

Mission
Interministérielle
d'Inspection du
Logement Social

Miilos

RAPPORT PUBLIC

2008



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE LA MER

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI

SOMMAIRE

1	ACTIVITÉ DE CONTRÔLE EN 2008	2
	1.1. la programmation des contrôles	3
	1.2. les contrôles effectués par la Miilos en 2008	4
	1.3. la répartition des contrôles	5
	1.4. les suites administratives données aux rapports	7
	1.5. les suites pénales aux rapports	7
2	MOYENS MIS EN ŒUVRE	8
	2.1. la gestion des ressources humaines	9
	2.2. le budget de fonctionnement	12
3	GOVERNANCE AU SEIN DES GROUPES HLM	14
	3.1. gouvernance et situation des dirigeants	15
	3.2. applicabilité des règles de la commande publique	18
	3.3. cœur de métier et étendue des compétences transférables	20
	3.4. règle d'interdiction des participations financières dans les GIE	21
4	GESTION LOCATIVE ET POLITIQUE SOCIALE	22
	4.1. accès au logement	23
	4.2. la gestion de proximité et la qualité du service rendu aux locataires	26
	4.3. les loyers et charges	27
5	STRATÉGIE PATRIMONIALE DES ORGANISMES	30
	5.1. plans stratégiques de patrimoine	31
	5.2. politique de développement de l'offre nouvelle	34
	5.3. rénovation urbaine	38
	5.4. vente de logements sociaux aux locataires	43
6	COMPTABILITÉ ET SITUATION FINANCIÈRE	48
	6.1. répartition globale des observations par type d'organisme	49
	6.2. tenue de la comptabilité	50
	6.3. analyse financière	51
	6.4. gestion active de la dette	52
7	ANNEXES	56
	7.1. organismes ayant fait l'objet d'un rapport définitif en 2008 (par région)	57
	7.2. lexique	63

PRÉAMBULE

2008, une année symboliquement importante pour la Miilos, puisqu'elle marque quinze années d'existence de cette mission interministérielle d'inspection et l'occasion de faire un bilan des actions passées, surtout de développer des perspectives. La Miilos a ainsi lancé un plan d'actions qui vise à renforcer et moderniser ses procédures d'intervention.

2008, une année riche en événements, avec notamment l'entrée en vigueur du droit au logement opposable et l'ouverture des débats au Parlement sur la loi de mobilisation pour le logement.

Le rapport d'activité 2008 de la Miilos s'inscrit dans ce contexte propice à la réflexion et qui prépare à d'importantes évolutions.

Le présent rapport s'appuie sur une analyse systématique des rapports de contrôle produits au cours de cet exercice, pour retracer de façon détaillée quatre synthèses thématiques :

- la gestion locative et la politique sociale, avec la mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2008 de la loi du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable (Dalo) ;
- la stratégie patrimoniale des organismes ;
- la comptabilité et la situation financière des organismes avec, comme annoncé dans le rapport annuel de la Mission pour 2007, une analyse détaillée de la gestion active de la dette dans le secteur du logement social ;
- la gouvernance des bailleurs sociaux et la coopération inter-organismes, dans la perspective de la fixation d'ici la fin 2009 de règles communes en ce domaine par l'administration, en liaison avec la Miilos et après consultation de la profession.

L'année 2008 restera donc comme une année préparatoire à des évolutions majeures que 2009 commence à concrétiser avec le vote de la loi du 25 mars 2009 dite « Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion », qui comporte d'importantes dispositions novatrices relatives au logement social.

La Mission se prépare activement à de nouveaux domaines d'activité : dès 2009 son champ de contrôle se trouve étendu aux associations de gestion (et non plus seulement aux GIE) ; en 2010, la Miilos va s'intéresser au contrôle d'associations de maîtrise d'ouvrage agréées, ainsi qu'au contrôle de la nouvelle cotisation CGLLS assise sur le potentiel financier des organismes et à partir de 2011, au contrôle des conventions d'utilité sociale.

Denis Vilain
Chef de la Miilos

Daniel Dauvet
Chef adjoint de la Miilos



Denis Vilain

Daniel Dauvet

Créée par le décret n° 93-236 du 22 février 1993, la Mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos) est investie d'une mission de contrôle de l'ensemble du secteur. La finalité de ce contrôle, définie à l'article L.451-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), est de « vérifier l'emploi conforme à leur objet des subventions, prêts ou avantages consentis par l'État et le respect par les organismes contrôlés des dispositions législatives ou réglementaires qui régissent leurs missions de construction et de gestion du logement social. Elle peut également procéder à une évaluation d'ensemble de l'activité consacrée à cette mission, dans ses aspects administratifs, sociaux, comptables et financiers ». En outre, l'article 3 du décret précité prévoit que la Mission peut être chargée par les ministres dont elle relève de contrôles et d'enquêtes ainsi que d'études, d'audits ou d'évaluations dans le domaine du logement social.



1

ACTIVITÉ DE CONTRÔLE EN 2008

1.1 LA PROGRAMMATION DES CONTRÔLES

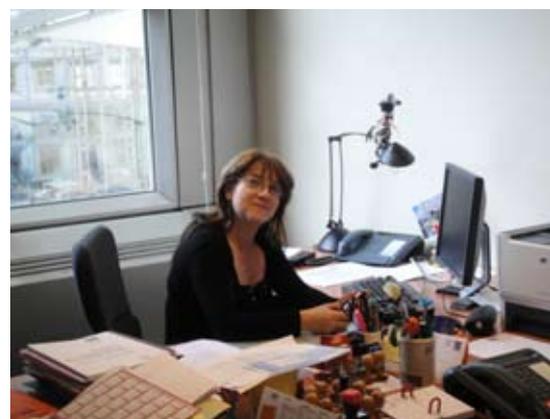
Conformément à l'article 6 du décret n° 93-236 du 22 février 1993 portant création de la Mission interministérielle d'inspection du logement social, la programmation initiale des contrôles à ouvrir en 2008 a été arrêtée le 21 décembre 2007 par le chef de la Miilos. Les grandes orientations de cette programmation avaient été fixées le même jour par le comité directeur de la Miilos. Ce programme a été, comme chaque année, arrêté après consultation des préfets et en concertation avec les chambres régionales des comptes et les services du Trésor public. Pour 2008, le comité directeur avait retenu, comme thème prioritaire de contrôle, la vente de logements sociaux aux locataires. Le comité directeur avait également souligné l'importance qu'il attachait aux thèmes généraux du contrôle et notamment la politique sociale des organismes, la qualité du service rendu aux locataires, l'offre nouvelle de logements sociaux et l'accès au logement.

La programmation initiale 2008 comportait 199 contrôles, y compris 53 contrôles inscrits en tranche complémentaire. La tranche complémentaire est une variable d'adaptation de la charge de travail aux moyens disponibles ; elle permet également d'effectuer des contrôles imprévus, notamment pour compléter le contrôle des organismes d'un groupe ou pour mener des contrôles à la demande des ministres de tutelle.

Avec ses 199 contrôles, la programmation initiale des contrôles à effectuer par la Miilos en 2008 était une programmation ambitieuse représentant une surcharge significative par rapport aux moyens prévisionnels dont la Miilos pouvait espérer pouvoir disposer. Finalement, ce sont 186 contrôles qui ont été ouverts en 2008 (soit au niveau moyen des années précédentes, de fait en augmentation légère sur le chiffre de 2007 : 159). Le tableau ci-dessous rend compte des écarts entre la programmation initiale et les 186 contrôles effectivement ouverts, compte tenu des évolutions de la programmation en cours d'année.

Types d'organisme	Programmés en 2008		Ouverts en 2008	
	Nbre	%	Nbre	%
SA d'HLM	50	13,1%	48	12,6%
Offices et OPAC	60	20,2%	57	19,2%
SEM	35	7,0%	32	6,4%
Coopératives	16	8,6%	20	10,7%
Associations et UES	17	--	11	--
Divers dont GIE	21	--	18	--
Total	199	--		

*Répartition de la programmation 2008 par type d'organisme
Les pourcentages sont exprimés par rapport au total de chaque catégorie d'organismes.*



1.2 LES CONTRÔLES EFFECTUÉS PAR LA MILOS EN 2008

Au cours de l'année 2008, la Mission d'inspection a établi 179 rapports provisoires adressés aux présidents des organismes pour engager la phase contradictoire et elle a mis au point et diffusé, après analyse des réponses reçues, 172 rapports définitifs. Les principaux constats effectués sont mentionnés dans des fiches récapitulatives qui comportent notamment les points forts, les points faibles, les anomalies ou irrégularités relevés et la conclusion.

Ces 172 rapports définitifs concernent pour :

- 28,5 % des sociétés anonymes d'HLM (SA d'HLM),
- 32,0 % des offices publics de l'habitat
(ex-OPAC : 11,6 %, ex-OPD : 5,2 %, ex-OPM : 15,1 %),
- 13,4 % des sociétés d'économie mixte (SEM),
- 11,6 % des sociétés coopératives d'HLM,
- 4,5 % d'autres organismes.

Le nombre de logements correspondant est de 862 000 soit près de 21% du total du parc locatif social.

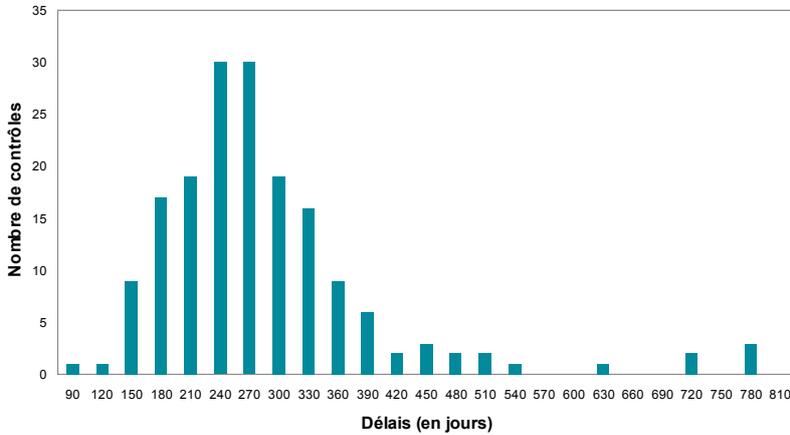
Sur les 172 rapports définitifs produits par la Miilos, 28 l'ont été conjointement avec des auditeurs du Trésor public, chiffre en légère diminution par rapport à l'année 2007 qui en avait compté 35. En 2008, ces contrôles ont porté, pour la plupart, sur des OPH à comptabilité publique, ex-offices ou ex-OPAC (24), mais également sur 4 SA d'HLM. Par ailleurs, 24 OPH à comptabilité publique ont été contrôlés sans le concours du Trésor public.

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

	2004	2005	2006	2007	2008
Ouvertures de contrôle	186	204	184	159	186
Rapports provisoires	185	189	181	183	179
Rapports définitifs	186	188	189	184	172



Répartition des contrôles en fonction du délai entre l'ouverture et la diffusion du rapport définitif (rapports diffusés en 2008)



La durée des contrôles varie selon leur importance et leur complexité. En 2008, la durée calendaire médiane de production d'un rapport de contrôle (entre l'ouverture du contrôle et la diffusion du rapport définitif) a été de 8,3 mois, en diminution d'un mois par rapport à l'année 2007. 88 % des rapports ont été produits en moins d'un an alors que ceux-ci ne représentaient que 79 % des rapports produits en 2007.



1.3 LA RÉPARTITION DES CONTRÔLES

Par type d'organisme

	2006	2007	2008
SA et fondations	73 ¹	57	50
OPH	68	58	55
SEM	141	34	23
Coopératives	15	16	20
Associations et GIE	11	14	16
UES	0	1	3
Contrôles divers	1	2	5
SACI / SACICAP	7	2	0
TOTAL	189	184	172

¹ y compris un contrôle limité à la vérification de la cotisation CGLLS

Par région

	2006	2007	2008	Dont HLM et SEM	Nombre des organismes HLM / SEM	Pourcentage contrôlé en 2008
Alsace	6	4	2	0	44	0%
Aquitaine	12	11	8	4	39	10%
Auvergne	6	2	3	3	21	14%
Basse-Normandie	4	7	3	3	26	12%
Bourgogne	5	6	2	2	19	11%
Bretagne	6	5	6	6	34	18%
Centre	6	7	11	10	39	26%
Champagne	4	3	4	4	24	17%
Corse	0	0	0	0	5	0%
Franche-Comté	2	2	3	0	19	0%
Haute-Normandie	8	5	9	9	36	25%
Île-de-France	40	39	35	24	205	12%
Languedoc- Roussillon	3	4	3	3	23	13%
Limousin	1	5	6	6	13	46%
Lorraine	3	11	5	5	40	13%
Midi-Pyrénées	5	17	9	7	37	19%
Nord Pas-de-Calais	11	6	16	14	44	32%
Pays-de-la-Loire	12	11	4	4	47	9%
Picardie	8	3	4	4	23	17%
Poitou-Charentes	4	9	4	3	24	13%
Provence-Alpes- Côte d'Azur	20	8	11	11	64	17%
Rhône-Alpes	18	16	21	19	91	21%
Outre-mer	3 ²	3	3	3	23	13%
TOTAL	187	184	172	144	940	15%

² Hors contrôles limités à la vérification de la cotisation CGLLS



1.4 LES SUITES ADMINISTRATIVES DONNÉES AUX RAPPORTS

Le plus souvent, les organismes contrôlés prennent l'initiative d'apporter les correctifs requis pendant le contrôle ou à la suite de leur examen par le conseil d'administration.

Les préfets sont chargés de mettre en œuvre les mesures nécessaires et, dans plus de 28% des cas, des instructions particulières, notamment en matière d'attribution de logement, leur ont été données par le Ministre sur avis de la commission des suites.

Sur les 172 rapports définitifs produits en 2008, 49 ont fait l'objet d'instructions particulières aux préfets et 35 ont donné lieu à réponse de ces derniers.

En outre, les rapports de la Miilos sont communicables aux tiers, dans les conditions prévues par la loi modifiée du 17 juillet 1978 sur la communication des documents administratifs.

A ce titre, plus de 230 demandes de ce type ont été satisfaites en 2008, dont 15% émanaient d'élus ou de collectivités, le reste se répartissant pour l'essentiel entre journalistes, associations et professionnels.



1.5 LES SUITES PÉNALES AUX RAPPORTS 2008

Parmi les 172 rapports diffusés aux organismes en 2008, un seul concernant une SA d'HLM a été porté à la connaissance du procureur de la République, en application de l'article 40 du code de procédure pénale. Les faits constatés portent principalement sur plusieurs situations de conflits d'intérêts, des manquements au code de commerce (non respect des dispositions applicables aux conventions réglementées) ainsi que l'absence de mise en concurrence pour la passation de marchés.



2

MOYENS MIS EN ŒUVRE

2.1 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

2.1.1. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS

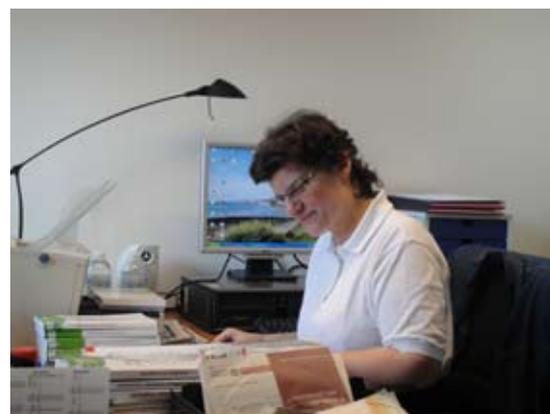
L'effectif réel de la Miilos au 31 décembre 2008 s'élevait à 106 agents (non compris les vacataires³) issus de trois ministères : ministère de l'énergie, de l'équipement, du territoire et de l'aménagement du territoire (Meeddat), ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (Meie) et ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique (MBCPFP).

La ventilation en est la suivante :

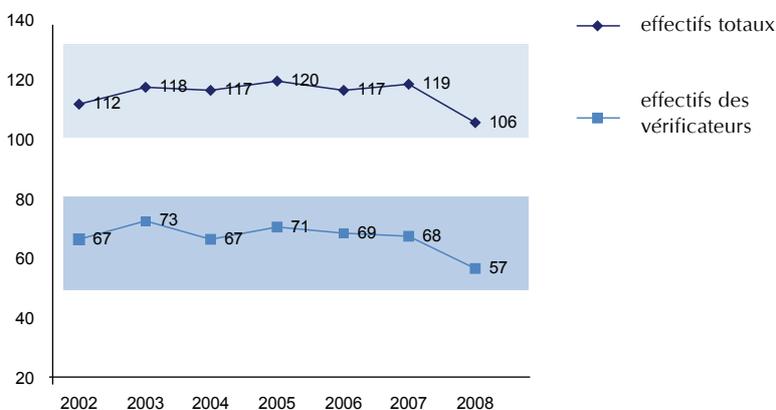
- 88 agents pour le Meeddat (83%),
- 15 agents pour le Meie (14%), dont 2 agents du Crédit Foncier financièrement portés par le Meie
- 3 agents pour le MBCPFP (3%).

Si le nombre des postes équivalent temps plein dont dispose la Miilos reste stable (124 ETP), l'année 2008 montre une baisse des effectifs employés par rapport à 2007 (- 13 agents) en raison d'un retard dans les recrutements qui devrait être compensé en 2009.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Départs	27	18	8	10	19	19	25
Arrivées	15	21	7	13	16	20	12
Soldes	-12	+3	-1	+3	-3	+1	-13



L'évolution comparative des effectifs totaux de la Miilos et des effectifs de vérificateurs illustrent cette situation, le retard pris dans les recrutements concernant essentiellement les vérificateurs.



³ En 2008, la Miilos a eu recours à 26 mois de vacances sur des fonctions de secrétariat au siège, d'assistant aux moyens généraux et de secrétariat en délégation de Paris et de Nancy.

LE PROFIL DES AGENTS TRAVAILLANT A LA MIILOS

La diversité des statuts

Les agents de la Miiilos sont issus de 14 corps différents, les vérificateurs relevant pour leur part de 6 corps. La diversité réside surtout dans les agents exerçant des fonctions support (agents du siège, CMI et délégués territoriaux) et plus spécifiquement au niveau des chargés de mission d'inspection. Cette diversité est une richesse pour la Miiilos et un défi pour la structure qui doit garantir une gestion adaptée pour chaque agent et veiller à les intégrer dans un projet commun d'évolution et de consolidation des compétences.



La répartition des agents par sexe

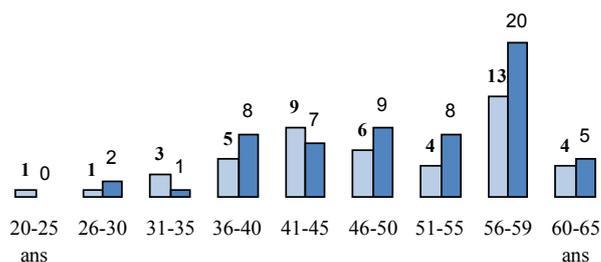
La Miiilos emploie 58 % d'hommes pour 42 % de femmes (proportions stables par rapport à 2007). Ce relatif équilibre masque toutefois une disparité importante en fonction du grade des agents. En effet, comme l'indique le tableau ci-dessous, les hommes sont sur-représentés dans les catégories A et A+. L'équilibre est à peu près atteint pour les catégories B, les femmes étant très majoritaires sur les postes de catégorie C.

Répartition des agents en fonction du sexe et du grade

Catégories	Femmes	Hommes	Total
A+	40,5%	59,5%	37
A	32,5%	67,5%	43
B	46,6%	53,4%	15
C	72,7%	27,3%	11
Total	41,5%	58,5%	106
<i>rappel 2007</i>	<i>41,5%</i>	<i>58,5%</i>	<i>119</i>

L'âge et l'ancienneté des agents de la miiilos

Le graphique ci-dessous permet d'apprécier la répartition selon l'âge des agents en poste à la Miiilos (la première colonne de ce graphique concerne les agents exerçant des fonctions support et la deuxième, les vérificateurs). Certaines délégations regroupent une proportion relativement élevée d'agents proches de l'âge légal de la retraite. Le recrutement d'agents en remplacement des départs en retraite devra nécessiter une attention particulière et être anticipé.



Les agents restent en moyenne 8 ans sur leur poste, mais coexistent une ancienneté très importante de certains agents avec une rotation relativement élevée notamment au siège et pour les vérificateurs de la région Ile-de-France, probablement en raison de l'existence d'un bassin d'emploi important. Cette situation conduit aussi à s'interroger sur les conditions permettant aux vérificateurs de valoriser leurs acquis auprès d'autres employeurs. C'est une des actions prioritaires du Secrétariat général de la Miilos en 2009.

L'habilitation des vérificateurs

Depuis la loi SRU du 13 décembre 2000 et son décret d'application du 22 mars 2002, les vérificateurs de la Miilos doivent être obligatoirement habilités par arrêté ministériel pour procéder aux contrôles sur pièces et sur place des organismes de logement social. Au cours de l'année 2008, onze vérificateurs qui étaient habilités à titre temporaire ont été habilités à titre permanent. Au 31 décembre 2008, 57 vérificateurs étaient habilités à titre permanent, un à titre temporaire.

2.1.2. LES RELATIONS SOCIALES

Le comité technique paritaire de la Miilos a été créé par le décret du 22 mars 2002. Ses membres sont renouvelables tous les trois ans. A l'issue des deux consultations du personnel, organisées selon les modalités fixées par les arrêtés ministériels du 24 avril 2002 et du 23 août 2005, la répartition des quatre sièges des représentants titulaires du personnel a été la suivante : trois sièges pour la CFDT et un siège pour la CGT-FO.

Le CTP s'est réuni trois fois en 2008 (réunions les 5 février, 19 juin et 27 novembre). Les principaux thèmes évoqués lors de ces réunions ont été les suivants : les modalités d'attribution de la NBI ; les modalités d'attribution de l'indemnité forfaitaire de sujétion aux vérificateurs ; l'avenir et les orientations stratégiques de la Miilos et la restructuration du Meeddat ; le traitement des frais de déplacement...

2.1.3. LA FORMATION PROFESSIONNELLE

En 2008, 520,5 jours de formation ont été recensés contre 541 jours en 2007. Cette baisse trouve une explication dans le nombre moins élevé d'agents ayant rejoint la Miilos en 2008 (11 agents contre 19 en 2007) alors que d'importants efforts de formation sont faits en faveur des nouveaux venus ; une programmation tardive des formations qui a conduit à une concentration sur la fin de l'année rendant plus complexe l'organisation des sessions de formation correspondantes ; un recours plus fréquent aux autres modes de transmission du savoir (intranet, compagnonnage, tutorat).

A la suite des travaux sur les risques métiers conduits en 2007, une réflexion a été engagée en 2008 avec l'appui de la cellule Gueparh (« gestion unifiée et partagée des ressources humaines ») du Meeddat sur la valorisation du métier de vérificateur et son intégration dans un



parcours professionnel. Ces réflexions s'inscrivent également dans le cadre des travaux entrepris par le ministère de la fonction publique, et à sa suite, par tous les ministères, sur l'élaboration de répertoires de métiers. Ces travaux vont se poursuivre en 2009.

Thématique des formations suivies

Domaines de formation	nombre de jours de formation suivis
comptable et financier	107
comportement et méthodes	184
juridique	70,5
technique et administratif	17
bureautique et informatique	87,5
divers	54,5
Total	520,5



LA FORMATION DES NOUVEAUX ARRIVANTS

La Miiilos est particulièrement attentive à la formation des nouveaux arrivants, afin de leur donner tous les outils nécessaires à une meilleure intégration et adaptation à ce métier d'inspection. En 2008, les 11 nouveaux arrivants ont suivi, au total, 109 jours de formation, soit en moyenne environ 10 jours de formation par agent.

En plus de ces formations, les vérificateurs nouvellement arrivés ont bénéficié du compagnonnage de leurs pairs. Ainsi, les deux « apprentis » arrivés à la délégation Ile-de-France ont bénéficié de 36 jours de compagnonnage, ceux de Lyon de 20,5 jours, « l'apprenti » de Lille de 17 jours et celle de Marseille de 8 jours.

2.2 LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT

Depuis le 1^{er} janvier 2006, date de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (Lolf), les crédits dont la Miiilos assure directement la gestion figurent intégralement sur le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement (DAOL) ».

La dotation initiale dont dispose la Miiilos dans la loi de finances ne comprend ni les coûts immobiliers supportés intégralement par le Meeddat (administration centrale et directions départementales hébergeant les délégations territoriales), ni les masses salariales afférentes aux agents de la Miiilos gérées, selon l'origine de ces derniers, par le Meeddat, le Meie ou le MBCPFP.

En 2008, 7% de la dotation initiale ont été gelés portant le montant des crédits disponibles à 745 521 euros.

Les principaux postes de dépenses sont les suivants

En euros	2006	2007	2008
Frais de déplacement	322 043 (*)	466 093	392 253(**)
Matériel informatique	89 124	48 314	62 337
Abonnements et documentation	33 868	43 084	32 771
Formation	93 708	42 060	7 878

(*) Le montant indiqué correspond aux dépenses effectivement liquidées. En fait, les engagements s'élèvent à 400 000 euros

(**) La réduction du montant 2008 par rapport à 2007 s'explique par une surévaluation des dépenses 2007 résultant de difficultés logistiques de paiement, mais globalement la part des frais de déplacement dans les dépenses totales reste stable.

Certaines dépenses de fonctionnement de la Miilos sont directement prises en charge par les ministères de tutelle, mais pour des montants limités. Ainsi en 2008, la DGTPE a consacré à la Miilos un crédit de 14 200 euros, affecté dans une large mesure au paiement des frais de déplacement des agents du Meie. De son côté, le secrétariat général du Meeddat a réservé deux enveloppes au titre, d'une part, de la rémunération des formateurs internes (14 705 euros) et, d'autre part, des vacances d'experts.

Le fonctionnement des délégations de la Miilos en province

Le Meeddat supporte les frais afférents à l'hébergement des agents des délégations de la Miilos. Outre le financement des locaux, des crédits sont délégués aux Dreal pour financer les dépenses courantes (dépenses de fonctionnement normal des services, réparation de matériel, formations locales, affranchissement, téléphonie...). Une somme de 3 800 euros est affecté aux Dreal pour chaque agent travaillant en délégation sur la base d'effectifs théoriques établis à partir des travaux réalisés en 2006 en vue d'élaborer la répartition des ETP cibles dans les budgets opérationnels de programme du ministère.

Masse salariale

Les ministères de tutelle de la Miilos rémunèrent, chacun pour ce qui le concerne, les agents de la Miilos. Ainsi, 3 agents sont rémunérés par le MBCPFP, 15 agents par le Meie et 88 par le Meeddat. Globalement, la masse salariale annuelle des agents de la Miilos s'élève à un peu plus de 7 millions d'euros.

Au total, les dépenses de la Miilos en 2008 comprenant les dépenses de personnel, d'immobilier et de fonctionnement courant se sont élevées à environ 8,5 millions d'euros en recul par rapport à 2007 en raison essentiellement de la baisse temporaire des effectifs.





3

GOUVERNANCE AU SEIN DES GROUPES HLM

Les pouvoirs publics souhaitent favoriser le développement de la coopération inter-organismes et la Miilos s'inscrit dans cette perspective. Cependant, la coopération entre les bailleurs sociaux est parfois à l'origine de pratiques discutables et a constitué encore en 2008 un sujet de réflexions communes entre les directions d'administration centrale des ministères du logement et de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, les fédérations professionnelles et la Mission interministérielle d'inspection du logement social.

Ainsi, le comité directeur de la Miilos du 21 décembre 2007 a demandé à la DGTPE et à la DGUHC d'établir, en association avec la Miilos, un guide sur la coopération inter-organismes à l'usage des agents de la Miilos et de la profession, à partir d'un échantillon de cas pratiques observés dans les groupes.

Dans ce cadre, la Miilos a entrepris courant 2008 la rédaction de « fiches de problématique » se rattachant à des situations rencontrées de manière récurrente dans le cadre de ses contrôles autour de trois thèmes majeurs : la gouvernance, la commande publique et le cœur de métier.

L'objectif poursuivi était d'essayer de dégager, pour chacune des problématiques identifiées, et en s'appuyant sur les textes existants, les risques juridiques encourus ainsi que des éléments de doctrine. Le bilan ci-après peut être tiré des situations qui y ont été décrites et que l'on a aussi retrouvées à l'occasion de contrôles postérieurs, en s'appuyant en outre sur les travaux qui se sont poursuivis en 2009 sous l'égide des deux ministères de tutelle du secteur et en liaison avec la Miilos.

3.1 GOUVERNANCE ET SITUATION DES DIRIGEANTS

La mise à disposition de directeurs généraux au sein d'organismes HLM par des groupements d'intérêt économique (GIE), des associations ou des sociétés mères HLM ou non HLM constitue une pratique fréquente et récurrente qui a déjà fait l'objet de commentaires dans le rapport d'activité 2006. Certains organismes ont remédié aux situations critiquées par la Miilos mais de nouveaux cas ont été rencontrés en 2008. Aux difficultés soulevées par la mise à disposition s'ajoute la question du cumul par les dirigeants intéressés d'un mandat social et d'un contrat de travail. Ces situations appellent notamment les remarques suivantes :



3.1.1. MISE À DISPOSITION DU DIRECTEUR GÉNÉRAL PAR UNE STRUCTURE DE COOPÉRATION OU UNE SOCIÉTÉ MÈRE

3.1.1.1. Mise à disposition par des GIE

La situation diffère selon qu'il y a unicité ou pluralité de structures dans lesquelles les dirigeants mis à disposition par un GIE exercent des fonctions de direction générale :

- si ces fonctions sont exercées à temps plein dans une seule société d'HLM, la mise à disposition va à l'encontre du principe selon lequel l'activité du GIE doit conserver un caractère auxiliaire en application de l'article L.251-1 du code de commerce mais aussi de l'objet même du GIE qui est la mutualisation des moyens. Il appartient aux organismes concernés d'intégrer les directeurs généraux au sein de la société et de les rémunérer exclusivement au titre de leur mandat social, comme certains organismes l'ont d'ailleurs fait à la suite du contrôle de la Miilos.
- lorsque ces fonctions sont exercées à temps partiel dans plusieurs sociétés, la mutualisation des moyens est bien respectée mais l'atteinte au principe d'auxiliarité demeure, même si elle est alors moindre.

Enfin, compte tenu des pouvoirs de décision qui s'y rattachent, les fonctions de directeur général font partie intégrante du « cœur de métier » de la société d'HLM.



3.1.1.2. Mise à disposition par des associations de gestion

La Miilos a pu constater ces dernières années une tendance au développement de structures de coopération sous forme d'associations qui, contrairement aux GIE, ne sont pas soumises au principe d'auxiliarité et n'entraient pas encore en 2008 dans le champ de contrôle de la Miilos.

La modification de l'article L.451-1 du CCH par l'article 120 de la loi N° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion permet désormais à la Miilos de contrôler les associations de gestion comprenant au moins un organisme HLM, dans les mêmes conditions que les GIE.

Il convient de noter que pour se conformer aux dispositions des articles L. 423-10 et 423-11 du CCH, les mises à disposition par une association de dirigeants doivent faire l'objet de conventions réglementées en précisant les modalités et que celles-ci doivent être soumises à l'approbation du conseil d'administration de la SA d'HLM dans laquelle le dirigeant exerce des fonctions de direction, selon la procédure prévue par le CCH.

L'attention doit être appelée sur le fait que, compte tenu des pouvoirs de décision qui s'y rattachent, les fonctions de directeur général font partie intégrante du « cœur de métier » de la SA d'HLM.

3.1.1.3. Mise à disposition par des sociétés mères

Il faut distinguer selon que la société mère est ou non une société d'HLM :

- sociétés mères HLM : la mise à disposition de dirigeants n'entre pas dans les prestations que les règles statutaires fixant l'objet social des sociétés d'HLM (article L. 422-2 et statuts types annexés à la partie réglementaire du CCH) autorisent expressément. Par ailleurs, cette mise à disposition présente un risque de manque d'autonomie du dirigeant à l'égard de la société mère qui le salarie.

- sociétés mères non HLM : cette situation n'est pas interdite par des dispositions législatives.

En application des articles L. 423-10 et 423-11 du CCH, la mise à disposition du directeur général doit néanmoins faire l'objet d'une convention réglementée qui doit être soumise à l'approbation du conseil d'administration de la société d'HLM. Par ailleurs, cette pratique n'est pas souhaitable car elle présente un risque de manque d'autonomie du dirigeant à l'égard de la société mère qui le salarie.

A l'issue des contrôles, certains organismes ont, comme la Miilos l'avait demandé, décidé de soumettre le contrat de travail et la convention de mise à disposition à l'approbation de leur conseil d'administration.

Au même titre que pour les GIE et les associations de gestion, il convient de noter que, compte tenu des pouvoirs de décision qui s'y rattachent, les fonctions de directeur général font partie intégrante du « cœur de métier » de la société d'HLM.

3.1.1.4. En conclusion

Les différentes situations de mise à disposition évoquées ne contreviennent aux textes que lorsque la structure de coopération est un GIE ou lorsque la mise à disposition émane d'une société mère HLM.

Dans les cas de mise à disposition par une association de gestion ou par une société mère non HLM, la mise à disposition doit faire l'objet d'une convention soumise à approbation du conseil d'administration en vertu des articles L.423-10 et 11 du CCH. Afin de préserver les prérogatives du conseil d'administration en matière de rémunération conformément à l'article L. 225-53 du code de commerce, les modalités financières de la mise à disposition doivent y être précisées.

Toutes ces situations sont néanmoins porteuses de risques de conflits d'intérêts plus ou moins avérés, d'autant plus élevés que le directeur général est salarié. Le risque pénal de commission du délit de prise illégale d'intérêts, réprimé par l'article 432-12 du code pénal, ne doit pas être sous-estimé, le juge pénal considérant que le seul fait pour un dirigeant de prendre consciemment un intérêt dans une affaire soumise à sa surveillance suffit pour caractériser l'infraction et qu'il n'est pas nécessaire que l'intéressé ait retiré de l'opération en cause un bénéfice quelconque pour que le délit soit constitué.

3.1.2. CUMUL D'UN MANDAT SOCIAL AVEC DES FONCTIONS SALARIÉES DE DIRECTION GÉNÉRALE

L'exercice d'un mandat social (de directeur général ou d'administrateur) et de fonctions salariées dans deux entités distinctes au sein d'un même groupe n'est pas soumis aux règles de validité des cumuls. Ce type de situation ne soulève donc pas d'observation, sauf si figure clairement dans le contrat de travail de la structure de portage que des fonctions d'administrateur de sociétés contrôlées doivent être assurées par le dirigeant salarié ou si sont facturées des prestations relatives aux fonctions exercées par ce dernier en tant que mandataire social. La règle de gratuité du mandat d'administrateur fixée par l'article R 421-10 du CCH et la clause 8 des statuts types des sociétés d'HLM risquent alors, en effet, d'être contournées. Cette situation peut en outre générer des risques de conflits d'intérêts.

Lorsque les conditions de validité fixées par la jurisprudence de la Cour de Cassation sont réunies, le cumul d'un mandat social et d'un contrat de travail au sein d'une société d'HLM est également possible. La conclusion du contrat de travail, entrant dans le champ des dispositions de l'article L. 423-11 du CCH, doit néanmoins avoir été précédée de la procédure prévue pour les conventions réglementées.

Si, en revanche, les conditions fixées par la jurisprudence de la Cour de Cassation ne sont pas remplies, comme par exemple dans le cas où le contrat de travail de l'intéressé ne correspond pas à une fonction effective distincte de celle couverte par son mandat, le cumul est illégal. Le contrat de travail doit alors être considéré comme suspendu de plein droit et la fraction de la rémunération perçue au titre des fonctions salariées être rattachée à la rémunération globale du dirigeant. L'organisme doit donc faire délibérer son conseil d'administration ou de surveillance sur l'ensemble de la rémunération du dirigeant conformément aux dispositions de l'article L. 225-63 du code de commerce.

Par ailleurs, le lien de subordination d'un dirigeant à la société mère qui le salarie est de nature à nuire au contrôle des prestations éventuellement effectuées par celle-ci et l'expose à un risque de conflit d'intérêts. Il se trouve en effet placé dans une position de « contrôleur » en tant que mandataire social de la SA et de « contrôlé » comme salarié de la structure de coopération ou de la société mère, ce qui limite de fait sa capacité de contrôle sur les prestations éventuellement assurées par celles-là.

3.2 APPLICABILITÉ DES RÈGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE

La Miilos a affiné en 2008 l'analyse des situations dans lesquelles les membres de structures de coopération recourent à des prestations à l'intérieur du groupe.

3.2.1. PRESTATIONS RÉALISÉES PAR UNE STRUCTURE DE COOPÉRATION (GIE OU ASSOCIATION DE GESTION) NE COMPRENANT QUE DES ORGANISMES HLM

Lorsqu'une association ou un GIE est uniquement constitué d'organismes d'HLM, de SEM exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux et de pouvoirs adjudicateurs, l'exception « in house » s'applique, sous réserve que les bailleurs sociaux assurent le plein contrôle du GIE (comme sur l'un de leurs propres services) et que ce dernier n'assure aucune prestation pour des tiers ou seulement de façon très marginale.

3.2.2. PRESTATIONS RÉALISÉES PAR UN GIE OU UNE ASSOCIATION DE GESTION « MIXTE » COMPRENANT DES CIL ET DES SACICAP

Compte tenu de leur activité, de leur mode de financement et du contrôle exercé sur eux par l'Etat, les CIL et les SACICAP sont des pouvoirs adjudicateurs soumis à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs non soumis au code des marchés publics. L'exception « in house » s'applique selon les mêmes conditions que dans une structure « pur HLM ».

3.2.3. PRESTATIONS RÉALISÉES PAR UN GIE OU UNE ASSOCIATION DE GESTION « MIXTE » COMPRENANT DES ENTITÉS N'AYANT PAS LE STATUT DE « POUVOIR ADJUDICATEUR »

Dès lors qu'un authentique opérateur économique (tel qu'une société de promotion immobilière, une filiale titre V d'un CIL dont ce dernier ne détient pas une participation au capital majoritaire ou une filiale privée d'une SACICAP) entre dans une structure de coopération, celle-ci ne peut plus être considérée comme un prolongement des acheteurs publics présents à son capital. En effet, la simple présence de cet opérateur la fait basculer elle-même dans la catégorie d'opérateur économique au sens du droit communautaire des marchés. Elle doit alors être mise en concurrence pour l'attribution des prestations destinées aux pouvoirs adjudicateurs qui la détiennent en partie.

La présence d'opérateurs privés induit en outre un risque de transfert de charges du secteur aidé au secteur concurrentiel.

3.2.4. PRESTATIONS ENTRE MÈRES ET FILIALES

Les sociétés mères assurent souvent des prestations de service pour le compte de leurs filiales. Les conventions qu'elles passent avec leurs filiales ne portent généralement pas sur des prestations dispensées de l'application des obligations de publicité et de mise en concurrence



qui s'imposent aux sociétés d'HLM en application des dispositions de l'article L. 433-1 du CCH et de l'article 1 de l'ordonnance N° 2005-649 du 6 juin 2005.

Or, la filiale n'est pas en mesure d'exercer sur la société mère un contrôle analogue à celui exercé sur ses propres services, ce qui exclut la possibilité de faire jouer l'exception des prestations intégrées ou de « quasi-régie » appelées encore « in-house ».

La conclusion d'une telle convention de prestations sans mesures de publicité ni de mise en concurrence risque fort d'être considérée comme irrégulière au regard des dispositions précitées, l'exception « in house » ne pouvant pas s'appliquer.

3.3 CŒUR DE MÉTIER ET ÉTENDUE DES COMPÉTENCES TRANSFÉRABLES

La Miilos a été amenée à rappeler au cours des contrôles qu'elle a effectués en 2008 les principes essentiels en la matière

- nécessité de disposer des moyens propres suffisants pour l'exercice direct des missions essentielles :

Le principe de spécialité ne permet pas à une entreprise chargée d'une mission de service public de déléguer l'essentiel de son activité et des moyens qui y sont attachés. Les organismes HLM doivent rester maîtres de leurs décisions et conserver en propre un minimum de moyens nécessaire à l'exercice de leur cœur de métier et de leurs missions sociales dans le respect du code de la construction et de l'habitation.

Pour faire suite aux observations formulées par la Miilos en ce sens, certaines structures regroupant tous les moyens en personnel d'organismes HLM ont été dissoutes : à titre d'exemples, disparition d'une association de gestion et transfert de ses ressources humaines à la SA d'HLM ; dissolution d'un GIE et transfert aux différentes sociétés du groupe des moyens en personnel et des cadres nécessaires à leur activité.

- Prestations ne pouvant être assurées que par un organisme HLM : L'exercice d'une activité de gérance de logements sociaux par une association de gestion ou un GIE, employeur unique de l'ensemble du personnel dédié à la gestion locative des sociétés HLM, est contraire aux dispositions des articles L. 442-9 et R. 442-22 du CCH qui prévoient que les immeubles des organismes d'HLM ne peuvent être donnés en gérance qu'à ces derniers, aux sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements locatifs sociaux et aux sociétés anonymes de coordination d'organismes d'habitations à loyer modéré. S'il ne peut être qualifié stricto sensu de mandat de gérance au sens de l'article R 442-22 du code de la construction

et de l'habitation, le recours à une association ou un GIE pour la gestion locative, s'apparente à un tel mandat dans la mesure où la gestion du patrimoine de la société est assurée par du personnel du GIE.

3.4 RÈGLE D'INTERDICTION DES PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DANS LES GIE

La Miilos a mis en lumière en le contestant, un nouveau cas de SCP d'HLM membre de plusieurs GIE, dans le capital social desquels la société détenait des parts. Cette détention de parts de capital par la SCP contrevient aux dispositions de l'article R. 423-75-1 du CCH qui fixe de manière limitative la liste des entités dans lesquelles les sociétés d'HLM peuvent prendre des parts de capital. Les GIE dont les règles statutaires propres sont régies par les articles L. 251-1 et suivants du code de commerce ne figurent pas dans cette liste et ne peuvent pas être considérés comme des « organismes à caractère mutualiste ou coopératif » relevant d'un statut juridique distinct.





4

GESTION LOCATIVE ET POLITIQUE SOCIALE

4.1 ACCÈS AU LOGEMENT

En application de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) qui engage l'Etat à reloger les demandeurs prioritaires, l'année 2008 a vu la mise en place des commissions de médiation dans les départements permettant de déterminer quels ménages peuvent bénéficier de ces dispositions. Cette obligation de résultat imposée à l'Etat s'accompagne-t-elle parallèlement d'un effort accru des organismes de logement social pour identifier cette demande exprimée localement ? Ces mêmes organismes ont-ils défini des orientations qui leur permettront de répondre à cette demande ? Ce sont les questions que s'est posée prioritairement la Miilos tout au long des contrôles réalisés en 2008.

4.1.1. DES DISPOSITIFS ENCORE GLOBALEMENT INSUFFISANTS EN MATIÈRE DE CONNAISSANCE DE LA DEMANDE

Dans les secteurs de forte pression de la demande, celle-ci peut représenter en volume l'équivalent de plusieurs années d'attribution. Comment les organismes opèrent-ils le tri parmi les dossiers dont ils ont connaissance ?

Les contrôles réalisés en 2008 révèlent que si 70% des organismes respectent strictement les obligations en matière d'enregistrement du numéro unique, seuls 11% ont une gestion réellement performante de la demande, et, pour 30 % d'entre eux, celle-ci est considérée comme mauvaise ou insuffisante.

Pourtant, beaucoup d'organismes disposent d'une base de données interne des demandes qui leur permettrait de réaliser un travail d'identification des candidats en fonction des logements libérés. Mais trop peu d'entre eux l'exploitent de façon dynamique, à l'image notamment d'un office du sud-est de la France qui gère près de 3500 logements. Il respecte ses obligations au regard du numéro unique et son fichier interne de la demande est tenu à jour, sans toutefois en tirer aucune exploitation qui lui permettrait de l'adapter à son offre de logements.

Il existe cependant des dispositifs de traitement de la demande plus élaborés, qu'ils soient individuels ou mutualisés à l'échelle d'un territoire.

Ainsi, l'analyse de la demande d'une ESH de la région sud-ouest lui permet d'identifier et de traiter les demandes les plus anciennes qui ont représenté 15% des attributions en 2006.

Un OPH de l'ouest, dont la population logée présente des caractéristiques plus sociales que dans le reste du département, constitue à partir des demandes une « liste d'urgence » selon des critères formalisés, tels que de grandes difficultés économiques et sociales, ou un hébergement précaire, en vue de les traiter prioritairement.

L'identification de demandeurs en situation d'hébergement précaire, en procédure d'expulsion ou présentant des difficultés familiales ou de sociabilité, a permis à une SA de la région Centre de procéder en 2006 à 43 relogements au profit de personnes sortant principalement de CHRS, de foyers ou de centres d'accueil. Ces attributions, réalisées dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, avec un dispositif propre au département d'une cellule « appui logement » pour l'insertion et les logements très sociaux, permet d'afficher un résultat de 214 attributions entre 2004 et 2006.

L'échelon départemental permet de réunir les acteurs pour adapter la réponse à la demande de logement. Dans un département de Basse-Normandie, la commission de médiation, réunie cinq fois en 2006, a demandé à un office de justifier du délai d'attente anormalement long (supérieur à deux ans) pour le traitement de 24 demandes. La commission instaurée au titre de la loi relative à la lutte contre l'exclusion (CODESI : commission d'examen des situations) a permis, dans le cadre de l'accord collectif, le relogement de ménages cumulant des difficultés financières et sociales.

Les objectifs fixés dans ces instances restent toutefois limités au regard des besoins : 31 ménages en un an pour un parc de plus de 10 000 logements.

4.1.2. POLITIQUE D'OCCUPATION DU PARC

- Peu d'organismes disposent d'une stratégie clairement définie.

L'expression d'une politique d'occupation du parc reste limitée. Mauvaise ou insuffisante pour 1/4 des organismes, elle n'est encore que trop peu évoquée dans des documents stratégiques, et ne fait que rarement l'objet d'un volet spécifique du plan stratégique de patrimoine (PSP).

Lorsqu'elle existe, elle peut se traduire par des dispositifs lourds de sélections multicritères par programme et par bâtiment qui, au nom de la mixité sociale, ont pour conséquence le retard, voire l'empêchement à l'accès au logement social de certains profils de ménages, notamment les précarisés.

Plutôt qu'une véritable politique dans ce domaine, les organismes définissent des priorités à l'usage de la commission d'attribution de logements. Sont fréquemment mises en avant les catégories de demandeurs prioritaires définies par la réglementation et la satisfaction des demandes de mutation interne. Les mutations internes permettent en effet, dans un contexte général de diminution de la vacance et de la rotation externe, de retrouver une marge de manœuvre pour loger des publics dont les demandes peuvent s'avérer difficiles à satisfaire.

Pour cet office de la région parisienne, une politique de mobilité de la population en sous-occupation a permis de reloger des grandes familles en privilégiant les demandes en interne.



Ces critères sont parfois abusifs et conduisent quelquefois à écarter des demandes pour des motifs non réglementaires, tels que l'absence de lien avec la commune ou l'existence de dettes de loyer.

- Des marges de manœuvre parfois limitées au profit des réservataires.

Les orientations définies en matière d'occupation peuvent rester lettre morte si l'organisme ne dispose pas d'un parc libre de réservations suffisamment important. Il est effectivement possible que l'intégralité ou presque du parc soit réservé ou bien que les logements libres de réservation soient frappés d'une priorité au bénéfice de tel ou tel réservataire.

Il existe souvent dans les OPH une confusion entre les contingents réservés au profit de la commune, limités à 20%, et celui détenu en propre par l'organisme. Certaines communes disposent ainsi indûment d'une priorité dans la proposition des demandeurs, sur une part importante du parc pouvant atteindre plus de 50%.

La gestion déficiente des contingents de réservation, qui concerne 1/5 des organismes contrôlés, peut entraîner une limitation des prérogatives de la commission d'attribution de logements (CAL) au profit des réservataires. Ces derniers se voient accorder une priorité systématique ou ne présentent qu'un seul candidat par logement, ce qui ne laisse pas de latitude de choix à la commission. L'obligation faite aux organismes depuis le 1^{er} janvier 2009 de présenter trois candidats à la commission d'attribution par logement devrait permettre à celle-ci de renforcer son rôle dans ce domaine.

- Le bon fonctionnement des commissions d'attribution est garante du respect des règles et de l'application des priorités.

Si près des 2/3 des organismes contrôlés ont respecté les obligations réglementaires en matière d'attributions, trop d'entre eux présentent encore des infractions. Dans une SEM de la région Ile-de-France, l'appropriation par la ville du parc non réservé de la SEM, l'existence d'une commission municipale d'orientation en charge d'une présélection des demandes, et l'absence de réunion régulière de la commission d'attribution de logements conduisent à ce que les logements soient majoritairement attribués hors CAL, avec notamment des dépassements de plafonds de ressources.

A contrario, il n'est pas rare que les commissions soient actives et proposent à leurs membres de grandes sélections de candidats potentiels pour chaque logement libéré, qui font l'objet de débats et permettent à la CAL d'exercer pleinement ses prérogatives.

4.2 LA GESTION DE PROXIMITÉ ET LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU, UNE PRÉOCCUPATION DE PLUS EN PLUS FORTE

Une très grande majorité des organismes contrôlés dispense un service rendu de qualité jugée satisfaisante. L'amélioration de la qualité du service rendu et la satisfaction du locataire sont des préoccupations grandissantes chez les bailleurs sociaux.

4.2.1. UN RENFORCEMENT DE L'ORGANISATION DE GESTION DE PROXIMITÉ ET UNE IMPORTANCE ACCRUE ACCORDÉE AUX AGENTS DE TERRAIN

Les gardiens et employés d'immeubles voient leur rôle renforcé et de nouveaux métiers émergent, tels que les médiateurs, les agents d'ambiance. Les gardiens deviennent le premier interlocuteur du locataire vis à vis de son bailleur, et sont facilement accessibles grâce à des loges souvent équipées d'ordinateurs qui leur permettent un accès aux données des services du siège. C'est le cas notamment d'un office de la région parisienne qui dispose de plus d'un gardien pour 100 logements, ce qui est supérieur à la norme.

Dans un office de la région Nord Pas-de-Calais, l'accent a été mis sur le renforcement du dispositif de proximité, avec plus de la moitié de l'effectif en agence et en antennes déconcentrées.

Des organismes prennent des mesures qui visent à renforcer la sécurité, tel cet office qui s'appuie sur des correspondants de nuit pour accomplir des tâches de prévention et de médiation, de 18h à 23h, sur des quartiers ciblés. Des locataires bénévoles, « correspondants d'entrée », assurent en outre un relais pour la gestion quotidienne.

4.2.2. DE PLUS EN PLUS DE DÉMARCHES VISANT À LA SATISFACTION DU LOCATAIRE

Les enquêtes de satisfaction sont largement exploitées et présentées à la fois au conseil d'administration et aux locataires. Elles permettent d'identifier les points de progrès à réaliser. La satisfaction des locataires exprimée au travers de ces enquêtes est généralement à l'avantage des bailleurs, mais le traitement des réclamations est généralement plus sévèrement jugé par les locataires. Cette appréciation corrobore l'analyse de la Miiilos selon laquelle la qualité du service rendu est globalement satisfaisante dans 94 % des contrôles, alors que le système de gestion et d'exploitation des réclamations est considéré non satisfaisant dans plus d'un quart des organismes (27,35 %).

Par ailleurs, de plus en plus d'organismes engagent des démarches qualité sur ce point, seuls ou en collaboration avec d'autres bailleurs. C'est le cas de quatre sociétés de Haute-Normandie qui au travers de l'AFAQ se sont engagées dans une démarche d'amélioration de la qualité

de service rendu aux locataires (label Qualibail), et mis en place une charte Qualiprest. Ces engagements concernent plus spécifiquement le respect de délais d'intervention et de prises de rendez-vous, ainsi que la qualité du contact de l'entreprise avec les locataires. Ils visent bien sûr à garantir la qualité de l'intervention. Ces démarches nécessitent un partenariat avec des entreprises qui se sont engagées à respecter ces exigences, d'où l'intérêt du partage avec plusieurs bailleurs intervenant sur des secteurs localisés à proximité.

4.3 LES LOYERS ET CHARGES

L'augmentation des loyers suscite chaque année de larges débats au sein des conseils d'administration, qui doivent arbitrer entre logique financière et prise en compte des ressources des locataires. Pour limiter les hausses, une recommandation gouvernementale incite les organismes à pratiquer une augmentation modérée. Elle s'est élevée à 1,9 % en 2007, alors que les augmentations des loyers sur l'ensemble du parc social ont été en moyenne de 3,4 % au 1^{er} janvier 2007 par rapport à 2006 (loyers moyens exprimés en surface corrigée - source enquête EPLS). L'Etat, en modifiant l'indice d'évolution des maxima des loyers applicables, a confirmé la nécessité d'une corrélation entre ressources et loyers qui représentent une part importante des dépenses des ménages : anciennement basé sur l'indice du coût de la construction (ICC) jusqu'en 2005, c'est désormais l'indice de révision des loyers (IRL) qui est applicable depuis le 1^{er} juillet 2007. Il est fixé en fonction de l'évolution de l'indice du coût à la consommation.

Se pose une autre question d'actualité, celle de l'adéquation du loyer par rapport au service rendu. A l'aube de la mise en œuvre des conventions d'utilité sociale qui doivent conduire, entre autres, à la possibilité de réaménager les loyers, quelle peut-être la réactivité des organismes ? La Miilos, au travers des contrôles réalisés, a pu observer tout au long de cette année, les pratiques des organismes dans ce domaine.

4.3.1. DE PROFONDES DISPARITÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DE LOYER

Seulement 18 % des organismes contrôlés ont engagé une réflexion se concrétisant par l'établissement d'une grille de loyers d'objectifs, qui sont atteints au travers des augmentations annuelles et de la relocation.

Certains organismes, principalement des SEM et des associations (10 cas identifiés), se contentent d'appliquer l'augmentation maximale possible, générant des augmentations de près de 10% en trois ans.



Les indices d'évolution des loyers ont été en effet conséquents ces dernières années : 4,81 % en juillet 2005, 2,30 % en juillet 2006 et 3,23 % en juillet 2007.

D'autres organismes procèdent à des augmentations plus faibles, équivalentes aux recommandations gouvernementales, telle une SA d'HLM de la région Nord, pourtant dotée d'une marge d'augmentation théorique moyenne de 24 % par rapport au loyer pratiqué.

Sans disposer nécessairement de loyers d'objectifs, beaucoup d'organismes modulent les hausses de loyer en fonction du plan stratégique de patrimoine, lorsqu'il comporte une réflexion de cette nature. Cette dernière est cependant souvent basée sur des critères de défaut d'attractivité, d'augmentation du taux de rotation ou de vacance, ou des critères de solvabilité des locataires et de progression des impayés, plutôt que sur une qualification du service rendu aux locataires.

4.3.2. L'ACTION SUR LES CHARGES, UN MOYEN DE RÉDUIRE LE COÛT DU LOGEMENT POUR LES LOCATAIRES ET POUR LES ORGANISMES DE S'ENGAGER SUR LA VOIE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les charges font l'objet d'un suivi attentif de la part de bon nombre d'organismes. La régularisation annuelle des charges, au cours de laquelle sont rapprochées les provisions appelées auprès des locataires des charges réellement constatées, est l'occasion de vérifier les anomalies dans les consommations individuelles et d'identifier des problèmes de maintenance du parc.

Des dispositifs d'observatoires de charges sont mis en place, notamment en ce qui concerne la consommation d'eau, souvent le deuxième poste en importance après le chauffage, afin d'en ajuster au plus près la provision. Dans un OPH de la région Rhône-Alpes, des ratios sont établis par poste de charges et par programme, dont l'analyse entraîne des actions sur le bâti et les équipements, aux fins de réduire le niveau des charges pour les locataires.

La renégociation régulière des contrats d'entretien répercutés auprès des locataires, est un axe important de recherche d'économies ou d'amélioration du service rendu. Le remplacement des équipements, notamment en matière de chauffage permet également de réaliser des gains de consommation d'énergie. Si les organismes apportent un soin particulier dans le choix des techniques et des matériaux pour les constructions neuves, ils se heurtent à des problèmes pour le parc ancien.

Au delà des actions mises en place en vue de réduire les charges, force est de constater des abus en matière de calcul de la provision, souvent excessive par rapport aux charges réelles. Si le locataire récupère la

plupart du temps l'excédent de provisions appelées, c'est avec un délai important, et sans que les provisions de l'année suivante soient réajustées. Cette situation anormale fait que le locataire contribue ainsi à augmenter la trésorerie du bailleur.

4.3.3. LE SUPPLÉMENT DE LOYER SOLIDARITÉ

Peu de locataires sont assujettis au SLS (supplément de loyer solidarité) : moins de 2 % des locataires des organismes contrôlés en 2008. La latitude laissée jusqu'à présent aux organismes dans le seuil d'application, (de 120 % à 160 % au delà du plafond de ressources d'éligibilité au parc social), a été largement utilisée par les organismes.

Deux éléments devraient conduire à une augmentation du montant du SLS perçu par les organismes. Il s'agit de l'abaissement au 1^{er} juin 2009 de 10,3 % des plafonds de ressources pour l'entrée dans le parc social, également utilisé pour le SLS et la mise en place en 2009 de barèmes et de seuils plus pénalisants, conformément aux dispositions du décret du 21 août 2008 et de l'arrêté du 22 octobre 2008. Sont exclus de cette disposition, les organismes engagés dans l'élaboration d'une convention d'utilité sociale, ainsi que certaines zones exclues du champ d'application dans les plans locaux de l'habitat (PLH).





5

STRATÉGIE PATRIMONIALE DES ORGANISMES

5.1 PLANS STRATÉGIQUES DE PATRIMOINE

Les plans stratégiques de patrimoine (PSP), ont vocation à être des outils de réflexion et de planification stratégique pour les organismes HLM. Signe de leur intérêt, la nature et le contenu des plans stratégiques de patrimoine ont fait l'objet d'une définition par circulaire (circulaire du 3 mai 2002). Renforçant cette orientation, la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion en fait un élément obligatoire de la convention d'utilité sociale, que les organismes devront avoir signée avec les pouvoirs publics au plus tard le 1^{er} janvier 2011.

Le PSP comprend une analyse du parc de logements existants selon sa qualité, son attractivité et son positionnement sur les marchés locaux de l'habitat. Il définit l'évolution à moyen et long termes des différentes composantes de ce parc, ainsi que les choix d'investissement et de gestion qui en résultent. Il présente les perspectives de développement du patrimoine de l'organisme.

Des rapports définitifs de 2008, il ressort que la moitié seulement des organismes d'HLM sont dotés de PSP. Le mouvement de diffusion n'a pas encore touché la totalité des organismes. Ce constat brut doit toutefois être apprécié à la lumière du fait que, pour certains organismes, l'élaboration de leur PSP était en cours lors du contrôle. En outre, les organismes dotés d'un PSP concentrent 74% du patrimoine des 172 organismes ayant fait l'objet d'un rapport définitif en 2008.

On constate donc que le recours à cet outil n'est pas encore systématique. Ainsi, 30% des organismes confrontés à des opérations de rénovation urbaine, n'ont pas de PSP. Bien qu'il s'agisse généralement d'organismes de petite taille, cette lacune traduit une capacité limitée de leurs organes dirigeants à définir une stratégie.

5.1.1. L'INTÉRÊT DU PSP EST D'ASSOCIER LES DIMENSIONS PATRIMONIALE, TECHNIQUE ET FINANCIÈRE DE LA STRATÉGIE DE L'ORGANISME

Ainsi, le plan stratégique de patrimoine (PSP) d'une SA d'HLM (6500 logements) - en cours de révision au moment du contrôle - s'est appuyé sur un diagnostic patrimonial intégrant des dimensions technique, sociale, commerciale et financière, ainsi que sur une étude portant sur le marché du logement dans la zone d'intervention.

Des scénarios types ont été élaborés (maintenance adaptée, actions commerciales et d'amélioration du service, rénovation, renouvellement, désengagement) et déclinés en fiches actions, en fonction des résultats obtenus. Un programme sur 10 ans (jusqu'en 2013) a donc été établi, avec une évaluation des impacts financiers :

- réhabilitation de près de 1800 logements, pour un montant évalué à l'époque à environ 27 000 k euros ;
- démolition de 151 logements ;
- mise en vente de 229 logements individuels sur 10 ans ;



- politique d'entretien renforcée ;
- limitation des augmentations de loyers de certains groupes sur une ou plusieurs années (934 logements concernés).

La politique de développement de l'organisme (à hauteur d'un peu plus de 100 logements par an) a également été intégrée au PSP, afin de prendre en compte la consommation en fonds propres induite par l'offre nouvelle.

Autre exemple de l'apport de cet outil, pour une SA d'HLM de l'est de la France (10 700 logements) : le diagnostic technique indique un patrimoine en bon état, mais son attractivité est hétérogène. Plus des 3/4 des logements de type individuel sont en bon état technique et attractifs alors que la situation est moins favorable en collectif. Enfin, 20 % des logements présentent à la fois des faiblesses en termes techniques et d'attractivité.

Le plan estime à près de 111 M€ les dépenses techniques sur dix années (2003 – 2013), les besoins en travaux de grosses réparations et gros entretien s'élevant à près de 55 M€, les opérations de démolition / rénovation étant évaluées à près de 21 M€ sur la même période. Le document prévoit une forte augmentation des dépenses techniques de 2005 à 2010 liée à la réalisation de plusieurs opérations de démolition / rénovation / résidentialisation dans le cadre des opérations de rénovation urbaine puis une stabilisation de ces dépenses plafonnées à 9 M€ jusqu'en 2013.

Le diagnostic financier du PSP révèle que la majorité du patrimoine génère un taux d'autofinancement positif. Le document insiste toutefois, sur le caractère précaire de cet équilibre financier eu égard aux facteurs conjoncturels défavorables dans le département (évolution démographique, activité économique,...). La politique patrimoniale adoptée par la société tend à adapter son patrimoine à la demande, en développant un habitat de type individuel, à accentuer la résidentialisation de certains immeubles, particulièrement en ZUS, à démolir les ensembles cumulant pour certains tous les handicaps (attractivité, état technique,...) et à procéder à des reconstructions réfléchies, tout en évitant une re-densification des zones concernées.

Par ailleurs, la SA d'HLM entend dynamiser sa politique d'achat dans le but d'augmenter significativement l'offre de logements de type individuel, ainsi que la politique de construction en accession à la propriété et la politique de vente, afin d'optimiser la mixité sociale dans les quartiers.

La société doit pourtant veiller à actualiser son plan stratégique de patrimoine, en particulier en ce qui concerne les programmations ANRU, qui ont fait l'objet d'un report de deux à trois années.

5.1.2. A CONTRARIO, L'ABSENCE DE PSP PÉNALISE LES ORGANISMES

Pour cet OPH de l'ouest de la France (6900 logements), l'absence d'un PSP planifiant les interventions de maintenance sur le patrimoine est



source d'interventions coûteuses. La maintenance du patrimoine est organisée sous forme de grandes campagnes d'intervention réalisées systématiquement afin de marquer la présence de l'office sur l'ensemble du parc. Cette logique peut nuire à l'efficacité des dépenses engagées. Ainsi 7 tours ont été ravalées récemment, les deux dernières en 2003, alors que la réflexion sur le projet de rénovation urbaine du quartier était déjà bien avancée et que la destinée des tours était, soit la démolition, soit la réhabilitation. Avec un montant de travaux de plus de 100 k€ par immeuble, ce sont environ 750 k€ qui ont été ainsi investis sans garantie de pérennité.

L'absence de PSP pour une SA d'HLM de Basse-Normandie (3800 logements) se traduit par une activité de production empirique, conduite à l'aveugle, sans outils de connaissance des besoins réels de maintenance des différents programmes. Le plan de travaux annuel ne donne qu'une vision ponctuelle des interventions à réaliser. Ce manque d'exhaustivité ne permet pas de hiérarchiser l'importance des travaux et surtout ne permet pas d'homogénéiser l'état du patrimoine, provoquant des situations de vacances préjudiciables financièrement.

5.1.3. L'EXISTENCE D'UN PSP NE GARANTIT PAS À ELLE SEULE LA PERTINENCE DU DOCUMENT

Ainsi, une SA d'HLM de la région Rhône-Alpes (6 700 logements) ne dispose pas d'un plan stratégique complet intégrant notamment un volet prospectif et une analyse prévisionnelle. Le PSP établi en interne et validé par le conseil d'administration en juin 2005, porte uniquement sur les aspects de diagnostic et de stratégie patrimoniale pour le patrimoine existant. Il segmente le patrimoine en croisant des critères de performance technique et d'attractivité commerciale. Un plan d'actions en découle, qui permettra d'effectuer des simulations financières pour arbitrage, cet aspect n'existant pas à ce jour. Il existe enfin un plan de gros entretien actualisé annuellement. Outre ce document, le directeur a présenté fin 2006 un rapport d'orientation présentant la stratégie à trois ou quatre ans, mais le volet financier évaluant les impacts des différents axes d'action envisagés n'existe pas à ce jour.

En dehors du diagnostic individuel de performance (DIP) issu du dispositif d'auto évaluation de la fédération des SA d'HLM, la société ne dispose pas d'une analyse prévisionnelle propre. Or le DIP n'est pas paramétrable selon les critères propres à l'organisme. Dans la mesure où le rythme de développement validé par le conseil d'administration est de 200 logements livrés par an, il apparaît indispensable de bâtir rapidement un PSP.

En 2003, un OPH de la région Bretagne (1 500 logements) s'appuie sur un bureau d'étude pour réaliser son plan stratégique de patrimoine. Il s'agit alors de passer d'une logique d'interventions curatives à une logique d'interventions programmées d'entretien et de réparations prospectives.

L'organisme a approuvé un plan stratégique de patrimoine fin 2003. Si la partie diagnostic de ce document constitue une base de réflexion,

le document lui-même ne comporte pas de stratégie explicite. Il reste muet sur les causes de la vacance de certains programmes et ne propose pas d'éléments permettant d'y remédier. Le PSP s'accompagne d'un plan pluriannuel de travaux, sommaire et peu opérationnel, portant sur la période 2006-2015. Les contraintes budgétaires ont empêché l'office de respecter ce plan au cours des dernières années. En outre, l'engagement de l'office dans une procédure de rénovation urbaine a fait considérablement évoluer la situation.

Au final, le PSP est devenu obsolète. L'office se retrouve dès lors, dans une situation d'absence de définition d'une réelle politique de maintenance du patrimoine et il poursuit ses pratiques antérieures. Ainsi, à défaut d'une analyse approfondie des causes de la vacance sur certains programmes, l'office a considéré que la qualité des logements était la principale explication du phénomène et a décidé de mener une action forte pour leur remise en état. Cette décision, prise sans cadrage préalable ni projection de ses conséquences financières, a été appliquée à partir de la fin 2005 et pendant toute l'année 2006. Elle a eu pour effet une hausse très importante des dépenses de remise en état des logements avant relocation, qui a porté les charges de gros entretien de 327 k€ en 2005 à 594 k€ en 2006 avant de revenir à 371 k€ en 2007. Le résultat en termes de réduction de la vacance est resté toutefois modeste au regard des montants engagés.

5.2 POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE NOUVELLE

La construction de logements des organismes contrôlés représente une production de 2,2% du patrimoine, la reconstruction au titre de la rénovation urbaine étant incluse. A ces nouveaux logements, il faut également associer l'entrée dans le parc social d'une partie des 24 000 logements acquis (2,8 % du patrimoine), dont malheureusement la répartition entre origine du parc, public ou privé, n'est pas identifiable.

On observe un écart sensible de l'effort entre les offices (1,1%) et les SA d'HLM (2,9%). Il faut relever que ce sont les SA d'HLM n'étant pas engagées dans une opération de rénovation urbaine qui, globalement, affichent le taux le plus élevé : 4,2%.

5.2.1. LES CONSTATS OPÉRÉS EN 2008 METTENT EN ÉVIDENCE LA NÉCESSITÉ DE LIER LE DÉVELOPPEMENT DU PATRIMOINE AU CONTEXTE LOCAL DU MARCHÉ DU LOGEMENT

L'action entreprise dans le cadre du plan de cohésion sociale a conduit, grâce à la mobilisation de l'ensemble des acteurs du logement, à une augmentation très importante du nombre de logements locatifs sociaux financés. Les objectifs de production définis par le plan de

cohésion sociale ont fait l'objet d'une déclinaison territoriale. Les contrats d'objectifs signés entre l'Etat et les bailleurs se sont calés sur des chiffrages territorialisés. Or la tension du marché immobilier est très variable suivant les territoires. Sur des zones de faible tension, où les opérateurs du logement social sont confrontés à une vacance importante, la mise en œuvre des objectifs quantitatifs de production d'une offre nouvelle ne répond pas forcément aux besoins locaux.

Ainsi, un OPH de l'est de la France gérant 5 200 logements, est confronté à un déclin démographique et économique touchant le département et la commune. Son peuplement est essentiellement constitué de personnes défavorisées. Rattaché à la commune, l'office est confronté à une opération importante de rénovation urbaine, dans une situation financière dégradée. L'organisme doit faire face à une situation de vacance élevée due à un manque d'attractivité d'une partie de son parc, d'où la nécessité de poursuivre réhabilitations et restructurations déjà engagées dans le cadre du projet de rénovation urbaine. Compte tenu du contexte local, peu propice au développement du parc locatif, l'office a connu une activité de construction limitée. En effet, la production de logements neufs a été quasi inexistante (5 logements en 2002 et 1 logement en 2004).

Dans le cadre du plan de cohésion sociale, les engagements de l'office portent sur l'hébergement d'urgence (création d'une maison relais dans le périmètre de l'ANRU), la qualité de service et la réhabilitation des immeubles hors périmètre ANRU. S'agissant de l'office, la reconstitution de l'offre ne s'opère pas à 1 pour 1, afin de tenir compte de la vacance structurelle. Les opérations portent sur la démolition de 612 logements (dont 350 sont déjà réalisées) et la construction de 400 nouveaux logements destinés à reconstituer l'offre, tout en la diversifiant (petits collectifs, pavillons, logements adaptés).

5.2.2. DANS UN CONTEXTE IDENTIQUE DE MARCHÉ DÉTENDU, UN ORGANISME RÉDUIT SA CAPACITÉ PRODUCTIVE EN VEILLANT À MIEUX ADAPTER SON PARC À LA DEMANDE

Organisme de taille modeste (1 100 logements) intervenant sur un territoire de 11 000 habitants, un OPH de la région Limousin n'a pas la taille suffisante pour détenir les capacités d'expertise nécessaires dans les domaines administratif, comptable et financier. L'office, contraint par sa taille modeste et les impératifs d'équilibre budgétaire, a restreint sa structure en développant un partenariat avec l'office départemental. L'enjeu principal, compte tenu de la faible pression de la demande, réside dans le maintien et le renforcement des efforts en matière de remise à niveau technique et de maintenance du parc, ainsi que dans le déploiement d'actions tendant à améliorer son attractivité. L'office a donc privilégié dans son organisation, l'amélioration de la qualité de ses logements, notamment par leurs remises en état systématiques lors des changements de locataires, au détriment de la production neuve. Les projets peu nombreux, font l'objet d'une coopération avec l'office départemental. Une convention est en cours d'élaboration portant notamment sur l'assistance à maîtrise d'ouvrage et la passation des



marchés. La production reste toutefois nécessaire. Le marché détendu implique une adaptation du parc, via l'augmentation de l'offre de logements individuels, afin d'éviter la vacance, mais appelle également un réaménagement de l'offre par des opérations de démolition-reconstruction.

Une stratégie de développement sur des zones de marchés immobiliers en tension, est mise en œuvre par un organisme qui intervient historiquement sur une zone détendue. Cette SA d'HLM (10 700 logements) concentre son domaine territorial d'intervention dans un département qui doit faire face à un contexte économique difficile, lié notamment à la crise qui frappe les entreprises métallurgiques et à une forte baisse de la population. Le marché immobilier est atone sur une grande partie du territoire du département, à l'exception des agglomérations et des communes situées sur les principaux axes de circulation. La SA d'HLM a, par conséquent, entendu assurer le développement d'un patrimoine à l'extérieur du département, par l'intermédiaire d'une filiale dont elle détient 95 % des actions.

5.2.3. OUTRE LA TENSION DU MARCHÉ, L'EFFORT DE PRODUCTION EST AUSSI SUBORDONNÉ AUX CAPACITÉS TECHNIQUES ET FINANCIÈRES DES ORGANISMES

La gouvernance et l'organisation d'un OPH de l'ouest de la France (12 000 logements) souffrent d'insuffisances. L'organisation du travail est parcellisée et conduit à un déficit de communication entre les services et à une certaine déresponsabilisation de l'encadrement, préjudiciables à toute approche globale. Par ailleurs, le conseil d'administration ne s'implique pas suffisamment dans la définition des orientations stratégiques de l'office et dans le pilotage des principaux dossiers.

Le marché locatif de l'agglomération est peu tendu : un phénomène de vacance y est même observé depuis déjà plusieurs années. Au cours de la période 1999-2005, sous l'influence des dispositifs de défiscalisation, s'est développée une offre privée excédentaire au regard des besoins estimés, qui a accentué le processus. Le niveau d'entretien d'une partie du patrimoine privé ancien et une offre devenue obsolète en termes d'éléments de confort, ont également contribué au phénomène. Les loyers ont tendance à stagner et le parc HLM se trouve de fait sur un marché concurrentiel. L'ensemble de ces facteurs contribue à la désaffection des logements collectifs, en particulier dans les quartiers à forte densité urbaine. L'office subit une vacance élevée et chronique depuis une dizaine d'années. Ce phénomène n'est pas analysé dans sa globalité et le dispositif de lutte mis en place n'est pas évalué.

Le mode d'organisation et de management retenu conduit à un fonctionnement pyramidal au sein duquel l'activité et la communication sont segmentées, ce qui ne permet pas à l'encadrement d'avoir une vision globale des enjeux. Il n'existe pas de comité de direction ou de structure équivalente. Les échanges entre chefs de service et direction



restent le plus souvent bilatéraux et informels. Ils ne permettent pas d'avoir une bonne visibilité du pilotage de dossiers fondamentaux pour le devenir de l'office, dont la complexité et les enjeux sous tendus exigeraient pourtant une approche transversale.

Ainsi, les coûts de la production neuve ne sont pas suffisamment maîtrisés ni analysés. Les opérations d'investissement sont depuis plusieurs années montées sans aucune recherche d'équilibre d'exploitation. Aucune des opérations neuves, livrées au cours des dernières années ou encore en phase d'études, n'est rentable à l'échéance de remboursement du prêt principal : chaque nouvelle mise en service pèse durablement sur l'exploitation. En l'absence de comité d'engagement et faute d'analyse économique et financière des projets, la politique d'investissement n'est pas cadrée et l'activité de maîtrise d'ouvrage n'est pas analysée.

Le constat est d'autant plus préoccupant que l'office va devoir conduire prochainement des opérations de rénovation urbaine et affiche des ambitions dans le cadre des objectifs du plan de cohésion sociale.

Une SA d'HLM de la région Rhône-Alpes (2 700 logements) n'est pas, en l'état actuel de son organisation, en mesure de répondre aux objectifs de production qu'elle a contractualisés. Au cours des quatre dernières années, la société a soutenu un rythme de construction très élevé correspondant à une augmentation annuelle du patrimoine d'environ 4 %. La maîtrise d'ouvrage apparaît en l'état, comme étant au maximum de ses capacités pour une livraison d'une centaine de logements par an. L'augmentation prévue de 100 à 271 logements familiaux financés en 2008 n'est donc pas réaliste, sans une augmentation parallèle des moyens.

5.2.4. LES CAPACITÉS À PRODUIRE DES ORGANISMES, PEUVENT ÊTRE INÉGALEMENT MOBILISÉES

Le dynamisme d'une SA d'HLM (32 000 logements) à taux de croissance moyen annuel élevé (6,3 % sur les cinq dernières années), s'appuie entre autre sur une stratégie de rachat de patrimoine. Celle-ci constitue un moyen pour la société de renforcer son implantation dans de nouveaux secteurs. Elle permet également de répondre aux sollicitations de l'Etat ou des collectivités, dans la reprise de patrimoine en profonde difficulté, la recherche et la mise en œuvre de solutions adaptées à la résorption d'habitat insalubre et la gestion de copropriétés dégradées. Cette stratégie de croissance externe est mise en œuvre, avec l'objectif de porter le parc acquis après la prise en gestion, aux standards de la société, tant pour l'état et la qualité du bâti, que pour la mise en œuvre de la gestion de proximité et la qualité du service rendu aux locataires. Aussi la société accorde-t-elle pour ce parc une attention toute particulière en matière de remise à niveau du patrimoine, d'entretien, de réhabilitation, mais aussi de recrutement et/ou de transfert de gestionnaires d'immeubles confirmés.

Cette autre SA d'HLM (7 300 logements) affiche un taux de croissance annuel du parc de 1,8 % sur la période 2003/2007. Entre 2003 et 2007, la part de logements PLS mis en service atteint 44 % du total des livraisons. La part très importante de ce type de logements ne correspond pas à la vocation première d'un organisme de logement social qui est de loger les ménages modestes : une forte augmentation de la part des logements intermédiaires ne va pas dans ce sens. Enfin, si le contrôle des attributions montre que les logements PLS n'ont pas rencontré de problèmes de commercialisation, il met aussi en évidence le fait que les locataires entrés dans les lieux disposaient de ressources leur permettant d'accéder au logement PLUS. Dans un marché détendu où les prix du marché privé sont de l'ordre du loyer PLS, ce choix est risqué. Dans ce contexte, la production d'autant de PLS n'est pas justifiée.

Un OPH, premier bailleur social (10 000 logements) d'un département du centre de la France n'a pas mobilisé ses capacités pour répondre à la demande sur un marché tendu. Depuis 5 ans, cet OPH a produit des logements locatifs nouveaux au rythme moyen de 60 logements par an, soit environ la moitié de l'objectif contractualisé avec l'Etat, alors que le marché est très tendu sur l'aire d'influence de l'agglomération.

Pourtant, sa situation financière est excellente, avec un endettement modéré et un très bon autofinancement obtenu par une réduction de la vacance et de fortes hausses de loyers. Ces dernières avaient pour but l'amélioration de la maintenance qui a été réalisée ; néanmoins, compte tenu du faible développement de l'offre nouvelle, elles auraient pu être plus progressives.

A noter toutefois que l'OPH prévoit de porter sa production à environ 150 logements par an, objectif à la hauteur de ses moyens.

5.3 LA RÉNOVATION URBAINE

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) institué par la loi du 1^{er} août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine prévoit un effort national sans précédent de transformation des quartiers fragiles classés en zones urbaines sensibles (ZUS) ou présentant les mêmes difficultés socio-économiques (article 6). Cela se traduit par l'amélioration des espaces urbains, le développement des équipements publics, la réhabilitation et la résidentialisation de logements locatifs sociaux, la démolition de logements pour cause de vétusté ou pour une meilleure organisation urbaine de logements, ou encore le développement d'une nouvelle offre de logements.

L'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) met en œuvre le programme national de rénovation urbaine en approuvant des projets globaux qu'elle finance sur des fonds publics et privés. L'Agence apporte son soutien financier aux collectivités locales, aux établissements publics et aux organismes privés ou publics qui conduisent des opérations de rénovation urbaine.

A l'horizon 2013, environ 500 quartiers répartis dans la France entière seront rénovés, améliorant le cadre de vie de près de 4 millions d'habitants. Les opérations de rénovation urbaine concernent 60 des 172 organismes contrôlés en 2008. Si l'on prend en compte le nombre de logements détenus, ils représentent 66 % du patrimoine, et 20 % de leurs logements sont concernés par une opération de rénovation urbaine. Les situations auxquelles sont confrontés les bailleurs engagés dans un projet de rénovation urbaine sont très hétérogènes.

5.3.1. POUR CERTAINS ORGANISMES, LES OPÉRATIONS DE RÉNOVATION URBAINE VIENNENT APPUYER UNE STRATÉGIE DÉJÀ MISE EN PLACE

Pour une SA d'HLM du nord de la France, (7 000 logements), le projet de quartier porte sur la démolition de 165 logements dans deux résidences et la réhabilitation de 58 logements. Historiquement, c'est à proximité de ces résidences, dont les entrées tournent le dos au quartier et s'ouvrent sur des parkings et des arrières de pavillons individuels, que s'est progressivement installée une zone de non droit où s'exerçaient incivilités, trafics divers, « rodéos » de voitures et feux de poubelles. Malgré les efforts entrepris pour rétablir la sécurité, la situation a perduré rendant le quotidien invivable pour les habitants. N'étant plus à même d'assurer une gestion locative normale de ces deux immeubles, la société a cessé de louer les logements dès 2002, dans une perspective de démolition. Il en est résulté une vacance très importante et une volonté fortement exprimée par les locataires encore en place de quitter les lieux. Les premières opérations de relogement ont commencé en 2004 avec notamment une prise en charge financière intégrale par la société des déménagements, un suivi social des familles et une surveillance des appartements vides. En mai 2007, ne restaient plus que 13 familles à reloger, sur 77.

En outre, en interne, la société a la capacité technique et financière de mener à bien ce projet de rénovation urbaine.

Pour une autre SA d'HLM gérant 6 500 logements, la signature du projet ANRU s'insère dans un projet d'aménagement préalable plus vaste, porté par l'agglomération et les trois communes concernées. Il concerne au premier chef les deux principaux bailleurs du quartier. La volonté de dédensifier l'habitat collectif se concrétise par la démolition de plus de 387 logements, reconstitués principalement hors site (dans la plupart des communes de l'agglomération) et selon un ratio de « trois pour quatre » (en raison du taux de vacance et d'un contexte social et urbain défavorable). La mise en œuvre du projet est complétée par un programme de diversification de l'offre de logements (accession sociale, programmes de la Foncière Logement, accession libre). Les réhabilitations et les résidentialisations complètent le volet habitat du projet.

Toutefois, l'adoption d'un projet de rénovation urbaine pourtant en phase avec la stratégie de l'organisme, peut soulever des interrogations sur la pertinence de cette dernière.



Un OPH a lancé en 2003 avant la création de l'ANRU, simultanément à l'étude de son plan stratégique de patrimoine, une réflexion sur la rénovation urbaine d'un quartier de 438 logements. Finalement, adopté par le comité directeur en janvier 2008, le projet ANRU prévoit la démolition de 281 logements ainsi que des 20 équivalents logements d'un foyer de jeunes travailleurs, et la reconstruction de 301 logements, dont 257 logements sociaux, 23 logements en accession et 30 logements réservés à l'association foncière logement.

La reconstitution de l'offre (1 pour 1) est prévue sous la forme d'opérations de taille modeste (30 logements maximum), essentiellement en petits collectifs, dont la moitié sur le site. Cette offre nouvelle fait courir au patrimoine ancien le risque de perte d'attractivité d'autant plus préoccupante qu'il est déjà soumis à une vacance significative. La pertinence du niveau de reconstitution de l'offre à 1 pour 1 est discutable. Le point d'étape du projet auquel procède l'ANRU devrait être l'occasion de le vérifier.

5.3.2. POUR D'AUTRES PROGRAMMES DE RÉNOVATION URBAINE, LEUR BONNE MISE EN ŒUVRE EST MISE EN CAUSE PAR LES INSUFFISANCES DES BAILLEURS

Un office public de l'habitat gère près de 5 000 logements dont 75% sont situés en zone urbaine sensible faisant l'objet d'un projet de rénovation urbaine. Le marché local du logement est peu tendu et se caractérise notamment par une forte vacance sur le parc locatif social. Pour résoudre ces problèmes de vacance structurelle et améliorer le service aux locataires, l'office est engagé, avec l'appui de la CGLLS et de l'ANRU, dans un important programme de rénovation urbaine.

Pourtant, la situation de l'OPH reste incertaine. Du fait d'une mauvaise organisation, l'engagement des réhabilitations et des résidentialisations inscrites au projet ANRU accuse un certain retard. Les coûts de gestion, que la rénovation urbaine doit à terme faire baisser, restent élevés. Hors subventions de l'ANRU et de la CGLLS, l'autofinancement est fortement négatif. La poursuite active du projet ANRU est une nécessité pour l'OPH.

5.3.3. DANS CERTAINS CAS, LES INSUFFISANCES DE L'ORGANISATION SONT AGGRAVÉES PAR DES CONTRAINTES PARTICULIÈRES, COMME LA DIFFICULTÉ DE GÉRER LE RELOGEMENT DES MÉNAGES DONT LE LOGEMENT A FAIT L'OBJET D'UNE DÉMOLITION

Un OPH (près de 10 000 logements) gère un patrimoine ancien, essentiellement composé d'immeubles collectifs regroupés par

quartiers. Les opérations de rénovation urbaine permettront à terme, de reconstituer et de diversifier partiellement l'offre. La production de logements nouveaux, au-delà des opérations ANRU, devra cependant contribuer à cette diversification. Dans un contexte financier contraint, la réussite d'un tel projet implique l'optimisation des moyens humains et des ressources budgétaires. Pour ce faire, l'office devra passer d'une culture de moyens, largement développée au cours de la dernière décennie, à une culture de résultats. Une telle évolution suppose un pilotage efficace et l'instauration d'un dispositif de contrôle interne et d'évaluation. Elle passe aussi par une rationalisation de l'organisation. Une amélioration du dispositif de maîtrise d'ouvrage est indispensable.

L'office est également confronté à la nécessité de reloger les ménages, dans le cadre de son projet de rénovation urbaine. Il accueille les populations les plus fragilisées de l'agglomération et ne dispose pas d'une offre de logements alternative. En effet, l'offre est reconstituée dans un périmètre limité et en utilisant essentiellement le foncier rendu disponible par les démolitions. Par ailleurs, faute de « maîtrise d'œuvre urbaine et sociale » (MOUS), et en l'absence de coordination des différents opérateurs sociaux, les opérations de relogements doivent s'opérer sur le seul parc de l'office.

Sur la base du relogement de 57 familles, on constate que des niveaux de loyers plus élevés ont été observés suite aux déménagements, et que presque la moitié des ménages a supporté des augmentations sensibles de taux d'effort. Cependant, pour aucun d'entre eux ce taux n'a dépassé 33%. Il faut souligner que les ressources de la plupart des ménages relogés n'auraient pas permis un relogement dans le parc reconstitué. Seuls deux d'entre eux ont pu intégrer les programmes neufs. Les frais de déménagement, de remise en état du logement d'accueil et de réouverture des compteurs et des lignes téléphoniques, sont pris en charge par le bailleur. Toutes dépenses confondues, le coût a atteint environ 3 500 € par relogement, non compté le salaire d'une personne embauchée spécifiquement, qui s'est élevé à 27 000 €. Le processus est compliqué dans la mesure où il n'y a pas de vacance et le taux de rotation est faible sur les immeubles qui ne sont pas destinés à la démolition. En outre, il n'y a pas de pilotage externe du dispositif et donc pas de participation d'autres bailleurs au relogement



5.3.4. LES RETARDS DE VERSEMENT DES SUBVENTIONS DE L'ANRU PÈSENT ÉGALEMENT SUR LES CAPACITÉS FINANCIÈRES DES ORGANISMES ET PAR CONTRECOP SUR L'AVANCEMENT DES PROJETS

Une SEM dont l'actionnaire principal est la commune, gère un parc de 1 500 logements (situé à 80 % en Z.U.S.), représentant 40 % des logements sociaux de la ville. Elle est impliquée dans une importante opération de rénovation urbaine qui concerne les 3/4 de son parc.

La société a fait l'objet d'un plan de redressement CGLLS et sa situation financière fragile a nécessité par la suite la signature d'un plan de prévention de la CGLLS. Elle a fait l'objet d'une recapitalisation à hauteur de 1 M€ pour lui permettre de réaliser l'important programme de rénovation urbaine en cours.

Sa situation financière reste fragile et en particulier, l'attente des subventions de l'ANRU l'oblige à faire appel à des crédits de trésorerie. Même si la pérennité de la société ne semble pas devoir être mise en cause, le conseil d'administration doit débattre des conditions dans lesquelles va se poursuivre le programme de rénovation urbaine et prendre les décisions qui s'imposent.

Ce projet de rénovation urbaine, piloté par la ville, est mis en œuvre par la SEM en qualité de bailleur, constructeur et aménageur dans le cadre d'une convention publique d'aménagement. La société est pleinement engagée dans cette opération, et elle dispose des capacités techniques pour assurer ses engagements, alors que, sur le plan financier, sa situation est fragilisée par l'importance des avances de fonds en attente des subventions de l'ANRU. Cette situation est d'autant plus dommageable que la SEM, dans le cadre de la convention avec l'ANRU, a décidé de réaliser des logements passifs, à haute qualité environnementale et à efficacité énergétique novatrice, créant ainsi un éco-quartier. Elle a également été la première S.E.M. à signer la charte locale d'insertion prévue par l'ANRU imposant aux entreprises l'emploi de personnes en insertion professionnelle (à hauteur de 5 % des heures de chantier). La société et la ville sont même allées au-delà de cette exigence, en portant ce quota à 7 %.

Plus de 80 % du patrimoine d'un office (6 000 logements) est situé en ZUS. Dès 2005, l'office a engagé une relance de son activité, notamment grâce à deux grands projets de rénovation urbaine en co-maîtrise d'ouvrage, avec la communauté d'agglomération et les collectivités locales.

L'ensemble des opérations entrant dans le champ de l'ANRU, a fait l'objet d'une convention signée par les différents partenaires en 2005, déterminant la liste, la nature, le coût des travaux et leur financement prévisionnel.

Les volets démolition et résidentialisation du programme ANRU sont bien engagés. Les premières tranches initiées en 2004 sur fonds propres, ont été poursuivies en 2005 avec l'aide d'une première partie des subventions ANRU. Mais les reconstructions ont pris du retard.

En 2007, l'affectation des subventions relatives à la démolition en cours des 492 logements, dont le portage financier est assuré par l'office, constitue toutefois un point de divergence avec les services de l'ANRU.

En effet, le montant de la subvention, égal à la perte d'autofinancement estimé sur une base prévisionnelle à 3 900 k€, serait ramené à 2 000 k€ après application des normes de l'ANRU. Au moment du contrôle, l'éventuelle révision de cette subvention était en cours de



négociation avec les partenaires impliqués. Par ailleurs, la participation du Fonds européen de développement régional, soit 225 k€, dont le principe était acquis au montage de l'ensemble du PRU, n'a pu se concrétiser faute de subventions complémentaires.

Ainsi, il reviendra à l'OPH de financer sur ses fonds propres la différence entre les subventions espérées et les dépenses réelles. Ce montant pourrait atteindre 2 875 k€, afin de couvrir en totalité le financement de la démolition.

Ces difficultés de financement et de trésorerie liées à l'opération ANRU risquent de constituer un frein à la réalisation d'opérations en offre nouvelle. Compte tenu des contraintes actuelles, cette situation implique pour l'office de réviser ses objectifs généraux de développement.

5.4 VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX AUX LOCATAIRES

La vente de logements HLM participe au parcours résidentiel de ses bénéficiaires, qui sans elle, ne pourraient pas se constituer un capital immobilier. La vente de logements HLM favorise également la mixité sociale et aide les bailleurs sociaux à reconstituer leurs fonds propres. Les accords signés le 18 décembre 2007 et le 20 février 2008 entre l'Etat et l'USH, d'une part, et la Fédération des SEM, d'autre part, fixent l'engagement progressif d'un objectif de vente de 40 000 logements par an, aux locataires en place.

C'est dans cette dynamique que le comité directeur de la Miilos a retenu la vente de logements sociaux aux locataires parmi les thèmes prioritaires de contrôle de l'année 2008.

Sur les contrôles menés par la Miilos en 2008, portant sur la gestion des cinq années antérieures, l'incidence des accords signés entre les partenaires est encore peu perceptible. Cependant, la vente de logements aux locataires a fait l'objet de diligences systématiques. Il s'agit essentiellement de vérifier que l'organisme s'est doté d'une politique de vente et d'une stratégie s'inscrivant dans le cadre de son plan stratégique de patrimoine. La Miilos exerce également un contrôle réglementaire, notamment au regard des textes rappelés ci-après :

- articles L. 443-7 à L. 443-15-5 du CCH (étant précisé que les articles L. 443-15-2 et L. 443-15-2-1 s'appliquent spécifiquement et respectivement aux ventes des logements locatifs sociaux des SEM et des collectivités territoriales). Obligation pour les organismes HLM de délibérer annuellement sur leur politique de vente de logements. Présentation par le préfet d'un rapport annuel portant sur la vente HLM devant le Conseil régional de l'habitat.
- articles R. 443-10 à R. 443-18 du CCH. Obligation pour les organismes HLM de respecter des règles de publicité lors de la vente d'un logement vacant (le non respect de



cette obligation constitue une infraction sanctionnée par l'article L.313-4 du code des juridictions financières).

- arrêté du 26 juillet 2007 relatif aux plafonds de ressources applicables aux ascendants ou descendants de ménages locataires, qui acquièrent un logement locatif auprès d'un organisme HLM ou d'une SEM ayant pour objet statutaire la réalisation de logements.

142 organismes étaient potentiellement concernés par la vente de patrimoine à des ménages. La tension sur le marché du logement était considérée sur leur secteur d'intervention comme :

- contrastée pour 16 d'entre eux,
- détendue pour 38 d'entre eux,
- tendue pour 50 d'entre eux,
- très tendue pour 38 d'entre eux.

La vente de logements aux locataires se passe dans des conditions réglementaires satisfaisantes, malgré quelques défaillances en matière de publicité. La politique de vente de logements reste assez modeste, peu dynamique, insuffisamment débattue et étayée. Les plans stratégiques de patrimoines (86 sur 142) n'affichent pas forcément des objectifs de vente, et il a été constaté que certains conseils d'administration ne délibèrent pas annuellement sur les ventes. Lorsqu'une politique de vente est affichée, elle repose souvent sur des critères de caractéristiques du patrimoine (ancienneté, situation...), mais peu sur des critères de mixité sociale ou de parcours résidentiel, comme c'est le cas notamment pour un OPH et une SA d'HLM du Nord de la France. Un autre OPH de la région Ouest a une double approche :

- une logique patrimoniale : adapter l'offre à la demande et dégager des ressources pour construire (1 logement vendu = 2 construits) ;
- une logique sociale : parcours résidentiel aboutissant à une accession sécurisée.

Dans la grande majorité des organismes, la politique de vente concerne l'habitat pavillonnaire, en faibles unités et sur une durée d'écoulement du stock de plusieurs années, voire de plusieurs dizaines d'années.

Dans plusieurs organismes, la vente se fait au cas par cas, aux locataires qui en font la demande. Cette situation se rencontre aussi bien dans des secteurs à marché immobilier très tendu que dans des secteurs détendus ou contrastés.

Même pour des unités vendues en faible nombre, l'impact sur les finances du bailleur est positif :

- un OPH de la Région Rhône-Alpes - secteur très tendu : sur deux programmes de villas (59 au total, dont 9 restaient à vendre à la fin du contrôle), la plus-value totale permettrait de construire plus de 50 logements, avec une mise de fonds propres de 15 k€ par logement ;
- une SA d'HLM de Haute-Normandie - secteur détendu : depuis 2002, 31 ventes ont généré une plus-value totale de 1,2 M€ ;
- une SEM de Haute-Normandie - secteur détendu : en 2006, la vente de 5 maisons a généré une plus-value moyenne par cession de 56 931 € ;
- une SA d'HLM de Champagne-Ardenne - secteur détendu : une plus value de 1,7 M€ sur la vente de 40 logements ;

- une SA d'HLM de la Région Rhône-Alpes - secteur tendu : environ 36 ventes/an, pour une plus-value totale annuelle de 2 M€, hors frais de gestion et de commercialisation ;
- un OPH de la région Picardie - secteur tendu : la cession de logements anciens aux résidents a porté sur plus de 60 logements par an. Les marges dégagées ont été utilisées pour compléter le financement de la maintenance du parc et depuis peu, pour les opérations nouvelles.

Des politiques de ventes sont délibérément prudentes, soit à cause de la faiblesse de l'offre en locatif social (cas du littoral méditerranéen par exemple), soit à cause de la faiblesse de la demande :

- une SA d'HLM de Midi-Pyrénées - secteur détendu : depuis 2002, 5 logements ont été vendus à des locataires. Aucun logement n'a été vendu en 2006, en dépit d'un objectif de 10 ventes, faute de demande. Cet objectif a été reconduit en 2007 ;
- une SA d'HLM de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur - secteur contrasté : en 2007, 9 ventes ont été réalisées sur 30 offres. Le PSP envisage la vente d'une dizaine de logements par an, entre 2008 et 2013 ;
- un OPH de la Région Champagne-Ardenne - secteur détendu : en 2005, 114 pavillons ont été proposés à la vente. Malgré le concours d'un consultant pour assurer la commercialisation, aucun pavillon n'était vendu en 2007, du fait de la difficulté à établir des plans de financement compatibles avec les ressources des acquéreurs potentiels.

Les moyens mis en œuvre pour répondre aux objectifs de vente affichés (même modestes) sont défailants ou inadéquats :

- un OPH de la Région Ile-de-France - secteur tendu : en 2004, l'OPH a décidé de mettre en vente 14 pavillons et 125 logements collectifs. Seuls 4 logements ont été vendus à des locataires non occupants. Fin 2007, 18 logements sont recensés vacants dans les résidences concernées. Les moyens humains consacrés à l'avancement du dossier ne sont pas adéquats ;
- un OPH de la Région Bretagne - secteur contrasté : la vente d'un immeuble de 60 logements aux locataires a été intégrée dans l'opération de renouvellement urbain. La commercialisation n'a pas été initiée ;
- un OPH de la Région Centre - secteur détendu : le conseil d'administration a décidé en 2006 la vente de 50 pavillons. La procédure de vente n'était pas lancée lors du contrôle.

Deux bailleurs ont décidé très récemment de modifier leur stratégie pour répondre aux objectifs des accords signés avec l'Etat :

- une SA d'HLM de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur - secteur tendu : le conseil d'administration du 7 décembre 2007 a validé une liste de 3 000 logements à proposer à la vente, pour un objectif de 2 000 logements à vendre (5 % du patrimoine environ) entre 2008 et 2010. Il a adopté la méthode progressive consistant, pour l'année 2008, à engager une démarche expérimentale sur deux programmes ciblés. Au moment du contrôle, les discussions avaient été engagées avec les locataires, sur la base de simulations financières précises réalisées, l'estimation des



domaines avait été obtenue et la grille de prix de vente des logements validée, les autorisations respectives de la mairie et du préfet avaient été reçues ;

- une SA d'HLM de la Région parisienne - secteur très tendu : les objectifs de vente aux particuliers s'échelonnent entre 20 et 70 lots par an. Pour 2008, les objectifs sont de 150 compromis signés. La société a repensé récemment sa politique de vente, pour répondre aux objectifs fixés par l'Etat. 66 programmes, soit 4065 logements, seront proposés à la vente.

Ces deux bailleurs ont également mené une réflexion pour adapter leur mode d'organisation interne, afin de mettre en œuvre leur nouvelle politique de vente.

Des bailleurs ont des politiques de ventes anciennes. Ils ont des résultats significatifs en nombres de logements vendus :

- un OPH de la Région Bourgogne - secteur détendu : la politique de vente a été initiée en 1994. De 2003 à 2006, 324 logements ont été vendus, générant une plus-value totale de 6 858 k€ ;
- une SEM de la Région Rhône-Alpes - secteur tendu : la société pratique la vente de logements depuis 20 ans. Sur les cinq dernières années, elle a vendu plus de 100 logements par an ; la commercialisation s'étale en général sur plusieurs années ;
- une SA d'HLM de la Région Midi-Pyrénées - secteur tendu : depuis 1996, la société a vendu plus de 500 logements. Il s'agit pour les 3/4 de logements de type 3 et 4, et pour 70 % de logements collectifs. La durée de location avant achat est en moyenne, de 11 ans pour les locataires occupants et de 22 ans pour les autres locataires de la société. Les bénéficiaires sont à 42 % des locataires occupants et pour 38 % des locataires d'autres logements de la société. Compte tenu des opérations en cours ou en projet, une vente de l'ordre de 250 logements par an est prévisible entre 2008 et 2011 ;
- une SA d'HLM de la Région Ile-de-France - secteur contrasté : une politique de vente avait déjà été réalisée dans les années 90. Elle a été réactivée au début des années 2000. 383 logements ont été cédés à des personnes physiques entre 2002 et 2007.

Les organismes contrôlés ont, dans leur grande majorité, poursuivi leur politique de vente antérieure, dont les caractéristiques demeurent l'habitat pavillonnaire en faibles unités. Peu d'organismes ont intégré leur politique de vente dans une réflexion patrimoniale et de parcours résidentiel à proposer à leurs locataires. Toutefois, certains organismes ont des pratiques de ventes anciennes, bien rôdées. Deux organismes ont engagé une politique de vente à la hauteur des objectifs fixés par l'Etat, mais ils n'en sont encore qu'aux prémices.





6

COMPTABILITÉ ET SITUATION FINANCIÈRE

6.1 RÉPARTITION GLOBALE DES OBSERVATIONS PAR TYPE D'ORGANISME

Parmi les 172 organismes contrôlés en 2008, 150 ont fait l'objet d'un examen de leur comptabilité et 152 de leur situation financière.

Parmi ceux-ci, les organismes pour lesquels une observation significative au moins a été formulée lors des contrôles de la Miilos en 2008, représentent un total de 113 pour ce qui est de la tenue des comptes, et de 55 pour ce qui ressort de la situation financière :

	ESH	OPH	EPL	Autres	Total
Organismes existants au plan national	287	279	230	443	1239
	23,2%	22,5%	18,5%	35,8%	100%
Organismes contrôlés en 2008	49	55	23	45	172
	17,1%	19,7%	10%	10,1%	13,9%
Organismes ayant fait l'objet d'observations comptables	30	48	18	17	113
	26,5%	42,5%	16%	15%	100%
Organismes ayant fait l'objet d'observations financières	14	27	6	8	55
	25,5%	49%	11%	14,5%	100%

Cet échantillon donne une bonne représentation des organismes nationaux de logement social (ESH, OPH et EPL).

Observations sur la comptabilité :

niveau de gravité	nombre d'organismes				
	totaux	ESH	OPH	EPL	Autres
anomalies graves mettant en cause la sincérité des comptes	13	3	7	2	1
anomalies sérieuses n'affectant pas la sincérité des comptes	45	5	25	8	7
anomalies mineures	55	22	16	8	9
<i>organismes ayant fait l'objet d'obs. comptables</i>	113	30	48	18	17
comptabilité parfaitement tenue	37	18	5	5	9
<i>organismes dont la comptabilité a été contrôlée</i>	150	48	53	23	26

Les OPH constituent donc encore, comme les années antérieures, la famille d'organismes la plus souvent citée dans les rapports sur le plan des problèmes observés pour la tenue des comptes.

La typologie des constats en matière comptable est développée au § 6.2.



Observations sur la situation financière :

niveau de gravité	nombre d'organismes				
	totaux	ESH	OPH		SEM Autres
situation financière mauvaise	7	1	4	0	2
situation financière insuffisante	48	13	23	6	6
<i>organismes à la situation financière critiquable</i>	55	14	27	6	8
situation financière correcte	79	24	24	15	16
situation financière excellente	18	11	2	2	3
<i>organismes dont la situation financière a été analysée</i>	152	49	53	23	27

6.2 TENUE DE LA COMPTABILITÉ

Les documents de synthèse préparés par les services financiers et comptables des organismes (bilan, compte de résultat, annexes réglementaires) traduisent leur activité économique. Ils permettent ainsi, par l'information qu'ils apportent au conseil d'administration et aux dirigeants, de prendre les décisions politiques et stratégiques qui s'imposent à l'organisme.

On comprend donc aisément que la sincérité des comptes présentés soit l'un des objectifs majeurs des contrôles réglementaires de la Miilos.

Typologie des observations comptables les plus courantes

La typologie des observations rencontrées pour les 58 organismes (sur 113) chez lesquels les infractions à la réglementation les plus sérieuses ont été recensées reste toujours constante par rapport aux années précédentes. On relève en plus cette année, quelques entorses au respect de certains principes comptables (indépendance des exercices, permanence des méthodes notamment). Les cas de non-respect de la règle de l'équilibre des amortissements techniques et financiers ont, en revanche, fortement diminué, ce qui était attendu, compte tenu de la réforme comptable (comptabilisation par composants). Si les organismes ont bien modifié certaines habitudes en matière de provisionnement (arrêt des provisions forfaitaires, notamment pour la provision pour gros entretien), des progrès restent néanmoins à faire en ce domaine (écritures de dotations et de reprises, niveau de provisionnement des créances douteuses).

Les situations rencontrées sont de gravité variable quant à leur incidence sur les comptes. Cela va du constat banal (simples erreurs d'imputation ou encore comptabilisations erronées, la plus fréquente étant toujours celle des subventions souvent enregistrées à l'encaissement et non à la notification) à des situations où le nombre d'anomalies ou d'erreurs relevées est conséquent.

Parmi les plus fréquentes on relève, comme souvent par le passé, des annexes réglementaires non cohérentes avec les documents de synthèse, des charges locatives insuffisamment maîtrisées, l'absence d'analyse prévisionnelle ou de comptabilité analytique, des fiches de situation

financière et comptable mal tenues ou encore erronées, etc. C'est presque toujours une déficience d'organisation et de contrôle interne qui en est à l'origine.

En résultante, la sincérité des comptes de l'organisme peut se trouver parfois remise en cause. Une quinzaine d'organismes (13 OPH et 2 SEM) a été concernée en 2008 par une telle situation (à savoir au moins quatre observations comptables), ce qui est un peu supérieur au constat portant sur 2007.

6.3 ANALYSE FINANCIÈRE

Quelle que soit l'appartenance juridique (sociétés anonymes d'HLM, offices publics, sociétés coopératives), les bailleurs sociaux se distinguent fortement, de par leurs missions d'intérêt général, des sociétés commerciales. Si celles-ci visent à dégager un taux de rentabilité élevé pour répondre aux exigences des actionnaires, les bailleurs sociaux ont généralement un capital limité, combiné à un niveau conséquent de financements publics privilégiés émanant de l'Etat, des collectivités locales et secondairement, de fonds communautaires dans le cadre des opérateurs ANRU. La particularité de cette situation fait que l'actif patrimonial est, ou a été, constitué quasi exclusivement par l'octroi de subventions et par le recours à l'emprunt. Il apparaît donc impératif pour les organismes de logements sociaux, de maîtriser leur niveau d'endettement pour atteindre un niveau d'autofinancement net suffisant. Si cet objectif n'est pas rempli, le bon fonctionnement, voire la pérennité de l'organisme peuvent être compromis.

Sur les 152 organismes dont la situation financière a été analysée en 2008, il apparaît que 37% de cet ensemble, soit 55 organismes, présentent des signes de fragilité (48 organismes) ou, dans une bien moindre proportion, de détérioration financière (7 organismes).

Ce pourcentage n'est pas négligeable même s'il recouvre des situations différentes quant à l'origine et aux causes du phénomène. Ces organismes représentent au total 290 000 logements, soit près de 35% du parc social contrôlé en 2008.

Analyse d'organismes à la situation financière fragile

Sur les 48 organismes présentant des signes de fragilité financière, 6 organismes (4 OPH et 2 SA d'HLM gérant un parc variant de 2000 à 7000 logements) ont été retenus, avec une taille significative rapportée à leur territoire d'intervention.

Hormis un office de la Région Champagne-Ardenne implanté sur un territoire en déclin démographique, les autres organismes interviennent sur des zones urbaines qui connaissent à la fois des opérations de renouvellement urbain et une forte tension de la demande locative.



Ces 6 organismes ont deux points communs : un niveau d'autofinancement acceptable (de 8% à près de 12% de chiffre d'affaires), mais qui tend à se réduire dangereusement et une difficulté à maîtriser sur le moyen/long terme les doubles besoins de production nouvelle et de gros entretien/réhabilitation du parc locatif social existant. Ainsi, un OPH de la Région Ile-de-France est confronté à la nécessité de poursuivre la résidentialisation des logements, la réhabilitation de son patrimoine ancien (550 logements entre 2005-2009), de reconstituer l'offre dans une proportion égale, avec l'appui de l'ANRU et de maîtriser le poids de la dette dans ce contexte de requalification du parc. Or jusqu'en 2006, l'office avait contracté 183 prêts (124 M€ en capital) sans définir une stratégie claire en la matière et il ne disposait pas d'une analyse prévisionnelle intégrant les modifications et variations des opérations locatives. La renégociation de la dette opérée depuis lors avec la Caisse des dépôts et consignations, permet d'éviter une situation de dégradation mais impose la plus grande vigilance dans le suivi.

Cette absence de rigueur est également relevée en matière d'impayés dans un OPH de la Région Midi-Pyrénées (taux d'impayés de 17% en 2007) et surtout à l'OPH de la Région Champagne-Ardenne (taux d'impayés de 25% en 2007). Ces pertes qui obèrent l'autofinancement net procèdent à la fois d'une absence de réactivité, de coordination des services et d'un défaut de vigilance de la gouvernance. Dans le cas de ce dernier organisme, la Miilos avait relevé 900 créances impayées pour un montant de 2,9 M€ qui auraient dû faire l'objet d'admissions en non-valeur du fait de leur ancienneté et être soumises, à ce titre, au conseil d'administration. Celui-ci a pris la mesure du problème début 2008, en signant une charte avec le Trésor public.

Enfin, la Miilos relève la difficulté pour une SA d'HLM de la Région Picardie, créée à la fin des années 1980, à définir une stratégie volontariste de développement, intégrant la double contrainte d'un parc en voie de vieillissement et d'une augmentation des annuités d'emprunt. Faute d'une vision dynamique, et en l'absence de fonds propres, la société compromet son image de prestataire de qualité auprès des locataires qui, de surcroît, au plan local, ne comptent pas parmi les plus défavorisés.

Il en résulte au vu de ces éléments, que la fragilité de la situation financière est la conséquence, et non la cause, des dysfonctionnements ou errements observés, et elle altère ainsi l'efficacité de la mission sociale.

6.4 GESTION ACTIVE DE LA DETTE

Alors qu'une demi-douzaine de cas seulement avaient été signalés dans les rapports d'activité de la Mission pour les années 2006 et 2007, il se confirme, au travers des constats des contrôles de l'exercice 2008, que l'usage de produits structurés par les organismes de logement social pour la gestion active de leur dette, apparaît non seulement de plus en plus fréquent, mais également souvent mal



maîtrisé. Il en résulte des prises de risques parfois inconsidérées avec des conséquences financières non négligeables.

La Miilos observe qu'à ce jour, aucun texte réglementaire ou code de conduite n'en délimite l'usage, alors que les montants en cause peuvent être élevés et avoir des répercussions aussi bien sociales que financières.

L'analyse a porté sur 225 contrôles d'ESH, d'OPH et d'EPL dont les rapports étaient, soit achevés, soit en cours à fin décembre 2008. On dénombre sur cet échantillon 34 organismes (soit 15%) concernés par l'utilisation de produits structurés dans la gestion de leur dette.

Ces 34 organismes se répartissent en 14 ESH, 13 OPH et 7 EPL.

- **part des produits structurés au regard de la dette globale**

Pour 5 d'entre eux, la part des produits structurés sur la masse globale de leur dette n'est toutefois pas significative (moins de 2%). 29 ont, en revanche, choisi de se lancer dans une politique risquée de renégociation d'une partie significative de leur dette. En effet, dans chacun de ces organismes, le ou les produits choisis présentaient un risque suffisamment avéré, voire élevé.

Si pour 4 organismes (1 OPH et 3 SA d'HLM) - avec lesquels la phase contradictoire n'était pas encore achevée à la fin de 2008 - la part des produits structurés sur l'encours de la dette totale n'a pas encore été définitivement estimée, tout en étant déjà considérée comme significative, elle a été évaluée en revanche pour les 25 autres :

- autour de 50% pour 5 d'entre eux : 3 SA d'HLM, 1 OPH et 1 SEM ;
- entre 20 et 50% pour 5 d'entre eux : 1 SA d'HLM et 4 OPH ;
- autour de 20% pour 8 d'entre eux : 2 SA d'HLM, 2 SEM et 4 OPH ;
- autour de 10% pour 7 d'entre eux : 3 SA d'HLM, 1 SEM et 3 OPH.

- **nature des produits**

Si les opérations d'échange de taux (swaps) constituent encore les principaux produits structurés relevés lors de ces contrôles, on observe de plus en plus souvent des contrats de swaps à stratégie spéculative (en particulier les produits dits «de pente») : 11 cas recensés en 2008. Il n'est pas rare non plus de rencontrer des opérations de substitution d'emprunt avec refinancement utilisant des produits structurés, avec leurs risques potentiels : 7 cas recensés en 2008.

On peut notamment regretter que plusieurs établissements financiers n'aient pas hésité à proposer à des organismes HLM ou à des SEM des produits très sophistiqués normalement réservés à des initiés, leur complexité n'en facilitant pas la maîtrise.

- **information des dirigeants**

On peut en outre observer – relevé par la Miilos dans 10 cas – que les administrateurs ne sont pas toujours bien informés des risques que prend leur organisme. Plus discutable encore est le cas où la décision d'utiliser de tels produits se prend au niveau du groupe

auquel appartient l'organisme sans que ses administrateurs aient une quelconque influence.

- constats (pertes ou provisions)

Si dans un premier temps, des produits financiers ont pu être constatés et les choix de l'organisme paraître opportuns, c'est de moins en moins le cas dans la conjoncture financière actuelle ; des pertes non négligeables commencent à être constatées.

La Mission observe désormais que certains organismes commencent à constituer des provisions pour risques dès lors que des pertes s'avèrent probables, conformément au plan comptable général mais aussi aux recommandations émises en 2007 par la compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC).

Si quelques organismes connaissent un sort relativement serein en enregistrant pour l'instant des produits financiers (8 cas au total), d'autres commencent à enregistrer des pertes. Quelques-uns redoutent de voir la situation se retourner à leur désavantage et cherchent à se désengager (3 cas recensés en 2008), voire se décident à constituer une provision, dans des proportions encore modérées.

Quelques organismes (4) ont constitué des provisions importantes (se chiffrant à plusieurs millions d'euros).

On relève aussi le cas particulier d'une SA d'HLM, actuellement bénéficiaire, qui constitue pourtant une provision évaluée sur ses bénéfices passés en prévision de pertes futures, estimées pour un montant égal à ceux-ci (400 k€), afin de neutraliser l'impact des bénéfices. Cette démarche est en infraction totale avec la réglementation comptable.

D'autres (5) n'ont pas constitué de provisions mais ont subi des pertes ou ont dû verser des soultes importantes, dont les montants varient de 0,9M€ à 8,9M€.

On observe donc qu'une dizaine d'organismes (soit un tiers de ceux faisant l'objet de cette analyse) commencent à avoir de sérieuses difficultés.

- contentieux

Quelques organismes (4) ont à ce jour engagé une procédure contentieuse envers les banques ou établissements financiers qui les avaient sollicités. L'une a abouti à un accord amiable sur la soulte à verser (1,2 M€) ; une deuxième s'est conclue avec succès pour l'organisme, les deux banques concernées devant rembourser (600 k€ chacune) après un premier jugement (appel en cours). Les autres procédures sont en cours.

La conclusion qu'il est permis de tirer de cette analyse de la situation en 2008, en matière d'utilisation de produits structurés, est qu'on peut craindre, compte tenu de la crise financière actuelle, que la situation financière d'un nombre croissant d'organismes ne soit affaiblie, voire détériorée, à la suite de mauvais choix de gestion de leurs dirigeants,

associés plus ou moins à un contrôle insuffisant de la part de leurs organes sociaux, le tout combiné avec des aléas financiers ou monétaires apparaissant désormais comme imprévisibles.

La Miiilos ne peut donc que renouveler son souhait, déjà exprimé dans le rapport d'activité 2007, d'un encadrement réglementaire dans un secteur où la mission d'intérêt général impose à la fois une rigueur financière et le souci de la cohésion sociale.





7

ANNEXES

7.1 ORGANISMES AYANT FAIT L'OBJET D'UN RAPPORT DÉFINITIF EN 2008 (PAR RÉGION)

région	circonscription	id_rapport	nom	type	logements
Alsace	Nancy	2007-013	PACT du Bas Rhin	Association	
Alsace	Nancy	2007-144	PACT du Haut Rhin	Association	
Aquitaine	Toulouse	2008-026	OPH des Landes	OPH (ex.OPDHLM)	5366
Aquitaine	Toulouse	2007-137	SCP d'HLM Le Comité ouvrier du logement	SCP	536
Aquitaine	Toulouse	2007-085	SAEM de construction immobilière de Bègles	SEM	1429
Aquitaine	Toulouse	2007-105	SEM immobilière de Blanquefort	SEM	537
Aquitaine	Toulouse	2007-123	SCI DE LACQ	Divers	
Aquitaine	Toulouse	2007-147	E.H.P.A.D. du Sablonat	Association	62
Aquitaine	Toulouse	2007-148	E.H.P.A.D.	Association	62
Aquitaine	Toulouse	2008-055	Les amis de la jeunesse	Association	85
Auvergne	Toulouse	2008-107	OPH du Cantal	OPH (ex.OPDHLM)	2830
Auvergne	Lyon	2008-040	Le Foyer Vellave	SAHLM	1945
Auvergne	Lyon	2008-041	SCP d'HLM Logivelay	SCP	
Basse-Normandie	Nantes	2007-099	OPH de Caen	OPH (ex.OPHLM)	10197
Basse-Normandie	Nantes	2007-077	SA HLM Aménagement Gestion Immobilière	SAHLM	5739
Basse-Normandie	Nantes	2007-157	SA HLM du Calvados	SAHLM	5213
Bourgogne	Lyon	2007-152	OPH de la Côte-d'Or	OPH (ex.OPDHLM)	10384
Bourgogne	Lyon	2007-124	OPH de Saône-et-Loire	OPH (ex.OPAC)	29057
Bretagne	Nantes	2007-122	OPH de Lorient	OPH (ex.OPHLM)	6739
Bretagne	Nantes	2007-142	OPH Guingamp-Habitat	OPH (ex.OPHLM)	1217
Bretagne	Nantes	2008-023	OPH Dinan Codi Habitat	OPH (ex.OPHLM)	1916
Bretagne	Nantes	2007-121	Armorique Habitat	SAHLM	3382
Bretagne	Nantes	2007-140	SCP d'HLM Armor Habitat	SCP	
Bretagne	Nantes	2007-158	SCP d'HLM Le Logis Breton	SCP	
Centre	Paris	2007-075	OPH de Bourges	OPH (ex.OPAC)	5933
Centre	Paris	2007-076	OPH de l'Indre	OPH (ex.OPAC)	8534
Centre	Paris	2007-026	France Loire	SAHLM	6103
Centre	Paris	2007-074	Habitat Montargis Vla de France	SAHLM	6148
Centre	Paris	2007-134	Habitat 2036	SAHLM	8310
Centre	Paris	2008-047	BATIR CENTRE	SAHLM	4165
Centre	Paris	2008-066	La Tourangelle	SAHLM	1723

Centre	Paris	2007-110	SCP d'HLM Vie et Lumière	SCP	
Centre	Paris	2008-038	SCP d'HLM Le Foyer d'Eure-et-Loir	SCP	
Centre	Paris	2007-111	SAEIM Maryse-Bastie	SEM	1109
Centre	Paris	2008-048	GIE Valloire	GIE	
Champagne	Nancy	2007-102	OPH de Saint-Dizier	OPH (ex.OPHLM)	5468
Champagne	Nancy	2007-112	OPH de Chaumont	OPH (ex.OPHLM)	4555
Champagne	Nancy	2007-095	OPH de Reims	OPH (ex.OPAC)	10373
Champagne	Nancy	2007-101	Espace Habitat	SAHLM	10358
Franche-Comté	Lyon	2007-065	NEOLIA	SAHLM	34000
Franche-Comté	Lyon	2007-154	Doloise des HLM du Jura	SAHLM	347
Franche-Comté	Lyon	2008-100	SAIEM IDEHA (ex UFC)	SEM	2875
Haute-Normandie	Lille	2007-038	LogiSeine	SAHLM	5664
Haute-Normandie	Lille	2007-039	Immobilière Basse Seine	SAHLM	14106
Haute-Normandie	Lille	2007-046	Société immobilière du logement de l'Eure	SAHLM	5579
Haute-Normandie	Lille	2007-051	Le Logement Familial de l'Eure	SAHLM	3645
Haute-Normandie	Lille	2007-053	SA HLM de Petit Quevilly	SAHLM	1905
Haute-Normandie	Lille	2008-009	Société Normande d'HLM	SAHLM	281
Haute-Normandie	Lille	2007-043	SCP d'HLM La Haute Normandie	SCP	
Haute-Normandie	Lille	2007-052	SCP d'HLM de l'Eure	SCP	
Haute-Normandie	Lille	2008-068	SAEM Le Logement de l'Eure	SEM	4888
Ile-de-France	Paris	2007-059	OPH d'Aubervilliers	OPH (ex.OPHLM)	7855
Ile-de-France	Paris	2007-090	OPH de Gennevilliers	OPH (ex.OPHLM)	6848
Ile-de-France	Paris	2007-093	OPH d'Antony	OPH (ex.OPHLM)	1395
Ile-de-France	Paris	2007-109	OPH de Châtillon	OPH (ex.OPHLM)	1003
Ile-de-France	Paris	2007-114	OPH de Courbevoie	OPH (ex.OPHLM)	4258
Ile-de-France	Paris	2007-164	OPH du Kremlin-Bicêtre	OPH (ex.OPHLM)	1871
Ile-de-France	Paris	2008-037	OPH de Bourg-la-Reine	OPH (ex.OPHLM)	517
Ile-de-France	Paris	2008-099	Arc de Seine Habitat	OPH (ex.OPHLM)	3069
Ile-de-France	Paris	2007-057	OPH communautaire de Plaine Commune	OPH (ex.OPAC)	15231
Ile-de-France	Paris	2007-155	OPH du Val-d'Oise	OPH (ex.OPAC)	4602
Ile-de-France	Paris	2008-046	OPH de Maisons-Alfort	OPH (ex.OPAC)	1447
Ile-de-France	Paris	2008-054	OPH du Pays de Fontainebleau	OPH (ex.OPAC)	2242

Ile-de-France	Paris	2007-100	LOGIKIA	SAHLM	4064
Ile-de-France	Paris	2007-119	L'Habitat Social Français	SAHLM	2424
Ile-de-France	Paris	2007-150	AXIMO (ex HLM Réunies)	SAHLM	1444
Ile-de-France	Paris	2007-151	Immobilière 3F	SAHLM	88036
Ile-de-France	Paris	2007-156	AXENTIA	SAHLM	1709
Ile-de-France	Paris	2008-020	Emmaüs Habitat	SAHLM	9761
Ile-de-France	Paris	2007-139	SCP Vitry Coop Habitation	SCP	
Ile-de-France	Paris	2007-116	SAEM de construction et rénovation de la ville de Saint-Ouen	SEM	1650
Ile-de-France	Paris	2007-118	SAIEM du Fond-des-Groux	SEM	198
Ile-de-France	Paris	2007-160	SAEM intercommunale du Pays de France et de l'Aulnoye	SEM	1050
Ile-de-France	Paris	2008-045	Régie immobilière de la ville de Paris	SEM	34944
Ile-de-France	Paris	2008-065	SAEM de la ville de Noisy-le-Sec	SEM	2077
Ile-de-France	Paris	2007-060	Omnium de gestion immobilière de l'île de France	Divers	
Ile-de-France	Paris	2007-126	Société des Nouvelles Résidences	Divers	
Ile-de-France	Paris	2008-035	Centre d'action sociale de la Ville de Paris	Divers	
Ile-de-France	Paris	2008-036	Centre communal d'action social de Malakoff	Divers	
Ile-de-France	Paris	2007-113	Fondation de Madame Jules Lebaudy	Association	2396
Ile-de-France	Paris	2007-162	Association AFTAM	Association	
Ile-de-France	Paris	2007-163	LOGOTEL	Association	
Ile-de-France	Paris	2008-101	Association pour le Logement des jeunes travailleurs	Association	
Ile-de-France	Paris	2007-094	UES PROLOG	UES	3025
Ile-de-France	Paris	2008-057	Construire à l'Est de Paris	UES	
Ile-de-France	Paris	2008-034	Fondation Caisses d'Épargne pour la solidarité	Fond	
Languedoc	Marseille	2007-080	OPH de Béziers	OPH (ex.OPAC)	5779
Languedoc	Marseille	2008-003	SA HLM des Pyrénées Orientales	SAHLM	1129
Languedoc	Marseille	2008-001	SCP d'HLM des Pyrénées orientales	SCP	0
Limousin	Toulouse	2008-072	OPH d'Égletons	OPH (ex.OPHLM)	535
Limousin	Toulouse	2008-087	OPH de Brive-la-Gaillarde	OPH (ex.OPHLM)	3100
Limousin	Toulouse	2008-013	OPH de la Creuse	OPH (ex.OPDHLM)	4706

Limousin	Toulouse	2008-015	OPH de la Haute-Vienne	OPH (ex.OPDHLM)	4911
Limousin	Toulouse	2007-149	SA immobilière de Tulle et de la Haute-Corrèze	SAHLM	99
Limousin	Toulouse	2008-017	SCP d'HLM La Maison Familiale Creusoise	SCP	10
Lorraine	Nancy	2006-140	OPH de Metz	OPH (ex.OPAC)	11663
Lorraine	Nancy	2006-141	OPH de la Meuse	OPH (ex.OPAC)	7780
Lorraine	Nancy	2007-145	OPH d'Épinal	OPH (ex.OPAC)	5423
Lorraine	Nancy	2008-022	SCP Le Nid	SCP	
Lorraine	Nancy	2007-024	SAIEM du bassin de Pont-à-Mousson	SEM	235
Midi-Pyrénées	Toulouse	2008-028	OPH de Decazeville	OPH (ex.OPHLM)	1152
Midi-Pyrénées	Toulouse	2008-014	OPH du Lot	OPH (ex.OPDHLM)	3325
Midi-Pyrénées	Toulouse	2008-025	OPH de la Haute-Garonne	OPH (ex.OPDHLM)	3219
Midi-Pyrénées	Toulouse	2007-088	Aveyron Logement	SAHLM	732
Midi-Pyrénées	Toulouse	2007-103	SA Promologis	SAHLM	15184
Midi-Pyrénées	Toulouse	2007-104	La Cité Jardins	SAHLM	3616
Midi-Pyrénées	Toulouse	2008-016	Colomiers Habitat	SAHLM	4672
Midi-Pyrénées	Toulouse	2007-138	PACT de la Haute-Garonne	Association	104
Midi-Pyrénées	Toulouse	2007-107	Habitat Social PACT du Tarn	UES	
Nord Pas-de-Calais	Lille	2008-011	OPH de Calais	OPH (ex.OPHLM)	6612
Nord Pas-de-Calais	Lille	2008-044	OPH Boulogne-sur-Mer	OPH (ex.OPHLM)	5662
Nord Pas-de-Calais	Lille	2006-068	Logis de Flandre	SAHLM	2758
Nord Pas-de-Calais	Lille	2006-069	SA HLM Lille et environs	SAHLM	17270
Nord Pas-de-Calais	Lille	2006-070	SA HLM Logicil	SAHLM	27838
Nord Pas-de-Calais	Lille	2007-019	SA HLM Logis Métropole	SAHLM	5219
Nord Pas-de-Calais	Lille	2007-029	La Maison Flamande	SAHLM	6002
Nord Pas-de-Calais	Lille	2007-048	Le Cottage Social des Flandres	SAHLM	5646
Nord Pas-de-Calais	Lille	2007-127	SA HLM du Nord	SAHLM	6773
Nord Pas-de-Calais	Lille	2007-020	SCP d'HLM Mon Abri	SCP	
Nord Pas-de-Calais	Lille	2007-028	SCP d'HLM La Maison Dunkerquoise	SCP	
Nord Pas-de-Calais	Lille	2007-031	Habitation Economique du Nord	SCP	

Nord Pas-de-Calais	Lille	2007-049	SCP d'HLM Notre Cottage	SCP	53
Nord Pas-de-Calais	Lille	2007-047	SAEM de Drocourt	SEM	240
Nord Pas-de-Calais	Lille	2007-044	PACT du Cambrésis	Association	272
Nord Pas-de-Calais	Lille	2008-050	PACT de Saint-Omer	Association	
Pays de la Loire	Nantes	2007-128	OPH de la Ferté-Bernard	OPH (ex.OPHLM)	1002
Pays de la Loire	Nantes	2008-033	OPH du Mans	OPH (ex.OPHLM)	11955
Pays de la Loire	Nantes	2008-043	OPH de la Loire-Atlantique	OPH (ex.OPAC)	6834
Pays de la Loire	Nantes	2007-153	SA HLM des Marches de l'Ouest	SAHLM	7101
Picardie	Lille	2008-008	OPH de la Somme	OPH (ex.OPDHLM)	4832
Picardie	Lille	2007-040	OPH de l'Oise	OPH (ex.OPAC)	24940
Picardie	Lille	2007-027	SA HLM du Beauvaisis	SAHLM	1476
Picardie	Lille	2007-045	SA immobilière de Péronne	SEM	293
Poitou-Charentes	Nantes	2007-030	OPH de Rochefort-sur-Mer	OPH (ex.OPHLM)	1903
Poitou-Charentes	Nantes	2007-083	OPH de Saintes	OPH (ex.OPHLM)	1159
Poitou-Charentes	Nantes	2007-084	SIEM de Saintonge	SEM	1849
Poitou-Charentes	Nantes	2007-082	GIE Le Logement Saintongeais	GIE	
PACA	Marseille	2007-129	OPH de Toulon	OPH (ex.OPHLM)	8073
PACA	Marseille	2007-001	OPH de la ville d'Aix-en-Provence	OPH (ex.OPAC)	5234
PACA	Marseille	2007-078	OPH du Var	OPH (ex.OPAC)	11380
PACA	Marseille	2008-002	Le Logis Familial Varois	SAHLM	4793
PACA	Marseille	2008-004	Nouveau Logis Azur	SAHLM	3714
PACA	Marseille	2008-049	Habitations de Haute-Provence	SAHLM	4157
PACA	Marseille	2008-059	ERILIA	SAHLM	43385
PACA	Marseille	2008-051	Soleil-Logis	SCP	75
PACA	Marseille	2008-058	SCP d'HLM des Alpes de Haute-Provence	SCP	
PACA	Marseille	2007-130	SACEM d'Antibes-Juan-les-Pins	SEM	720
PACA	Marseille	2007-133	SA de construction et de gestion immobilière de la ville d'Aix-en-Provence	SEM	1831
Rhône-Alpes	Lyon	2007-168	OPH LEMAN HABITAT	OPH (ex.OPHLM)	2442
Rhône-Alpes	Lyon	2008-024	OPH de Montélimar	OPH (ex.OPHLM)	1911
Rhône-Alpes	Lyon	2007-115	OPH de l'Ardèche	OPH (ex.OPDHLM)	3370
Rhône-Alpes	Lyon	2007-108	OPH 38	OPH (ex.OPAC)	21052
Rhône-Alpes	Lyon	2007-132	OPH de la ville de Roanne	OPH (ex.OPAC)	5414
Rhône-Alpes	Lyon	2008-018	OPH de Chambéry	OPH (ex.OPAC)	6207

Rhône-Alpes	Lyon	2008-062	OPH de Romans	OPH (ex.OPAC)	3403
Rhône-Alpes	Lyon	2007-015	SA HLM Dauphinoise pour l'Habitat	SAHLM	13661
Rhône-Alpes	Lyon	2007-106	SA HLM Habitations modernes et familiales Rhône-Alpes	SAHLM	8377
Rhône-Alpes	Lyon	2008-021	Bâtir et Loger	SAHLM	2149
Rhône-Alpes	Lyon	2008-073	Cité Nouvelle	SAHLM	6218
Rhône-Alpes	Lyon	2008-082	Thoisseyenne HLM	SAHLM	217
Rhône-Alpes	Lyon	2007-131	Dauphinois	SCP	
Rhône-Alpes	Lyon	2007-141	SCP d'HLM Alpes-Habitat	SCP	
Rhône-Alpes	Lyon	2007-125	SAEM de construction du département de l'Ain	SEM	18800
Rhône-Alpes	Lyon	2008-019	SAIEM de Chambéry	SEM	2518
Rhône-Alpes	Lyon	2008-039	SI Gaillard d'économie mixte	SEM	800
Rhône-Alpes	Lyon	2008-060	SAIEM de Belleville-sur-Saône	SEM	189
Rhône-Alpes	Lyon	2008-061	SA de construction de la ville de Lyon	SEM	8374
Rhône-Alpes	Lyon	2007-159	Association Logement et Accueil des Travailleurs et Familles de l'Ain	Association	150
Rhône-Alpes	Lyon	2008-010	Centre d'amélioration du logement de la Drôme	Association	345
Dom-Tom	Paris	2007-068	SA HLM de la Guadeloupe	SAHLM	6190
Dom-Tom	Paris	2007-135	SAEM d'aménagement, de développement et d'équipement de la Réunion	SEM	6000
Dom-Tom	Paris	2007-136	SAEM d'aménagement et construction St-Benoît	SEM	

7.2 LEXIQUE

ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
APL	Aide Personnalisée au Logement
CAL	Commission d'Attribution des Logements
CAP	Contrat de garantie de taux plafond
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation
CGLLS	Caisse de Garantie du Logement Locatif Social
CGPC	Conseil Général des Ponts-et-Chaussées
CHRS	Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
CLF	Commission Locale de Formation
CMP	Code des Marchés Publics
CMS	Swap de maturité constante
CNC	Conseil National de la Comptabilité
CNIL	Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés
CRC	Comité de la Réglementation Comptable
CSTB	Centre Scientifique et Technique du Bâtiment
CTP	Comité Technique Paritaire
DAOL	Développement et Amélioration de l'Offre de Logement
DGFIP	Direction Générale des Finances Publiques
DGPA	Direction Générale du Personnel et de l'Administration
DGTPE	Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique
DGUHC	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
ENL	Engagement National pour le Logement
ESH	Entreprise Sociale pour l'habitat
FNRG	Fonds de Roulement Net Global
FSL	Fonds de Solidarité Logement
GIE	Groupement d'Intérêt Économique
GPV	Grand Projet de Ville
HALDE	Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité
HLM	Habitation à Loyer Modéré
IFRS	Normes Internationales d'Information Financière
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales
IGH	Immeuble de Grande Hauteur
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
MBCFPF	Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique
MEEDDAT	Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire
MINEIE	Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi
MOP	Maîtrise d'Ouvrage Publique (loi du 12 juillet 1983 dite « loi MOP »)
MOUS	Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale
NBI	Nouvelle Bonification Indiciaire
OPAC	Office Public d'Aménagement et de Construction
OPDHLM	Office Public Départemental d'HLM
OPH	Office Public de l'Habitat
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
PCE	Plan Comptable de l'État
PCG	Plan Comptable Général

PCS	Plan de Cohésion Sociale
PDALFD	Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
PEC	Préparation aux Examens et aux Concours
PGE	Provision pour Gros Entretien
PLA	Prêt Locatif Aidé
PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
PLATS	Prêt Locatif Aidé Très Social
PLI	Prêt Locatif Intermédiaire
PLS	Prêt Locatif Social
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
PNRU	Programme National de Rénovation Urbaine
PSP	Plan Stratégique de Patrimoine
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
SA d'HLM	Société Anonyme d'HLM
SACI	Société Anonyme de Crédit Immobilier
SAIEM	Société Anonyme Immobilière d'Economie Mixte
SACICAP	Société Anonyme Coopérative d'Intérêt Collectif pour l'Accession à la Propriété
SAS	Société par Actions Simplifiées
SCIC	Société Civile Immobilière de Construction
SCLA	Société Coopérative de Location Attribution
SCP	Société Coopérative de Production
SEM	Société d'Économie Mixte
SIEM	Société Immobilière d'Economie Mixte
SLS	Supplément Loyer Solidarité
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbain (loi du 13 décembre 2000)
UES	Union Economique et Sociales
USH	Union Sociale pour l'Habitat (union des différentes fédérations d'organismes d'HLM)
VEFA	Vente en l'État de Futur Achèvement
ZRR	Zones de Revitalisation Rurale
ZUS	Zone Urbaine Sensible

Crédits photos :

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer

Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi

conception graphique MEEDDM/SPSSI/ATL2

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

Miilos

Miilos

Grande Arche 92055 La Défense cedex

téléphone : 01 40 81 21 07

télécopie : 01 40 81 21 78

mèl : miilos@developpement-durable.gouv.fr - <http://www.logement.gouv.fr>

CHARGÉS DE MISSION D'INSPECTION

LILLE

Nord Pas-de-Calais, Haute-Normandie, Picardie

Gérard Legris : 03 20 40 54 38

LYON

Auvergne, Bourgogne, Franche-Comté, Rhône-Alpes

Bernard Ailleret, Patrick Grépinet : 04 95 04 59 80

MARSEILLE

Corse, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur

Raymonde Piolat : 04 95 04 59 80

NANCY

Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine

NANTES

Bretagne, Basse-Normandie, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes

Philippe Suire : 02 40 12 29 93

PARIS

Île-de-France, Centre

Lucien Touzery, Hélène Roux, Mathieu Gourmelon : 01 40 81 21 09

TOULOUSE

Aquitaine, Limousin, Midi-Pyrénées

Frédéric Perreau : 05 61 58 65 10