

Mission
Interministérielle
d'Inspection du
Logement Social

Miilos

RAPPORT PUBLIC

2010



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

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

SOMMAIRE

1	ACTIVITÉ DE CONTRÔLE EN 2010	2
	1.1. la programmation des contrôles	3
	1.2. les contrôles effectués par la Miilos en 2010	4
	1.3. la répartition des contrôles	5
	1.4. les suites administratives données aux rapports	7
	1.5. les suites pénales aux rapports 2010 - décisions de justice	8
2	GESTION LOCATIVE ET POLITIQUE SOCIALE	10
	2.1. les premiers effets du dalo	11
	2.2. la difficile adéquation du parc social à la demande locale	12
	2.3. un tissu associatif de plus en plus sollicité en matière de logement des publics	13
	2.4. la qualité du service rendu : une notion qui va en s'étoffant	14
3	STRATÉGIE PATRIMONIALE DES ORGANISMES	16
	3.1. les plans stratégiques de patrimoine (PSP)	17
	3.2. l'entretien du patrimoine	20
	3.3. le développement de l'offre	23
	3.4. la politique de vente du patrimoine	26
	3.5. l'organisation de la maîtrise d'ouvrage	29
	3.6. conclusion	30
4	COMPTABILITÉ ET SITUATION FINANCIÈRE	32
	4.1. répartition globale des observations par type d'organisme	33
	4.2. tenue de la comptabilité et analyse financière	35
	4.3. gestion de la dette	38
5	RESTRUCTURATIONS DU SECTEUR DES HLM	42
	5.1. cadre général	43
	5.2. la restructuration des organismes de logement social au vu des contrôles 2010 de la Miilos	44
6	MOYENS MIS EN ŒUVRE	54
	6.1. les moyens humains	55
	6.2. les relations sociales	57
	6.3. la formation professionnelle	57
	6.4. le budget de fonctionnement	58
	6.5. informatique	59
7	ANNEXES	60
	7.1. organismes ayant fait l'objet d'un rapport définitif en 2010 (par region)	61
	7.2. lexique	67

PRÉAMBULE

L'année 2010 s'est traduite par une continuité dans le nombre de contrôles et de rapports produits :

- 163 contrôles ont été ouverts ;
- 146 rapports provisoires ont été adressés aux présidents des organismes pour engager la phase contradictoire ;
- 158 rapports définitifs, en augmentation sur 2009, recouvrant 22% du total du parc locatif social, ont été produits et diffusés aux autorités ayant à en connaître. Plus de 70% de ces rapports, soit 113, ont concerné 55 offices publics de l'habitat (OPH) ainsi que 58 sociétés anonymes d'HLM (SA d'HLM), soit les deux familles de bailleurs majoritaires dans le secteur du logement social. Les 45 autres rapports d'inspection ont concerné 20 sociétés d'économie mixte immobilières, 7 sociétés coopératives d'HLM, 14 associations ou groupements d'intérêt économique (GIE) et 4 contrôles divers.

Le rapport public d'activité pour 2010 est pour l'essentiel constitué de quatre synthèses thématiques s'appuyant sur une analyse systématique des rapports de contrôle produits au cours de cet exercice.

Le premier thème porte sur la gestion locative et la politique sociale, avec deux constats particuliers : la montée en puissance du dispositif relatif au droit au logement opposable (DALO) mis en œuvre, à compter du 1er janvier 2008, par la loi du 5 mars 2007; on observe un niveau de qualité du service rendu aux locataires globalement satisfaisant (2/3 des organismes contrôlés mais avec des marges de progrès pour 1/3 d'entre eux).

Le second porte sur la stratégie patrimoniale des organismes. Outre l'examen de thématiques déjà rencontrées dans les rapports précédents (mise en œuvre des plans stratégiques de patrimoine, développement de l'offre nouvelle, entretien du patrimoine, ventes de logements aux locataires), le rapport public d'activité pour 2010 comporte deux volets spécifiques sur la vente en l'état de futur achèvement (VEFA) et l'organisation de la maîtrise d'ouvrage.

Le troisième thème est relatif à la comptabilité et à la situation financière des organismes, avec le maintien d'une vigilance particulière de la Mission sur la gestion active de leur dette.

Le Secrétaire d'Etat au Logement, M. Benoist Apparu, a appelé de ses vœux des restructurations dans le secteur HLM favorisant la mutualisation de leurs fonds propres. C'est l'objet du quatrième thème développé dans ce rapport d'activité.

Parallèlement, la Mission poursuit de façon continue ses actions en faveur d'une professionnalisation de ses équipes, le renforcement de sa politique de formation et la modernisation de ses méthodes et outils de contrôle, afin d'adapter en permanence ses pratiques aux mutations en cours dans le secteur HLM.

Denis Vilain

Daniel Dauvet



**Le chef de la Miilos
Denis Vilain**



**Le chef-adjoint de la Miilos
Daniel Dauvet**

En application de l'article L.451-1 du code de la construction et de l'habitation et du décret n° 93-236 du 22 février 1993, la Mission interministérielle d'inspection du logement social est investie d'une mission de contrôle du domaine du logement social. La finalité du contrôle « est de vérifier l'emploi conforme à leur objet des subventions, prêts ou avantages consentis par l'Etat et le respect par les organismes concernés des dispositions législatives et réglementaires qui régissent leur mission 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, techniques, sociaux, comptables et financiers ».

1

**ACTIVITÉ
DE CONTRÔLE
EN 2010**



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 2010 a été arrêtée le 10 décembre 2009 par le chef de la Miilos. Les grandes orientations de cette programmation avaient été fixées par le comité directeur de la Miilos lors de sa réunion du 9 décembre 2009. Ce programme a été, comme chaque année, arrêté après consultation des préfets et en concertation avec les chambres régionales des comptes et les services de la DGFIP. Pour 2010, le comité directeur avait retenu, comme thèmes prioritaires de contrôle :

- la politique de développement durable
- La mise en œuvre du droit au logement opposable

La programmation initiale 2010 comportait 210 contrôles, y compris 54 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.

Les 210 contrôles de la programmation initiale complète représentaient une surcharge significative par rapport aux moyens prévisionnels dont la Miilos pouvait espérer disposer en 2010. Le tableau ci-dessous rend compte des écarts entre la programmation initiale et les 163 contrôles effectivement ouverts en 2010 par la Mission compte tenu des évolutions de la programmation en cours d'année.

Types d'organisme	Programmés en 2010		Ouverts en 2010	
SA d'HLM	59	20,6 %	46	16,1 %
OPH	64	23,2 %	52	18,8 %
SEM	33	14,8 %	24	2,1 %
Coopératives	16	10,4 %	16	10,4 %
Associations et UES	26	--	14	--
Divers dont GIE	8	--	6	--
SACI/SACICAP	4	6,7 %	5	8,3 %
Total	210	--	163	--

*Répartition de la programmation 2010 par type d'organisme
Les pourcentages sont exprimés par rapport au total de chaque catégorie d'organismes.*

Ce chiffre de 163 est en adéquation avec la capacité réelle de la Miilos à effectuer des contrôles et à produire leurs rapports, une fois tenu compte de l'évolution de ses effectifs et de leur renouvellement (voir ci-après, dans ce chapitre et au chapitre 6).

1.2 LES CONTRÔLES EFFECTUÉS PAR LA MILOS

Au cours de l'année 2010, la Mission d'inspection a établi 146 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, 158 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.

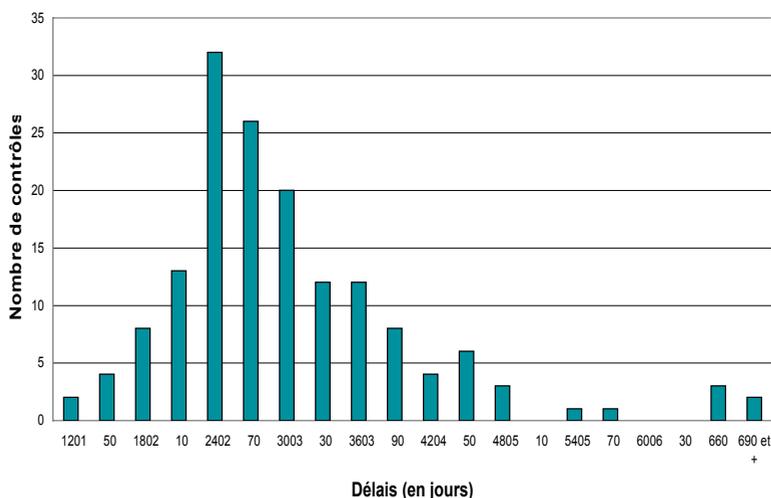
Ces 158 rapports définitifs concernent pour :

- 36,7% des sociétés anonymes d'HLM (SA d'HLM),
- 34,8% des offices publics de l'habitat,
- 12,7% des sociétés d'économie mixte (SEM),
- 4,4% des sociétés coopératives d'HLM,
- 4,4% d'autres organismes.

Le nombre de logements correspondant est de 893 650 soit près de 22% du total du parc locatif social.

23 des 158 rapports définitifs produits par la Miilos l'ont été conjointement avec des auditeurs du DGFIP, chiffre en augmentation par rapport à l'année 2009 qui n'en avait compté que 18. En 2010, ces contrôles ont presque tous porté sur des OPH à comptabilité publique à l'exception d'un OPH à comptabilité commerciale et d'une SEM. Par ailleurs, 22 OPH à comptabilité publique ont été contrôlés sans le concours du DGFIP.

11 rapports définitifs produits en 2010 correspondent à des contrôles de suites, permettant à la mission de s'assurer à date rapprochée (de l'ordre de 2 ans) que les observations de ses précédents rapports ont bien été prises en compte par l'organisme.



La durée des contrôles varie selon leur importance et leur complexité. En 2010, 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 8,8 mois, en légère augmentation par rapport à l'année 2009 (8,6 mois).

Près de 83 % des rapports ont été produits en moins d'un an, valeur légèrement moins élevée qu'en 2009 (87%), principalement en raison de la complexité accrue de plusieurs d'entre eux.

1.3 LA RÉPARTITION DES CONTRÔLES

Par type d'organisme

	2008	2009	2010
SA et fondations	50	40	58
OPH	55	48	55
SEM	23	26	20
Coopératives	20	16	7
Associations et GIE	16	17	14
UES	3	2	1
Contrôles divers	5	2	2
SACI / SACICAP	0	0	1
TOTAL	172	151	158



Par région

	2008	2009	2010	Dont HLM et SEM	Nombre des organismes HLM / SEM	Pourcentage contrôlé en 2010
Alsace	2	5	15	13	44	29,5%
Aquitaine	8	5	10	7	39	17,9%
Auvergne	3	3	4	4	21	19,0%
Basse-Normandie	3	8	5	3	26	11,5%
Bourgogne	2	4	2	2	19	10,5%
Bretagne	6	7	3	1	34	2,9%
Centre	11	5	9	8	38	21,1%
Champagne	4	5	2	2	23	8,7%
Corse	0	1	0	0	4	0,0%
Franche-Comté	3	0	4	4	18	22,2%
Haute-Normandie	9	9	2	2	36	5,6%
Île-de-France	35	40	40	37	198	18,7%
Languedoc- Roussillon	3	3	4	4	24	16,7%
Limousin	6	0	3	3	14	21,4%
Lorraine	5	4	7	7	39	17,9%
Midi-Pyrénées	9	6	11	10	37	27,0%
Nord Pas-de-Calais	16	10	11	9	45	20,0%
Pays-de-la-Loire	4	5	5	5	46	10,9%
Picardie	4	5	1	1	23	4,3%
Poitou-Charentes	4	2	5	5	24	20,8%
Provence-Alpes- Côte d'Azur	11	4	2	2	63	3,2%
Rhône-Alpes	21	18	12	10	94	10,6%
Outre-mer	3	2	1	1	24	4,2%
TOTAL	172	151	158	140	933	15,0%

1.4 LES SUITES ADMINISTRATIVES DONNEES AUX RAPPORTS

Dans la majorité des cas, 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, sur 158 rapports définitifs produits en 2010, 22 % (soit 35 rapports) ont fait l'objet de lettres d'instructions particulières du ministre, notamment en matière d'attribution de logement, après avis de la commission des suites.

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

239 demandes de ce type ont été satisfaites en 2010 concernant 166 rapports différents. Elles émanaient principalement de collectivités territoriales ou de communautés urbaines (20,5%), de conseils généraux (16,3%), d'organismes HLM (17,9%), d'associations et de locataires (10,4%) ou encore de journalistes (5,4%).



1.5 LES SUITES PENALES AUX RAPPORTS 2010 DECISIONS DE JUSTICE

Parmi les 158 rapports diffusés aux organismes en 2010, cinq ont été portés à la connaissance du procureur de la République, en application de l'article 40 du code de procédure pénale.

Deux rapports transmis concernent des Offices publics de l'habitat (OPH).

L'un concerne le recrutement par la personne en charge de la fonction de direction générale d'un membre de sa famille sans que le contrat de travail ait été soumis à l'autorisation préalable du conseil d'administration, et la passation et l'exécution de contrats d'expertise dans des conditions contestables, compte tenu de l'ambiguïté de leur qualification juridique (marchés publics ou contrats de travail) ainsi que de l'absence ou de l'insuffisance de traçabilité des prestations. La Mission a également relevé que l'organisme a eu recours à un prestataire extérieur afin d'élaborer son plan stratégique de patrimoine, ce qui a donné lieu à une facture de plus de 44 000 € sans que l'office soit en capacité de produire l'étude prévue au marché.

L'autre concerne la rémunération et les avantages accordés au directeur général de façon indue : avenants modifiant de façon substantielle les conditions de rémunération; attribution gratuite d'un logement de fonction sans autorisation du conseil d'Administration ; niveau de rémunération fixé en l'absence de décision conjointe des ministres compétents (art R-421-21 CCH) ; octroi d'avantages indus (prime au titre des médailles du travail argent et vermeil) ou non prévus par le contrat de travail et autorisés par le CA (véhicule de fonction).

Un rapport transmis concerne la vente illégale par une SA d'HLM de la majorité de son patrimoine au profit d'une fondation de droit privé : absence d'autorisation préalable des services de l'Etat ; opacité de la vente vis-à-vis du Conseil d'Administration ; non-respect des dispositions du code de commerce relatives aux conventions réglementées ; prix manifestement sous-évalué ; absence de consultation de France Domaine. La Mission a également constaté une clause de l'acte de vente non conforme au principe d'égalité des candidats aux attributions de logements sociaux.

Deux rapports communiqués concernent deux SA d'HLM et portent sur l'organisation commune d'un voyage d'agrément sans lien avec leur objet social au profit des seuls administrateurs des deux sociétés et de leurs conjoints pour un montant cumulé supérieur à 108 000 €.

Décision de justice en matière pénale

Dans le cadre du contrôle d'un OPH, la Miilos a constaté que l'organisme dans un contexte de santé financière fragile n'a pas procédé à l'exécution d'une décision de justice condamnant un de ses anciens dirigeants à verser 1,5 millions d'euros à l'office alors que celle-ci est devenue définitive depuis plus de deux ans.





2

**GESTION LOCATIVE
ET POLITIQUE
SOCIALE**

2.1 LES PREMIERS EFFETS DU DALO

L'activité d'inspection 2010 pour le volet politique sociale a été marquée par l'analyse, comme thème prioritaire, de la mise en œuvre du droit au logement opposable prévu par la loi n°2007-290 du 5 mars 2007.

L'année 2010 montre que la plupart des bailleurs se sont désormais organisés pour prendre en compte les demandes de logement issues du dispositif DALO et y répondre de façon favorable, à l'exception de quatre organismes contrôlés (1 OPH et 3 SA d'HLM).

Après une timide mise en place de la loi, le nombre de dossiers transmis par les commissions de médiation via les préfets est passé, en moyenne, du simple au double. La majorité des refus d'attribution tient à l'inadéquation de la taille du logement à la composition du ménage (sans qu'il soit toujours possible de mesurer la réalité de cette inadéquation), mais aussi pour beaucoup à un déficit encore important d'informations préalables sur les candidats à reloger (absence de coordonnées à jour permettant de joindre le candidat, taille du ménage, demande de logement déjà prise en compte...). Il arrive également que des candidats jugés prioritaires refusent la proposition faite par le bailleur en raison de l'éloignement, de la taille inadaptée du logement ou du secteur dans lequel il se trouve.

À ce jour, il subsiste des organismes qui n'ont pas encore été sollicités pour loger des ménages jugés prioritaires (cas de 3 OPH contrôlés en 2010), la question du droit opposable au logement ne se posant pas avec la même acuité selon les territoires.

Force est de constater que la prise en compte des demandeurs DALO est une thématique qui concerne avant tout les grandes villes et leurs environs, où la difficulté à se loger accentue la pression sur les bailleurs sociaux. Cela est surtout vrai pour l'Île-de-France, qui concentre à elle seule plus de la moitié des demandes. Si la loi s'applique de façon uniforme sur le territoire national, sa traduction effective sur le terrain est très inégale, faute d'enjeu par endroit. Ainsi, certains bailleurs sociaux n'ont eu à traiter qu'un faible taux de ménages prioritaires depuis la mise en place des commissions DALO au 1er janvier 2008 (cas d'un OPH et de 2 SA d'HLM contrôlés).

Sur les territoires fortement sollicités ou mobilisés par le DALO, l'instauration d'un partenariat inter-bailleurs avec les pouvoirs publics permet une prise en charge plus réactive et adaptée des personnes prioritaires. Des exemples de bonnes pratiques en ce domaine ont été constatés à l'occasion de 6 contrôles d'organismes (3 OPH et 3 SA d'HLM). Reste néanmoins aux bailleurs à trouver aujourd'hui la juste articulation entre les différents dispositifs favorisant la prise en compte des publics les plus fragiles (DALO et PDALPD/accords collectifs, notamment).

L'accent mis par les pouvoirs publics auprès des bailleurs sociaux sur la nécessité d'accueillir de façon significative les personnes qui ont le plus besoin d'un logement a pour corollaire inattendu de mettre en exergue la difficile adéquation du parc social à la demande locale.

2.2 LA DIFFICILE ADÉQUATION DU PARC SOCIAL A LA DEMANDE LOCALE

La lecture des rapports fait clairement ressortir un parc social à deux visages, parfois au sein même d'un seul et unique patrimoine, voire d'une même région ou d'une même ville. La dichotomie entre un parc social situé sur un territoire économiquement et démographiquement dynamique et un parc implanté dans une zone en déshérence est nettement sensible lors des inspections et se traduit principalement en degré d'attractivité.

Sur les territoires connaissant des difficultés, la population accueillie par les bailleurs sociaux revêt un caractère de plus en plus précaire ou à faibles revenus, caractère qui s'accroît parfois avec la prise en compte des populations prioritaires. Le parc se fait de moins en moins attractif et connaît certaines fois de graves difficultés de vacance. C'est le cas notamment de 3 SA d'HLM et de 4 OPH de province, où les taux de vacance globaux peuvent atteindre, dans certains cas, jusqu'à 15%, alors que ce taux ressort à 3,3% au niveau national pour 2010.

Cela pose la question de la spécialisation du parc dans l'accueil de populations de plus en plus défavorisées avec, à terme, un risque de marginalisation, mais aussi celle du devenir de ce patrimoine. En effet, le maintien d'un parc social connaissant des difficultés récurrentes de vacance, dans les zones en difficulté (déclin industriel ou démographique, où la prise en charge des publics prioritaires ne constitue pas une source suffisante pour pallier la vacance), pose également le problème du coût à supporter pour les bailleurs, surtout si cette vacance est conjuguée avec des impayés importants en raison d'une population accueillie de moins en moins solvable. Outre le risque financier, il existe également un risque pour les bailleurs sociaux confrontés à ces difficultés de s'affranchir des contraintes imposées par le CCH en matière d'attribution (passage en commission d'attribution, plafonds de ressources, etc.) pour attirer coûte que coûte des candidats sur leur parc. Au regard du respect du droit, de telles évolutions ne sont néanmoins pas acceptables.

Dans les territoires où le marché du logement privé est peu abordable pour les revenus moyens, on constate que la population accueillie ne bouge pas. Le taux de rotation externe est faible : il oscille en moyenne entre 4,8% et 8% dans les grandes agglomérations, alors qu'il est à



12% dans les zones où le logement est accessible et la mobilité à 9,7% au niveau national². L'absence de mobilité génère des taux de vacance globaux très faibles : plus de 47% des organismes contrôlés en zone où le marché du logement est peu accessible présentent un taux de vacance inférieur ou égal à 2%. La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion n'a pas encore porté ses fruits sur la mobilité au sein du logement social. Le parc HLM devient de plus en plus attractif pour les populations qui devraient trouver place dans le logement privé. Or la pression sur le parc social est renforcée par les différents dispositifs tendant à l'accueil des populations fragiles.

Le nombre croissant de familles monoparentales ou recomposées à accueillir ou à redéployer sur le parc rend aussi plus complexe la tâche des bailleurs sociaux. Cette situation de blocage les oblige peu à peu à sortir de leur rôle de simples gestionnaires administratifs et techniques d'un parc immobilier, tel qu'appréhendé dans les premiers PSP, pour étendre leur stratégie au volet social de leur activité. Ils doivent désormais se projeter également sur la politique d'accueil, de maintien ou de mobilité à plus long terme, voire anticiper le vieillissement de leur population et la prise en charge technique et sociale de la dépendance liée à l'âge. La notion d'accessibilité sociale du parc, non plus uniquement en termes d'attribution, mais aussi de loyers, ou même de réduction de charges, s'impose désormais aux organismes de logement social s'ils veulent répondre à la demande et donc à leur mission première.

En cela, la modulation des loyers sur le parc en fonction de la qualité du service rendu au locataire avec la mise en place du conventionnement d'utilité sociale, devrait permettre à plus long terme de redonner de l'attractivité au parc délaissé par les candidats : à l'heure actuelle, 54% des organismes opèrent un classement en fonction du service rendu aux locataires, 10% ont décidé de pratiquer la remise en ordre de leurs loyers (soit 14% du parc). Mais les bailleurs auront, en contrepartie de cette gestion plus souple, la difficile mission de veiller à ce qu'il ne se crée pas de nouveaux ghettos selon les niveaux de loyer pratiqués.

UN TISSU ASSOCIATIF DE PLUS EN PLUS

2.3 SOLLICITE EN MATIERE DE LOGEMENT DES PUBLICS PRIORITAIRES

L'activité de contrôle 2010 de la Miilos, qui a porté sur 10 associations - dont 4 Pact Arim, montre clairement que la difficulté actuelle des bailleurs sociaux classiques (OPH, SA d'HLM et SEM) à répondre à la demande locale (et donc aux pouvoirs publics) rejait de façon très nette sur le tissu associatif dont les missions évoluent par rapport à leur cœur de métier historique.

Les structures non HLM sont, en effet, de plus en plus appelées par les collectivités territoriales ou les préfets à pallier le manque de passerelle

² source : CGDD, Soes, EPLS au 1er janvier 2010

entre l'urgence ou le logement d'insertion et le logement social ordinaire. Sur certains territoires, devant la saturation du parc provoquée par l'afflux de demandes de logements sociaux, mais également devant la réticence de certains bailleurs sociaux à prendre en charge des publics sortant de dispositifs d'urgence ou d'insertion par le logement temporaire, les associations se font de plus en plus tampons pour absorber cette demande de logement social ordinaire en interne, en pérennisant notamment les contrats d'accueil des résidents au-delà de 24 mois, ce qui, par ricochet, pose des problèmes pour l'accueil des publics qui auraient besoin de ces places/logements de transition.

L'activité de contrôle sur ces structures, qu'elles soient membres du mouvement Pact-Arim ou autres, montre que la gestion du volet logement social au plan administratif et technique est marquée par des imperfections récurrentes (logements familiaux gérés comme des logements foyers, méconnaissance des règles qui régissent les mécanismes d'augmentation des loyers et redevances, coûts anormalement supportés par le gestionnaire en lieu et place du propriétaire) qui tiennent à une appropriation encore imparfaite de la culture logement et à une logique encore largement tournée vers l'urgence.

La professionnalisation des modes de gestion/travail de ces organismes actuellement en cours (encouragée notamment par la réforme sur les agréments) laisse espérer dans un proche avenir des remontées de données plus homogènes et fiables de leur part pour mesurer l'ampleur de ces phénomènes et valoriser leur action en matière de logement, branche jusque là marginale dans leur activité. Cette professionnalisation devra aussi passer par l'institution d'un dialogue régulier et institutionnalisé avec les bailleurs sociaux dont elles ont en gestion le patrimoine, non seulement pour leur faire remonter leurs besoins de travaux, mais aussi afin de mieux faire connaître les publics accueillis et faire tomber les a priori sur les populations prêtes au relogement.

2.4 LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU : UNE NOTION QUI VA EN S'ÉTOFFANT

Le souci de la qualité du service offert à la population logée est devenu une réalité pour la quasi-totalité des bailleurs sociaux. Parmi les 120 organismes évalués en 2010 sur cet aspect de leur gestion, une grande majorité est estimée comme offrant une qualité de service rendu à leurs locataires de niveau satisfaisant (77, soit 64%), 39 de niveau moyen (soit 33%) et 4 ont été classés dans la catégorie insuffisant (soit 3%). Le volet souffrant le plus d'une qualité jugée moyenne étant la gestion des réclamations (37,5% des organismes audités sont classés dans la catégorie insuffisant). L'organisation de la gestion de proximité, bien qu'elle présente globalement une bonne évaluation (performante à 18,5%, correcte à 69,5% et insuffisante à 12%), pâtit encore de quelques cas non satisfaisants : c'est le cas notamment d'une SA d'HLM et de 2 OPH contrôlés en 2010.

La notion de qualité du service rendu aux locataires dépasse aujourd'hui largement les thèmes traditionnels (entretien, sécurité, gestion des réclamations, concertation locative) pour s'étendre de plus en plus fréquemment à l'accompagnement des personnes, notamment du public handicapé, de la population vieillissante, des personnes en difficulté matérielle, financière ou psychologique ou bien connaissant des changements familiaux (séparation, décohabitation, familles recomposées, etc.). L'offre d'un parcours résidentiel allant jusqu'à l'accession à la propriété commence également à faire partie intégrante de la qualité du service offert au locataire.

Cette qualité se mesure désormais aussi en termes de traitement social du volet charges afin de ne pas faire peser un risque supplémentaire d'impayés sur les populations les plus fragiles et rejoint la politique des bailleurs en matière de travaux favorisant les économies d'énergie (on sait que l'effet conjugué des augmentations de loyers et de charges pénalise de plus en plus les ménages les plus modestes). La notion de confort ne s'applique donc plus aux seules conditions matérielles du logement, mais aussi au bien-être économique des locataires face à la charge globale que représente le poste de dépenses mensuelles du loyer plus les charges (la part des charges pouvant être aussi un obstacle supplémentaire à l'accès effectif du parc aux catégories des demandeurs les plus fragiles).

Sur ce point, l'activité de contrôle 2010 montre que la qualité du service rendu aux locataires a encore des marges de progrès. Bon nombre de rapports font état d'une gestion des charges à améliorer (régularisation des charges trop tardive, gestion des charges à améliorer, surprovisions ou sousprovisions élevées faisant peser un risque sur les locataires fragiles). Une limite existe néanmoins pour certains bailleurs dans la possibilité de réduire le poids des charges sur les locataires lorsque leurs résidences sont dotées d'un système de chauffage urbain et d'envisager à terme la mise en place d'un nouveau système plus économique, étant liés pour plusieurs décennies à des concessions de service public difficiles à dénoncer.

L'autre limite qui s'impose aux bailleurs sociaux dans la prise en compte des besoins du public est l'absence de financements spécifiques liés à la prise en charge de ces prestations d'accompagnement social parfois très spécialisé.



3

STRATÉGIE PATRIMONIALE DES ORGANISMES



3.1 LES PLANS STRATÉGIQUES DE PATRIMOINE (PSP)

Dans la circulaire 2002-37 du 3 mai 2002, l'Etat définissait le cadre d'élaboration des PSP, fixant pour objectif aux bailleurs sociaux de mener à bien cette réflexion sur l'ensemble du parc social avant fin 2005. Concrètement, le PSP doit en effet arrêter des options claires à moyen terme sur les évolutions possibles des groupes immobiliers : maintien en l'état, réhabilitation, démolition, vente, développement d'une offre nouvelle. La méthode d'élaboration intègre plusieurs phases successives : diagnostic, analyse des enjeux, détermination des orientations et arbitrages, déclinaison opérationnelle et enfin suivi de sa mise en œuvre. Le PSP nécessite enfin d'être mis en cohérence avec les capacités financières de l'organisme, ce qui impose d'élaborer et de mettre à jour régulièrement une analyse financière prévisionnelle pour s'assurer de la soutenabilité des hypothèses arrêtées.

Cette démarche, de bonne gouvernance, s'est révélée particulièrement laborieuse à mettre en place. Les faiblesses récurrentes constatées chez les bailleurs depuis l'origine du dispositif ne s'estompent que lentement. Le rapport d'activité 2009 (portant sur les rapports définitifs diffusés en 2009) pointait encore l'existence de 30% de bailleurs sans PSP, dont certains pourtant très actifs. Parmi ceux disposant d'un document, de nombreux ne répondaient pas aux obligations normales attendues : pour plus d'un tiers la soutenabilité financière des orientations n'était pas vérifiée ou pas fiable. Dans de nombreux cas le document s'arrêtait en outre à un diagnostic, pêchant par insuffisance dans la définition des orientations et des arbitrages en découlant, et dans la déclinaison opérationnelle des actions à mener.

La loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement a renforcé les obligations imposées aux organismes HLM, rendant obligatoire le PSP, en tant qu'élément des conventions d'utilité sociale (CUS). La date butoir de signature des CUS, initialement prévue le 1 janvier 2011 et reportée au 1 juillet 2011, a entraîné une mobilisation des bailleurs sociaux pour bâtir ou adapter leur stratégie patrimoniale. L'analyse porte sur 127 rapports définitifs exploitables diffusés au cours de l'année 2010. 23 organismes ne disposaient encore pas d'un PSP, soit près d'un organisme sur cinq. Le « taux de couverture » poursuit donc sa lente amélioration. Même si beaucoup d'organismes connaissant cette défaillance disposent d'un nombre réduit de logements, 6 d'entre eux en possèdent plus de 3 000. Un bailleur de plus de 10 000 logements est également concerné.

Au-delà de ces chiffres bruts, de multiples situations sont rencontrées. A cet égard, il peut être intéressant de dresser une typologie des points forts et points faibles qui caractérisent les bailleurs. Les principaux attendus des PSP concernent principalement : les orientations patrimoniales (évolution du parc et politique d'entretien), leur adaptation au contexte socio-économique, leur soutenabilité financière, puis leur mise en œuvre opérationnelle.

Les orientations stratégiques patrimoniales

Dans un cas sur quatre, les orientations sur l'évolution du patrimoine ont été qualifiées de globalement insuffisantes, dans quelques situations elles sont particulièrement inadaptées. L'organisme pêche, dans un tel cas de figure, par un manque de visibilité, qui peut néanmoins être partiel. En effet, pour être satisfaisantes, les orientations doivent porter simultanément sur la politique de développement de l'offre, mais également sur la politique de démolition, de vente, de réhabilitation, et définir le niveau de maintenance sur l'ensemble du patrimoine.

Dans plus de la moitié des situations, ce point faible est constaté alors même que l'organisme est engagé dans un projet de rénovation urbaine. Ce rapprochement est toutefois à opérer avec prudence. Les objectifs définis dans les conventions de rénovation urbaine garantissent généralement, au-delà des évolutions inévitables des projets dans le temps, une bonne visibilité sur la partie du patrimoine concerné par le programme ANRU. La Mimos a néanmoins été amenée à constater à de multiples reprises que la focalisation sur ces projets, en terme de priorité mais également d'ingénierie et de moyens, pouvait masquer un déficit de visibilité sur une autre partie, parfois significative, du patrimoine des bailleurs.

Pour l'ensemble des rapports, sur le fond, la première carence tient à l'insuffisante garantie offerte par les orientations définies quant à leur adéquation avec le contexte socio-économique rencontré. Elle concerne près d'un rapport sur quatre. Cela peut principalement se traduire par une politique de développement de l'offre dont les motivations ne sont pas suffisamment étayées, une politique de démolition ou de vente inadaptée.

La deuxième carence tient à une politique de maintenance et de réhabilitation du patrimoine jugée insuffisante, voire déficiente, relevée dans près d'un rapport sur sept.

Dans 6 cas, soit moins de 5%, l'ensemble des carences se cumulent, caractérisant les situations d'insuffisances les plus manifestes en matière de définition d'orientations. Ces cas concernent des organismes de toute taille, dont 3 dans la tranche 3 000-5 000 logements, et un de plus de 10 000 logements. Ils interviennent sur des territoires très différents en particulier du point de vue de la tension du marché immobilier.

L'hétérogénéité des situations rencontrées peut s'illustrer à travers deux cas opposés.

Un office public de l'habitat du Sud de la France, de plus de 10 000 logements, pêche ainsi depuis plusieurs années par défaut de stratégie patrimoniale. Partiellement validé par le conseil d'administration et méconnu des services, le plan stratégique de patrimoine actualisé ne comprend aucune vision territoriale du développement, ne trouve pas de déclinaison pratique en matière de politique d'entretien et de maintenance et s'avère incohérent avec l'analyse prévisionnelle réalisée par les services financiers. Les conséquences de ces insuffisances sont multiples. L'activité de construction de l'office est faible et inadaptée, générant de la vacance en secteur détendu et ne répondant pas aux besoins en zone tendue ; en l'absence de plan pluriannuel d'entretien



et de hiérarchisation des interventions, le patrimoine de l'office souffre d'un retard conséquent d'entretien et l'organisme n'optimise pas la mobilisation de ses moyens. Plusieurs programmes, représentant moins d'une centaine de logements, ne disposaient même pas d'un chauffage maîtrisé au moment du contrôle, une action corrective étant prévue après le passage de la Miilos.

A l'inverse, une importante SA d'HLM du Nord de la France, de plus de 20 000 logements, s'est dotée d'un projet d'entreprise, incluant un important volet patrimonial. Les orientations stratégiques du développement sont adossées à de multiples analyses socio-économiques par bassin d'habitat. Elles permettent un pilotage effectif de la politique de construction, qui peut s'appuyer sur d'importants moyens d'ingénierie efficaces à tous les niveaux de la chaîne de production. La politique d'entretien et de maintenance du patrimoine est fondée sur des priorités clairement établies, et bénéficie de moyens très importants. La politique de réduction de la consommation énergétique des logements est adossée à un audit thermique, et fait l'objet d'un plan d'action, incluant des échéances précises, intégré au plan d'entretien. L'ensemble du patrimoine bénéficie d'un haut niveau de maintenance.

La soutenabilité financière de la stratégie patrimoniale

Élément indispensable de la stratégie patrimoniale, l'existence d'une analyse financière prévisionnelle ne peut garantir à elle seule la faisabilité du PSP. Comme toute analyse à caractère prospectif, elle est soumise à de multiples aléas, et nécessite pour être crédible des réajustements réguliers, au minimum une fois par an. De surcroît, les politiques à l'œuvre chez de nombreux organismes HLM induisent une politique de « respiration du patrimoine » (constructions, démolitions, ventes) qui rend la simple analyse prévisionnelle « au fil de l'eau » peu pertinente.

Dans ces conditions, les hypothèses retenues pour réaliser l'exercice prévisionnel deviennent fondamentales et peuvent influencer grandement le résultat. Ces hypothèses sont contextuelles (économiques : évolution du taux du livret A, du taux d'inflation, etc.) et d'autres sont bâties à partir de choix patrimoniaux (dépenses d'entretien, investissements, produits attendus des ventes) ainsi que d'objectifs à atteindre en matière d'exploitation (politique des loyers, maîtrise de la vacance et des impayés, etc.). L'analyse financière prévisionnelle devient partie intégrante de la stratégie patrimoniale, et doit en conséquence être un outil de pilotage au service du conseil d'administration.

Cet exercice demeure pourtant un réel point de faiblesse dans les organismes HLM. Sur l'ensemble des rapports produits, il est noté l'absence d'analyse prévisionnelle dans près d'un organisme sur sept. Cinq bailleurs de la strate 3 000-10 000 logements sont concernés, de même que 2 bailleurs de plus de 10 000 logements. Dans une proportion d'organismes à peu près identique, l'exercice prévisionnel a été mené, mais est considéré comme insuffisamment fiable, les hypothèses apparaissant trop peu fondées.

La Miilos relève ainsi que de nombreux organismes ne disposent pas

d'une analyse financière prévisionnelle fiable, ou que cette dernière est sujette à caution, alors que plus d'une fois sur deux l'existence d'un PSP est pourtant affichée.

C'est le cas d'un office public de l'habitat de la région Rhône-Alpes, de la strate 3000-10000 logements. Les grands objectifs en matière de production de logements, de ventes, d'entretien du patrimoine ont été arrêtés. L'imprécision de ces objectifs fait toutefois peser un doute sérieux sur le réalisme des hypothèses retenues. Les choix en matière de développement, bien que conséquents, ne sont pas qualifiés en terme de localisation, de typologie des logements ou de montage financier prévisionnel. La politique de vente affiche par ailleurs un objectif qui n'a jamais été atteint, sans que les mesures permettant d'obtenir un tel résultat ne soient détaillées. La plus-value annoncée issue des ventes est donc purement théorique. En définitive, dans le schéma retenu, le potentiel financier de l'organisme est susceptible de devenir négatif à très court terme, rendant très improbable l'atteinte des objectifs annoncés.

Dans un autre cas, une SA d'HLM de l'Ouest de la France, de la strate 3000-10000 logements, affiche des orientations patrimoniales ambitieuses, en terme de développement, de ventes et d'activité d'accession. La déclinaison opérationnelle de ces orientations se heurte à de multiples difficultés, de nombreuses incohérences ayant été relevées au stade de la programmation : manque de précision sur les zones de développement (avec un doute sérieux sur l'opportunité de certaines opérations), déconnexion assez significative du plan d'entretien par rapport au PSP, objectif de ventes peu crédible compte tenu des moyens à l'œuvre et de la réalité des programmes mis en vente. Dans ce contexte, compte tenu de la rentabilité déjà fragile de la société et l'existence d'une capacité d'investissement limitée, la faisabilité économique du programme annoncé n'apparaît pas avérée.

Au final, l'existence d'une stratégie patrimoniale adossée à une analyse prévisionnelle permettant de valider sa soutenabilité économique est avérée dans seulement moins de deux organismes sur trois. Ce constat confirme l'importante marge de progrès qui demeure en la matière.

3.2 L'ENTRETIEN DU PATRIMOINE

3.2.1 POLITIQUE GÉNÉRALE D'ENTRETIEN DU PATRIMOINE

Déclinaison du PSP, la politique d'entretien du patrimoine relève d'une importance majeure. Elle contribue directement à la qualité du service apportée au locataire. Cette exigence se traduit par de multiples aspects : qualité du logement loué et des espaces communs, performance énergétique et maîtrise des charges, accessibilité et sécurité principalement. Cette politique doit désormais être adossée à la CUS, qui prévoit le classement des immeubles et ensembles immobiliers en fonction du service rendu au locataire.

L'existence d'un plan de maintenance opérationnel n'est pourtant pas acquis dans tous les cas. Plus d'un organisme sur sept n'en dispose pas. Son absence ne signifie pas nécessairement que le parc soit dans un état d'usage insuffisant. Elle traduit en revanche a minima un problème d'optimisation des moyens consacrés à l'entretien et des risques d'incohérence dans les interventions.

La qualification de l'état du patrimoine ne peut être résumée en quelques statistiques. Les situations rencontrées sont en effet multiples, constatées lorsque cela est possible par la Miilos sur place, sans pouvoir prétendre à l'exhaustivité : existence d'insuffisances sur certains groupes, retard d'entretien cumulé sur l'ensemble du patrimoine (en cours – ou non – de rattrapage). Sur les 127 rapports exploités, le patrimoine est qualifié d'état général « moyen » pour près d'un organisme sur trois, masquant donc des situations contrastées. Dans quatre cas, l'état général du parc est identifié comme étant clairement très insuffisant. Les problèmes détectés ne se concentrent pas spécifiquement sur les zones urbaines. Ainsi, de multiples groupes situés dans des secteurs à dominante rurale connaissent également des manques en matière d'entretien.

Un office public de l'habitat du Nord de la France, de la strate 5 000-10 000 logements, a ainsi laissé la situation se dégrader et connaît désormais un retard très important de maintenance de son patrimoine, situé pour une large partie en ZUS et très âgé. L'office est engagé dans un programme lourd de rattrapage, et va être fortement mobilisé pour remettre à niveau son patrimoine. Près de la moitié de son parc est concernée par une action de réhabilitation ou de résidentialisation. Il ne parviendra désormais à atteindre son objectif qu'avec un appui extérieur important, avec le soutien de l'ANRU et de la CGLLS. En l'attente, le contrôle de la Miilos a mis en exergue des dysfonctionnements graves sur certains ensembles, posant parfois des problèmes de structures et de mises aux normes (sécurité).

Un exemple récurrent de difficultés concerne les groupes immobiliers dont l'avenir est incertain (immeubles suscitant un dilemme : le choix de leur devenir n'est pas arrêté), ou en attente d'une opération lourde de démolition ou de réhabilitation. Ces situations peuvent conduire un organisme à se dégager de façon excessive de ses prérogatives en matière d'entretien minimum à assurer auprès des locataires en l'attente de décisions ou de travaux, conduisant la Miilos à émettre des observations.

Une importante SA d'HLM d'Ile de France, de plus de 20 000 logements, a ainsi établi un plan pluriannuel d'entretien et dispose d'une programmation de la maintenance globalement adaptée. Elle est toutefois concernée par plusieurs projets ANRU, dont un significatif, à l'échelle de la collectivité, à dominante plutôt rurale. Pour diverses raisons ayant trait notamment aux difficultés de relogement, le projet a été amené à prendre un retard important. La Miilos a constaté pendant le contrôle que les bâtiments, voués pour la plupart à la démolition mais encore occupés partiellement, étaient dans un état de dégradation anormal, ne permettant pas des conditions d'occupation satisfaisantes.

Dans six cas sur dix, l'état général du patrimoine est qualifié de satisfaisant par la Miilos. Il résulte avant tout d'une politique d'entretien



adaptée et régulière, et n'est pas nécessairement corrélé à l'âge moyen du patrimoine. Ainsi, un office public de l'habitat d'île de France, de la strate 3000-5000 logements, possède un parc de 50 ans de moyenne d'âge, situé en grande partie en ZUS. La quasi-totalité du patrimoine a fait l'objet d'une réhabilitation totale ou partielle, et fait l'objet d'un entretien régulier. Un effort particulier est en outre à noter sur la remise en état des logements à la relocation. Au final, le niveau d'entretien du parc est donc satisfaisant.

3.2.2 LE RESPECT DES EXIGENCES RÉGLEMENTAIRES

Le diagnostic de performance énergétique (DPE)

Depuis le 1er juillet 2007 (article 3-1 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986), la présence d'un DPE annexé au contrat de bail, lors de sa signature est imposée. Dans les faits, les organismes ont initié la démarche de réalisation des DPE, parfois avec retard, et avec une motivation inégale. De nombreux bailleurs contrôlés ont en effet mis en exergue le manque de fiabilité de ces documents, dont la seule existence ne permet pas de bâtir une politique éclairée d'amélioration de la performance énergétique.

Le taux de non-conformité est donc demeuré significatif : près d'un organisme sur cinq n'avait pas abouti dans sa procédure d'élaboration de l'ensemble des DPE. En outre, environ un organisme sur quatre n'avait pas pleinement répondu à l'obligation d'information auprès des locataires.

Si ces résultats ne traduisent pas à eux seuls le degré d'implication des organismes dans l'amélioration de la performance énergétique, il appartient toutefois aux bailleurs de se conformer à la réglementation.

Le diagnostic technique amiante (DTA)

L'obligation de réaliser le DTA est en vigueur depuis le 31 décembre 2005. Dans une dizaine de cas, la Miilos a relevé une insuffisance réglementaire (absence de diagnostic et/ou d'actions correctives).

Les contrats d'entretien

La performance des contrats d'entretien est évaluée à partir principalement de la qualité du suivi du prestataire réalisée par l'organisme. Une remise en concurrence régulière des contrats permet de remettre à plat le cahier des charges et rechercher la meilleure offre. Il s'agit également d'une obligation qui vise à se conformer à l'exigence des principes fondamentaux du droit de la commande publique en application du code des marchés publics et de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005. Des manquements ont été détectés de ce point de vue dans près d'un organisme sur dix, traduisant encore des marges de progrès certaines.



La réglementation spécifique sur les ascenseurs

Le décret du 28 mars 2008, dans la continuité de la loi du 2 juillet 2003, a reporté au 31 décembre 2010 une première réalisation de travaux de mise aux normes de sécurité des ascenseurs. Tout en s'appuyant sur un prestataire spécialisé, l'organisme a par ailleurs la responsabilité de s'assurer du bon fonctionnement quotidien des ascenseurs, tant du point de la sécurité que du service apporté au locataire. Il doit notamment veiller à ce que le prestataire satisfasse à ses obligations contractuelles et réglementaires, et prévoir une remise en concurrence régulière pour cette prestation.

Le respect des obligations réglementaires et la gestion de la sécurité quotidienne sont assurés dans la très grande majorité des cas. Sept cas ont toutefois révélé des insuffisances, soit moins de 5% des organismes contrôlés. Si le chiffre est en soi limité, il est assez constant d'une année sur l'autre. Il concerne cinq organismes de plus de 3 000 logements (dont un de plus de 10 000). Compte tenu des enjeux de sécurité sous-jacents, les organismes se doivent de satisfaire pleinement à leurs obligations.

3.3 LE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE

3.3.1 ANALYSE QUANTITATIVE

Partant d'un double constat d'une faible production de logements sociaux neufs, au début des années 2000, et d'une difficulté croissante pour de nombreux ménages à revenu modeste de trouver un logement approprié à leur besoin, les politiques ambitieuses de relance de la construction initiées par l'Etat sont à l'œuvre depuis plusieurs années. Ainsi un plan de relance a succédé au plan de cohésion sociale 2005-2009, le nombre de nouveaux logements sociaux agréés puis mis en service étant en croissance depuis le début de cette période. Plus de 130 000 logements sociaux ont ainsi été financés en 2010 (hors ANRU), pour plus des trois quarts dans le neuf.

Les organismes HLM ont été particulièrement sollicités pour atteindre ces objectifs, fréquemment accompagnés par les politiques actives des collectivités locales, en particulier celles engagées dans une convention de délégation des aides à la pierre. Ces résultats, globalement positifs, sont à mettre en perspective dans chaque bassin d'habitat, où la situation de tension du marché est à apprécier au cas particulier.

Au-delà des zonages « réglementaires » (A, B1, B2, C) prévus par l'arrêté du 29 avril 2009 relatif au classement des communes par zone applicable à certaines aides au logement (dispositif Scellier), la Miiilos s'attache à qualifier, lors de ses contrôles, la situation de tension des marchés à travers un faisceau d'indicateurs (nécessairement partiels), tels que l'évolution de la vacance et de la rotation dans le parc, l'analyse de la demande ou les conditions de commercialisation des logements. A partir de cette typologie, le rapport public de la Miiilos 2009 avait pointé un accroissement du parc social, sur les cinq dernières années, à peine plus modéré sur les secteurs identifiés comme détendus que sur les secteurs tendus.

Tout en intégrant les limites de l'exercice, la Miilos a ainsi considéré sur l'ensemble des rapports diffusés en 2010 que le marché était à dominante « détendu » dans 21 % des cas, « contrasté » dans 20 % des cas. La qualification de « très tendu » apparaît dans 23 % des cas, mais avec une sur-représentation de l'Île-de-France dans le panel. De ce point de vue, le contraste des situations rencontrées dans les territoires, même s'il ne peut être pleinement objectivé, apparaît effectivement de plus en plus important. Ainsi, si l'accès au logement pour tous apparaît comme un objectif d'une difficulté extrême à atteindre dans certains bassins d'habitat, dans d'autres cas les signes de détente des marchés sont particulièrement inquiétants : forte hausse de la vacance, taux de refus des logements sociaux très élevé, absence de créneau commercial pour le PLS ou certains PLUS, demande volatile.

Mais l'historique de ces situations est divers et ne peut être analysé au travers de la seule politique patrimoniale des bailleurs sociaux. L'impact de la construction privée, en particulier de promotion, est significatif. Les exemples de développement massif de l'offre locative à partir principalement de produits défiscalisés, concomitante au développement d'une vacance anormalement élevée dans le parc social, ont été mis en exergue dans de multiples cas.

Dans ce contexte, la justification de l'adaptation de la politique patrimoniale des organismes au contexte socio-économique est encore considérée comme insuffisante ou inappropriée dans près d'un cas sur quatre par la Miilos. Ces insuffisances se rencontrent dans des proportions assez identiques pour les différentes typologies de tension des marchés. La bonne adaptation du niveau de construction aux besoins est tributaire d'une analyse d'opportunité pertinente de la part du bailleur social, mais également de la visibilité à moyen terme que peuvent lui offrir les partenaires du développement local : existence ou non d'un observatoire de l'habitat, d'un programme local de l'habitat, disponibilité d'études prospectives, etc.

Les conventions d'utilité sociale (CUS) auront vocation à intégrer un objectif de développement chiffré, que les organismes contractualiseront avec l'Etat. Si les CUS sont susceptibles de jouer un rôle de régulation, la question de l'adaptation du niveau de production aux besoins demeurera fondamentale et nécessairement évolutive. La Miilos continuera ainsi à apprécier l'adéquation de la politique de développement mise en œuvre par le bailleur avec le contexte local.

3.3.2 ANALYSE QUALITATIVE

Les organismes HLM sont engagés avec volontarisme dans les démarches de qualité de la construction. Parmi les constructions les plus récentes, les exemples d'innovations architecturales, d'insertion dans des formes urbaines renouvelées, sont multiples et traduisent en général une véritable préoccupation allant dans le sens de la prise en compte du développement durable. L'impact positif sur le niveau des charges est encore difficilement mesurable en raison du manque de recul ou du manque d'information en provenance des locataires.

Une SEM de l'Ouest de la France, de la strate 3 000-5 000 logements se montre ainsi particulièrement ambitieuse dans ce domaine, se fixant comme objectif le niveau BBC systématique pour les constructions neuves, et l'atteinte du classement B en matière de DPE pour la réhabilitation du parc existant. Un plan pluriannuel de gros entretien et de réhabilitation a été bâti sur 10 ans, avec un soutien significatif de la CGLLS et de l'ANRU pour le mener à bien. Sur le premier programme de réhabilitation (passage de D à B du classement DPE), une étude énergétique a permis d'estimer au préalable les gains théoriques en matière de consommation suite aux travaux, de l'ordre de 520 € par logement et par an. La société a décidé d'appliquer le décret n°2009-1438 du 23 novembre 2009, demandant aux locataires une contribution spécifique dédiée en contrepartie des économies d'énergie réalisées, de 260 €, soit la moitié du gain escompté.



La qualité du bâti, sa conception et son mode de financement peuvent engendrer toutefois des coûts de construction élevés et corrélativement des niveaux de loyers pratiqués au plafond peu adaptés à la demande sociale. Cette situation est constitutive des conditions économiques exogènes (niveaux des prix pratiqués par le BTP), mais également d'une bonne maîtrise par les organismes des processus de production : qualité de la conception (maîtrise des surfaces des logements notamment) et des différentes phases de réalisation (recherche des offres et prestations les mieux-disantes, suivi des chantiers, etc.). Elle nécessite donc une vigilance accrue de la part des organismes HLM.

3.3.3 LE RECOURS À LA VEFA

Le recours à la VEFA définie à l'article 1601-3 du code civil est devenu un mode de production significatif du logement social. Les pouvoirs publics ont effectivement incité les organismes à avoir recours à ce dispositif, comme en témoigne le programme « VEFA 30 000 ». Cette possibilité permet en effet aux bailleurs de mettre en service dans des délais assez brefs des logements sociaux, en mobilisant a minima les équipes dédiées à la maîtrise d'ouvrage.

La performance du dispositif est directement corrélée à la pertinence des acquisitions. La Miiilos s'attache donc à examiner si les analyses d'opportunité ont été effectivement menées, permettant une prise de décision éclairée. Deux paramètres apparaissent de ce point de vue fondamentaux : la bonne adaptation du produit acquis aux besoins spécifiques d'un logement social (durabilité des matériaux, modération des surfaces, maîtrise des charges...) et la rationalité économique de l'acquisition (localisation du produit correspondant à une demande en matière de logement social, prix de revient de l'opération dans son contexte économique).

Le recours à la VEFA est permis par l'article L.433-2 du CCH (nouvel article introduit par la loi n°2009-179 du 17 février 2009), la circulaire n°2000-42 du 13 juin 2000 ayant ouvert la possibilité de financer les logements acquis en PLUS ou PLAI. Ce dispositif est également soumis au respect des conditions posées par la jurisprudence administrative. Ainsi, il ne doit pas porter atteinte aux principes fondamentaux de

la commande publique prévus par le code des marchés publics et l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs non soumis à ce code, ce que la Miilos a pu être amenée à constater.

Selon la jurisprudence administrative², lorsque les quatre conditions cumulatives suivantes sont remplies, l'opération correspond alors à un marché de travaux et le pouvoir adjudicateur n'est pas autorisé à recourir à la VEFA :

- l'objet de l'opération est la construction même d'un immeuble ;
- la construction est pour le compte du pouvoir adjudicateur ;
- l'immeuble est entièrement destiné à devenir la propriété du pouvoir adjudicateur ;
- l'immeuble a été conçu en fonction des besoins propres du pouvoir adjudicateur.

Il appartient donc aux organismes de faire preuve de vigilance pour sécuriser juridiquement leurs acquisitions immobilières au regard des obligations précitées afin de prévenir les éventuels contentieux liés à la passation de marchés publics ou privés entrant dans le champ de l'ordonnance n°2009-515 du 7 mai 2009 relative aux procédures de recours applicables aux contrats de la commande publique.

Le recours à la VEFA peut également concerner une SA d'HLM et une société privée d'un même groupe. Il est de bonne prudence de rappeler à ce titre que les dispositions du code de commerce relatives au régime des conventions réglementées ont notamment pour objectif de prévenir les risques de conflit d'intérêt. Les conseils d'administrations et leurs administrateurs doivent donc se soumettre aux dispositions des articles L.423-10 et L.423-11 et suivants du CCH, ainsi qu'aux articles du code de commerce correspondants. Les administrateurs d'une SA d'HLM de l'Ouest de la France ne se sont pas ainsi assurés de la compatibilité de leur vote avec leurs fonctions exercées à l'occasion de plusieurs acquisitions en VEFA.

3.4 LA POLITIQUE DE VENTE DU PATRIMOINE

3.4.1 ANALYSE DES STRATÉGIES À L'ŒUVRE

Les organismes, en application des dispositions des articles L.443-7 et suivants du CCH, doivent délibérer annuellement sur les orientations en matière de ventes de logements. Des objectifs doivent ainsi être fixés, et les résultats évalués. Le développement suivant porte sur les ventes à l'unité, caractéristiques d'une politique d'accession au profit des locataires. Les ventes en bloc résultent pour leur part d'une stratégie d'échange de patrimoine entre organismes HLM et relèvent d'une autre logique.

² CE, 8 février 1991, Région Midi-Pyrénées contre Syndicat de l'architecture de la Haute-Garonne et autres, req. n° 57679 et CE, 31 janvier 1995, avis n° 356960.

Environ la moitié des organismes n'a réalisé aucune vente à l'unité l'année du contrôle. Les réticences mises en avant dans le rapport de 2009 persistent donc chez un nombre important de bailleurs. Les causes sont multiples et les justifications diverses : un refus ou une réticence de principe pour certains, l'absence de motif économique du point de vue de la santé du bailleur, la crainte de se séparer d'une offre attractive, l'opposition des collectivités territoriales...

Les bailleurs concernés par un niveau significatif de ventes à l'unité (supérieur à 20 logements vendus dans l'année) sont, en général, de taille assez importante : fréquemment, il s'agit d'organismes de plus de 10 000 logements, quasi-systématiquement de plus de 3 000 logements. On relève une légère prédominance des SA d'HLM par rapport aux OPH dans ce profil de bailleur. Ils interviennent en revanche sur des territoires d'intervention connaissant un niveau de tension des marchés très variable. Cette variété de situations montre l'aspect déterminant des orientations retenues par les conseils d'administration, au-delà du contexte local, et de leur mise en œuvre.

Parmi les paramètres essentiels délimitant la politique de vente, la Miilos relève notamment :

- la délimitation du patrimoine ayant vocation à être vendu. L'expérience démontre que l'atteinte des objectifs de vente passe par une définition particulièrement large du périmètre initial, pour atteindre effectivement les objectifs annuels fixés ;
- le choix à opérer entre patrimoine individuel et patrimoine collectif. Le fait de vendre du patrimoine individuel est fréquemment adossé à un objectif parallèle de conserver simultanément une part suffisante du patrimoine de ce type, fréquemment attractif. La vente au sein de collectifs (hors ventes en bloc) est pour sa part corrélée à un principe d'acceptation de gérer du patrimoine en copropriété, pendant une durée souvent importante, avec les contraintes associées ;
- la politique tarifaire qui peut s'avérer plus ou moins incitative et accessible pour les locataires en place.



Ainsi, un office public de l'habitat de l'Est de la France de plus de 10 000 logements, qui intervient sur un marché moyennement tendu (contrasté), a acté une liste de près de 700 logements disponibles pour la vente (dont un tiers d'individuels), avec commercialisation immédiate pour les deux tiers d'entre eux. Après un démarrage modeste (une dizaine de ventes la première année), le rythme s'est accéléré (environ une cinquantaine par an), avec un objectif de près de 400 ventes pour les cinq années à suivre. Cet organisme a en outre mis en place un système de sécurisation au profit des accédants en difficulté par un dispositif de rachat, dans certaines conditions, du bien. Il a également fait le choix de gérer les copropriétés dans lesquelles un ou des logements ont été vendus (tant qu'il conserve la propriété de plus de 40% des logements).

Une SA d'HLM de plus de 10 000 logements du Nord de la France a identifié plus de 2 500 logements proposés à la vente. Au moment du contrôle, près de 900 ont été effectivement vendus, à un rythme d'une cinquantaine par an ces dernières années. Ces ventes ont concerné exclusivement l'habitat individuel et se sont concrétisées trois fois sur quatre au bénéfice des occupants.

3.4.2 RESPECT DE LA RÉGLEMENTATION

La réglementation en matière de vente du patrimoine est rappelée dans les articles L. 443-7 et suivants et R.443-10 et suivants du CCH. Globalement, les manquements à la réglementation ont été relevés à la marge. Dans quelques cas, il est noté l'absence de délibération annuelle du conseil d'administration arrêtant la politique de vente, telle que prévue par les dispositions de l'article L.443-7 du CCH.

Plus rarement, l'absence d'évaluation financière (avis de France domaine) ou des mesures de publicité (information des locataires) peut être mis en exergue.



C'est le cas particulier d'une SA d'HLM d'Île de France de moins de 3000 logements qui a procédé dans des conditions irrégulières à la cession en bloc de la majorité de son patrimoine. Cette société n'a pas demandé l'autorisation préalable aux préfets des départements concernés, en infraction avec l'article L.443-7 du CCH, ni consulté les maires des communes concernées. Les logements ont été vendus à un organisme non HLM, méconnaissant l'interdiction prévue par les dispositions de l'article L.443-11 du CCH. Ces ventes se sont effectuées à un niveau de prix sous-estimant fortement la valeur des biens, en l'absence d'estimation des domaines, contrairement aux obligations réglementaires. Les droits des locataires, en outre, n'ont pas été respectés à l'occasion de cette opération qui avait pour effet d'ôter à ce patrimoine son caractère social.

3.5 L'ORGANISATION DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE

La fonction maîtrise d'ouvrage est progressivement montée en puissance ces dernières années au sein des organismes HLM. Ces derniers ont eu à faire face concomitamment à la réalisation des projets de rénovation urbaine (plus d'un organisme sur deux ayant fait l'objet d'un rapport définitif en 2010), au développement de l'offre nouvelle, puis plus récemment à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Les rapports publics des années précédentes de la Miilos ont pointé à plusieurs reprises les difficultés d'organisation d'une maîtrise d'ouvrage performante au sein des organismes. Une première difficulté concernait le recrutement de personnes qualifiées, principalement des monteurs d'opérations, dans un contexte de tension économique forte sur la main d'œuvre avec le secteur commercial traditionnel du BTP. Un certain rééquilibrage entre l'offre et la demande a permis d'améliorer cette situation.

Le niveau de performance s'apprécie principalement à travers la gouvernance de la fonction maîtrise d'ouvrage et la capacité de la structure à monter et suivre des opérations. L'implication de la gouvernance est indispensable sur plusieurs phases : analyse de l'opportunité et la faisabilité du lancement d'une opération, suivi de son bon déroulement conformément aux décisions prises, respect des exigences réglementaires notamment en matière de liberté d'accès à la commande publique.

Une SA d'HLM de la région Rhône-Alpes, de la strate 3000-10000 logements, affiche ainsi un taux de croissance élevé, et intervient dans deux projets de rénovation urbaine. Elle contribue efficacement au développement de l'offre nouvelle dans des secteurs où les besoins sont avérés, en mettant en œuvre activement les politiques environnementales impulsées par l'Etat. Le montage des opérations s'inscrit dans une procédure très bien cadrée, commune au groupe auquel elle appartient. Chaque opération fait l'objet d'une validation par un comité d'engagement ; son équilibre prévisionnel est étudié avec des paramètres précis et régulièrement actualisés. La conduite

des opérations est assurée par une équipe dédiée garantissant le bon résultat final.

A contrario, il est relevé la persistance de lacunes à combler dans environ un cas sur six, indicateur d'une marge réelle de progrès. Les bailleurs concernés interviennent sur tout type de territoire (marché tendu ou non, dans certains cas avec l'existence d'un projet ANRU).

Ainsi, un office public de l'habitat d'Île de France, de la strate 3 000 – 10 000 logements, a souffert d'un défaut patent de maîtrise d'ouvrage jusqu'à une période récente. Le service en charge de la maîtrise d'ouvrage n'existait pas au début des années 2000 ; il est devenu embryonnaire ensuite, pour se structurer réellement il y a environ 2 ans. L'office, qui compte près d'un logement sur deux en ZUS, est pourtant concerné depuis l'origine par deux projets lourds de rénovation urbaine, et n'était pas préparé pour y faire face. Pour de multiples raisons, les projets accusaient un retard de 2 ans au moment du contrôle. La déficience de la maîtrise d'ouvrage s'est également illustrée à travers une carence dans le pilotage d'une importante opération de réhabilitation inscrite dans un des projets ANRU : une insuffisante définition du programme a conduit à une forte sous-estimation des prestations, ayant entraîné un retard important dans la réalisation des travaux et en définitive l'abandon de multiples options qui visaient à améliorer la performance énergétique du groupe immobilier.

3.6 CONCLUSION

Les organismes HLM se sont dans l'ensemble fortement mobilisés pour s'inscrire dans des politiques patrimoniales ambitieuses, initiées par l'Etat et soutenues par les collectivités territoriales : développement de l'offre, restructuration du patrimoine principalement dans le cadre de projets de rénovation urbaine, mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement.

Pour autant, si leurs orientations stratégiques apparaissent peu à peu avoir pris une place plus importante, les marges de progrès restent significatives. Dans un nombre important de situations, les organismes souffrent d'un déficit de visibilité sur la politique patrimoniale à mener et sa soutenabilité financière. Ce constat peut être nuancé par le fait que la réflexion engagée à l'occasion des CUS n'avait pas produit encore tous ses effets au moment de la diffusion de nombreux rapports définitifs en 2010, et méritera d'être confirmé.

L'année 2010 permet aussi de confirmer quelques enseignements significatifs.

Le développement de l'offre nouvelle poursuit sa croissance, porté par la production neuve. Le contraste de plus en plus marqué entre les différents bassins d'habitat nécessite néanmoins plus que jamais de s'interroger sur le bon niveau de développement de l'offre dans les différents territoires d'intervention.

Le niveau général d'entretien du patrimoine, sans être préoccupant à l'excès, fait toutefois apparaître des situations hétérogènes. Au-delà des projets de rénovation urbaine, certes d'importance, un nombre non négligeable de bailleurs est confronté à une nécessité de rattraper un retard de maintenance sur une partie significative de leur patrimoine et de se doter d'un véritable plan pluriannuel d'entretien, encore inexistant ou inopérant, à ce jour.

Enfin, l'existence d'une politique de vente, structurée et organisée, reste la caractéristique d'un nombre encore limité d'organismes HLM.



4

COMPTABILITÉ ET SITUATION FINANCIÈRE



L'activité des organismes HLM investis d'une mission d'intérêt général³ et bénéficiaires de fonds publics implique, comme pour celle de tout acteur économique, de retracer les opérations résultant de cette activité (gestion locative, constructions...) à travers des documents comptables obligatoires et normalisés (bilan, compte de résultat et annexe). Il en résulte que la fiabilité de la tenue des comptes est un objectif économique indispensable pour assurer sur le moyen terme une conduite efficace des opérations. Elle est également incontournable pour apprécier l'efficacité de la mission sociale au regard des fonds publics alloués.

4.1 RÉPARTITION GLOBALE DES OBSERVATIONS

Dans le cadre de la production annuelle, la Miilos s'est attachée à recenser les informations les plus significatives afin d'établir une analyse la plus exhaustive possible. Dans ce contexte, sur les 158 rapports définitifs élaborés et diffusés au cours de l'année 2010, la Mission a analysé l'ensemble des informations comptables et financières pour 123 organismes, soit environ 10 % des 1 236 organismes recensés dans le secteur du logement social. Pour les 35 autres restants de la production 2010, en regard de la nature du contrôle mené (contrôle ciblé, contrôle de suites...), aucun examen n'a été mené en raison du caractère parcellaire des éléments recueillis.

Le tableau ci-après ventile par famille juridique le nombre d'observations qui concernent ces organismes.

	SA	OPH	SEM	Autres*	Total
Organismes contrôlés en 2010	58	55	20	25	158
Organismes ayant fait l'objet d'observations comptables	38	38	15	3	94
<i>Part (en %) des organismes contrôlés</i>	<i>40,4</i>	<i>40,4</i>	<i>16,0</i>	<i>3,2</i>	<i>100</i>
Organismes ayant fait l'objet d'observations financières	20	15	6	3	44
<i>Part (en %) des organismes contrôlés</i>	<i>45,5</i>	<i>34,1</i>	<i>13,6</i>	<i>6,8</i>	<i>100</i>

* Associations, SCP...

Sur les 123 organismes précités, ceux pour lesquels une observation significative au moins a été indiquée lors des contrôles de la Miilos en 2010, représentent un total de 94⁴ pour la tenue des comptes et de 44 pour la situation financière.

³ Cf. article L. 411-2 du CCH.

⁴ Le total des observations de nature comptable et de nature financière excède le chiffre des 123 organismes, certains cumulant en effet les deux catégories d'observations recensées.

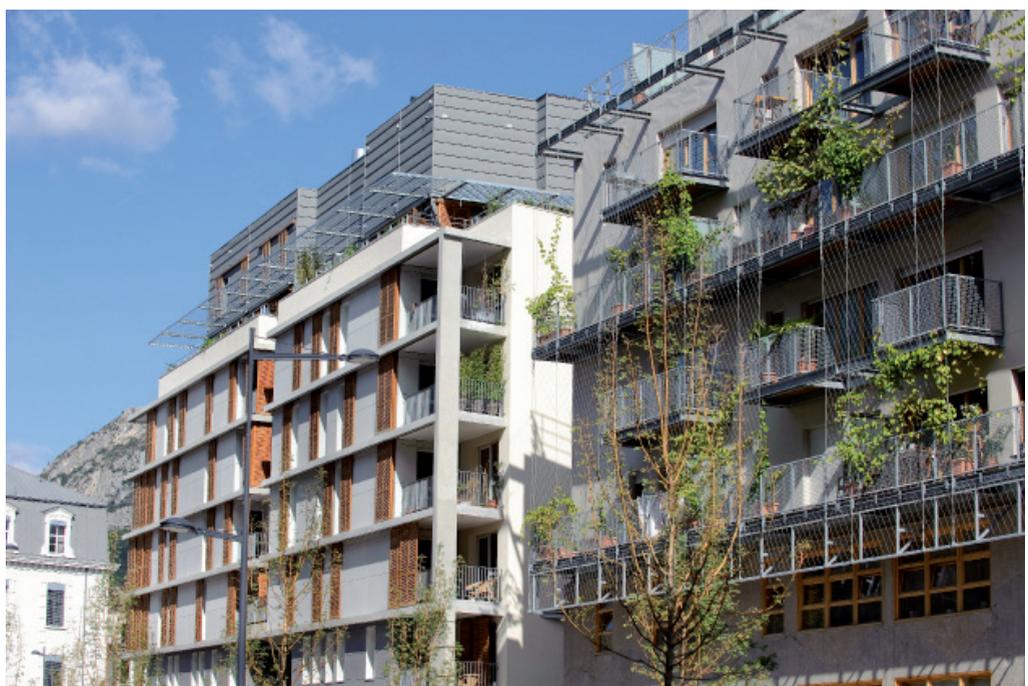
4.1.1 COMPTABILITÉ

Le tableau ci-dessous présente la ventilation du niveau de gravité des anomalies relevées en fonction de la catégorie d'organismes.

	SA	OPH	SEM	Autres*	Total	Total 2009 (pour mémoire)
Anomalies graves mettant en cause la sincérité des comptes	3	3	-	-	6	6
Anomalies sérieuses n'affectant pas la sincérité des comptes	14	19	8	1	42	24
Organismes à la situation financière critiquable	17	22	8	1	48	30
Anomalies mineures	21	16	7	2	46	55
Comptabilité parfaitement tenue	15	8	5	1	29	31
Organismes dont la comptabilité a été contrôlée	53	46	20	4	123	116

* Associations, SCP...

Le nombre d'anomalies sérieuses ou mineures s'inscrit globalement dans les chiffres obtenus pour 2009. Les OPH constituent, 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.



4.1.2 SITUATION FINANCIÈRE

Le tableau ci-contre dresse un panorama de la situation financière en fonction des catégories d'organismes HLM.

	SA	OPH	SEM	Autres*	Total	Total 2009 (pour mémoire)
Situation financière mauvaise	3	4	1	1	9	5
Situation financière insuffisante	17	11	5	2	35	26
Organismes à la situation financière tendue	20	15	6	3	44	31
Situation financière correcte	27	28	13	1	69	68
Situation financière excellente	6	3	1		10	17
Organismes dont la situation financière a été analysée	53	46	20	4	123	116

* Associations, SCP...

L'examen conclut à une situation financière correcte ou excellente pour environ 2/3 des organismes.

4.2 TENUE DE LA COMPTABILITÉ ET ANALYSE FINANCIÈRE

Les organismes intervenant dans le logement social sont de nature très diverse : établissements publics, sociétés, associations... En matière de réglementation comptable et financière et selon leur nature, les organismes HLM (hors associations) relèvent à la fois du droit commun (Plan comptable général) et d'adaptation particulière définie par le Code de la construction et de l'habitation et justifiée par la spécificité de l'activité HLM. Cette activité - comme il a déjà été souligné - s'exprime au travers de la production d'états réglementaires (bilan, compte de résultat, annexes légales et réglementaires). Pour juger la gestion de l'organisme, évaluer sa situation et enfin prendre en conséquence les décisions politiques et stratégiques les plus adaptées, les dirigeants et membres du conseil d'administration des organismes HLM doivent pouvoir disposer d'une information fiable, comparable et de qualité. Cette démarche est d'autant plus impérieuse que plus de la moitié des organismes relevant du présent rapport sont impliqués dans des opérations de rénovation urbaine mobilisant d'importants fonds publics (68 des 123 organismes sont concernés par une opération de renouvellement urbain et financés à ce titre par l'ANRU). L'appréciation de la démarche portée par l'organisme pour retracer fidèlement et exhaustivement son activité au travers de documents normatifs est l'un des objectifs majeurs des contrôles menés par la Miilos.

Etat d'avancement du Programme National de Rénovation Urbaine ⁵			
	Nombre de dossiers	Montants des projets*	Subventions ANRU
Conventions signées	383	42 461 M€	11 407 M€
Projets passés en Comité d'engagement	392	43 405 M€	11 532 M€

* Les montants tiennent compte des avenants. Ceux-ci sont comptabilisés au sein de la ligne correspondant à leur état d'avancement (passés en Comité d'Engagement ou signés) .

Typologie des observations comptables les plus mentionnées

A partir de l'examen des 48 organismes (cf. tableau § 4.1.1) affectés par des anomalies graves ou sérieuses, les observations les plus fréquemment mentionnées s'articulent autour des thèmes suivants:

- absence ou incohérence des annexes littéraires et/ou réglementaires avec les documents de synthèse ;
- fiches de situation financière et comptable absentes ou erronées ;
- et dans une moindre mesure, enregistrement des subventions à l'encaissement et non à la notification.

Il s'agit là de carences déjà pointées dans les deux derniers rapports d'activité de la Miilos. Toutefois, dans le cadre du présent rapport d'activité, la Mission observe de nouvelles carences énoncées ci-après:

- absence ou mauvaise prise en compte des notions relatives aux écritures de production immobilisée (coût des travaux faits par l'organisme pour lui-même, conduite d'opération / maîtrise d'ouvrage). Ces pratiques sont relevées dans une dizaine de rapports (absence totale de comptabilisation, mauvaise appréhension des éléments relevant de la notion de coûts internes et de frais financiers dans le compte de production immobilisée). La Miilos considère que ces carences ou défaillances entraînent une incidence non négligeable sur les comptes ;
- enfin, secondairement, les délais de paiement aux fournisseurs font l'objet pour trois OPH d'observations pour dépassement des délais réglementaires⁶.

Le plus souvent, un défaut de vigilance des instances dirigeantes (Conseil d'administration notamment) lié à une insuffisance de contrôle interne est à l'origine des constats observés.

Plus secondairement, les autres infractions relevées s'inscrivent dans le droit fil des constats formulés les années antérieures (calcul erroné de la dépréciation des créances / comptes locataires, non-respect de la règle de l'équilibre des amortissements techniques et financiers). Ces manquements sont d'importance variable quant à leur incidence

⁵ Source ANRU, France entière, au 24 mars 2011.

⁶ Les OPH doivent respecter les délais réglementaires prévus par l'article 98 du code des marchés publics (30 jours depuis le 1er juillet 2010). Concernant les organismes privés, ils sont soumis au respect des délais légaux prévus par l'article L. 441-6 du code de commerce (30 jours sauf dispositions contraires figurant aux conditions de vente ou convenues entre les parties).

sur les comptes et donc sur la qualité de l'information comptable et financière présentée.

La sincérité des comptes de l'organisme est donc parfois mise en cause. Comme en 2009, six organismes sont concernés (trois OPH et trois SA d'HLM). Pour quatre d'entre eux, ce fait se double d'une appréciation négative de leur situation financière.

De par leur objet social⁷, les organismes de logement social ont, quelle que soit leur structure juridique (OPH, SA d'HLM, SCP...), une activité économique qui ne peut totalement se comparer à celle des sociétés commerciales. Si ces dernières recherchent d'abord une rentabilité afin de satisfaire notamment les objectifs de leurs actionnaires, les bailleurs sociaux ont généralement une dotation ou un capital limité, combiné à des financements publics importants émanant de l'Etat, des collectivités territoriales et aussi de fonds dans le cadre des opérations ANRU voire de fonds du Feder⁸.

Il en résulte que leur structure bilantielle est spécifique : l'actif patrimonial est quasiment intégralement financé par l'octroi de subventions et le recours à l'emprunt et représente une part très significative (plus de 80 %) du total du bilan. Il est donc nécessaire pour ces organismes de maîtriser leur niveau d'endettement et de respecter un niveau d'autofinancement net suffisant⁹. A défaut, la gestion, voire la pérennité de l'organisme, peuvent être compromises.

Sur les 123 organismes analysés, 44 d'entre eux (20 SA d'HLM, 15 OPH, 6 SEM, 2 SCP et 1 association), soit 35 % de cet ensemble, ont une situation financière insuffisante ou grave pour 9 d'entre eux (cf. infra). Les situations diffèrent évidemment d'un cas à l'autre quant aux causes et aux effets.

L'autofinancement net rapporté aux loyers est révélateur des difficultés financières de ces organismes. Dans le cas de ces organismes, cet indicateur est souvent faible voire négatif sur les trois derniers exercices examinés (pour 9 d'entre eux, l'autofinancement est négatif ou quasi-nul sur trois ans). Parmi ces 9, 5 se caractérisent par un coût de gestion hors entretien élevé¹⁰ (environ 1 600 €/logement). De plus, ces organismes présentent parallèlement un ratio de structure FRNG¹¹ faible voire négatif. Dix organismes relevaient d'une procédure CGLLS en cours au moment du contrôle.



⁷ L'objet social des OPH, des SA d'HLM et des SCP est défini respectivement aux articles L. 421-1, L. 422-2 et L. 422-3 du CCH.

⁸ Fonds européen de développement régional.

⁹ Autofinancement net : mesure pour un organisme des ressources tirées de son activité d'exploitation au cours d'un exercice (excédent des produits encaissables sur les charges décaissables) restant à sa disposition après remboursement des emprunts liés à l'activité locative (à l'exclusion des remboursements anticipés).

¹⁰ En comparaison des médianes Bolero 2008.

¹¹ Fonds de roulement net global : représente l'excédent de ressources stables sur les emplois à long terme. Rapporté aux dépenses mensuelles, il permet de mesurer la capacité de l'organisme à financer durablement son activité.

4.3 GESTION DE LA DETTE

Au début des années 2000, dans un contexte de libéralisation du crédit et de forte concurrence entre banques pour « fidéliser » le secteur public local (grandes métropoles, hôpitaux...), les organismes de logement social ont également été sollicités par les établissements financiers pour emprunter. Ces derniers ont alors proposé et développé une gamme de produits complexes dits « produits financiers dérivés ». Bien que ces produits structurés (crédits structurés, swaps structurés) n'aient pas de cadre réglementaire¹², leur attrait commercial était puissant en garantissant les premières années un taux d'intérêt bonifié. En raisonnant avec une approche de court terme, la gouvernance des organismes concernés a sous-estimé – parfois sur la base d'informations en provenance des banques exagérément optimistes – la montée sur le long terme des risques (accroissement des taux, durée des produits sur 10 ans ou plus) eux-mêmes accrus par l'opacité des produits contractés.

Les effets de cette situation, analysée infra par la Miilos, pour des organismes HLM investis d'une mission d'intérêt général impliquent une vigilance accrue des organes délibérants et une information comptable et financière rigoureuse.

Dès 2006, le recours par les organismes HLM aux produits structurés dans la gestion de leur dette a été pointé par la Mission en mettant en lumière les risques financiers qui pourraient s'attacher à des clauses contractuelles mal maîtrisées par le bailleur social.

Pour son rapport d'activité 2010, la Miilos a relevé 30 organismes ayant contracté ce type de produits avec des taux de dangerosité plus ou moins variables (cf. 4.3.2), soit 24 % de l'ensemble contrôlé. Ce chiffre s'inscrit dans le constat de l'année précédente et la Miilos considère que ce chiffre n'est pas marginal.

Même si le risque est similaire, aucun texte réglementaire ou code de bonne conduite, contrairement aux collectivités territoriales¹³, ne délimite à ce jour l'usage de ces produits dans le secteur HLM. Seule, depuis octobre 2010, une instruction¹⁴ applicable aux OPH soumis aux règles de la comptabilité publique invite les instances dirigeantes à :

- établir un rapport au conseil d'administration, au moins une fois par an, dressant un bilan général de la gestion de la dette sur l'année écoulée (devoir d'information du délégué) ;
- présenter un état récapitulatif prévisionnel des emprunts et ventilation de l'encours de dette selon ses caractéristiques (taux fixe, taux variable, produits structurés, swaps).

La Miilos relève que cette démarche vise à sensibiliser et à inciter le conseil d'administration à prendre la dimension de ce sujet mais s'applique à une catégorie restreinte d'organismes HLM (environ 15 % du secteur).

¹² Les contrats d'emprunt sont exemptés de l'application du code des marchés publics (art 3-5°) et de l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 (art 7-3°).

¹³ Cf. circulaire interministérielle de juin 2010.

¹⁴ Arrêté du 22 octobre 2010 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M 31 applicable aux offices publics de l'habitat soumis aux règles de la comptabilité publique: Instruction codificatrice n° 11-005-M31 du 1er février 2011 (Tome III).

4.3.1 Part des produits structurés au regard de la dette globale de l'organisme

Pour 15 d'entre eux (9 SA d'HLM, 5 OPH et 1 SEM), la part des produits structurés¹⁵ sur la masse globale de leur dette est considérée comme significative. La quasi-totalité de ces 15 organismes est engagée dans des opérations d'échanges de taux (swaps).

Part de l'encours global de dettes (en %)	Nombre d'organismes recensés
Supérieur ou égal à 50 %	2
Entre 20 % et 50 %	5
Inférieur à 20 %	8

Sur la base des informations reprises dans les rapports de contrôle, la Miilos a pu reconstituer et estimer pour neuf d'entre eux le notionnel global de ces produits. Les contrats ainsi souscrits pour ces neuf organismes représentent un notionnel de 2,1 Milliards d'euros pour un encours total de la dette de 4,7 Milliards d'euros.

4.3.2 Nature des produits

A l'instar des collectivités territoriales, les produits proposés par les établissements financiers aux organismes HLM ont progressivement évolué dans les années 2000 dans le sens de produits structurés de plus en plus complexes. Il en résulte que le secteur du logement social a contracté à des degrés variables toute la palette de produits existants sur le marché.

Dans le cadre de ses contrôles, la Mission a ainsi relevé l'évolution suivante :

- une première génération de produits structurés contractés au début des années 2000 : emprunts à taux variables, assortis d'options (cap ou floor), offrant la possibilité de s'exposer à un taux variable tout en minimisant les risques ;
- puis sont apparus les produits « à barrière », garantissant un taux d'intérêt applicable bonifié aussi longtemps qu'un indice de référence ne franchit pas une certaine barrière (le risque peut devenir ici beaucoup plus grand, le taux d'intérêt maximal applicable n'étant pas toujours plafonné à la hausse) ;
- ensuite ont été contractés les produits dits « de pente ». Cette troisième génération de produits offre une exposition à la forme de la courbe de taux, en particulier à la différence entre taux à court terme et taux à long terme. Ces solutions d'optimisation sous-entendent implicitement que le souscripteur de l'emprunt fasse un pari sur l'avenir.
- et enfin, vers la fin des années 2000, les produits indexés sur les cours de change ainsi que sur le différentiel d'inflation sont venus compléter l'offre de produits structurés offerts (indexation sur le dollar US ou différentiel dollar US / Franc suisse par exemple).



¹⁵ Crédits structurés et swaps structurés.

Aux cotés de ces produits, la Mission a également relevé l'existence d'un produit structuré assis sur un index « propriétaire¹⁶ » de l'établissement financier ainsi qu'un contrat aux clauses intégralement rédigées en anglais et utilisant en conséquence des concepts financiers anglo-saxons exigeant une culture technique très pointue. Avec des références sur les parités de devises, force est de constater que l'organisme intervient loin de son environnement macro-économique.

En 2010, pour la très grande majorité (25 des 30 organismes recensés), les opérations d'échange de taux (swaps) constituent les principaux produits structurés relevés lors de ces contrôles. Par ailleurs, 3 sont concernés par des crédits structurés suite à renégociation d'une partie de leur dette.

4.3.3 Constats

Très multifformes, ces produits dévoilent généralement des traits invariants : des taux de départ attrayants au prix d'un risque ultérieur plus ou moins vif. La combinaison de ces éléments conduit le plus souvent l'organisme à contracter (renégociation du contrat) un produit plus volatil et plus complexe dans son montage.

Outre les impacts financiers, l'organisme devra parallèlement en apprécier les incidences comptables. Si le bilan annuel d'une opération est favorable à l'organisme (gains financiers), c'est souvent dans les cas où la prudence a été de mise lors de la négociation et où l'opération a porté sur des encours limités et sur des produits non spéculatifs. A l'inverse, les conséquences négatives de certains produits ont conduit des organismes à provisionner le risque. Cette situation liée parfois à une insuffisance de suivi ou une vue à trop court terme génère une prise de risque mal maîtrisée d'où des pertes non négligeables, voire définitives en cas de rachats des contrats par exemple. Enfin, d'autres organismes ont pu entamer une procédure contentieuse sur ces sujets.

Les précisions apportées dans les rapports de contrôle présentent une caractéristique convergente : celle de contrats souscrits dans les années passées. Sauf en cas de renégociation, les contrats sont ceux « d'origine » et la souscription de contrats nouveaux semble moindre. La Miilos demeure attentive aux évolutions sur ces sujets en raison des conséquences éventuelles.

Dans un secteur « protégé », et face à des produits financiers sophistiqués, l'organisme HLM en définitive accorde une attention toute particulière à ces éléments. Dans ce contexte, les instances décisionnelles doivent être pleinement investies de ces problématiques. Or il n'est pas rare de constater que le conseil d'administration est informé a posteriori des opérations ainsi réalisées (à titre d'exemple, le conseil de surveillance d'une SA d'HLM a été avisé six mois après la signature de tels contrats). En outre, la Miilos demeure vigilante sur la capacité des organismes à maintenir dans la durée un niveau d'expertise interne suffisant pour gérer ces produits complexes ou attentive sur l'absence de consultations réalisées par

¹⁶ Indice structuré élaboré par l'établissement bancaire à partir d'un panier d'indices de marché non connu du contractant.

les organismes. Elle relève enfin l'impact de ces opérations sur les équilibres financiers de l'organisme. La Miilos considère en effet que la mission d'intérêt général qui met le locataire au cœur de l'activité du bailleur ne doit pas être entravée, voire remise en cause par des choix financiers parfois hasardeux nés dans le passé.

La Miilos renouvelle donc son souhait, déjà exprimé dans les rapports précédents, d'un encadrement réglementaire en la matière.



5

**RESTRUCTURATION
DU SECTEUR
DES HLM**



5.1 CADRE GÉNÉRAL

La réglementation du logement social affiche à la fois la possibilité de supprimer les petites structures dont l'activité est insuffisante, tout en évitant la concentration excessive du secteur HLM :

- l'article L. 423-1 du CCH prévoit que « tout organisme d'habitation à loyer modéré qui gère moins de 1 500 logements et qui n'a pas construit au moins 500 logements [...] pendant une période de 10 ans peut être dissous » ;
- l'article L. 423-2 du CCH prévoit que « tout organisme d'habitation à loyer modéré gérant plus de 50 000 logements peut être mis en demeure, par arrêté du ministre chargé de la construction et de l'habitation, de céder tout ou partie des logements excédant ce nombre à un ou plusieurs organismes nommément désignés ».

Ces deux dispositions du CCH n'ont cependant jamais fait l'objet d'une mise en œuvre concrète.

Les politiques publiques affichent régulièrement un objectif de réduction du nombre d'organismes dans un souci d'efficacité globale du secteur. En effet, la multiplicité d'organismes de petite taille est généralement considérée comme un obstacle à l'efficacité, en cohérence avec l'analyse économique sur les effets d'échelle. Une approche complémentaire, à relier à l'analyse économique sur les bienfaits de la spécialisation, a conduit certains groupes HLM à engager une spécialisation de leurs filiales : cela se traduit généralement, comme nous en verrons des exemples ci-dessous, par la séparation du logement familial et des foyers, avec la création de filiales spécialisées dans la gestion des foyers, en distinguant même parfois les types de logements foyers (étudiants, personnes âgées, populations défavorisées).

Plus récemment, les pouvoirs publics ont mis en avant la nécessité de développer sur le territoire national de grands groupes structurés permettant le transfert de fonds des organismes en zone de marché détendu au profit des marchés tendus afin de favoriser la bonne adéquation du développement du parc social aux besoins des territoires.

Enfin, sans que l'affichage d'une telle politique n'ait jamais été affirmé, du côté des pouvoirs publics comme des fédérations, les SCP d'HLM sont majoritairement devenues des filiales spécialisées dans l'accession des groupes HLM. Ceci s'explique en particulier par l'existence d'une réglementation plus libérale pour l'accession réalisée par les SCP que pour l'accession réalisée en direct par les sociétés HLM (en termes de clientèle possible, les SCP ne sont soumises qu'aux dispositions générales résultant de l'article L. 411 du CCH qui indique qu'elles doivent consacrer leur activité aux « personnes et familles de ressources modestes », alors que les SA d'HLM ont un encadrement réglementaire plus strict).

Le regroupement des organismes peut donc être analysé de plusieurs points de vue, la recherche d'un effet de taille pour amortir les frais de structure constituant l'approche la plus classique. Cette recherche d'un effet d'échelle peut d'ailleurs viser dans le cas des organismes HLM, deux objectifs distincts : l'amortissement des structures du siège (direction générale et directions fonctionnelles) en les répartissant

sur un plus grand nombre de logements gérés par un organisme, et l'amortissement des unités de gestion de proximité par regroupement de patrimoine sur un même territoire géographique, de façon à maintenir à moindre coût une présence sur le terrain, au plus proche des locataires. Les organismes de logement social assurant un service de proximité qui nécessite une présence sur le terrain auprès des habitants, il paraît en particulier logique de penser que le regroupement de structures dépendant d'un même groupe agissant sur le même territoire est source d'économie et d'efficacité, et qu'il n'y a pas de rationalité économique à maintenir, au sein d'un groupe, plusieurs filiales ou entités sur un même territoire géographique. Dans la pratique, la plupart des restructurations en cours dans le logement social peuvent se rattacher partiellement ou totalement à cette logique de recherche d'effet d'échelle.

Ces différents objectifs de rationalisation seront donc développés ci-dessous à partir de l'analyse des restructurations effectuées, en cours ou projetées, par les organismes HLM contrôlés en 2010 par la Miilos.

Outre la situation spécifique de chaque organisme, la présente analyse porte également sur l'organisation structurelle des relations entre les sociétés des groupes HLM, notamment du point de vue de leur conformité aux règles de gouvernance applicables. Seront donc signalées à ce titre les principales évolutions juridiques des structures de groupe, ainsi que les principales infractions aux règles de gouvernance des groupes constatées au cours des contrôles.

5.2 LA RESTRUCTURATION DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL AU VU DES CONTRÔLES 2010 DE LA MIILOS

L'analyse de la restructuration et des projets de restructuration des organismes de logement social est appréhendée ci-dessous à partir de 134 rapports de contrôle concernant les organismes HLM (soit 53 OPH, 54 SA d'HLM, 20 SEM, 7 SCP) diffusés en 2010. Les organismes contrôlés ne possédant pas un statut HLM ou SEM (GIE, associations...) n'ont pas été pris en compte dans l'analyse.

5.2.1 Ventes en bloc de logements entre organismes HLM

Les ventes en bloc de patrimoine entre organismes HLM ou SEM sont régies par l'article L. 443-11 du CCH. Elles doivent être distinguées des ventes à l'unité par un organisme à un particulier.

Les contrôles 2010 de la Miilos mettent en évidence 21 organismes, représentant un parc de 241 000 logements (27% du parc des organismes contrôlés), qui ont été impliqués dans des ventes en bloc sur la période de contrôle. Ces ventes ont représenté 7 060 logements.

Les organismes qui ont procédé à des ventes en bloc l'ont fait dans un contexte de gestion globale très active de leur patrimoine, associant achat, vente, réhabilitation, démolition et production de manière plus prononcée que les autres organismes contrôlés,

comme l'illustre le tableau ci-dessous :

	Vente en bloc		Total	Total organismes contrôlés
	OPH	SA d'HLM		
Nb d'organismes	6	15	21	
Nb logements gérés	60 781	180 082	240 863	886 055
Achats en bloc	386	5 441	5 827	16 636
Réhabilitations	3 654	18 268	21 922	55 132
Ventes à l'unité	30	887	917	3 111
Ventes en bloc	713	6 347	7 060	7 060
Démolitions	1 139	2 340	3 479	8 397
Nb total mise en location 5 dernières années	1 442	9 199	10 641	44 384
Constructions nouvelles	660	4 584	5 244	25 523
Nb logements en ZUS	23 798	41 889	65 687	216 555

Ainsi, les organismes qui ont procédé à des ventes en bloc, et qui gèrent 27% du parc contrôlé, représentent 40% des logements réhabilités de l'ensemble des organismes contrôlés, et 41% des démolitions. Les organismes qui ont procédé à des ventes en bloc sont également actifs en matière d'achat de logements : ils ont acquis 35% des logements achetés par l'ensemble des organismes contrôlés. Ces caractéristiques sont très fortement marquées sur les trois principaux organismes vendeurs (5 495 logements vendus en bloc soit 78% du total) qui concentrent également dans le même ordre de grandeur les achats, les réhabilitations et dans une moindre mesure la proportion de logements en ZUS (47%), les démolitions (45%) et les constructions (33%) de ce groupe de 21 organismes.

Toutefois, en matière de construction neuve, la production des 21 organismes ne pèse que pour 21% dans le total des logements produits par les organismes contrôlés. Mais un seul organisme important, représentant 1 500 logements vendus en bloc, affiche une production inférieure au nombre de logements achetés.

Les motivations stratégiques des politiques de vente en bloc mises en œuvre sont diverses : rationalisation des implantations géographiques des organismes afin de faciliter la gestion de proximité et d'en réduire le coût, en permettent la concentration du patrimoine des organismes sur une zone géographique moins étendue, mais aussi recherche de plus values à réinvestir dans d'autres zones géographiques plus attractives, ou souhait des organismes d'adapter leurs implantations à la demande de leurs actionnaires de référence.



Quelques exemples détaillés ci-dessous illustrent la variété des objectifs poursuivis :

- réalisation d'importantes plus values réinvesties sur d'autres territoires de développement. Ce cas est illustré par une SA d'HLM de la région parisienne (strate de 30 000 à 40 000 logements). La société a cédé l'ensemble de ses logements situés sur la ville centre de l'agglomération (1 440 logements sur Paris cédés en 2006). Elle a dans le même temps engagé une dynamique de production de logements ciblée sur des territoires à forts enjeux, se traduisant par l'accélération du rythme de production, l'amélioration du patrimoine et la réalisation des projets du programme national de rénovation urbaine avec un important volume de logements à reconstruire. Le patrimoine de la société connaît, sur la période contrôlée, une évolution importante avec le rachat de 3 500 logements et la livraison de 600 logements neufs. Dans le même temps, près de 400 logements sont démolis sur les territoires ANRU.
- échanges de patrimoine dans le cadre de la rationalisation des implantations géographiques des filiales d'un même groupe. Ce cas de figure est illustré notamment par une autre SA d'HLM de la région parisienne. Des ventes de patrimoine ont eu lieu entre les différentes sociétés du groupe avec pour objectif une spécialisation géographique des différentes filiales.
- ventes en vue de rétablir les comptes de la société. Ce cas est illustré notamment par une SA d'HLM située également en Ile-de-France. Les ventes en bloc effectuées permettent à la fois de dégager des plus values et d'avoir un patrimoine concentré sur un territoire plus limité. Une des hypothèses d'évolution envisagées est d'ailleurs de développer ultérieurement la société vendeuse par apport de patrimoine d'une autre société du groupe dans le cadre d'une spécialisation géographique.
- réorientation du parc en relation avec les demandes des actionnaires de référence. C'est le cas de deux SA d'HLM filiales de sociétés qui les utilisent pour répondre aux besoins de logement de leurs salariés. La première s'est vue fixer pour objectif de répondre aux besoins en logements des salariés de la société mère (qui la contrôle à 99%). Ainsi des ventes sont réalisées lorsque le patrimoine concerné est situé trop loin des implantations des établissements de la société. La production de logements reste assez modeste eu égard à la taille de la société (125 en moyenne annuelle), elle est également en baisse par rapport à la période précédente (170 logements annuels). Cette production n'a pas permis un accroissement important du parc, en raison de la vente de 1 470 logements sur la période contrôlée. La politique de vente de la société a aussi pour objectif de rationaliser la gestion, par la vente des immeubles les plus éloignés des centres de gestion, et de contribuer, par les plus values dégagées, au financement de la construction neuve et de la réhabilitation dans le contexte général d'une situation financière relativement tendue. La seconde est le partenaire privilégié pour la mise en œuvre de la politique en faveur du logement des salariés de son actionnaire principal. Deux objectifs principaux déterminent le plan d'action de l'organisme : loger les agents au plus près de leur lieu de travail et

livrer des logements lors de la création de nouvelles implantations.
Les cessions en bloc de patrimoine s'inscrivent dans cette perspective.

5.2.2 Organismes dont la restructuration est en cours, en projet ou réalisée en 2010

Les contrôles effectués confirment la poursuite du mouvement de restructuration du secteur. Sur les 134 organismes pris en compte dans l'analyse, 14 ont connu, au cours de l'année 2010, la conclusion ou la mise en route concrète d'un projet de restructuration.

Les opérations correspondantes ont concerné :

- l'absorption par un OPH de sa filiale SA d'HLM ;
- le regroupement autour de l'OPH de la SEM de gestion locative ayant la même collectivité de rattachement : quatre cas rencontrés en 2010 ;
- l'absorption par l'OPH d'une SA d'HLM dont l'actionnaire de référence est la collectivité de rattachement de l'OPH : deux cas rencontrés en 2010 ;
- le regroupement d'organismes de toute nature sous l'impulsion d'un Conseil Général : absorption d'un OPH communal par un OPH départemental : un cas rencontré en 2010 dans le Sud de la France ; réflexion d'un Conseil Général de la région Est pour rassembler plusieurs organismes dans lesquels il est impliqué ; absorption envisagée par une SA d'HLM dont le Conseil Général est l'actionnaire de référence d'un petit OPH communal ;
- l'absorption par sa maison mère d'une petite société HLM opérant sur le même territoire ;
- la fusion de deux petites sociétés HLM intervenant sur le même territoire dans le cadre de la fusion des CIL actionnaires de référence de chacune des sociétés (un cas rencontré en 2010).

On notera que c'est le regroupement dans un cadre départemental qui réunit le plus de dossiers (5 dossiers sur 14).

On constate qu'en cas de regroupement d'organismes de nature juridique différente (OPH, SEM, SA d'HLM), le regroupement est presque toujours envisagé au profit d'un OPH. Ceci s'explique vraisemblablement par le fait que, du point de vue réglementaire, il était jusqu'à présent plus facile d'intégrer dans un Office public des structures de droit privé que l'inverse, en particulier compte tenu du problème posé par les statuts des personnels de droit public. Concernant l'intégration de personnels de droit public dans une SA d'HLM, la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique précise clairement qu'il est possible de mettre un fonctionnaire à disposition d'un organisme de droit privé, pour l'exercice de la mission de service public confiée à cet organisme, et dans le respect des dispositions du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008. Par ailleurs, la création du statut d'OPH a généralisé dans le secteur le recrutement de personnel de droit privé et la possibilité de passer en comptabilité commerciale, ce qui aboutit à un rapprochement des modes de gestion entre le secteur public et le secteur privé.

Pour les organismes n'ayant pas fait l'objet en 2010 d'une action de restructuration, leur situation a été étudiée en mettant en évidence notamment les redondances géographiques (plusieurs organismes d'un même groupe sur un territoire donné) et les organismes de petite taille, évalués selon la qualité de leur gestion.

5.2.3 Cohabitation sur un même territoire d'organismes rattachés à une même collectivité locale

N'ont pas été pris en compte dans cette analyse les organismes de plus de 5 000 logements qui peuvent coexister sur le territoire de certaines grandes agglomérations (PARIS, LYON, STRASBOURG). Il a paru en effet qu'à partir d'une certaine taille évaluée à 5 000 logements, l'effet positif de la taille pourrait devenir contestable, et le maintien de plusieurs structures constituer une source de souplesse.

Pour les organismes analysés de moins de 5 000 logements, la situation de cohabitation sur un même territoire peut prendre des formes diverses. La plus classique est la cohabitation d'une SEM et d'un OPH dépendant de la même collectivité de rattachement. D'autres cas de figure peuvent également être mis en évidence, comme l'implication en direct de collectivités territoriales dans plusieurs sociétés ou organismes HLM, ou l'existence d'un OPH opérant sur le même territoire que sa filiale SA d'HLM.

Ainsi, on peut distinguer, dans les 12 cas de figure répertoriés dans les contrôles 2010, plusieurs types de situations :

- OPH qui cohabitent sur leur territoire avec une SEM dépendant de la même collectivité de rattachement : cinq cas rencontrés lors des contrôles de 2010 ;
- OPH qui contrôlent une filiale SA d'HLM opérant sur le même territoire : cinq cas rencontrés lors des contrôles de 2010 ;
- Collectivités territoriales impliquées dans un OPH départemental et deux SA d'HLM : deux cas rencontrés dans les contrôles de 2010.

5.2.4 Cohabitation sur un territoire de filiales de SA d'HLM d'un même groupe

Ces cohabitations résultent en général de l'évolution historique des groupes, qui n'ont pas accompagné leur développement d'une restructuration de leur implantation géographique.

Sur les 5 cas répertoriés, un seul concerne une cohabitation résultant directement de la fusion en cours des CIL.

Les autres cas résultent d'une évolution historique qui a vu la constitution de groupes de sociétés HLM sans qu'un effort de rationalisation de l'organisation géographique n'ait été engagé par les deux groupes concernés.

5.2.5 Organismes en dessous de la taille critique de 1 500 logements et dont l'efficacité semble difficilement argumentable

Ce groupe comprend 6 organismes dont l'efficacité de gestion est très critiquable, parmi lesquels 4 SEM et 2 OPH.

Ces organismes présentent au moins un des points faibles suivants : un coût de gestion supérieur à 1,2 fois la médiane, une qualité de service aux locataires nettement défailante, ou un niveau critique de non-respect de la réglementation applicable. L'absence de moyens propres pour les organismes et l'irrégularité des dispositifs de gouvernance ont été considérés comme une non-conformité déterminante. Dans de tels contextes, la Mission s'interroge sur la viabilité de ces organismes et invite à réfléchir à une fusion avec des opérateurs de logement social plus performants.

5.2.6 Organismes en dessous de la taille critique de 1 500 logements, mais dont la justification et l'efficacité peuvent être argumentées

Les contrôles ont mis en évidence 9 organismes de moins de 1 500 logements (dont 5 SEM, 2 OPH, une SA d'HLM et une SCP à activité locative majoritaire) dont l'efficacité n'appelle pas de critique majeure sur le coût de gestion (coût de gestion inférieur à 1,2 fois la médiane), la qualité du service fourni aux locataires ou encore le respect des règles applicables à la gestion d'un parc social. Un petit nombre des SEM concernées ne dispose pas de moyens propres, mais confie intégralement leur gestion à des prestataires extérieurs dans le cadre de marchés passés dans le respect des règles de mise en concurrence applicables.

5.2.7 Organismes de plus de 1 500 logements ne posant pas de problème impératif de restructuration géographique

On classera dans cette catégorie les organismes de plus de 1 500 logements situés sur une zone géographique cohérente, sans chevauchement sur ce territoire avec d'autres structures appartenant au même groupe ou dépendant de la même collectivité de rattachement.

Cette taille critique de 1 500 logements peut apparaître faible, mais elle a le mérite de se baser sur une référence réglementaire (cf. article L. 423-1 du CCH), et de ne pas être très éloignée de la taille économique minimale satisfaisante résultant de l'analyse des coûts de gestion des organismes. Le classement d'un organisme dans cette catégorie n'exclut pas qu'une meilleure efficacité puisse être atteinte par la recherche d'une taille plus élevée. Elle n'exclut pas non plus l'intérêt d'une restructuration visant d'autres objectifs (par exemple de couvrir une zone géographique plus étendue pour pouvoir effectuer plus facilement des arbitrages entre l'investissement en zone détendue et en zone tendue, ou dans le cadre d'une spécialisation par métiers). De même, les petits organismes peuvent avoir des difficultés à réunir les compétences nécessaires pour faire face aux défis actuels (construire en zone tendue par exemple), et

peuvent être très fragilisés par le départ de leur directeur quand il est le seul cadre polyvalent de la structure.

La restructuration en cours des CIL n'a également pas été totalement prise en compte dans l'analyse (autrement dit, les contrôles ne signalent pas toutes les redondances qui résulteront de la fusion des CIL actuellement programmée). Certains problèmes mineurs de redondance géographique des sociétés d'un même groupe ont pu également être passés sous silence dans les rapports.

Au total, 83 des 134 organismes contrôlés en 2010 par la Miilos peuvent être classés dans cette catégorie parmi lesquels 38 OPH, 38 SA d'HLM et 7 SEM.

Pendant la période contrôlée (et avant 2010, l'année du contrôle), deux ensembles de SA d'HLM ont connu une restructuration profonde de leur organisation de groupe pour se mettre en conformité avec la réglementation :

- un groupe de la région parisienne constitué de 2 SA d'HLM s'est restructuré pour se mettre en conformité avec les règles de gouvernance applicables. A l'origine, les deux sociétés avaient irrégulièrement regroupé l'ensemble de leur personnel dans un GIE, en contradiction avec l'obligation pour un organisme chargé d'un service public de ne pas confier intégralement à un prestataire extérieur son « cœur de métier » et avec les règles sur le caractère nécessairement auxiliaire d'un GIE (cf. règles du code de commerce sur les GIE). La restructuration a consisté à créer deux sociétés distinctes : une société mère, regroupant les logements foyers du groupe, qu'elle confie en gestion dans une situation « in house » à la filiale contrôlée. La filiale rassemble tous les logements familiaux du groupe. Les anciens moyens en personnel du GIE ont été intégrés à la société filiale, et l'ensemble est maintenant en conformité avec les règles de gouvernance applicables.
- dans un autre groupe, une restructuration a été mise en place dans le but de créer une société mère contrôlant des filiales organisées selon une stricte répartition géographique de leur patrimoine. Des échanges de patrimoine ont permis de créer une société mère HLM, possédant plus de 1 500 logements, créée à partir d'une des sociétés du groupe. Les filiales sont organisées selon une spécialisation géographique par échange de patrimoine entre les anciennes sociétés du groupe. Un GIE de moyens, ne comprenant que des sociétés HLM, est créé entre les sociétés du groupe pour lesquelles il intervient dans une situation de « in house ». La société mère confie également dans une situation « in house » la gestion de ses logements à une de ses filiales contrôlées.

- trois groupes de sociétés ont fait l'objet de critiques pour des relations intra groupe non conformes :
 - un premier groupe a été critiqué pour des prestations de service sans mise en concurrence, alors que les conditions d'application de la théorie des contrats de quasi-régie (« in house »)¹⁷ n'étaient pas réunies entre sociétés du groupe ;
 - un deuxième groupe a été critiqué pour l'autocontrôle circulaire organisé entre une société privée, une SCP et une SA d'HLM et le non-respect des règles relatives aux conventions réglementées;
 - un troisième groupe a été critiqué pour prestations de service entre sociétés du groupe sans mise en concurrence et sans situation « in house », clauses léonines du contrat constitutif du GIE du groupe, redevance de marque à la société mère incompatible avec la mission d'intérêt général dévolue à la société, rôle confié à la société mère en matière de swaps et de gestion de trésorerie ne respectant pas suffisamment l'autonomie des filiales.

5.2.8 Le problème particulier des SCP

Les 7 SCP contrôlées en 2010 sont intégrées à des groupes HLM (ce qui se traduit par une participation majoritaire, voire quasi-exclusive, d'une société HLM à leur capital), ce qui reflète l'évolution globale des SCP, qui sont devenues de fait aujourd'hui les véhicules de promotion immobilière des organismes HLM.

Cette intégration dans des groupes HLM s'accompagne de nombreuses irrégularités : absence de moyens propres, prestations confiées à leur maison mère en infraction aux règles de mise en concurrence, sociétariat non conforme aux obligations réglementaires.

On note également que la plupart des SCP ne respectent pas l'obligation réglementaire d'effectuer périodiquement une révision coopérative. Cette procédure coûteuse, qui s'effectue dans un cadre monopolistique, répondait à une nécessité pour améliorer la gestion de structures autonomes à caractère véritablement coopératif, dans lesquelles les coopérateurs bénévoles assuraient parfois d'importantes responsabilités. Elle n'a plus guère d'utilité s'agissant de filiales immobilières intégrées à des groupes HLM qui disposent le plus souvent de gestionnaires professionnels compétents. Elle pourrait utilement, dans ce cas de figure, être supprimée.



¹⁷ Les contrats de quasi-régie, qualifiés également de contrats « in house », ou de prestations intégrées, sont exclus du champ d'application du code des marchés publics en vertu du 1° de l'article 3 de ce code. Des dispositions analogues figurent au 1° de l'article 23 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 et concernent les marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs non soumis au code des marchés publics.

5.2.9 Synthèse

Les résultats de l'étude sont synthétisés dans le tableau ci-dessous :

	Nombre d'organismes concernés					Nombre de logements concernés				
	OPH	SA	SEM	SCP	Total	OPH	SA	SEM	SCP	Total
Restructuration en cours	7	4	2	1	14	68 715	7 962	941	2 602	80 220
Restructuration nécessaire ou souhaitable										
cohabitation territoriale	5	10	2		17	28 132	23 214	2 253		53 599
moins de 1500 logements et efficacité contestable	2		4		6	1 818		1 420		3 238
moins de 1500 logements et absence de difficulté notable	2	1	5	1	9	2 754	1 050	2 999	603	7 406
Restructuration non impérative	38	38	7	5	83	307 611	368 632	88 280		764 523
SCP sans activité locative					5					
Total général	53	54	20	7	134	409 030	400 858	95 893	3 205	908 986

Les contrôles de la Miilos réalisés en 2010 mettent en évidence la poursuite du processus de restructuration du secteur HLM. Ainsi, sur les 134 organismes pris en compte dans l'analyse, 14 avaient fait aboutir ou engagé en cours d'année un projet de restructuration.

Le secteur se caractérise encore par l'existence de nombreuses structures de petite taille, mais ces structures ne possèdent qu'une partie très minoritaire du parc.

Ainsi, au total, si on inclut tous les organismes de moins de 1500 logements dans la catégorie des entités à restructurer, 36% des organismes sont concernés. Mais les organismes correspondants ne représentent que 7 % du parc des entités contrôlées.

Les regroupements réalisés, comme ceux que l'analyse conduit à considérer comme nécessaires du fait de la coexistence sur un même secteur géographique d'entités dépendantes d'un même groupe, concernent davantage les collectivités locales que les groupes purement composés d'organismes HLM.

Au vu des contrôles effectués, le regroupement en cours des CIL ne semble pas encore être un facteur majeur de regroupement de sociétés HLM opérant sur un même territoire. Cela résulte vraisemblablement du fait que les regroupements de CIL concernent majoritairement des structures opérant, avec leurs filiales, sur des zones géographiques différentes, et peut être également du fait que la restructuration des CIL n'avait pas, au moment des contrôles analysés, eu toutes ses conséquences sur la restructuration de leurs filiales immobilières.

Certains grands groupes de SA d'HLM se sont restructurés pendant la période contrôlée pour se mettre en conformité avec les règles de gouvernance concernant notamment la mise en concurrence des prestations de service entre sociétés, l'obligation pour un organisme chargé d'un service public de ne pas confier à un prestataire extérieur son « cœur de métier » et les règles applicables aux GIE. Deux cas de restructuration d'ensemble ont été analysés. Dans le premier cas, un groupe constitué de deux sociétés ayant irrégulièrement regroupé l'ensemble de leur personnel dans un GIE a créé deux sociétés distinctes : une société mère, regroupant les logements foyers du groupe, quelle confie en gestion dans une situation « in house » à la société filiale contrôlée. Cette filiale regroupe tous les logements familiaux du groupe. Les anciens moyens du GIE ont été intégrés à la société filiale, l'ensemble étant maintenant en conformité avec les règles de gouvernance applicables. Dans un autre groupe, une société mère HLM, possédant plus de 1 500 logements, a été créée à partir de l'ancienne société éponyme; les filiales étant organisées selon une spécialisation géographique par échange de patrimoine entre les anciennes sociétés du groupe. Un GIE de moyens, ne comprenant que des sociétés HLM, est créé entre les sociétés du groupe pour lesquelles il intervient dans une situation de « in house ». La société mère confie également dans une situation « in house » la gestion de ses logements à une de ses filiales contrôlées.

Trois groupes de sociétés ont fait l'objet de critiques pour des relations intra-groupe non conformes. Les critiques correspondantes ont porté principalement sur les points suivants : prestations de service sans mise en concurrence et sans situation « in house » entre sociétés du groupe ; autocontrôle circulaire organisé entre une société privée, une SCP et une SA d'HLM ; non-respect des règles relatives aux conventions réglementées ; clauses léonines du contrat constitutif du GIE du groupe, redevance de marque à la société mère incompatible avec la mission d'intérêt général dévolue à la société ; rôle confié à la société mère en matière de swaps et de gestion de trésorerie ne respectant pas suffisamment l'autonomie des filiales.

Toutes les SCP contrôlées sont intégrées à des groupes HLM, ce qui reflète l'évolution globale de ces sociétés, qui sont devenues de fait aujourd'hui les véhicules de promotion immobilière des organismes HLM. Cette intégration dans des groupes HLM s'accompagne de nombreuses irrégularités et notamment de prestations confiées à leur maison mère en infraction aux règles de mise en concurrence, et d'un sociétariat non conforme aux obligations réglementaires.



6

**MOYENS
MIS EN ŒUVRE**

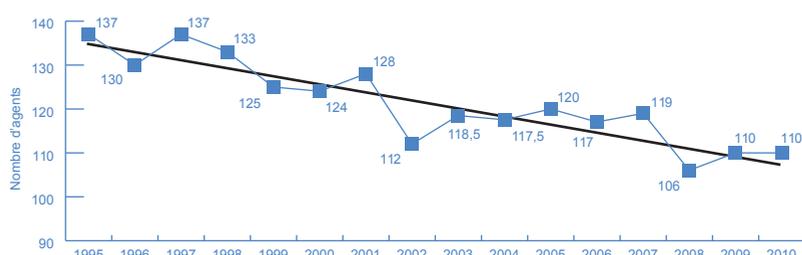


6.1 LES MOYENS HUMAINS

Au 31 décembre 2010, la Miilos compte 110 agents (auxquels s'ajoutent deux vacataires) issus de trois ministères : ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (Meddtl), ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (Meie) et ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat (MBCFPRE) à raison de :

- 93 agents pour le Meddtl (84,5 % des effectifs) dont 2 postes de vacataires,
- 14 agents pour le Meie (12,7 %), dont 1 agent du Crédit Foncier financièrement porté par le Meie,
- 3 agents pour le MBCFPRE (2,7 %).

Evolution des effectifs de la Miilos depuis 1995



La baisse des effectifs observée en 2008 (- 13 agents) résultait d'un phénomène conjoncturel de retard dans le processus de recrutement. En 2010, le recrutement de 19 agents pour 19 départs stabilise le nombre d'ETP vacants à 10 ; ces vacances concernant essentiellement des postes de catégorie A et C à pourvoir au siège. Toutefois, la Mission accuse un fléchissement certain de ses effectifs depuis dix ans.

6.1.1 LES MOUVEMENTS

Départs

En 2010, 19 agents (7 inspecteurs-auditeurs et 12 agents exerçant des fonctions support) ont quitté la Miilos. La proportion de départs à la retraite s'élève par rapport à 2009 (42 % des cessations d'activité en 2010 contre 35 % en 2009).

L'âge moyen de départ à la retraite a été de 61,5 ans en 2010, identique à la moyenne nationale (61,5 ans).

La pyramide des âges de la Miilos indique que, dans les prochaines années, certaines délégations pourraient connaître une situation caractérisée par un turn over élevé en raison de départs à la retraite relativement importants eu égard aux effectifs. Dans cette perspective, afin de répondre au risque de perte de savoirs et de compétences, des ateliers permettant la rédaction de guides de bonnes pratiques ont été mis en place.



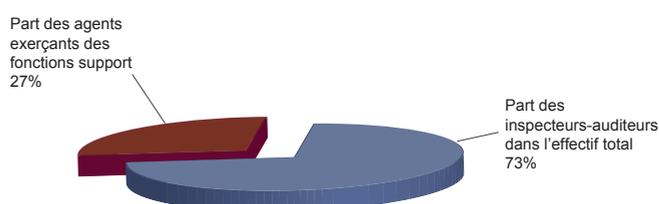
Arrivées

En 2010, 19 agents ont rejoint la Miilos et ont été affectés principalement sur des fonctions support. On compte 73% d'agents exerçant des fonctions de contrôle et 27% d'agents chargés des fonctions support. La difficulté du recrutement à la Miilos est surtout constatée au niveau du siège et procède d'une visibilité insuffisante. Parallèlement, le recrutement de 7 inspecteurs-auditeurs s'est déroulé de manière satisfaisante sans que soient constatées de longues vacances de postes.

6.1.2 PHOTOGRAPHIE DES EFFECTIFS

Répartition des effectifs

Siège	30
Délégation de Paris	18
Délégation de Lille	11
Délégation de Nancy	9
Délégation de Nantes	10
Délégation de Lyon	14
Délégation de Toulouse	9
Délégation de Marseille	9
Total	110



6.1.3 LES INSPECTEURS-AUDITEURS

Au cours de l'année 2010, dans le cadre de la définition d'emplois-type au sein de la Fonction publique, une réflexion a conduit à modifier l'appellation de « vérificateur » pour lui préférer celle « d'inspecteur-auditeur », plus représentative des fonctions exercées. Il a par ailleurs été décidé, compte tenu de la définition des fonctions exercées, de systématiser le recrutement d'agents de catégorie A+.

	Inspecteur-auditeur comptable et financier	Inspecteur-auditeur technique et administratif
Délégation de Paris	7	6
Délégation de Lille	4	5
Délégation de Nancy	4	3
Délégation de Nantes	4	4
Délégation de Lyon	7	4
Délégation de Toulouse	4	3
Délégation de Marseille	3	4
Total	33	29

53% des inspecteurs-auditeurs de la Miilos sont de spécialité comptable et financière, 47 % de spécialité technique et administrative.

6.2 LES RÉLATIONS SOCIALES

Par décision en date du 2 septembre 2010, la composition du comité technique paritaire placé au près du chef de la Miilos a été modifiée pour les représentants du personnel.

La CFDT dispose aujourd'hui de 3 membres titulaires et de 3 membres suppléants, tandis que FO dispose d'1 membre titulaire et d'1 membre suppléant.

6.3 LA FORMATION PROFESSIONNELLE

L'année 2010, a permis de pérenniser certaines actions amorcées en 2009 (comme la journée d'actualité juridique associant les représentants de la DHUP), mais également de finaliser la réalisation du guide du compagnonnage et du guide du tuteur.

En 2010, 566,5 jours de formation ont été recensés, en augmentation de 5,4% par rapport à 2009.



Thématiques des formations suivies

Domaines de formation	Nombre de jours de formation suivis
Comptable et financier	67
Connaissances générales/comportement	187,5
Juridique	145,5
Technique et administratif	86,5
Bureautique et informatique	15
Divers	65
Total	566,5

112 agents ont participé à une ou plusieurs actions de formation (100 % contre 81,8 % en 2009). Toute formation confondue, les agents de la Miiilos ont suivi en moyenne 5 jours de formation en 2010, à comparer au niveau moyen global pour la formation continue dans la Fonction publique (3,6 jours) et au ministère de l'Écologie (2 jours).

En 2010, 16 nouveaux agents ont pu bénéficier de 83,5 jours de formation, soit en moyenne 5,2 jours par agent.

6.4 LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT

6.4.1 LA PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET

En 2010, la dotation budgétaire de la Miiilos allouée par la loi de finances initiale, s'est élevée à 700 000 euros en autorisations de programme et en crédits de paiement. Ce budget est ramené à 530 000 euros après imputation de la réserve réglementaire de 5%, de la réserve du responsable de programme de la LOLF (Rprog) et d'une minoration.

En plus de ces crédits, qui figurent sur le programme 135 du Meddtl, « développement et amélioration de l'offre de logement » (DAOL), la Miiilos bénéficie de crédits alloués par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi sur le programme 305 « stratégie économique et fiscale », essentiellement pour le paiement des frais de mission de ses agents dans le cadre des contrôles sur place.



En euros	2008	2009	2010
Frais de déplacement	392 253	359 591	366 722
Matériel informatique	62 337	29 475	28 241
Abonnements et documentation	32 771	33 277	25 550
Formation et études	7 878	16 649	69 628

Les frais de déplacement s'élèvent à 366 722 euros et représentent environ 69%¹⁸ du budget de fonctionnement de la Miiilos. Le deuxième poste de dépenses est constitué par les actions de formation professionnelle, qui représentent près de 12 % du budget de fonctionnement.

6.4.2 LE FONCTIONNEMENT DES DÉLÉGATIONS DE LA MIILOS

Le Meddtl supporte les frais afférents à l'hébergement des agents des délégations de la Miiilos. Outre le financement des locaux, des crédits sont délégués aux Dreal pour financer les dépenses courantes à raison de 3 600 euros par agent (dépenses de fonctionnement normal des services, réparation de matériel, formations locales, affranchissement, téléphonie...).

6.5 INFORMATIQUE

Un important travail a également été réalisé pour le développement d'applications. En 2010, un site intranet dédié au « logement et la communauté européenne » a été mis en place pour informer et préparer les Entretiens de la Miiilos de la rentrée de septembre, qui ont porté sur le logement social en Europe, et une application « Requêteur » a été créée pour interroger les différentes bases de données de la Miiilos.

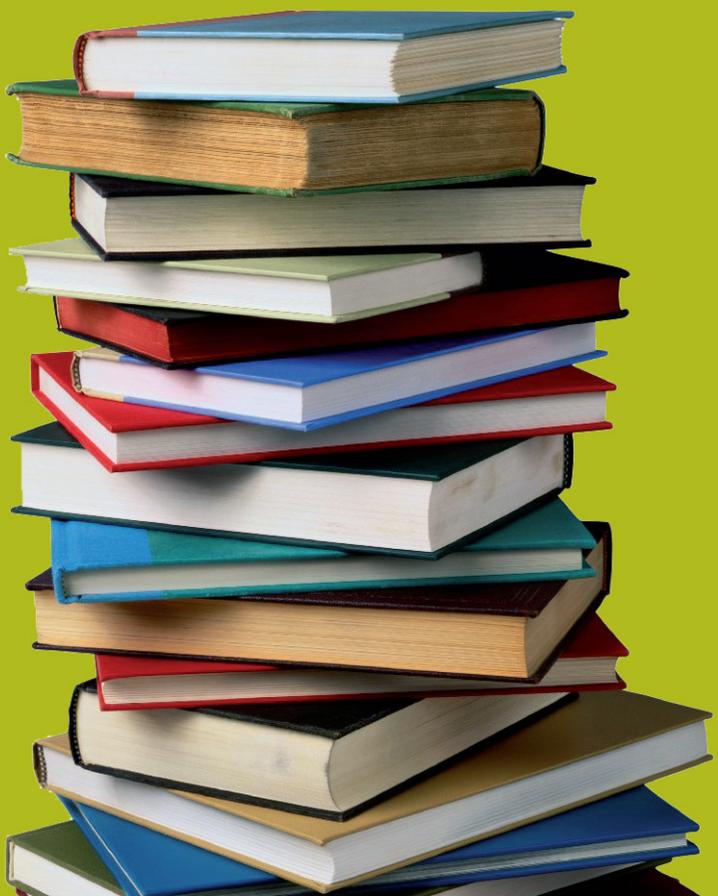
Dans le respect du principe de développement durable, ont été installées, au siège et à la délégation de Paris, six imprimantes réseau multifonctions (photocopieur-imprimante-scanner-fax) en remplacement des imprimantes personnelles.

Enfin, la Miiilos a lancé une version numérique des rapports de contrôle tant pour le processus de production interne des rapports que pour la diffusion à l'extérieur (administrations du secteur, organismes, préfets...).

¹⁸ calculé sur le budget défalqué de la réserve réglementaire, de la réserve du Rprog et de la minoration

7

ANNEXES



7.1 ORGANISMES AYANT FAIT L'OBJET D'UN RAPPORT DÉFINITIF EN 2010 (PAR RÉGION)

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Alsace	Nancy	2010-014	Société immobilière du Bas-Rhin	SEM	3 081
Alsace	Nancy	2010-042	SAEM de Brumath	SEM	142
Alsace	Nancy	2009-014	Perspectives habitat SAHLM	SAHLM	799
Alsace	Nancy	2008-119	Habitat des salariés d'Alsace	SAHLM	47
Alsace	Nancy	2008-120	Domial	GIE	
Alsace	Nancy	2009-091	OPH de la ville de Thann	OPH (ex.OPHLM)	573
Alsace	Nancy	2009-107	La Strasbourgeoise Habitat	SAHLM	1 289
Alsace	Nancy	2009-125	SCP d'HLM Colmar Habitat	SCP	1 891
Alsace	Nancy	2010-019	Immobilière 3 F Alsace	SAHLM	3 402
Alsace	Nancy	2010-026	SEM Nouvelles Cités de Lingolsheim	SEM	24
Alsace	Nancy	2009-115	SAEM locale Habitation Moderne	SEM	6 347
Alsace	Nancy	2010-020	OPH de la ville de Saint-Louis	OPH (ex.OPHLM)	1 002
Alsace	Nancy	2008-083	Habitat Familial d'Alsace	SAHLM	5 066
Alsace	Nancy	2008-152	Domial prestations	GIE	
Alsace	Nancy	2009-157	SEM pour la construction de logements dans le Haut-Rhin	SEM	951
Aquitaine	Toulouse	2009-032	Habitat Sud Atlantic	SAHLM	1 935
Aquitaine	Toulouse	2009-109	Société béarnaise d'économie mixte pour l'habitat	SEM	3 110
Aquitaine	Toulouse	2009-023	OPH de Bayonne	OPH (ex.OPHLM)	3 217
Aquitaine	Toulouse	2010-017	Ciliopée Habitat	SAHLM	1 015
Aquitaine	Toulouse	2010-032	Ciliopée Hermitage	Asso	
Aquitaine	Toulouse	2010-035	Société orthézienne d'économie mixte pour l'habitat	SEM	292
Aquitaine	Toulouse	2010-034	Ciliopée Jeunes	Asso	
Aquitaine	Toulouse	2010-008	Coligny	SAHLM	4 702
Aquitaine	Toulouse	2010-009	SEM de construction de Bruges	SEM	1 120
Aquitaine	Toulouse	2010-033	GIE Logement 47	GIE	
Auvergne	Lyon	2009-087	OPH de l'Allier	OPH (ex.OPDHLM)	3 271
Auvergne	Lyon	2009-016	OPH du Puy-de-Dôme et du Massif Central	OPH (ex.OPAC)	10 571

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Auvergne	Lyon	2009-135	SA HLM du Massif Central	SAHLM	1 294
Auvergne	Lyon	2009-053	OPH du Cantal	OPH (ex.OPDHLM)	2 830
Bourgogne	Lyon	2009-108	SA HLM de l'Arrondissement de Sens	SAHLM	3 786
Bourgogne	Lyon	2010-010	OPH de la Nièvre	OPH (ex.OPDHLM)	8 800
Bretagne	Nantes	2009-117	Service Immobilier Rural et Social	Asso	
Bretagne	Nantes	2009-099	UES Le Menhir	UES	110
Bretagne	Nantes	2009-149	OPH d'Ille-et-Vilaine (OPAC 35)	OPH (ex.OPAC)	14 510
Centre	Paris	2009-067	Filiale Immobilière Communes des Organismes Sociaux d'Indre et Loire	Divers	
Centre	Paris	2010-084	SAEM de Saint-Avertin	SEM	232
Centre	Paris	2009-033	SCP d'HLM COGECO	SCP	
Centre	Paris	2009-079	OPH du Loiret (LOGEMLOIRET)	OPH (ex.OPAC)	15 000
Centre	Paris	2009-031	Loir et Cher Logement	SAHLM	6 431
Centre	Paris	2009-094	SA HLM d'Eure et Loir	SAHLM	4 285
Centre	Paris	2009-047	OPH de Nogent-le-Rotrou	OPH (ex.OPHLM)	1 454
Centre	Paris	2009-065	OPH de la ville de Tours	OPH (ex.OPAC)	13 163
Centre	Paris	2010-038	La Roseraie	SAHLM	988
Champagne	Nancy	2009-056	OPH de la Haute-Marne Hamaris	OPH (ex.OPAC)	6 219
Champagne	Nancy	2009-054	Le Toit Champenois	SAHLM	4 878
Franche-Comté	Lyon	2009-124	OPH de Besançon	OPH (ex.OPHLM)	5 493
Franche-Comté	Lyon	2009-139	SAIEM de la ville de Besançon	SEM	2 091
Franche-Comté	Lyon	2009-153	Le Foyer Jurassien	SAHLM	2 032
Franche-Comté	Lyon	2009-146	OPH du Territoire-de-Belfort	OPH (ex.OPDHLM)	21 700
Ile-de-France	Paris	2009-154	SIEM de Saint-Maur-des-Fossés	SEM	514
Ile-de-France	Paris	2009-141	OPH de Montreuil	OPH (ex.OPHLM)	7 351
Ile-de-France	Paris	2008-156	La Vincennoise	SAHLM	253
Ile-de-France	Paris	2009-145	OPH de Saint-Ouen	OPH (ex.OPHLM)	4 938
Ile-de-France	Paris	2010-085	SAIEM interdépartementale de la région parisienne	SEM	5 090
Ile-de-France	Paris	2009-113	France Habitation	SAHLM	18 439
Ile-de-France	Paris	2009-123	SA CODELOG	SAHLM	317
Ile-de-France	Paris	2009-063	OPH de Cachan	OPH (ex.OPHLM)	1 272
Ile-de-France	Paris	2009-155	OPH de Pantin	OPH (ex.OPHLM)	4 298

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Ile-de-France	Paris	2009-017	OPH de Bondy	OPH (ex.OPHLM)	4 700
Ile-de-France	Paris	2009-110	OPH de Clamart	OPH (ex.OPAC)	3 707
Ile-de-France	Paris	2009-096	Les amis de l'atelier	Asso	
Ile-de-France	Paris	2009-097	Foyer relais jeunes Marne-la-vallée	Asso	
Ile-de-France	Paris	2008-133	OPH de l'Essonne, du Val-d'Oise et des Yvelines	OPH (ex.OPAC)	39 895
Ile-de-France	Paris	2008-105	Société Nationale Immobilière	SEM	57 684
Ile-de-France	Paris	2010-039	SAEM de la ville de Sèvres	SEM	511
Ile-de-France	Paris	2009-120	SAEM de construction et rénovation urbaine de la ville de Colombes	SEM	3 900
Ile-de-France	Paris	2010-041	Interprofessionnelle de la Région Parisienne	SAHLM	4 276
Ile-de-France	Paris	2009-081	OPH de Clichy-la-Garenne	OPH (ex.OPHLM)	3 775
Ile-de-France	Paris	2009-064	OPH de Puteaux	OPH (ex.OPHLM)	5 357
Ile-de-France	Paris	2009-112	L'Athégienne	SAHLM	1 803
Ile-de-France	Paris	2009-147	OSICA	SAHLM	45 837
Ile-de-France	Paris	2009-061	OPH de Coulommiers	OPH (ex.OPHLM)	1 809
Ile-de-France	Paris	2009-041	OPH de Montereau-Fault-Yonne	OPH (ex.OPHLM)	3 776
Ile-de-France	Paris	2009-093	OPH de Bagneaux-Poligny-Nemours (OPH Val du Loing Habitat)	OPH (ex.OPHLM)	2 028
Ile-de-France	Paris	2009-140	PACT ARIM 93	Asso	
Ile-de-France	Paris	2009-060	SA HLM Agglomération parisienne	SAHLM	385
Ile-de-France	Paris	2009-152	SA HLM Foyer Invalides et anciens combattants	SAHLM	3 514
Ile-de-France	Paris	2009-122	Logis Transports	SAHLM	3 998
Ile-de-France	Paris	2009-036	Logial OPH	OPH (ex.OPAC)	5 662
Ile-de-France	Paris	2010-071	SCP d'HLM L'Habitation Transports	SCP	
Ile-de-France	Paris	2010-057	Toit et Joie	SAHLM	10 792
Ile-de-France	Paris	2009-030	Logement Francilien	SAHLM	34 497
Ile-de-France	Paris	2009-029	Logement Français (ex.SA HLM Paris et ses environs)	SAHLM	1 778
Ile-de-France	Paris	2008-160	OPH de Colombes	OPH (ex.OPHLM)	5 218
Ile-de-France	Paris	2010-037	Les Maisons Saines Air et Lumière	SAHLM	889
Ile-de-France	Paris	2009-150	Domaxis (ex Trois Vallées, ex APEC Habitat)	SAHLM	24 419

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Ile-de-France	Paris	2009-151	Pax Progrès Pallas	SAHLM	966
Ile-de-France	Paris	2010-055	OPH Marne et Chantereine Habitat	OPH (ex.OPAC)	2 327
Ile-de-France	Paris	2009-121	OPH de Versailles	OPH (ex.OPAC)	4 095
Languedoc	Marseille	2009-090	SAIEM de Mende Fontanilles	SEM	578
Languedoc	Marseille	2009-088	Lozère Habitations	SAHLM	1 719
Languedoc	Toulouse	2010-005	OPH des Pyrénées-Orientales	OPH (ex.OPAC)	6 553
Languedoc	Marseille	2009-058	OPH du Gard	OPH (ex.OPDHLM)	13 309
Limousin	Toulouse	2009-105	OPH de Limoges	OPH (ex.OPHLM)	12 800
Limousin	Toulouse	2009-103	OPH de la Corrèze	OPH (ex.OPDHLM)	2 421
Limousin	Toulouse	2009-104	OPH de Tulle	OPH (ex.OPHLM)	1 109
Pays de la Loire	Nantes	2009-137	Logi-Ouest	SAHLM	4 323
Pays de la Loire	Nantes	2010-025	SAIEM de construction et gestion de logements de la ville d'Angers	SEM	4 258
Pays de la Loire	Nantes	2009-148	OPH de Saumur	OPH (ex.OPHLM)	2 989
Pays de la Loire	Nantes	2009-138	Atlantique Habitations	SAHLM	7 500
Pays de la Loire	Nantes	2009-100	OPH de Nantes	OPH (ex.OPHLM)	23 223
Lorraine	Nancy	2009-025	OPH "Meurthe et Moselle Habitat"	OPH (ex.OPAC)	12 141
Lorraine	Nancy	2009-043	SA HLM de Verdun-Thierville-Belleville	SAHLM	3 411
Lorraine	Nancy	2009-106	SA d'HLM ICF-Nord Est	SAHLM	19 838
Lorraine	Nancy	2008-187	SCP La Maison Familiale Lorraine	SCP	
Lorraine	Nancy	2008-170	OPH des Vosges	OPH (ex.OPAC)	16 750
Lorraine	Nancy	2009-156	NEOLIA Lorraine	SAHLM	5 016
Lorraine	Nancy	2009-024	Société Lorraine d'Habitat	SAHLM	2 195
Midi-Pyrénées	Toulouse	2010-001	SCP Les maisons claires	SCP	370
Midi-Pyrénées	Toulouse	2009-075	SA Patrimoine Languedocienne	SAHLM	7 608
Midi-Pyrénées	Toulouse	2009-062	La Cité Jardins	SAHLM	3 616
Midi-Pyrénées	Toulouse	2010-048	PACT de la Haute-Garonne	Asso	104
Midi-Pyrénées	Toulouse	2009-072	OPH de la Haute-Garonne	OPH (ex.OPDHLM)	3 219
Midi-Pyrénées	Toulouse	2009-073	Colomiers Habitat	SAHLM	4 672
Midi-Pyrénées	Toulouse	2009-071	Toulouse Habitat	OPH (ex.OPAC)	13 977
Midi-Pyrénées	Toulouse	2010-007	OPH de Rodez	OPH (ex.OPHLM)	1 891
Midi-Pyrénées	Toulouse	2009-066	Nouveau Logis Méridional	SAHLM	5 367
Midi-Pyrénées	Toulouse	2009-074	Les Chalets	SAHLM	6 227

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Midi-Pyrénées	Toulouse	2009-076	SA Promologis	SAHLM	15 184
Nord-Pas de Calais	Lille	2009-098	UNEO Habitat	GIE	
Nord-Pas de Calais	Lille	2009-133	Le Logement du Travailleur	SAHLM	7 453
Nord-Pas de Calais	Lille	2009-040	OPH de Fourmies	OPH (ex.OPHLM)	1 165
Nord-Pas de Calais	Lille	2009-134	SCP d'HLM Escaut Habitat (ex La Maison familiale du Nord)	SCP	
Nord-Pas de Calais	Lille	2010-004	NOREVIE	SAHLM	8 105
Nord-Pas de Calais	Lille	2009-116	Immobilière Nord Artois	SAHLM	4 108
Nord-Pas de Calais	Lille	2009-132	PACT du Douaisis	Asso	
Nord-Pas de Calais	Lille	2009-048	Copronord Habitat	SCP	
Nord-Pas de Calais	Lille	2009-095	OPH du Pas-de-Calais	OPH (ex.OPAC)	34 580
Nord-Pas de Calais	Lille	2009-080	SIA Société Immobilière de l'Artois	SAHLM	26 500
Nord-Pas de Calais	Lille	2009-049	Habitat 62/59	SAHLM	13 494
Basse-Normandie	Nantes	2009-070	SA HLM du Cotentin	SAHLM	4 476
Basse-Normandie	Nantes	2009-069	Les Cités Cherbourgeoises	SAHLM	3 507
Basse-Normandie	Nantes	2010-050	EDIFIDES	Divers	
Basse-Normandie	Nantes	2009-136	SCI France Manche	SACICAP (ex. SACI)	
Basse-Normandie	Nantes	2009-068	OPH de Cherbourg	OPH (ex.OPHLM)	5 781
Haute-Normandie	Lille	2009-042	OPH de Rouen	OPH (ex.OPAC)	10 340
Haute-Normandie	Lille	2009-055	Le Foyer Stéphanois	SAHLM	3 917
Picardie	Lille	2009-077	SA HLM du Département de l'Oise	SAHLM	6 609
Poitou-Charentes	Nantes	2010-021	OPH de l'Angoumois	OPH (ex.OPAC)	3 374
Poitou-Charentes	Nantes	2009-101	OPH de la Charente-Maritime	OPH (ex.OPDHLM)	3 526
Poitou-Charentes	Nantes	2010-023	SAIEM de la ville de Poitiers	SEM	3 563

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Poitou-Charentes	Nantes	2009-102	OPH de la Charente	OPH (ex.OPDHLM)	7 193
Poitou-Charentes	Nantes	2009-059	SA Melloise d'HLM	SAHLM	1 026
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	2009-129	Habitat 06	SEM	225
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	2009-127	Sud Habitat	SAHLM	2 389
Rhône-Alpes	Lyon	2010-036	OPH de Vienne	OPH (ex.OPAC)	5 848
Rhône-Alpes	Lyon	2009-051	OPH de Firminy	OPH (ex.OPHLM)	3 541
Rhône-Alpes	Lyon	2009-085	OPH de Bourg-en-Bresse	OPH (ex.OPHLM)	4 540
Rhône-Alpes	Lyon	2009-050	OPH d'Albertville	OPH (ex.OPAC)	2 415
Rhône-Alpes	Lyon	2010-027	SA HLM de la Région Lyonnaise - Gabriel Rosset	SAHLM	1 306
Rhône-Alpes	Lyon	2010-006	Société villeurbanaise d'urbanisme	SEM	1 400
Rhône-Alpes	Lyon	2009-092	SA HLM de l'Ain pour le Développement de la Construction (Logidia)	SAHLM	1 749
Rhône-Alpes	Lyon	2009-084	OPH de Villeurbanne	OPH (ex.OPAC)	6 183
Rhône-Alpes	Lyon	2010-013	Association PACT IMMO	Asso	
Rhône-Alpes	Lyon	2009-126	Association ARALIS	Asso	
Rhône-Alpes	Lyon	2009-114	Immobilière Rhône Alpes	SAHLM	4 071
Rhône-Alpes	Lyon	2009-083	OPH de Saint-Priest	OPH (ex.OPHLM)	4 283
Dom-Tom	Lyon	2009-118	SA HLM de la Réunion	SAHLM	15 401

7.2 LEXIQUE

ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
APL	Aide Personnalisée au Logement
BBC	Bâtiment basse consommation
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
CGEDD	Conseil Général des de l'environnement et du développement durable
CHRS	Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
CIL	Comité Interprofessionnel du Logement
CLF	Commission Locale de Formation
CMP	Code des Marchés Publics
CMS	Constant Maturity Swap (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
CUS	Convention d'Utilité Sociale
DAOL	Développement et Amélioration de l'Offre de Logement
DHUP	Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
DGALN	Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
DGFIP	Direction Générale des Finances Publiques
DGT	Direction Générale du Trésor
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
GUP	Gestion Urbaine de Proximité
HALDE	Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité

HLM	Habitation à Loyer Modéré
IFRS	International Financial Reporting Standards (Normes Internationales d'Information Financière)
IGAS	Inspection Générale Affaires Sociales
IGH	Immeuble de Grande Hauteur
LOLF	Loi Organique relative aux Lois des Finances
MBCPPF	Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique
MEEDDM	Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer
MINEFI	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
MOP	Maîtrise d'Ouvrage Publique (loi du 12 juillet 1983 dite « loi MOP »)
MOUS	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
NBI	Nouvelle Bonification Indiciaire
OPH	Office Public de l'Habitat
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'Etat
PCG	Plan Comptable Général
PCS	Plan de Cohésion Sociale
PDALPD	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
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 Coopérative d'Intérêt Collectif
SCLA	Société Coopérative de Location Attribution
SCP	Société Coopérative de Production
SEM	Société d'Économie Mixte
SIEM	Société Immobilière d'Économie Mixte
SLS	Supplément Loyer Solidarité
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbain (loi du 13 décembre 2000)
UES	Union Économique et Sociale
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

Mission
Interministérielle
d'Inspection du
Logement Social

Milos

Milos

Grande Arche 92055 La Défense cedex

téléphone : 01 40 81 21 07

télécopie : 01 40 81 21 78

mél : milos@developpement-durable.gouv.fr - <http://www.logement.gouv.fr>

CHARGÉS DE MISSION D'INSPECTION

LILLE

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

Philippe Boilot : 03 28 04 56 56

LYON

Auvergne, Bourgogne, Franche-Comté, Rhône-Alpes

Jean-Claude Roffet : 04 78 63 39 73

MARSEILLE

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

Jean-François Tourel : 04 95 04 59 80

NANCY

Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine

Nilda Robinot : 03 83 17 02 80

NANTES

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

Philippe Suire : 02 53 46 57 85

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