :

La spécificité des organismes d'HLM va de pair avec l'existence de moyens propres pour accomplir leur mission d'intérêt général. Il n'est pas simple de tracer la limite des missions essentielles qui ne sauraient être dévolues à des tiers. Les exemples les plus extrêmes sont ceux où les instances de décision, propres à chaque organisme, se confondent avec celles du GIE et ceux où les sociétés sont vidées de leur substance et où par voie de conséquence le conseil d'administration a perdu toute prise sur la mise en œuvre de la stratégie.

La dévolution complète des moyens à un GIE pose, par ailleurs, la question du respect du caractère auxiliaire du GIE. Les contrôles de la Miilos, dans un contexte d'évolution forte du secteur, ont débouché sur des décisions de réorganisations, que la Mission d'inspection considère positives. Dans le cas de certains groupes de sociétés toutes placées sous statut HLM, ces restructurations doivent permettre de redonner une autonomie réelle aux sociétés et de limiter les prestations entre elles. Un groupe dépendant d'une collectivité a engagé une politique de restructuration de ses entités en transformant l'office en OPAC, en faisant absorber l'une des SEM par l'OPAC et en fusionnant deux autres SEM. Dans un cas similaire, l'office, transformé en OPAC, a absorbé la SEM entraînant la suppression du GIE. L'organisation particulièrement complexe et peu lisible d'un groupe a été simplifiée. De telles réorganisations ont un impact sur la vie des structures et de leurs personnels et sont donc, nécessairement, progressives. Elles doivent traduire un souci de clarification des missions et des stratégies, un respect des prérogatives des organes sociaux et le souci d'une meilleure exécution de la mission d'intérêt général.

5.2.2 les règles de mise en concurrence

La Miilos a souvent mis en exergue, comme dans le cas d'un GIE rattaché à un groupe, le non-respect des obligations communautaires, nationales, de publicité et de mise en concurrence qui s'imposent aux SA d'HLM pour la passation de leurs contrats. Ces règles sont rappelées en dernier lieu par l'article L. 433-1 du CCH dans sa rédaction, issue de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

Reste à savoir si ces contrats peuvent être qualifiés de prestations intégrées dites « in house » qui, aux termes de l'article 3-1 du code des marchés publics de 2004, sont exclues du champ d'application de ce code.

Il faut pour cela que les prestations soient réalisées par une entité faisant à la fois l'objet par un pouvoir adjudicateur d'un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services et effectuant l'essentiel de son activité pour son donneur d'ordre. Ces deux critères devant être satisfaits cumulativement, chacun de ces deux critères est interprété de manière de plus en plus restrictive par la Cour de justice des communautés européennes, ce qui en limite sensiblement la portée (CJCE, 11 janvier 2005, Stadt Halle, 13 octobre 2005, Parking Brixen GmbH).

L'existence de clauses de reconduction tacite observée dans une SA d'HLM est incompatible avec les règles de publicité et de mise en concurrence qui s'imposent aux organismes privés d'HLM.

Le rapport « Loloum » a estimé que si des GIE étaient exclusivement composés de pouvoirs adjudicateurs et exerçaient leur activité essentiellement au profit de leurs membres, ces deux conditions pouvaient être considérées comme remplies. Une telle lecture des textes permet de concilier l'obligation de disposer de certains moyens communs entre différentes structures de logement social (offices ou sociétés d'HLM ou SEM) avec les contraintes du droit communautaire. Dans la pratique, les difficultés apparaissent dans des groupes « mixtes » exerçant leur activité à la fois pour des structures publiques et privées où les fonctions du GIE s'apparentent à celles d'un bureau d'études.

5.2.3 conflits d'intérêt et risques pénaux

Ce sujet particulièrement sensible renvoie au problème de la gouvernance.

Les cas où les dirigeants exercent de multiples responsabilités abondent dans les contrôles de la Miiilos et sont parfois générateurs de conflits d'intérêt, c'est-à-dire de situation où l'indépendance du dirigeant est compromise. La Mission a relevé dans plusieurs cas que l'exercice d'un cumul de mandats est susceptible de nuire au bon contrôle des prestations réalisées. Dans le cas d'un groupe, les personnes intéressées ont même participé aux votes d'approbation des conventions de prestations de services passées entre entités dudit groupe. Cette situation illustre la contradiction qui existait, avant la loi « engagement national pour le logement », entre les règles du Code de commerce, qui encadrent les conventions non réglementées, et le Code de la construction et de l'habitation qui, littéralement, les interdisait purement et simplement.

Un autre exemple saillant concerne une SA HLM (A), dont le président est également directeur général d'une autre SA HLM (B) prestataire de services pour l'hébergement d'applications informatiques de (A) et cela sans mise en concurrence. Le contrat est apparu manifestement déséquilibré en faveur de la (B) alors que la prestation fournie est de mauvaise qualité.

Dans le cas d'un groupe, le GIE a permis à la société d'HLM de subventionner une autre structure HLM, les prestations n'étant pas facturées à hauteur de plus de 300 k€. De même, un GIE a permis d'organiser des transferts de charges entre ses deux membres, un OPAC et une SA. Dans ce domaine, auquel les Chambres régionales des comptes sont également très attentives, la jurisprudence propre au secteur de l'habitat social est relativement rare mais le risque est réel. Le récent débat législatif a permis de lever la contradiction soulevée ci-dessus sur le régime des conventions réglementées, de rapprocher les organismes d'HLM du cas général des organismes chargés d'une mission de service public. (CE, 31 juillet 1992, Vatin; 31 mars 1995, M. Desaunay) et soumis, à ce titre, aux dispositions du code pénal.

Plus généralement, il serait légitime, qu'à l'image des règles de transparence fixées pour protéger les actionnaires des sociétés cotées, les sociétés d'habitat social, dont la mission excède

les seuls intérêts de leurs actionnaires, se dotent de règles de bonne gouvernance. Il conviendrait à tout le moins que les fédérations professionnelles se dotent ou renforcent leurs guides de bonne pratique pour éviter les situations à risque.

Conclusion

Sur le fond, la coopération entre organismes n'est ni un mal ni une fin en soi. Elle est avant tout la traduction d'un projet économique et stratégique, dans l'exercice d'une mission d'intérêt général et en réponse aux attentes des locataires et des différents partenaires locaux. Les difficultés évoquées dans les rapports de la Miilos ne doivent pas conduire à écarter a priori des formes de regroupements utiles, mais, bien au contraire, elles doivent être examinées dans le cadre de la concertation engagée par le ministère du logement, au regard des principes évoqués ci-dessus.

6 COMPTABILITÉ ET SITUATION FINANCIÈRE

6.1 LA TENUE DE LA COMPTABILITÉ

L'activité des opérateurs de logement social bénéficiaires de deniers publics implique, comme tout acteur économique et social, de retracer les opérations résultant de cette activité (gestion locative – construction) à travers des documents comptables tels que le bilan, le compte de résultat et l'annexe à valeur réglementaire. Ces documents reflètent annuellement la situation financière patrimoniale de l'entité et doivent éclairer les dirigeants sur les décisions à prendre. Il en résulte que la fiabilité de la tenue des comptes est un objectif économiquement nécessaire pour assurer sur le moyen terme une conduite efficace des opérations.

6.1.1 Répartition globale des observations par nature et par type d'organismes

Les organismes, pour lesquels au moins une observation comptable et financière a été formulée, représentent un total de 155 :

	SA d'HLM	Offices et OPAC	Sem	Autres (coopératives, GIE, associations)	Total
Organismes existants au plan national	306	291	284	nc	1 033
	30%	28%	27%		100%
Organismes contrôlés en 2005	53	50	42	39	184
	29%	27%	23%		100%
Organismes ayant fait l'objet d'observations comptables et financières	45	48	39	23	155
	29%	31%	25%	15%	100%

Ce panel apparaît comme globalement représentatif au regard de l'ensemble des opérateurs de logement social existant au niveau national. Sur un total de 1 955 observations, le nombre total d'observations comptables et financières s'élève à 439, soit un peu plus de deux observations sur dix formulées dans un rapport de contrôle, réparties comme suit :

libellés	nombre d'observations				
	totaux par thèmes	sociétés	offices	Sem	coopératives et diverses associations
tenu générale et anomalies des comptes	212	52	89	45	26
situation financière bilantielle	29	5	8	8	8
situation financière d'exploitation	69	18	19	18	14
cotisation CGLLS	81	23	38	18	2
divers ²	48	10	23	8	7
Total d'observations	439	108	177	97	57
<i>Nombre d'organismes contrôlés</i>	<i>155</i>	<i>45</i>	<i>48</i>	<i>39</i>	<i>23</i>
<i>en moyenne par entité</i>	<i>2,8</i>	<i>2,4</i>	<i>3,7</i>	<i>2,5</i>	<i>2,5</i>

² La rubrique « divers » recense les observations portant pour l'essentiel sur les pratiques des commissaires aux comptes, la gestion des impayés, l'absence de charte de partenariat Trésor public.

On compte en moyenne près de trois observations par entité concernée (439 pour 155 organismes contrôlés) mais une analyse plus fine fait apparaître des situations hétérogènes, de gravité différenciée quant à leur impact sur les comptes : l'éventail va de l'organisme où l'observation unique et de portée limitée a trait à la non-application de la règle d'équilibre AT/AF³ ou au non-respect de la comptabilisation des subventions d'investissement à la notification jusqu'à des situations où l'ampleur et la gravité des désordres constatés (non-fiabilité des annexes, surprovisionnement, absence d'analyse financière prévisionnelle) conduisent la Mission d'inspection à formuler de 4 à 6 observations.

6.1.2 Défauts d'anticipation (provisionnement pour grosses réparations irrégulier)

Cette situation porte sur 26 % des organismes contrôlés (12 SA d'HLM, 12 SEM, 7 OPHLM, 3 associations, 3 SCP, 1 OPAC, et 1 UES).

Pour assurer le maintien en bon état du parc social, les organismes doivent, à la fois, appréhender correctement les priorités dans le cadre d'un plan de travaux et le bon niveau de provisions, sans grever excessivement la charge d'exploitation.

En matière comptable, l'adoption du règlement n° 00-06 émis par le comité de réglementation comptable (homologué par arrêté du 17 janvier 2001) fait qu'à partir de 2002 les provisions pour risques et charges doivent être clairement identifiées (vieillesse du patrimoine) à partir du plan de travaux justifiant ainsi le niveau de provisions adopté.

Les contrôles opérés en 2005 mettent en évidence qu'une part significative des organismes (40 sur 155) manque de rigueur en la matière, soit parce qu'ils n'élaborent pas de plan de travaux (24), soit qu'ils « sur-provisionnent » (15), sans pouvoir justifier de leur choix, eu égard aux travaux à entreprendre.

La nouvelle réglementation (règlement n° 2002-10 du 12 décembre 2002 et règlement n°2003-07 du 12 décembre 2003) implique pour ces organismes de remettre à plat ces pratiques. En effet, à partir de l'ouverture des comptes de l'exercice 2005, les dépenses ayant pour objet de modifier les installations ou de prolonger leur durée de vie ont le caractère d'immobilisation et doivent être comptabilisées selon la méthode dite par composants. Il en résulte la quasi-disparition de ce type de provision au profit d'une provision pour gros entretien dont le volume devrait être plus limité.

6.1.3 Absence ou défaillance dans la tenue des annexes réglementaires et de la comptabilité de programme.

Cette situation porte sur un nombre plus limité d'organismes : 13 % de l'ensemble.

6.1.3.1 Les annexes obligatoires

Les carences portent sur la tenue, juridiquement obligatoire, des annexes complémentaires du bilan et du compte de résultat. Elles concernent 12 % des organismes (13 OPHLM, 2 SEM, 1 SCP, 1 SA d'HLM et 1 association).

La Miilos considère que cette situation sur un volume non résiduel d'organismes traduit un défaut de vigilance des dirigeants dès lors qu'il s'agit d'informations économiquement indispensables et juridiquement obligatoires pour comprendre les principales caractéristiques de la formation du résultat.

Ainsi, 10 offices publics d'HLM étaient dépourvus d'annexe littéraire ou d'annexes complémentaires tels que le tableau des amortissements, le tableau des provisions, l'état des

³ Règle de l'équilibre des amortissements techniques et financiers : obligation comptable pour un organisme HLM à ce que, en fin d'exercice, les dotations globales cumulées au compte d'amortissements des immobilisations locatives soient, au moins, égales au montant cumulé des remboursements de la totalité des emprunts contractés pour le financement de celles-ci.

dettes, sur la période contrôlée. L'ampleur des problèmes rencontrés conduit la Miilos à formuler de sérieuses réserves sur la fiabilité des comptes, pour chacun de ces offices, en mettant l'accent sur les déséquilibres futurs d'exploitation qui peuvent en résulter.

8 autres structures (3 offices, 1 SA d'HLM, 2 SEM, 1 SCP et 1 association) font preuve de défaillances dans la tenue des annexes (annexe littéraire et documents annexes au bilan et compte de résultat).

À titre d'exemple, un office départemental (9 000 logements) fait apparaître dans l'état de développement de l'actif une vingtaine d'opérations en cours de réalisation alors qu'elles étaient mises en location depuis au moins 3 ans, d'où l'absence d'inscription dans le tableau des amortissements. De la même façon, une SA d'HLM (plus de 15 000 logements) n'actualise pas régulièrement l'état de développement de l'actif ainsi que l'état des stocks, alors que la société s'est engagée dans d'importantes opérations de ventes de logements et de renouvellement urbain.

6.1.3.2 *Défaut ou faible fiabilité des fiches de situation financière et comptable (comptabilité de programme)*

L'absence de fiches de situation financière et comptable ou leur faible fiabilité pour 12 % des organismes (8 OPHLM, 2 OPAC, 7 SA d'HLM, 1 association et 1 SCP) met en cause leur capacité réelle à apprécier le coût de l'investissement et les modalités de financement.

Les organismes d'HLM doivent normalement maîtriser toute l'information financière et comptable qui, à moyen terme, leur permet d'apprécier leur situation financière réelle, compte tenu des opérations d'investissement en cours de réalisation.

La tenue de la comptabilité de programme à travers des fiches particulières vise donc à répondre à deux questions essentielles :

- combien coûte et va coûter l'opération de construction ?
- comment va-t-elle être financée ?

Cette problématique revêt une acuité toute particulière dans le contexte actuel où la relance de la construction de logements sociaux est un des objectifs prioritaires des pouvoirs publics.

Il importe donc que les organismes d'HLM, chargés de mettre en œuvre cette politique, disposent d'outils fiables pour apprécier leur capacité réelle à investir.

La Miilos a relevé que le non-respect de cette norme ne concerne pas que des organismes de petite taille avec un parc très concentré où l'enjeu en la matière reste limité.

Ainsi, un OPAC, à comptabilité commerciale de plus de 15 000 logements, un OPD important à comptabilité publique (9 000 logements dont 1 000 individuels), qui développent une activité soutenue de construction ne disposent pas de données fiables sur les prévisions initiales des investissements ni sur leur financement. Cette situation de carence rend ainsi difficile la mesure des écarts ainsi que leur cause lors de la réalisation des opérations (délai moyen pour l'OPAC entre la date d'ouverture et la déclaration d'achèvement des travaux : 5 ans pour les opérations cloturées en 2003 et au début 2004).

6.2 LA SITUATION FINANCIÈRE

6.2.1 Analyse globale de la situation financière

La situation financière des organismes HLM peut se mesurer par l'appréciation du niveau de l'autofinancement⁴ net, qui est un dégagement de ressources générées par les seules activités d'exploitation. Elle s'apprécie aussi par l'évaluation du fonds de roulement net global (FRNG) qui peut être révélateur de la stratégie financière des derniers exercices en matière de surendettement (remboursement anticipé des emprunts) et de financement des immobilisations (emprunts, subventions). Les errements ou les choix non maîtrisés en matière d'arbitrage financier ont bien évidemment des conséquences lourdes sur la gestion patrimoniale et donc sur la vie des locataires, dans le contexte actuel caractérisé par une volonté forte des pouvoirs publics de développer l'offre nouvelle et réhabiliter l'habitat.

La première approche a été de recenser le nombre de points forts / points faibles⁵ pour l'ensemble des organismes concernés, soit 177, en intégrant le volume total de logements gérés : 733 427.

Sur ce volume, le poids de 6 organismes mérite d'être souligné car ils représentent à eux seuls 30 % du parc contrôlé en 2005.

6.2.2 Les points faibles

146 points faibles ont été recensés sur un total de 632 en 2005 et concernent 98 organismes. Ces points faibles traduisent des insuffisances nécessitant des mesures correctrices mais reflètent aussi des situations contrastées : la faiblesse de la rentabilité peut avoir pour origine une vacance ou des impayés élevés sur une partie du patrimoine ou, a contrario, être née de charges d'exploitation très élevées en raison de la non-rationalisation de la politique d'entretien.

	Nombre de points faibles financiers				année 2005
	Absence de fonds propres	Auto-financement faible ou insuffisant	coût de gestion élevés	impayés et créances douteuses	totaux
Associations	1	5	2	2	10
OPAC	0	6	7	5	18
OPHLM	2	10	5	8	25
SA d'HLM	7	15	8	12	42
SCP	2	6	1	0	9
SEM	4	15	8	7	34
Divers	1	4	2	1	8
total	17	61	33	35	146

On relève principalement la faible rentabilité d'exploitation avec, à parts égales, des coûts de gestion élevés et des volumes d'impayés suffisamment importants pour être relevés.

6.2.3 Les points forts

146 points forts financiers concernant 97 organismes ont été recensés. Ils mettent en lumière une rentabilité satisfaisante, un endettement faible, une bonne structure bilantielle, une trésorerie satisfaisante et des impayés maîtrisés. Ces points positifs n'ont pas été détaillés dans le tableau ci-dessous car les organismes concernés pratiquent un cercle vertueux dans lequel la rentabilité

⁴ Autofinancement net : mesure des ressources de l'activité d'exploitation au cours d'un exercice (excédent de ses produits encaissables sur ses charges décaissables) restant à la disposition de l'organisme après remboursement des emprunts liés à l'activité locative (hors remboursements anticipés)

⁵ Ces éléments figurent sur 177 organismes hors contrôles ciblés et offre nouvelle

d'exploitation est la résultante d'actions bénéfiques, telles que la double maîtrise de l'endettement et des coûts de gestion.

	année 2005		nombre d'organismes		A/B
	nombre de points forts financiers	organismes concernés (A)	organismes contrôlés (B)		
Associations	4	3	12	25%	
OPAC	23	15	21	71%	
OPHLM	25	19	29	66%	
SA d'HLM	43	31	48	65%	
SCP	9	8	16	50%	
SEM	34	17	39	44%	
Divers	8	4	12	33%	
total	146	97	177	55%	

6.2.4 Analyse d'organismes à la situation financière détériorée

Ont été retenus dans cet échantillon, huit organismes présentant 3 traits communs : un parc d'au moins 1 000 logements, un fonds de roulement net global à terminaison des opérations (FRNG) inférieur à 3 mois de loyer et un autofinancement se réduisant progressivement (moins de 6,5 % de chiffre d'affaires). Au-delà de la différence de statut juridique, ces organismes ont un comportement identique : le même souci d'entretenir au quotidien leur parc social sans toujours maîtriser les coûts de gestion et, surtout, une absence commune d'appréhension précise des moyens financiers à mobiliser sur le moyen/long terme.

Ainsi, aucun de ces organismes ne disposait au moment du contrôle d'un plan stratégique de patrimoine. Or, la majorité de ces structures se trouve confrontée à des enjeux stratégiques lourds : acquisitions foncières dans le cadre de la reconquête de sites urbains dépréciés, lutte contre la vacance dans les parcs situés dans les anciens bassins houillers ou dans les quartiers socialement stigmatisés.

Cette absence d'outil de pilotage qui mobilise d'importants financements est d'autant plus critiquable que ce panel d'organismes cumule d'autres graves lacunes. Ainsi, ces organismes font preuve d'un comportement passif à l'égard des prestataires de service (ascensoristes, entreprises de nettoyage, exploitants de chauffage) qui au fil des années, faute de mise en concurrence, acquièrent une position de monopole pour des interventions de qualité variable.

Enfin, bien que ces organismes ne présentent pas les mêmes caractéristiques de peuplement social (de 72 % de locataires en ZUS pour l'un, à moins de 10 % pour d'autres), leur politique de recouvrement de loyers présente les mêmes caractéristiques : absence de procédures et/ou organisation défaillante des services concernés conduisant à l'inefficacité de la gestion des impayés alors même que ces structures investissent dans le suivi social. L'exemple le plus extrême est celui d'un office départemental dont le montant des impayés en 2004 représente 14,5 % des loyers. L'analyse des dossiers, dans le cadre du contrôle conjoint Miilos/Trésor public, mettait en évidence l'absence d'exploitation des informations détenues dans les services (compte bancaire, situation professionnelle) et, par voie de conséquence, l'absence de poursuites sur les locataires présents. En 2005, l'organisme a engagé diverses mesures pour enrayer le processus.

En définitive, la détérioration de la situation, pour l'échantillon retenu, est la conséquence et non la cause de dysfonctionnements et d'absence de contrôle nuisant à l'efficacité de la mission d'intérêt général.

6.3 LES ORGANISMES EN PROCÉDURE DE REDRESSEMENT CGLLS

Dix organismes ayant fait l'objet d'un rapport définitif en 2005 étaient concernés par cette procédure.

Ces organismes, dont l'origine de leurs problèmes est diverse (reprise de structures en difficulté pour déclin économique, taille critique d'un organisme mettant en cause la viabilité de la structure), ont bénéficié d'aides conséquentes et parfois renouvelées sur 2 ou 3 plans. Leur objectif commun est de remettre à niveau leur patrimoine dégradé et d'enrayer le processus de vacance.

L'exemple le plus extrême est celui d'un OPDHLM (3 000 logements) dont 70 % de son parc est inscrit en ZUS et réparti sur 25 communes. Ayant bénéficié de plans successifs depuis 1981, le dernier plan, conclu en septembre 1999 et contrôlé par la Miilos, fixe le montant des aides à 5,6 M€. À l'aide de ces concours financiers, l'office présente un résultat positif avec un autofinancement de 11,3 % du chiffre d'affaires mais l'instabilité chronique des services et des coûts de fonctionnement, toujours très élevés, rendent fragile l'exercice de sa mission sociale.

A contrario, un autre OPHLM (1 500 logements), qui connaît les mêmes caractéristiques que l'office précité (logements disséminés, parc ancien à réhabiliter) a su assainir sa situation par une bonne maîtrise des frais de personnel et des frais généraux, sans pour autant restreindre les dépenses dans le domaine de l'entretien courant et de maintenance du patrimoine.

7 POLITIQUE SOCIALE

En application de l'article L. 411 du Code de la construction et de l'habitation, « l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers ».

Dans un contexte de forte demande et de relative pénurie de logements sociaux, la Mission d'inspection s'est attachée à recenser les pratiques irrégulières ou critiquables des opérateurs HLM au regard de ces objectifs sociaux.

7.1 ATTRIBUTION DE LOGEMENTS

7.1.1 Un nombre non négligeable d'organismes en infraction avec la réglementation

La réglementation prévoit différents critères de priorité pour l'attribution de logements, notamment au profit de personnes ou de familles mal logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier. Il appartient aux commissions d'attribution de se prononcer en la matière à partir des orientations définies par le conseil d'administration ou de surveillance de l'organisme.

Sur l'ensemble de la programmation 2005, la Mission a étudié les procédures d'attribution de 124 organismes. Sur ce nombre, il apparaît que près de la moitié d'entre eux ne respectent pas, à des degrés divers de gravité, les règles d'attribution fixées par le Code de la construction et de l'habitation, soit qu'ils exigent des demandeurs des pièces inutiles, soit plus fondamentalement qu'ils attribuent irrégulièrement des logements.

Sur ce pourcentage élevé :

- 5 organismes (3 OPAC et 2 SA d'HLM), à la fois, attribuent des logements en dehors du processus réglementaire et exigent des demandeurs de fournir des pièces contraires à la loi du 6 juillet 1989 ;
- 10 organismes (1 OPAC, 5 OPHLM, 3 SA d'HLM et 1 SAEIM), à la fois, attribuent des logements en dehors du processus réglementaire et ne respectent pas de manière stricte les plafonds de ressources.

La situation la plus grave concerne 31 organismes qui attribuent des logements en dehors de la procédure réglementaire d'examen obligatoire par la commission d'attribution.

Par ailleurs, le principe d'attribuer un logement à des personnes aux ressources modestes, principe notamment lié à la fixation de plafond de ressources, n'est pas appliqué de manière stricte par 26 organismes qui confient un logement à des demandeurs bénéficiant de ressources supérieures à ce plafond. La Miilos constate que ces dépassements peuvent être mineurs (de l'ordre de 1 à 2 %). L'organisme invoque la nécessité de répondre à des objectifs de lutte contre la vacance ou de diversité sociale. Il n'en demeure pas moins que, dans un contexte où les différentes couches de la population connaissent de nombreuses difficultés pour se loger, cette pratique, lorsqu'elle est répétée, ne répond pas à la mise en œuvre du droit au logement et ne favorise pas l'égalité des chances des demandeurs.

Dans 22 organismes, la Miilos a constaté la présence dans les dossiers des demandeurs de pièces non conformes à la loi 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs. Ces pièces sont, soit des bulletins de paie, soit des quittances diverses ou encore la carte vitale. Ces pratiques font apparaître que les services chargés de vérifier la teneur des dossiers sont plus exigeants que les normes réglementaires et peuvent conduire à exclure de fait les populations les moins solvables.

A contrario, 10 organismes ont attribué des logements à des locataires dont les dossiers constitués en vue de la demande de logements étaient incomplets au regard des règles prescrites. Toutefois, la situation actuelle fait apparaître que des demandeurs, en situation d'exclusion ou de grande précarité, ne sont pas en mesure de fournir certaines pièces justificatives comme l'attestation de ressources, ce qui doit conduire l'organisme à faire preuve de souplesse comme l'article 4 de l'arrêté du 29 juillet 1987 modifié le permet.

Sur un autre registre, dans 17 organismes, l'application de la réglementation liée à la délivrance du numéro d'enregistrement départemental (numéro unique) s'est avérée défailante. Ainsi, le non-enregistrement du numéro unique a conduit à des attributions prononcées irrégulièrement. Dans d'autres cas mineurs, les dossiers ne sont enregistrés que lorsqu'ils sont complets.

7.1.2 Des pratiques marginales attentatoires à la vie privée ou s'apparentant à des discriminations

Dans 3 organismes, la pratique d'enquêtes domiciliaires, préalables à l'attribution du logement, a été relevée comme portant atteinte à la vie privée du demandeur.

Dans un OPAC de taille importante (plus de 15 000 logements), deux agents de l'établissement consacrent une partie de leur activité à la réalisation d'enquêtes domiciliaires afin de porter un jugement sur l'état du logement du demandeur, sur son comportement et ses fréquentations. De plus, pour les cas jugés les plus difficiles, ces enquêtes sont réalisées par une agence de recherches privées. Ainsi, en 2004, le service des attributions de l'OPAC a fait appel à ce prestataire pour la réalisation de 12 enquêtes « postulants » et en 2005, celui-ci a mené 4 enquêtes pour des montants unitaires variant de 364,78 € à 568,10 €. Dans le cadre de la procédure contradictoire, l'organisme a indiqué engager des actions de formation pour éviter toute dérive non respectueuse des libertés individuelles.

Un OPHLM municipal de taille modeste (1 500 logements), fait mener une enquête sommaire par un agent de l'office pour établir une fiche d'entretien. Le cadre de recueil comprend des items qui ne respectent pas le principe de protection de la vie privée : « comportement social (rapports au voisinage, mentalité...) activités, loisirs, hobbies ». Si l'agent en charge de ces enquêtes, communique ces informations a minima, il apparaît à l'examen des fiches, issues de l'application informatique et contrôlées de façon aléatoire, que l'une de ces données faisait référence à un problème d'alcoolisme, l'autre à une enquête auprès de la police municipale pour un résidant étranger en situation régulière sur le territoire et dont le dossier ne comprenait aucun élément particulier justifiant une telle enquête. Plus généralement, l'examen des dossiers de locataires a permis de constater que le recours aux informations du commissariat de police était largement répandu et ne concernait pas une catégorie particulière de ménages. Suite au contrôle, l'office s'est engagé à abandonner les pratiques de visites domiciliaires.

La troisième situation présentée ci-après ne présente pas le même degré de gravité mais pose le problème de la maîtrise et de l'utilisation éventuelle qui peut en être faite d'informations confidentielles sur des populations socialement fragiles accueillies dans le parc de l'organisme.

Dans une SA d'HLM de taille moyenne (4 000 logements), à la demande de la commission d'attribution pour éclairer sa décision finale, les conseillères procèdent à des enquêtes sociales ciblées sur des ménages présentant a priori des difficultés particulières. Or, il apparaît que les synthèses de ces enquêtes nominatives, incluant des informations à caractère confidentiel (état de santé physique, psychologique, appréciations sur la tenue du logement) sont conservées par l'organisme pendant toute la durée de location aux personnes concernées.

En application de l'article 28 de la loi 78-17 du 6 janvier 1978 modifié par la loi 2000-321 du 12 avril 2000, elles doivent être détruites dès que l'attribution a été prononcée, qu'il s'agisse du support papier ou des fichiers informatiques. La norme simplifiée n° 20, concernant les traitements automatisés d'informations relatives à la gestion du patrimoine immobilier à caractère social, publiée au journal officiel du 13 mars 1997, précise en effet, « qu'au-delà de la durée nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles ont été collectées ou traitées, les informations ne peuvent être conservées sous une forme nominative qu'au vu de leur traitement à des fins historiques, statistiques ou scientifiques », ce qui n'est en l'occurrence pas le cas. Des indications manuscrites sur les dossiers témoignent en outre du recueil de relevés d'opérations bancaires. La Miilos a rappelé à l'organisme que cette pratique est interdite par l'article 22-2 de la loi 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, modifié par la loi du 17 janvier 2002 relative à la modernisation sociale.

Le sujet difficile des pratiques discriminatoires est illustré par un OPAC de taille moyenne (moins de 10 000 logements). Cet organisme, aujourd'hui engagé dans un plan de redressement CGLLS, a une politique de peuplement s'apparentant à des pratiques discriminatoires. En mars 2002, un document intitulé « location et relogement, plan stratégique par site » a été présenté au bureau du conseil d'administration mais non validé par le conseil d'administration au moment du contrôle. L'essentiel du patrimoine fait l'objet de fiches qui déclinent par groupe de logements le peuplement (familles étrangères, françaises, étudiants), les spécificités ainsi que la stratégie de location et de relogement. En pratique, il apparaît que son plan de peuplement affiche des critères d'examen des demandes prenant en compte principalement l'origine ethnique des candidats, examinée uniquement au regard du nom patronymique. Ainsi, à titre d'exemple, il est préconisé sur un groupe de logements de « stopper l'attribution à des personnes étrangères, possibilité réduite par rapport au type de logement », et sur un autre groupe de logement il est indiqué la mention suivante « il est donc impératif de suspendre les attributions aux familles étrangères sur le site si l'on souhaite procéder à des relogements sans compromettre l'équilibre du site ».

En privilégiant l'origine ethnique des demandeurs ou des familles à reloger sans que le conseil d'administration n'ait eu à débattre de cette orientation, cet OPAC bafoue deux règles de portée différente ; l'une est la recherche de la mixité sociale mentionnée à l'article L. 411-2 du CCH, l'autre est susceptible de relever de pratiques discriminatoires. En la matière, les dispositifs de collecte d'informations, basés notamment sur la recherche ethnique, sont interdits par la loi « informatique et libertés » du 6 janvier 1978, modifiée par la loi n° 2004-801 du 6 août 2004. Dans le cadre de la procédure contradictoire, l'organisme a fait valoir qu'étant engagé aujourd'hui dans un projet de renouvellement urbain, il doit traiter le problème de la « ghettoïsation » de certains sites. À ce titre, sa volonté est à la fois de rechercher la mixité sociale et d'équilibrer le peuplement dans un contexte où 50 % des demandeurs sont issus de l'immigration.

La Miilos considère que le plan stratégique de peuplement ne peut pas reposer sur un seul critère mais doit intégrer d'autres éléments tels que le niveau de revenus ou le montant des loyers.

7.1.3 Gestion du contingent préfectoral

Les défaillances ou carences relevées concernent 13 organismes et portent sur l'absence d'identification des logements soumis au contingent préfectoral dans le parc concerné, ainsi que l'absence de notification aux services préfectoraux de la vacance sur leur contingent.

Deux exemples illustrent ce constat :

- Un OPHLM municipal qui gère un parc de près de 5 000 logements dont 60 % sont situés en ZUS ne notifie pas à la préfecture les vacances des logements du contingent préfectoral. À l'issue du contrôle, l'office municipal et les services préfectoraux se sont rapprochés pour définir les modalités de gestion de ce contingent.

- Une SAEIM municipale gère environ 100 logements conventionnés. La convention de financement stipulait que 5 % au minimum du parc devait être affecté à des familles provenant d'un habitat insalubre ou à des personnes handicapées relevant du contingent préfectoral. Or, cette convention n'a jamais été appliquée. Cette situation, même si elle est peu fréquente, apparaît particulièrement préoccupante dans la perspective de la loi « Engagement national pour le logement » qui fait du contingent préfectoral un instrument essentiel dans la mise en œuvre d'un droit effectif au logement.

7.2 FIXATION DES LOYERS ET DES CHARGES

7.2.1 Loyers

En application de conventions passées entre l'État et les bailleurs sociaux et ouvrant droit à l'APL pour les locataires qui remplissent les critères d'octroi, les loyers font l'objet de plafonds maxima compatibles avec les ressources des occupants.

42 % des organismes contrôlés appliquent des dépassements, amenant la Mission d'inspection à demander le rétablissement sans délai des loyers au niveau des plafonds autorisés. Ce constat, sévère par l'ampleur du nombre d'organismes concernés, doit être cependant tempéré car ces dépassements sont le plus souvent situés dans une fourchette de 1 à 5 % mais, en valeur absolue, ne sont pas sans incidence pour les locataires qui acquittent des loyers mensuels de 300 à 400 €. Ces pratiques peuvent résulter de difficultés techniques dans l'application des conventions et devraient conduire à des avenants pour remettre à plat les dispositions conventionnelles.

La Miilos relève que 14 organismes n'ont pas remis au locataire le détail des surfaces corrigées, contrairement à l'article R. 353-19 du CCH et, dans 7 autres organismes, le calcul des surfaces corrigées est erroné.

Enfin, la Miilos a relevé à cinq reprises (1 OPAC, 3 SA d'HLM et 1 SCP), la non-fixation par délibération du conseil d'administration d'un cadre de référence fixant des plafonds de ressources et de loyers pour les logements financés sans aides de l'État. Or, le conseil d'administration doit arrêter ces plafonds pour les rendre compatibles avec la vocation sociale et la mission d'intérêt général des organismes d'HLM et ce, en application de l'article L. 411-2 du CCH. Ce dernier stipule que les organismes d'HLM « bénéficient d'exonérations fiscales et d'aides spécifiques de l'État au titre du service d'intérêt général défini notamment comme la construction, l'acquisition, l'amélioration, l'attribution et la gestion de logements locatifs à loyers plafonnés, lorsqu'elles sont destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs à des plafonds fixés par l'autorité administrative ».

7.2.2 Charges locatives récupérables

Les textes applicables en la matière sont l'article L. 442-3 du CCH et l'article 23 de la loi du 6 juillet 1989. Pour les locataires représentés au conseil d'administration, la gestion de ces charges, le montant des provisions payé par les occupants sont des sujets sensibles et reflètent la qualité du service rendu.

88 organismes, soit près de la moitié du programme de contrôle, ont fait l'objet de 91 observations en la matière.

Parmi les observations les plus fréquemment formulées, figurent :

- un surprovisionnement excessif.
- un niveau de charges anormalement élevé ;
- des coûts de chauffage élevés dans certains groupes d'immeubles ;
- des charges indûment récupérées (gardiennage notamment) ou, à l'inverse, des charges récupérables non quittancées ;
- un délai de régularisation excessif ;

Deux sujets méritent un développement particulier : les contrats multiservices et le chauffage urbain.

- Les contrats multiservices : les locataires se voient de plus en plus souvent proposer, voire imposer, dans le cadre de leur contrat de bail, la signature d'un contrat d'entretien multiservices. Même si leur objectif est a priori louable, puisqu'il s'agit d'optimiser l'entretien courant relevant en principe du locataire, ces contrats ne peuvent pas être imposés aux locataires, sauf à être inclus dans des accords collectifs conclus dans le cadre de l'article 42 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.
- Le chauffage urbain : de nombreux organismes doivent utiliser le chauffage urbain mis en place par la collectivité. Ce chauffage fait l'objet d'une facturation globale entièrement répercutée aux locataires. Or, dans cette facturation, figurent aussi bien des charges récupérables (combustibles par exemple) que des charges non récupérables (renouvellement et gros entretien des installations primaires, ...). C'est le cas d'une association qui récupère la partie P3. Cette récupération globale est en contradiction avec le décret n° 82-955 du 9 novembre 1982 (décret « charges »), position confirmée régulièrement par la Cour de Cassation.

7.3 SERVICE RENDU AUX LOCATAIRES

Dans le cadre de leur mission sociale, les organismes HLM se doivent d'assurer aux locataires un service de qualité qui peut être évaluée autant par le bon entretien du patrimoine bâti et des espaces extérieurs, que par la gestion rapide des réclamations.

Par ailleurs, les organismes sont tenus de respecter, d'une part, l'article L. 127-1 du Code de la construction et de l'habitation (obligation de gardiennage), d'autre part, l'article 193 de la loi de solidarité et renouvellement urbain qui prévoit la mise en place de conseils de concertation locative.

7.3.1 Gestion de proximité, gardiennage

Les organismes ont intégré la problématique de la gestion de proximité dans leur gestion globale : le décret du 28 décembre 2001 (décret « gardiens ») est désormais respecté dans la très grande majorité des cas. Ainsi, en 2005, seuls 15 organismes sur les 161 concernés, soit moins de 10 %, ne respectaient pas leurs obligations en matière de surveillance et de gardiennage. De façon plus générale, sur les 161 rapports traitant le problème de la gestion de proximité, seuls 20 d'entre eux mettent en lumière une organisation de la gestion de proximité insuffisante. Il en va ainsi des organismes ayant un patrimoine très dispersé ou situé en zone rurale, conduisant ces bailleurs à s'appuyer de fait sur les collectivités locales pour assurer l'entretien des espaces collectifs ou la gestion des ordures ménagères.

Au-delà de ces particularités géographiques, la Miilos a relevé des situations de carence comme celle observée dans une SA d'HLM où la population logée cumule des problèmes sociaux et économiques (96 % des ménages logés ont des ressources inférieurs à 60 % des plafonds). Le parc comprend 1 300 logements dont 30 % situés en ZUS. Faute d'un personnel suffisant et d'une analyse des besoins, la société a cumulé des retards importants d'entretien et de réhabilitation sur plus de la moitié du patrimoine et, bien que signataire d'une convention « taxe foncière sur les propriétés bâties » (TFPB), elle n'assure ni suivi ni bilan en la matière. Dans le cadre de la procédure contradictoire, la société a fait valoir, qu'à partir de 2005, sa gestion locative et technique serait adossée au réseau d'agences d'un OPAC important.

Pour les 141 organismes assurant une gestion de proximité correcte, il est observé que près de la moitié d'entre eux s'est engagée dans la mise en place d'agences décentralisées, visant à répondre à toute demande des locataires pendant la semaine (réclamations, problèmes de voisinage, informations diverses). Ces dispositifs sont complétés pour 17 organismes par des systèmes d'astreinte 24H/24, voire de surveillance de nuit, externalisés ou non.

Au titre de bonnes pratiques, une SA d'HLM (9 000 logements), outre la mise en place de trois agences implantées sur les sites les plus peuplés, met en place des antennes au moment du lancement d'actions de requalification et assure des réunions régulières au niveau du siège avec les responsables des services et les directeurs d'agences. Cette démarche permet une plus grande réactivité et a abouti à renforcer la présence dans des groupes exposés à de graves actes inciviques.

7.3.2 Concertation avec les locataires

Sur les 188 organismes ayant fait l'objet d'un rapport définitif en 2005, seuls 7 % d'entre eux ne disposaient pas de plan de concertation locative ni de conseil de concertation, rendus obligatoires par l'article 193 de la loi du 13 décembre 2000 (loi SRU). Cette situation, pour les organismes concernés, tient à l'absence de représentants des locataires.

Pour la majorité des organismes ayant mis en place ces structures, le fonctionnement de ces conseils est très hétérogène : le plus souvent, les réunions servent à informer les locataires sur les travaux d'entretien en cours ou envisagés à court terme.

En dehors de ce cadre institutionnel, la Miilos relève un développement encore timide des enquêtes de satisfaction, même si elles ne font pas l'objet d'une obligation réglementaire. Ce sont pourtant des outils particulièrement utiles pour mesurer tout à la fois les attentes des locataires (et leur évolution dans le temps), et l'impact des actions entreprises. Sur l'ensemble des organismes ayant fait l'objet d'un rapport définitif en 2005, seuls 15 % d'entre eux, pratiquent des enquêtes de satisfaction.

À titre d'exemple, la démarche empruntée par un OPHLM départemental mérite d'être mise en exergue : à chaque état des lieux d'entrée, soit une centaine par mois, un questionnaire portant sur la qualité de l'accueil, l'état de propreté du logement et des parties communes et les travaux d'entretien à réaliser est remis au nouvel arrivant. Dans les deux mois qui suivent, un deuxième questionnaire plus complet lui est adressé. Les résultats de ces deux enquêtes font l'objet d'une synthèse et, pour chaque thème abordé, une évaluation et une notation sont données. Les résultats de cette appréciation sont intégrés au tableau de bord qualité qui est diffusé tous les mois au chef de service. Par ailleurs, une enquête triennale est réalisée auprès de 500 locataires représentatifs du peuplement du parc social. Enfin, après chaque réhabilitation et mise en service d'un nouveau programme, un sondage est effectué auprès des personnes concernées. Cette démarche « qualité », aboutit à une optimisation de la gestion en matière de charges locatives où l'office est parvenu à réduire à moins de 5 % l'écart en masse entre l'estimation des provisions et le montant des dépenses réelles.

Pour les 85 % restants, il n'existe pas d'outil formalisé permettant d'avoir une connaissance objective de la satisfaction des locataires. Cette connaissance n'est que le fruit des remontées, par les représentants des locataires, de l'exploitation éventuelle des réclamations ou de la bonne connaissance du terrain des agents de proximité. A ce sujet, rares sont encore les organismes dans lesquels la chaîne de traitement des réclamations est organisée de manière fiable. Les centres d'appel commencent à peine à se développer, les délais d'intervention sont peu suivis et les locataires sont rarement interrogés sur le résultat de cette intervention.

7.3.3 Entretien du patrimoine, sécurisation

L'entretien et la propreté des parties communes et des espaces extérieurs participent de la bonne image ou non de l'immeuble habité, et sont des indicateurs de gestion pour le bailleur social. Sur les 161 organismes concernés, la situation observée est la suivante :

- l'insuffisance notoire d'entretien dans certaines fractions du parc concerne seulement 14 organismes. Cette carence est liée à l'absence de programmation des travaux d'entretien et de

« contrôle social du territoire concerné » dès lors que les actes inciviques de toute nature s'y développent ;

- une attention insuffisante portée à l'exécution des contrats par des entreprises extérieures, parce que les organismes ne contrôlent pas in situ la nature exacte des prestations assurées (contrats passés avec des entreprises d'entretien). Cette situation concerne 21 organismes.
- la maintenance des ascenseurs révèle des défaillances dans 34 organismes contrôlés.

7.3.4 Gestion des impayés

Les impayés de loyer constituent pour les bailleurs sociaux un problème particulièrement complexe à cerner, tout en représentant un enjeu économique et social non négligeable. La perte du produit locatif peut fragiliser l'équilibre financier de l'organisme et implique de définir une stratégie pour contrecarrer les effets négatifs de ce phénomène. À cet effet, il lui faut analyser les causes et mettre en place un dispositif efficace. Il apparaît que la majorité des observations porte sur une absence ou une défaillance dans la mise en œuvre de procédures (procédures contentieuses) et dans la coordination des services.

Dans les offices à comptabilité publique, la collaboration entre l'ordonnateur et le comptable produit des effets fructueux lorsque l'ordonnateur accepte un partage des rôles équilibré avec le comptable public et que celui-ci, dès lors qu'il dispose des informations nécessaires, ne traite pas le suivi des locataires débiteurs comme un sujet secondaire. Enfin, les chartes de partenariat conclues entre les comptables et les offices poursuivent l'objectif, sinon essentiel, du moins primordial, de clarifier le rôle et les responsabilités de chacun.

Dans le cadre de cette problématique, deux exemples, l'un de bonnes pratiques et l'autre de mauvaises pratiques, ont été retenus :

Les bonnes pratiques...

Un OPHLM de 12 000 logements

L'office assure un traitement social des impayés en relation étroite avec le comptable public. Cette tâche est facilitée par la mise en place d'un outil informatique commun aux différents services concernés (contentieux, trésorerie, service social) et par une concertation formalisée pour l'examen des dossiers. Ainsi les situations individuelles des débiteurs sont examinées par les commissions mensuelles regroupant la trésorerie et les services ordonnateurs de l'office. Les décisions (interventions des conseillers sociaux, poursuites, procédures d'expulsion, etc.) sont prises collectivement au vu des informations de chacun des deux services. L'office a par ailleurs initié, à partir de 2000, un projet social d'intervention auprès des locataires en procédure d'expulsion, en signant un protocole de résorption des impayés lourds avec les partenaires du plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Les efforts consentis par l'office en matière d'accompagnement social des locataires sont exemplaires, dans un contexte économique de précarité croissante : 6 conseillères en économie sociale et familiale interviennent auprès des familles pour faciliter leurs démarches et aider à résoudre les difficultés liées aux impayés.

... et les moins bonnes

Un OPHLM de 4 000 logements, premier bailleur de la commune

Les impayés locatifs corrigés des admissions en non-valeur représentaient, au début de l'année 2004, près de 30 % des loyers et des charges récupérées. La Miilos a relevé une méconnaissance de la structure des impayés à laquelle s'ajoute une coordination défailante entre les services ordonnateurs (gestion locative, gardiens chargés de l'encaissement, secteur contentieux) mais aussi entre les services ordonnateurs et comptables, tous deux signataires d'une charte de partenariat en 1996.

C'est ainsi que l'office ne reçoit pas mensuellement les tableaux de suivi des recouvrements et des statistiques émanant de la Trésorerie, contrairement aux dispositions de la charte de partenariat. De la même façon, l'ensemble des informations relatives aux locataires que détient l'office lors de leur entrée dans les lieux ne sont pas transmises au comptable public avec les contrats de bail des nouveaux locataires.

Par ailleurs, l'ajustement des restes à recouvrer a fait apparaître des différences correspondant à des annulations et à des réductions de quittancement opérées sur plusieurs exercices consécutifs et pour lesquelles le comptable public ne disposait pas, au moment du contrôle, de pièces justificatives.

Enfin, le non-renouvellement du poste de conseillère économique et sociale n'a pas permis un suivi social rigoureux des locataires en difficulté, alors que financièrement l'office pouvait prétendre à bénéficier d'une subvention du conseil général couvrant 80 % du salaire.

À l'issue de ce contrôle, l'office municipal a engagé un travailleur social en janvier 2005, a redéfini des procédures de relance d'impayés et a relancé des commissions précontentieux / contentieux permettant une mise en commun de la connaissance des données et des situations.

8 PATRIMOINE

Le vieillissement progressif du parc social, conjugué à la double évolution des modes de vie (poids des familles monoparentales, demande croissante des jeunes pour des logements adaptés) et des contextes socio-économiques locaux (par exemple, reconversion de l'habitat minier dans le Pas-de-Calais, revitalisation des centres ville dégradés comme à Toulon et à Perpignan) oblige les opérateurs HLM à redéfinir les besoins futurs de la population logée à partir d'un état des lieux patrimonial. L'objectif est de recenser les évolutions possibles ainsi que les choix à faire en matière de réhabilitation, de démolition, de maintien en l'état et de vente de logements.

8.1 LES PLANS STRATÉGIQUES DE PATRIMOINE

Ces documents stratégiques, qui doivent fixer des options claires sur le moyen et long terme (5 à 10 ans), sont définis dans leur cadre général par des circulaires annuelles du Ministère du Logement. La première du genre, datée du 31 mai 2002, précisait les méthodes d'élaboration prenant en compte tous les aspects sociaux, financiers, urbains, techniques et se décomposant en quatre phases successives (diagnostic, enjeux, orientations et arbitrage final). L'échéance fixée pour l'ensemble du secteur HLM était le 31 décembre 2005 sous peine, pour les organismes pris en défaut, de ne plus accéder aux crédits publics PALULOS ou « démolitions ».

8.1.1 L'engagement dans un PSP est étroitement lié à la taille du parc

Les rapports d'activité de 2003 et 2004 soulignaient la lenteur du processus engagé. Ainsi, seuls 30 % des organismes avaient en 2004 un PSP pratiquement achevé et la même proportion avait lancé la procédure.

En 2005, le même constat prévaut : 28 % des organismes ont un PSP abouti, 36 % ont un PSP en cours et le même pourcentage s'applique aux organismes dépourvus de PSP.

Nombre de rapports 2005	SA d'HLM	Offices OPAC	SEM	Total
Dont PSP abouti	11	22	8	41
Dont PSP en cours	27	21	5	53
Sans PSP	16	7	29	52
Nombre d'organismes	54	50	42	146

Cette inertie préoccupante révèle des blocages sur les enjeux et les arbitrages à opérer résultant, soit de dissensions au sein du conseil d'administration, soit de fragilités financières sous-estimées qui conduisent à réévaluer les orientations initialement définies ou encore, dans les cas extrêmes, à une mauvaise appréciation des problèmes de toute nature, rencontrés dans le parc social.

À titre d'exemple, dans un contexte de demande peu soutenue, un office municipal (1 500 logements) connaît un phénomène de vacance structurelle (13 % du parc) accentué d'année en année, entraînant une perte d'exploitation et, pourtant, ne disposant pas de PSP. Or, ce même organisme a une politique insuffisante de maintenance dans la partie du parc socialement le plus fragile et, faute d'être inscrit dans un dispositif contractuel (ORU – contrat d'objectif ville), ne peut prétendre à bénéficier de concours financiers de l'État. Sur le fond, la dégradation de la situation résulte d'opérations d'acquisition – amélioration faites pour rééquilibrer l'offre dans le centre ville, mais financièrement hasardeuses, réalisées sans vision d'ensemble et par voie de conséquence, sans diagnostic social technique et financier précis.

La Miilos soulignait la nécessité de définir des orientations formalisées dans un PSP, faute de quoi, la pérennité de l'organisme n'était pas assurée.

Ce constat général de carence mérite toutefois d'être nuancé, à l'aune du parc social considéré, comme le met en évidence le tableau ci-après. Il apparaît alors que les organismes gestionnaires d'un parc supérieur à 5 000 logements se montrent plus réactifs que ceux détenteurs d'un patrimoine de plus petite taille.

	Parc < 1 500 logts	Parc compris entre 1 500 et 5 000 logts	Parc compris entre 5 000 et 15 000 logts	Parc > 15 000 logts
Dont PSP abouti	8	10	20	3
Dont PSP en cours	14	19	17	3
Sans PSP	30	16	4	2
Nombre d'organismes	52	45	41	8

8.1.2 Des démarches au contenu variable

Dans un cas sur deux, le plan stratégique de patrimoine est le prolongement d'un plan de travaux à moyen terme qui sert à établir la prévision budgétaire. Il s'accompagne alors de prévisions de démolition et de ventes de logements. Au-delà de cette démarche a priori peu ambitieuse, bon nombre d'organismes ont compris l'enjeu du plan stratégique du patrimoine et enrichissent le processus en définissant le classement des groupes immobiliers selon leur vétusté, leur localisation géographique et en fixant des orientations en terme de loyer et de développement de construction neuve, conformément à la circulaire précitée du 31 mai 2002. Enfin, il apparaît que cette démarche associe également les représentants des locataires déjà engagés dans des plans de concertation locative.

- Une SA d'HLM de taille importante (plus de 15 000 logements dont la moitié est située en ZUS), après avoir analysé l'état du bâti, l'attente des locataires dans chaque résidence, a établi un diagnostic environnemental pour évaluer les possibilités de développement du patrimoine existant. Ces travaux ont été largement débattus et validés au sein de l'organisme.
- Un OPAC municipal (plus de 5000 logements), après analyse du marché locatif, de l'attractivité des groupes immobiliers, des besoins de maintenance et des performances économiques, a établi un scénario à 10 ans visant à rajeunir le patrimoine : programmation de maintenance et de réhabilitation, démolition de 750 logements partiellement reconstruits, développement du patrimoine sur un rythme de 150 logements/an.

Le plan stratégique de patrimoine peut également être utilisé à la fois comme un véritable outil de pilotage et un levier pour bénéficier de fonds publics.

- Une SEM de 900 logements a défini parmi les orientations, la nature des projets futurs et propose des axes de développement, la cession de patrimoines déficitaires ainsi que l'optimisation des recettes locatives par la réhabilitation de deux groupes.
- À la faveur de sa nomination à la tête d'un OPAC important (plus de 15 000 logements), le directeur général a procédé à une révision du PSP, dans le cadre du développement de l'offre nouvelle, après un approfondissement de l'étude des marchés locaux de l'habitat. Au moment du contrôle, le plan était en cours d'actualisation pour intégrer ces nouvelles orientations ainsi que les projets ORU.

A contrario, cette démarche prévisionnelle est vouée à l'échec dès son élaboration, dès lors qu'elle est rejetée par le conseil d'administration ou n'est pas réaliste (absence de chiffrage des différentes opérations de réhabilitation) ou bien encore s'avère trop ambitieuse au regard des moyens financiers de l'organisme, comme le montrent les exemples suivants :

- Une SCP (moins de 500 logements), avait fondé son plan stratégique de patrimoine sur l'hypothèse suivante : le produit de la vente de logements assurait les besoins de financement pour la maintenance et la production de logements. Or, il est apparu que ce parc n'était pas

attractif et ne pouvait pas susciter un engouement particulier. D'autre part, le coût de la réhabilitation avait été sous-estimé, conduisant la Miilos à conclure à une impasse financière.

- Un OPD (6 000 logements) avait conçu un PSP approuvé par le conseil d'administration en juin 2003. Or, ce PSP (prévisions de démolitions) était pour partie en divergence avec le contenu du programme de rénovation urbaine des quartiers en ZUS (réhabilitation et résidentialisation des logements programmés pour la démolition), approuvé en décembre 2004. Par ailleurs, ce même plan prévoyait une enveloppe de dépenses incompatible avec les ressources de l'organisme, ressources elles-mêmes difficilement identifiables en raison de la défaillance de la tenue des comptes relevée par la Mission d'inspection.

Conclusion

La Miilos est amenée à constater, pour la troisième année consécutive, un décalage entre les orientations tracées par les pouvoirs publics incitant à une vision prospective des besoins sociaux et l'engagement contrasté des opérateurs HLM pour mettre en œuvre de telles préconisations. Les organismes les plus en pointe sont ceux qui, gestionnaires d'un parc de taille conséquente, ont perçu l'intérêt de ce plan qui conduit à des décisions sur le long terme permettant d'assurer la pérennité patrimoniale et financière. Ces organismes sont aussi très majoritairement intégrés dans des problématiques de requalification urbaine qui mettent en présence deux autres acteurs majeurs : l'État et les collectivités locales. Dès lors, le PSP apparaît comme un outil complémentaire à la transformation urbaine et sociale des quartiers.

8.2 LES GRANDS PROJETS DE VILLE ET LES OPÉRATIONS DE RENOUVELLEMENT URBAIN

Les différents dispositifs existants, tels que les grands projets de ville (GPV) et les opérations de renouvellement urbain (ORU), ont été complétés par les dispositions de la loi du 1^{er} août 2003, dite d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ainsi que par la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). L'objectif visé est la transformation urbaine et sociale des quartiers classés en zone urbaine sensible (ZUS) ou considérés comme difficiles, notamment par la requalification des grands ensembles (dédensification, réhabilitation, démolition-construction...). Ces projets, qui associent l'État, les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux, mobilisent des moyens financiers considérables sur de longues durées (5 à 15 ans).

8.2.1 Des enjeux considérables

Les opérateurs de logement social sont fortement impliqués dans ces démarches : un tiers des organismes contrôlés, totalisant un patrimoine de 432 000 logements, est engagé dans des procédures de renouvellement urbain. Par ailleurs, sur 161 organismes⁶ contrôlés en 2005, la moitié gère un parc locatif social dont plus de 10 % est situé en ZUS où le taux de vacance et le caractère très social de l'occupation sont, par définition, plus élevés que ceux constatés dans le reste du parc.

Les masses financières en jeu sont considérables. À titre d'exemple, une opération de renouvellement urbain qui associe la ville et l'office municipal représente un coût global de 215 M€ (dont 53 M€ de l'ANRU) pour mettre en œuvre les opérations suivantes : 892 logements reconstruits, 3 870 réhabilités, 3 871 logements résidentialisés. De la même façon, dans un autre organisme contrôlé, 300 M€ sont engagés, dont 83 M€ de l'ANRU, pour reconstruire 1 000 logements sociaux, 600 pavillons et pour réhabiliter 3 000 logements, ainsi que pour résidentialiser 6 000 autres.

⁶ Organismes hors GIE, coopératives et contrôles ciblés

Or, il apparaît que globalement, les organismes HLM concernés présentent des situations financières tout juste équilibrées, avec un autofinancement net le plus souvent inférieur à 6 % du produit locatif. C'est dire l'importance que revêt le traitement financier de ces opérations de renouvellement urbain. Ainsi, un OPAC municipal (de 5 à 10 000 logements) est confronté à un enjeu vital puisque 75 % de son parc est inscrit dans une opération d'aménagement urbain de grande ampleur : cet organisme en voie de redressement devra engager, d'ici 2012, la réhabilitation de 2 500 logements et la démolition de plus de 1 000 logements dont une partie sera reconstruite. À la différence des deux projets précités, cette restructuration s'inscrit dans une opération mixte où sont impliqués les opérateurs immobiliers privés pour la construction sur 60 hectares de logements mixtes et de bureaux.

8.2.2 Une réactivité contrastée

L'ampleur des opérations à mener implique une parfaite coordination des services et une aptitude à traiter l'ensemble des problèmes sociaux et techniques que pose ce mouvement d'ampleur. Les contrôles menés en 2005 font apparaître des pratiques contrastées où se côtoient des organismes qui ne mettent pas en œuvre les moyens nécessaires alors que ces opérations accroissent lourdement leur plan de charge sur plusieurs années et d'autres opérateurs qui parviennent à réorganiser et à modifier leurs pratiques en sachant mobiliser et renforcer le personnel.

Pour faire face à l'accroissement d'activité, une SA d'HLM (plus de 15 000 logements), dont plus de 60 % du parc est concerné par des procédures de GPV, d'ORU ou par des opérations de recomposition urbaine lourdes, a renforcé la direction de la production en créant à la fois un pôle « renouvellement urbain » destiné à être l'interlocuteur privilégié de l'ANRU et une entité en charge de la prospection foncière et du partenariat avec les mairies.

- Un OPDHLM est impliqué dans un dossier de renouvellement urbain porté par la collectivité locale et soumis à l'agrément de l'ANRU. Ce projet, porte sur une ZUS de 1 000 logements. Les objectifs du programme de réhabilitation sont ambitieux puisqu'ils conduisent à quintupler, pour chaque année et sur la période 2005-2008, le nombre de logements réhabilités. Cet organisme a fait le choix d'attendre la décision de l'ANRU sur l'enveloppe de financement accordée avant de prendre toute décision en matière d'embauche au service développement, dans un contexte délicat de négociations avec le Conseil Régional et la communauté d'agglomération qui doivent contribuer eux-mêmes au financement de nouvelles constructions.

- Un OPHLM municipal de plus de 3 000 logements, a signé en avril 2002 une convention avec les représentants de l'État, le maire, le conseil général et le conseil régional pour s'inscrire dans une opération de renouvellement urbain qui, pour ce qui le concerne, porte sur des projets lourds tels que la construction de 500 logements en centre-ville, la réhabilitation de 470 logements et autant de démolitions, pour un total de 61,5 M€. Or, du fait des mésententes entre l'office et sa collectivité de rattachement, la substance même de cette opération s'est trouvée remise en cause. Cette situation a été aggravée par la fragilité de la situation financière de l'office, aujourd'hui en plan de redressement, et par la structuration limitée des services administratifs et techniques.

Cet éventail de situations met en lumière la difficulté de faire aboutir ces opérations de renouvellement urbain si elles ne sont pas pilotées par un élément fédérateur, le plus souvent une collectivité territoriale, capable de se concerter avec les autres partenaires et si, par ailleurs, l'opérateur de logement social ne sait pas anticiper les besoins nouveaux, humains et matériels, pour une finalité qui est d'améliorer la vie quotidienne des locataires.

8.3 LA PASSATION DES MARCHÉS

Le manquement à la réglementation applicable aux marchés concerne 20 % des organismes contrôlés en 2005.

Le défaut de mise en concurrence est l'observation la plus souvent relevée dans la réglementation applicable aux marchés ; la moitié des 74 observations recensées porte sur le non-respect des règles de mise en concurrence, principalement dans les offices ou OPAC, dont la réglementation était plus contraignante, jusqu'en 2005, que celle applicable dans les SA d'HLM et les SEM. Cette situation a toutefois évolué avec l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 et le décret d'application n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 qui aboutissent à ce que les SA d'HLM et les SEM appliquent les mêmes règles de mise en concurrence et d'obligation de publicité.

Les manquements observés, les plus fréquents, concernent les marchés de maîtrise d'œuvre.

Dans les cas les plus extrêmes, les organismes s'abstiennent de toute mise en concurrence (4 exemples rencontrés). Dans les cas de moindre gravité, les conditions de choix ne sont pas suffisamment transparentes et se caractérisent par l'absence de critères de jugement des offres ou de défaut de pièces justificatives). De la même façon, le fonctionnement et l'organisation de la commission d'appel d'offres ne présentent pas des garanties de transparence. Enfin, il a été relevé dans deux rapports que des maîtres d'œuvre ont été désignés alors même qu'ils avaient déjà travaillé sur le projet au titre de la maîtrise d'ouvrage déléguée ou bien encore qu'ils exerçaient une activité de conseil ou d'assistance permanente au sein de l'organisme.

Les autres manquements ont trait aux contrats de prestations de gestion confiées à des tiers. L'application au secteur du logement social des règles de mise en concurrence et de la jurisprudence communautaire, notamment au sein de groupes, limite fortement les exceptions aux règles de mise en concurrence. Enfin, les irrégularités constatées dans l'exécution des marchés portent, pour l'essentiel, sur le défaut d'assurance dommage-ouvrage et le démarrage des prestations avant la notification des marchés.

9 ANNEXES

9.1 ORGANISMES AYANT FAIT L'OBJET D'UN RAPPORT DÉFINITIF EN 2005 (PAR RÉGION)

Région	Nature	Organismes	Nombre de lgts
Alsace	OPAC	du Haut-Rhin – « Habitats de Haute-Alsace »	3 756
Alsace	OPHLM	de la ville de Huningue	777
Alsace	OPHLM	de la ville de Saint-Louis – « Saint-Louis Habitat »	1 002
Alsace	SA d'HLM	« La Strasbourgeoise Habitat »	1 289
Alsace	SA d'HLM	« Le Logis Strasbourgeois »	213
Alsace	SA d'HLM	« Alsace Habitat » (Groupe Multilogis)	592
Alsace	SEM	« Habitat moderne de Reichstett »	87
Alsace	SEM	SAEM locale « Habitation moderne »	6 347
Aquitaine	Divers	SA « Angle Vert » (Groupe Domofrance) <i>Organisme hors HLM</i>	762
Aquitaine	GIE	GIE « Logement-47 » (Groupe Logement 47)	
Aquitaine	OPAC	de la communauté urbaine de Bordeaux – « Aquitanis »	13 467
Aquitaine	OPAC	de la Gironde – « Gironde Habitat »	9 950
Aquitaine	SA d'HLM	Logis 47 (Groupe Logement 47)	1 015
Aquitaine	SCP	« l'Habitat Girondin »	
Aquitaine	SCP	« L'Abri Familial » (Groupe Domofrance)	
Aquitaine	SEM	de construction de Bruges – « SEMIB »	1 120
Auvergne	OPHLM	de l'Allier	3 271
Auvergne	OPHLM	de Montluçon	4 723
Auvergne	SA d'HLM	du Massif Central (Domocentre)	1 294
Basse-Normandie	Association	« ARIM des Pays Normands »	
Bourgogne	SEM	Société bourguignonne de construction immobilière – « SOBOCI »	593
Bourgogne	SEM	SAIEM de l'agglomération chalonnaise – « SAIEM de Châlons »	1 160
Bretagne	OPAC	d'Ille-et-Vilaine – « OPAC 35 »	12 692
Centre	OPAC	du Loiret	12 724
Centre	OPAC	d'Indre et Loire – « OPAC 37 »	19 188
Centre	OPHLM	du Cher	6 743
Centre	OPHLM	de Nogent-le-Rotrou	1 454
Centre	SA d'HLM	« Loir-et-Cher Logement »	6 431
Centre	SA d'HLM	Société immobilière de l'arrondissement de Pithiviers – « SIAP »	1 585
Centre	SA d'HLM	« Habitat 2036 »	8 310
Centre	SA d'HLM	d'Eure et Loir – « Eure-et-Loir Habitat »	4 285
Centre	SA d'HLM	« Atlantique » (Groupe SICF)	9 900
Centre	SA d'HLM	« La Roseraie »	357
Centre	SCP	« COGECO »	
Champagne	OPAC	du département de l'Aube	8 107
Champagne	SA d'HLM	« le Foyer Rémois »	14 011

Région	Nature	Organismes	Nombre de lgts
Corse	OPHLM	de la Haute-Corse	2 921
Corse	OPHLM	de la Corse-du-Sud	1 660
Corse	SCP	« Le logis Corse »	50
Corse	SEM	« Bastia-Aménagement »	70
Franche-Comté	GIE	« Habitat Service Organisation »	
Franche-Comté	GIE	« Maisons d'en France - Franche-Comté »	
Franche-Comté	OPAC	de la Haute-Saône	6 732
Franche-Comté	OPHLM	du Doubs – « Habitat 25 »	9 749
Franche-Comté	OPHLM	de Saint-Claude	1 558
Franche-Comté	SA d'HLM	« Habitat & Territoires »	2 577
Haute-Normandie	SA d'HLM	« Le Foyer Stéphanois »	3 917
Haute-Normandie	SEM	SAEM de Normandie – « SEMINOR »	5 596
Haute-Normandie	SEM	SAEM « Logement de gestion immobilière de la région d'Évreux » - (Logirev) <i>Organisme inactif</i>	573
Haute-Normandie	SEM	« AGIR »	2 180
Haute-Normandie	SEM	SIEM d'Oissel et de la région – « SIEMOR »	669
Île-de-France	Association	« APIS »	
Île-de-France	GIE	« Arcade Promotion » (Groupe Arcade)	
Île-de-France	GIE	« Arcade Services » (Groupe Arcade)	
Île-de-France	OPAC	OPID de l'Essonne, du Val-d'Oise et des Yvelines (Groupe OPIEVOY)	39 401
Île-de-France	OPAC	du Pays de Fontainebleau (Groupe OPAC Fontainebleau)	2 242
Île-de-France	OPAC	de Paris (Groupe OPAC de Paris)	95 241
Île-de-France	OPHLM	de Romainville	3 515
Île-de-France	OPHLM	de Pantin – « Pantin Habitat »	4 298
Île-de-France	OPHLM	d'Aulnay-sous-Bois	2 400
Île-de-France	OPHLM	de Bondy – « Bondy Habitat »	4 700
Île-de-France	OPHLM	de Nanterre	9 559
Île-de-France	OPHLM	de Thiais	600
Île-de-France	OPHLM	de Vincennes	2 461
Île-de-France	OPHLM	de Boulogne-Billancourt	926
Île-de-France	OPHLM	de Montreuil	7 351
Île-de-France	OPHLM	de Créteil	1 612
Île-de-France	SA d'HLM	« ANTIN Résidences » (ex Sarrienne) (Groupe Arcade)	2 335
Île-de-France	SA d'HLM	« La Vincennoise » (Groupe Arcade)	253
Île-de-France	SA d'HLM	« Coopérer pour Habiter – CPH » (Groupe Arcade)	3 225
Île-de-France	SA d'HLM	« Logement pour Tous » (Groupe Opievoy)	494
Île-de-France	SA d'HLM	« Logis Transports »	3 998
Île-de-France	SA d'HLM	« IDF Habitat »	5 794
Île-de-France	SA d'HLM	« Les Malicots » (<i>Organisme inactif</i>)	1 943
Île-de-France	SA d'HLM	« Orly Parc » (Groupe Opievoy)	6 462
Île-de-France	SA d'HLM	« Les Foyers de Seine et Marne »	2 703
Île-de-France	SA d'HLM	« Maison des élèves de l'école centrale des arts et manufactures »	1 258
Île-de-France	SA d'HLM	« Renaissance »	910
Île-de-France	SA d'HLM	« Pour Paris et sa Région »	1 057
Île-de-France	SA d'HLM	« Maison Mines-Ponts-et-Chaussées »	
Île-de-France	SA d'HLM	« Toit et Joie »	10 792
Île-de-France	SA d'HLM	« SAGECO » (Groupe Perexia)	7 047
Île-de-France	SA d'HLM	SCIC « Habitat Île-de-France » (Groupe SCIC Habitat)	45 837

Région	Nature	Organismes	Nombre de lgts
Île-de-France	SCP	« Le Logement Coopératif de Vitry »	
Île-de-France	SCP	« Minerve » (Groupe Domaxis)	
Île-de-France	SEM	SAIEM de Rambouillet – « SEMIR »	827
Île-de-France	SEM	SAIEM de la ville de Cachan	579
Île-de-France	SEM	SAEM locale de Savigny-le-Temple – « SEMSA »	431
Île-de-France	SEM	SAEM « Agir pour Bagneux - SEMABA »	1 285
Île-de-France	SEM	Société de gérance des immeubles municipaux – « SGIM »	9 000
Île-de-France	SEM	SAEIM de Créteil (Groupe Créteil Habitat)	1 491
Île-de-France	SEM	SAEM d'aménagement et d'équipement de la ville de Créteil – « SEMAEC » (Groupe Créteil Habitat)	5 511
Île-de-France	SEM	SAEM de construction et de rénovation urbaine de la ville de Créteil – « SEMIC » (Groupe Créteil Habitat)	2 145
Île-de-France	SEM	SAEM de la ville de Sèvres – « SEMI-Sèvres »	511
Île-de-France	SEM	SAEM « Montreuilloise d'Habitation »	3 632
Languedoc	Divers	SA « SOCADAL »	
Languedoc	OPHLM	de l'Aude	4 587
Languedoc	OPHLM	de l'Hérault – « Hérault Habitat »	9 892
Languedoc	OPHLM	de Narbonne	3 325
Languedoc	OPHLM	de la Grand'Combe	951
Languedoc	SA d'HLM	« Lozère Habitations »	1 719
Languedoc	SCP	du Languedoc-Roussillon – « Marcou Habitat »	1 617
Languedoc	SEM	SAIEM de Mende Fontanilles	578
Languedoc	SEM	Société héraultaise d'économie mixte de construction – « SHEMC »	2 100
Limousin	OPHLM	de Limoges	12 800
Limousin	SCLA	SCLA Corrèze – « SACLAC »	
Limousin	SCP	de la Corrèze – « COPROD »	456
Lorraine	Association	de Gestion et d'Animation du Foyer des Travailleurs de Porcheville – « AGAFTP »	140
Lorraine	OPAC	de Meurthe-et-Moselle – « OPAC 54 »	12 141
Lorraine	OPAC	de Nancy	6 580
Lorraine	SA d'HLM	de Verdun-Thierville-Belleville – « VTB – 55 »	3 411
Lorraine	SA d'HLM	« Le Foyer du Mineur et du Combattant »	5 016
Lorraine	SEM	SAEM de la ville de Golbey	130
Lorraine	SEM	SIEM de Lunéville	359
Midi-Pyrénées	Association	PACT de Tarn-et-Garonne	
Midi-Pyrénées	Association	PACT de la Haute-Garonne	
Midi-Pyrénées	SA d'HLM	« Nouveau Logis Méridional » (Groupe SCIC Habitat)	5 367
Midi-Pyrénées	SA d'HLM	de l'Université de Toulouse (Groupe SCIC Habitat)	524
Midi-Pyrénées	SA d'HLM	« Les Chalets »	6 227
Midi-Pyrénées	SCP	« Toulousaine d'Habitation »	0
Midi-Pyrénées	SCP	« Les Maisons Claires »	370
Midi-Pyrénées	SEM	SEMI de Tarbes	1 100
Midi-Pyrénées	UES	« Pierre d'Angle »	
Nord-Pas de Calais	de Association	« ADATERELI »	
Nord-Pas de Calais	de Association	PACT de Valenciennes	1 048
Nord-Pas de Calais	de OPAC	communautaire de Roubaix – « Roubaix Habitat »	7 709
Nord-Pas de Calais	de OPAC	de Valenciennes	4 602

Région	Nature	Organismes	Nombre de lgts
Nord-Pas Calais	de SA d'HLM	« Le Logement Rural »	3 257
Nord-Pas Calais	de SA d'HLM	« Immobilière Nord Artois » (Groupe Immobilière 3F)	4 108
Nord-Pas Calais	de SCP	« Floralys » (ex La Maison du Douaisis)	
Nord-Pas Calais	de SEM	SAIEM de Valenciennes – « LOGE »	45
Pays de la Loire	OPAC	OPAC de Saint-Nazaire – « SILENE »	8 089
Pays de la Loire	SA d'HLM	« Logi-Ouest » (Groupe LOGIREP)	3 765
Pays de la Loire	SA d'HLM	« La Nantaise d'Habitations »	6 289
Pays de la Loire	SA d'HLM	« Le Logis Familial Mayennais »	1 074
Pays de la Loire	SA d'HLM	« Espace Domicile »	2 220
Pays de la Loire	SCP	« Mayenne Logis »	
Pays de la Loire	SEM	SAEM de construction de la ville de Roche-sur-Yon – « ORYON »	696
Picardie	GIE	GIE « Unilogi HLM » (Groupe Unilogi)	
Picardie	OPHLM	d'Abbeville – « ODA »	2 999
Picardie	SA d'HLM	« Picardie Habitat - Maison de l'habitat » (Groupe Cilova)	8 483
Picardie	SA d'HLM	du Département de l'Oise	6 609
Poitou-Charentes	OPAC	de l'Angoumois	3 467
Poitou-Charentes	SA d'HLM	de la Charente – « Le Foyer »	4 283
Poitou-Charentes	SCP	« Le Toit charentais »	
PACA	Association	PACT ARIM 13	482
PACA	Association	Association « Patronage Saint Pierre »	53
PACA	Association	« ALOTRA »	
PACA	Divers	SA « Parloniam »	1 881
PACA	OPAC	« Sud Bouches-du-Rhône »	31 143
PACA	SA d'HLM	« LOGIREM » (Groupe Perexia)	16 069
PACA	SA d'HLM	« Provence Méditerranée » (Groupe Unicil)	54
PACA	SA d'HLM	« Française des habitations économiques - SFHE » (Groupe Arcade)	7 011
PACA	SA d'HLM	« SA Régionale de l'Habitat »	1 020
PACA	SA d'HLM	« Vaucluse Logement »	11 818
PACA	SCP	« Le Foyer de Provence »	
PACA	SEM	SAEM de la ville de Mallemort	37
PACA	SEM	SA « Embrunaise Construction & gestion Immobilière Logements Économiques Familiaux – SECILEF »	340
PACA	SEM	SAIEM de Saint-Jean-Cap-Ferrat (Groupe Icade)	118
PACA	SEM	SAEM de Cagnes-sur-mer « SEMCA » (Groupe Icade)	206
PACA	SEM	SIEM de la ville de Tarascon « SEMITAR »	295
PACA	SEM	Société de gestion immobilière de la ville de Marseille « SOGIMA » (Groupe Perexia)	5 600
Rhône-Alpes	Association	Association « ARALIS »	
Rhône-Alpes	Association	«Gestion des Immeubles Foyers de la Vallée des Belleville – Agibel»	368
Rhône-Alpes	OPAC	de Villeurbanne	6 183
Rhône-Alpes	OPAC	de Saint-Étienne	7 039
Rhône-Alpes	OPAC	du département de la Loire - « Loire Habitat »	10 558
Rhône-Alpes	OPHLM	de Saint-Priest – « Porte des Alpes Habitat »	4 283
Rhône-Alpes	OPHLM	d'Ambérieu En Bugey	828
Rhône-Alpes	OPHLM	de Bellegarde	434

Région	Nature	Organismes	Nombre de lgts
Rhône-Alpes	SA d'HLM	« Cité Nouvelle » (Groupe Cité Nouvelle)	6 218
Rhône-Alpes	SA d'HLM	« Bâtir et Loger » (Groupe Bâtir et Loger)	2 149
Rhône-Alpes	SA d'HLM	de la Région Lyonnaise - Gabriel Rosset	1 306
Rhône-Alpes	SA d'HLM	Société d'habitation des Alpes - « SHA » (Groupe Pluralis)	8 389
Rhône-Alpes	SA d'HLM	Société Lyonnaise pour l'Habitat - « SLPH » (Groupe CIL de Lyon)	9 681
Rhône-Alpes	SCP	« L'Habitat dauphinois »	354
Rhône-Alpes	SCP	SCLA « Construire » (Groupe Cité Nouvelle)	
Rhône-Alpes	SEM	SAIEM pour la construction et le développement économique de Givors « CODEGI »	753
Rhône-Alpes	SEM	SAIEM de la ville de Saint-Étienne	927
Rhône-Alpes	SEM	SAIEM de la ville d'Oyonnax	444
Rhône-Alpes	SEM	SA de construction de la ville de Vénissieux – « SACOVIV »	1 905
Rhône-Alpes	SEM	SAIEM du Champ-de-Mars	578
Rhône-Alpes	UES	SARL « Haues »	
Rhône-Alpes	SEM	SI d'Aménagement du Barsuraubois et de l'Aube – « SIABA »	394
Dom	SA d'HLM	de la Guyane	3 647
Dom	SEM	SI de Kourou – « SIMKO »	3 512
Dom	SEM	SI de la Guyane – « SIGUY »	3 404
Dom	SEM	SAEM du Nord-Ouest Guyanais – « SENOG »	

9.2 POLITIQUE SOCIALE (RATIOS DE RÉFÉRENCE UTILISÉS DANS LES CONTRÔLES MIILOS)

9.2.1 Évolution du parc social

Région	parc social au 01/01/2000	parc social au 01/01/2001	parc social au 01/01/2002	parc social au 01/01/2003	parc social au 01/01/2004	Répartition du parc (%)	Evolution 2002/2003	Evolution 1999/2003	Ev. annuelle 1999/2003
Alsace	90 623	92 214	94 689	95 588	96 783	2	1	0	0
Aquitaine	121 617	123 700	125 526	126 870	128 506	3	1	0	0
Auvergne	58 092	58 718	59 843	60 993	62 025	2	2	0	0
Basse-Normandie	106 149	107 135	107 973	108 827	108 972	3	0	0	0
Bourgogne	102 091	102 185	102 496	104 798	104 874	3	0	0	0
Bretagne	127 333	130 505	132 242	135 267	137 254	3	2	0	0
Centre	180 704	181 724	183 605	184 480	185 153	4	0	0	0
Champagne-Ardenne	135 662	135 394	135 768	135 841	136 447	3	0	0	0
Corse	10 756	11 029	11 148	11 188	11 327	0	1	0	0
Franche-Comté	72 930	73 501	74 413	75 545	75 466	2	0	0	0
Haute-Normandie	161 265	162 871	163 108	164 966	165 703	4	0	0	0
Île-de-France	1 132 361	1 142 365	1 144 297	1 152 388	1 162 575	27	1	0	0
Languedoc-Roussillon	101 806	104 308	105 837	107 216	110 442	3	3	0	0
Limousin	36 294	36 642	36 630	36 957	37 406	1	1	0	0
Lorraine	143 725	158 722	153 432	154 587	153 662	4	0	0	0
Midi-Pyrénées	95 762	97 072	98 828	100 743	103 083	2	2	0	0
Nord-Pas-de-Calais	306 752	309 760	311 698	313 792	315 917	7	1	0	0
Pays de la Loire	186 077	188 165	190 082	191 572	192 076	5	0	0	0
Picardie	126 900	128 744	129 489	130 221	130 740	3	0	0	0
Poitou-Charentes	72 968	73 471	73 837	74 495	74 560	2	0	0	0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	243 124	246 235	249 485	251 263	255 906	6	2	0	0
Rhône-Alpes	385 013	390 039	393 516	395 943	403 169	10	2	0	0
France métropolitaine	3 998 004	4 054 499	4 077 942	4 113 540	4 152 046	98	1	0	0
Guadeloupe		23 504	24 969	24 980	25 819	1	3	0	0
Guyane		8 632	8 763	9 076	9 213	0	2	0	0
Martinique		22 170	22 587	23 761	24 284	1	2	0	0
Réunion		44 232	45 250	46 190	47 000	1	2	0	0
Total DOM		98 538	101 569	104 007	106 316	3	2	0	0
Total France entière	3 998 004	4 153 037	4 179 511	4 217 547	4 258 362	100	1	0	0

source : enquête Parc Locatif Social janvier 2004 - DAEI - ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

9.2.2 Loyer moyen par région

Région	Nombre de logements concernés	loyers tous financements confondus	loyers PLA LM PLATS PLAI	Loyers PLA social
Alsace	82 162	2,41	2,36	2,98
Aquitaine	91 953	2,45	2,43	2,87
Auvergne	54 184	2,31	2,51	2,86
Basse-Normandie	85 694	2,48	2,51	2,94
Bourgogne	88 104	2,34	2,40	2,88
Bretagne	104 285	2,46	2,27	2,91
Centre	154 820	2,36	2,45	2,87
Champagne-Ardenne	53 713	2,28	2,24	2,77
Corse	10 478	2,61	3,20	3,04
Franche-Comté	65 244	2,32	2,32	2,89
Haute-Normandie	145 609	2,47	2,32	2,95
Île-de-France	817 808	2,91	2,87	3,34
Languedoc-Roussillon	90 554	2,44	2,45	2,91
Limousin	33 112	2,28	2,43	2,87
Lorraine	129 044	2,45	2,33	2,95
Midi-Pyrénées	87 391	2,46	2,32	2,93
Nord-Pas-de-calais	284 014	2,62	2,68	2,96
Pays	172 239	2,40	2,53	2,93
Picardie		
Poitou-Charentes	65 370	2,33	2,28	2,86
Provence-Alpes-Côte d'Azur	209 970	2,52	2,83	2,87
Rhône-Alpes	334 267	2,46	2,44	2,93
France métropolitaine	3 160 015	2,57	2,57	3,01
Hors Île-de-France	2 342 207	2,45	2,52	2,91

source : enquête Parc Locatif Social janvier 2004 - DAEI - ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

unité : €/m² surface corrigée

9.2.3 Rotation et vacance

Région	Vacance > 3 mois	Vacance Totale	Mobilité en %
Alsace	1,0	1,9	10,1
Aquitaine	0,5	1,3	10,2
Auvergne	1,2	2,5	12,9
Basse-Normandie	1,2	2,7	12,9
Bourgogne	3,3	5,1	11,6
Bretagne	0,4	1,1	12,7
Centre	2,6	4,5	13,6
Champagne-Ardenne	3,5	4,7	14,5
Corse	0,2	0,7	3,9
Franche-Comté	1,8	3,6	15,0
Haute-Normandie	2,1	3,0	11,2
Île-de-France	1,0	2,5	7,8
Languedoc-Roussillon	2,7	3,7	10,4
Limousin	0,8	2,9	13,3
Lorraine	2,3	3,3	11,2
Midi-Pyrénées	1,4	2,7	12,8
Nord	0,7	1,2	11,3
Pays	1,5	2,4	12,6
Picardie	nc	nc	nc
Poitou-Charentes	1,3	3,1	12,8
Provence-Alpes-Côte	1,2	2,5	5,4
Rhône-Alpes	1,9	3,1	10,5
Total métropole	1,5	2,7	10,3
Guadeloupe	4,1	6,7	7,4
Guyane	0,4	3,8	4,7
Martinique	0,6	1,8	7,0
Réunion	0,3	0,8	9,7
Total DOM	0,7	1,9	8,2
Total France entière	1,4	2,7	10,3

source : enquête Parc Locatif Social janvier 2004 - DAEI - ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

9.2.4 Taux de bénéficiaires des aides au logement

Région	AL	APL	AL+APL
Alsace	4,10	44,90	49,00
Aquitaine	0,30	55,10	55,40
Auvergne	0,30	57,90	58,20
Basse-Normandie	2,50	56,10	58,60
Bourgogne	2,60	52,70	55,30
Bretagne	0,50	60,50	61,00
Centre	1,10	52,20	53,30
Champagne-Ardenne	2,00	52,30	54,30
Corse	0,00	15,40	15,40
Franche-Comté	4,40	54,10	58,50
Haute-Normandie	1,50	51,60	53,10
Île-de-France	3,50	34,40	37,90
Languedoc-Roussillon	4,30	66,10	70,40
Limousin	0,80	57,90	58,70
Lorraine	0,70	52,50	53,20
Midi-Pyrénées	3,00	60,20	63,20
Nord	0,70	59,50	60,20
Pays de la Loire	0,40	59,70	60,10
Picardie	1,30	53,10	54,40
Poitou-Charentes	0,20	59,00	59,20
Provence-Alpes-Côte	1,70	59,30	61,00
Rhône-Alpes	1,10	51,60	52,70
Total métropole	1,90	50,60	52,50
Guyane	52,90	0,00	52,90
Martinique	57,20	0,00	57,20
Réunion	80,00	0,00	80,00
Total DOM	66,80	0,00	66,80

source : enquête « occupation du parc social - DGUHC - Ministère de l'emploi, la cohésion sociale et du logement juillet 2004

9.3 MÉTHODOLOGIE DES CONTRÔLES ORIENTÉS VERS L'OFFRE NOUVELLE (CHAPITRE 4)

9.3.1 Programmation

Les 38 rapports ciblés sur l'analyse de l'offre nouvelle ont été menés principalement au second semestre 2005. En raison des délais résultant de la procédure contradictoire, ces rapports n'ont été publiés sous leur forme définitive qu'en 2006 pour la quasi-totalité d'entre eux. Le choix des organismes contrôlés ne visait pas à obtenir une image représentative de leur situation globale, mais à disposer d'un panel de situations permettant de décrire les facteurs de réussite ou de blocage dans la mise en œuvre du plan de cohésion sociale.

Ont été examinés, en priorité, des organismes de taille significative, pour la plupart gérant un parc de plus de 5 000 logements, qui interviennent dans un contexte de forte ou de moyenne demande et qui jouissent d'une santé financière bonne ou correcte.

Les organismes retenus exercent leur activité, sauf exception, sur une agglomération, un département ou une aire plus étendue. La zone d'intervention est parfois hétérogène, comprenant des marchés très tendus et des zones à faible demande, mais la dominante est indiscutablement celle de situations intermédiaires.

Les organismes contrôlés n'ont pas de problème financier majeur (absence de plan de redressement CGLLS en particulier), certains étant dans des situations favorables, voire très favorables.

- Les organismes contrôlés présentent une grande diversité, du point de vue de leur actionnariat de référence : dominante collecteur (7 cas), dominante entreprise (6 cas), dominante collectivité locale (1 cas), SACI (1 cas), SCP (1 cas), actionnariat complexe (6 cas), office ou OPAC départemental (7 cas), office ou OPAC communal (5 cas).
Nombre d'organismes ont mené un recentrage de leur activité sur un territoire plus restreint, et à l'inverse, différents organismes communaux ont engagé une action d'extension de leur activité au profit de la communauté de communes ou d'agglomération.
- Les organismes ayant fait l'objet de ce contrôle spécifique sont de taille significative, presque tous étant situés dans la tranche des 5 000 à 15 000 logements.

9.3.2 Les méthodes retenues

Les contrôles spécialisés sur la production d'offre nouvelle ont permis de mettre au point et de tester des méthodes d'évaluation plus formalisées.

Une méthode de contrôle a été définie, testée dans un premier temps sur quelques organismes, puis appliquée à plus grande échelle. Les éléments essentiels de la méthode seront généralisés à l'ensemble des contrôles réalisés par la Miilos en 2006.

Le rapport d'inspection a porté, tout à la fois, sur l'aspect quantitatif de la production, les moyens de l'organisme ainsi que sur les éventuels obstacles internes susceptibles de compromettre les résultats escomptés.

Les questions clefs concernaient :

- l'existence d'une stratégie de développement clairement assumée et affichée par les organes dirigeants ;
- la capacité financière à développer une offre nouvelle conforme aux objectifs affichés et le cas échéant contractualisés avec l'État, au regard de la situation financière actuelle et des analyses à moyen terme ;
- la capacité technique (analyse des fonctions de maîtrise d'ouvrage et d'acquisition foncière).

La gestion locative n'a pas été étudiée en tant que telle, sauf dans les cas où l'organisation et les moyens actuels étaient manifestement insuffisants, face à l'importance du développement. Ce travail permet de disposer d'une source d'informations particulièrement étoffée et fiable et de tester les nouvelles méthodes de contrôle définies dans l'annexe méthodologique. Les contrôles réglementaires classiques ont, par ailleurs, été allégés sur cette campagne de contrôles ciblés.

9.4 LEXIQUE

ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
APL	Aide Personnalisée au Logement
CAL	Commission d'Attribution des Logements
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation
CGLLS	Caisse de Garantie du Logement Locatif Social
CMP	Code des Marchés Publics
CNIL	Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés
FSL	Fonds de Solidarité Logement
GIE	Groupement d'Intérêt Économique
GPV	Grand Projet de Ville
HLM	Habitation à Loyer Modéré
MOP	Maîtrise d'Ouvrage Publique (loi du 12 juillet 1983 dite « loi MOP »)
OPAC	Office Public d'Aménagement et de Construction
OPDHLM	Office Public Départemental d'HLM
OPHLM	Office Public d'HLM
OPMHLM	Office Public Municipal d'HLM
ORU	Opération de Renouvellement Urbain
PACT-ARIM	Protection, Amélioration, Conservation et Transformation de l'habitat - Association de Restauration Immobilière
PALULOS	Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale
PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
PLI	Prêt Locatif Intermédiaire
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
PSP	Plan Stratégique de Patrimoine
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
SA d'HLM	Société Anonyme d'HLM
SACI	Société Anonyme de Crédit Immobilier
SCLA	Société Coopérative de Location Attribution
SCP	Société Coopérative de Production
SEM	Société anonyme d'Économie Mixte
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbain (loi du 13 décembre 2000)
ZUS	Zone Urbaine Sensible