

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

Milos

Rapport public

2004



Conformément à l'article 8 du décret n°93-236 du 22 février 1993 portant création de la Mission Interministérielle d'Inspection du Logement Social, le comité directeur de la Miilos a approuvé le présent rapport le 7 juillet 2005.

RAPPORT D'ACTIVITÉ ANNÉE 2004

SOMMAIRE

PRÉAMBULE	3
1 ACTIVITÉ DE CONTRÔLE EN 2004.....	5
1.1 LES CONTRÔLES EFFECTUÉS PAR LA MIILOS EN 2004.....	5
1.2 LA RÉPARTITION DES CONTRÔLES	6
1.3 L'ÉVOLUTION DES MÉTHODES DE CONTRÔLE	8
1.4 LES SUITES	8
2 MOYENS MIS EN ŒUVRE EN 2004	9
2.1 LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT 2004.....	9
2.2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	9
3 APPRÉCIATION GLOBALE DES ORGANISMES CONTRÔLÉS	11
3.1 DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF SOCIAL	11
3.2 POINTS FORTS	12
3.3 POINTS FAIBLES	12
3.4 ANOMALIES RELEVÉES.....	13
4 TENUE DE LA COMPTABILITÉ ET SITUATION FINANCIÈRE	17
4.1 UNE TENUE DE LA COMPTABILITÉ EN AMÉLIORATION PAR RAPPORT AUX CONSTATS ANTERIEURS	17
4.2 ANOMALIES OU IRRÉGULARITÉS LES PLUS GRAVES	18
4.3 SITUATION FINANCIÈRE DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL	22
4.4 CONCLUSION.....	22
5 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS TIRÉS DU CONTRÔLE	23
5.1 PLANS DE REDRESSEMENT	23
5.2 PLANS STRATÉGIQUES DE PATRIMOINE	26
5.3 LES LOYERS	30
5.4 SERVICE RENDU AUX LOCATAIRES	34
5.5 VENTE DE PATRIMOINE	37
5.6 LES GRANDS PROJETS DE VILLE ET LES OPÉRATIONS DE RÉNOVATION URBAINE.....	39
6 RESPECT DE QUELQUES ASPECTS PARTICULIERS DE LA RÉGLEMENTATION.....	41
6.1 LES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX.....	41
6.2 LES AVANTAGES LIÉS À LA FONCTION DE DIRIGEANT	45
6.3 LES MARCHÉS PASSÉS PAR LES ORGANISMES GÉRANT DES LOGEMENTS SOCIAUX.....	47
7 LES OPÉRATEURS DE LOGEMENTS SOCIAUX DANS LES DOM	49
7.1 DES EXIGENCES LOCALES FORTES EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL.....	49
7.2 LA SITUATION DES OPÉRATEURS DE LOGEMENT SOCIAL	50
7.3 LA DIFFICILE RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE	52
7.4 CONCLUSION.....	53
8 ANNEXES	54
8.1 ORGANISMES AYANT FAIT L'OBJET D'UN RAPPORT DÉFINITIF EN 2004 (PAR RÉGION)	54
8.2 QUELQUES RATIOS DE RÉFÉRENCE UTILISÉS DANS LES CONTRÔLES MIILOS	58
8.3 AVANTAGES LIÉS À LA FONCTION DE DIRIGEANT	59
8.4 LEXIQUE	62

PRÉAMBULE

Après une période de fort renouvellement (2/3 en 4 ans) et d'intensification des actions de formation, les équipes de la Miilos ont été pleinement opérationnelles en 2004 et ont produit 186 rapports définitifs, soit 30% de plus qu'en 2003.

Le respect de la réglementation

La Miilos se doit en priorité de veiller à la bonne application de la réglementation. Le présent rapport reflète la part importante de son activité consacrée à relever les anomalies et à proposer les suites à donner. Il est apparu opportun de rappeler les règles en vigueur dans deux domaines particuliers

- les attributions de logement : elles constituent un sujet très sensible et donnent lieu à un examen particulièrement rigoureux. Le non-respect des plafonds de ressources fait figure d'exception, les quelques cas relevés ayant d'ailleurs souvent fait l'objet d'amendes pécuniaires ; en revanche, la Mission a relevé une vingtaine de cas d'organismes appliquant de manière insuffisamment rigoureuse la règle d'un passage en commission préalablement à la signature du bail.
- le respect des règles de concurrence : l'évolution du cadre applicable et de la jurisprudence européenne met en cause le fonctionnement de certaines modalités de coopération entre organismes. La Miilos a été associée aux réflexions visant à donner une meilleure sécurité juridique à des groupements qui permettent d'améliorer l'efficacité économique des organismes.

Les analyses thématiques

Le nombre de rapports produits et le caractère approfondi des investigations permettent également de disposer d'un outil d'observation sur les pratiques et les problématiques du secteur :

- la bonne santé financière de la plupart des organismes déjà constatée est confirmée en 2004, même si, pour la minorité d'organismes relevant des procédures d'aide CGLLS, la pérennité des plans de redressement apparaît un objectif difficile à atteindre ;
- les plans stratégiques de patrimoine : la démarche se diffuse mais il est regrettable de constater, qu'en 2003-2004, certains organismes concernés au premier chef n'avaient pas encore de PSP : organismes engagés dans des opérations de renouvellement urbain, dans des plans CGLLS ou ayant une politique de vente ;
- le service rendu au locataire : ce thème, comme celui des loyers, est au centre des réflexions sur le conventionnement global. Le travail sur les grilles de loyers est encore peu répandu, de même que les outils de mesure de la satisfaction des locataires. La Mission a, en revanche, constaté un assez large respect des recommandations gouvernementales en matière de hausses de loyer.

Enfin, la Miilos a engagé en 2004 un travail d'évolution de ses méthodes de contrôle s'inscrivant dans le processus général d'évolution des missions d'inspection, pour mieux intégrer la dimension de l'évaluation. Cet effort se concrétisera en 2005 dans le cadre de contrôles thématiques engagés sur l'offre nouvelle de construction.

La chef de la Mission

Sabine Baietto-Beysson

La chef adjointe de la Mission

Jacqueline Boutin

1 ACTIVITÉ DE CONTRÔLE EN 2004

1.1 LES CONTRÔLES EFFECTUÉS PAR LA MIilos EN 2004

Au cours de l'année 2004, la Mission d'inspection a ouvert 183 contrôles. Pendant la même période, elle a établi 185 rapports provisoires adressés aux présidents des organismes pour engager la phase contradictoire et a mis au point et diffusé, après analyse des réponses reçues, 186 rapports définitifs concernant 182 organismes. La différence provient du contrôle de la « SONACOTRA » qui a fait l'objet de 5 rapports séparés, respectivement consacrés aux directions régionales Est, Sud-est, Sud-ouest, Île-de-France et Rhône-Alpes. Le siège de la « SONACOTRA » avait déjà fait l'objet d'un rapport en 2003.

Les principaux constats effectués sont mentionnés dans des fiches récapitulatives qui comportent les points forts, les points faibles, les anomalies ou irrégularités relevés ainsi que, depuis le début de l'année 2003, la conclusion.

Sur ces 186 rapports définitifs :

- 33,3% concernent des offices publics d'HLM (OPAC : 8,6%, OPD : 6,4%, OPM : 18,3%),
- 28% des sociétés anonymes d'HLM (SA d'HLM),
- 21% des sociétés d'économie mixte (SEM),
- 10,7% des sociétés coopératives d'HLM,
- 7% d'autres organismes.

Le nombre de logements correspondants est de 855 000 (hors foyers), soit près de 20 % du total du parc locatif HLM et des SEM. Les contrôles de la « SONACOTRA » (72 600 lits) ne sont comptabilisés dans ces chiffres qu'à hauteur de 1 800 logements correspondant au seul parc de logements familiaux de cette SEM.

53 des 186 rapports définitifs produits par la Miilos l'ont été conjointement avec les auditeurs du Trésor public. Le protocole Trésor public/Miilos a été actualisé en février 2004 : il vise à coordonner la programmation des contrôles -conjoints ou non- et définit les modalités de réalisation de contrôles conjoints. Ces contrôles portent, pour la plupart, sur des organismes à comptabilité publique, offices ou OPAC (39), mais également sur des OPAC à comptabilité commerciale (3), des sociétés anonymes ou coopératives (4) ou d'autres types de structures (7).

Le nombre d'ouvertures en 2004 correspond, à quatre unités près, à la prévision de 190 effectuée en début d'année.

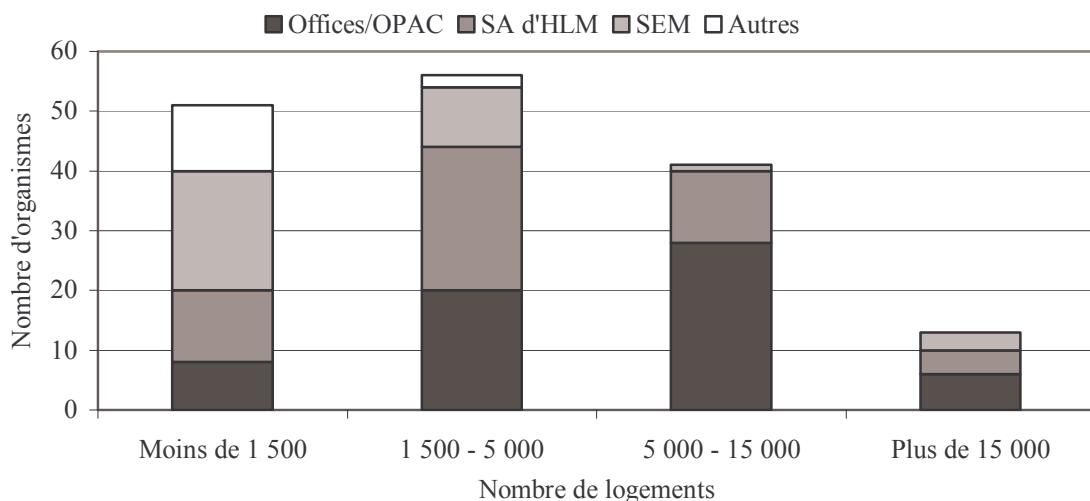
De 2003 à 2004, le nombre de rapports provisoires a progressé de 25% et celui des rapports définitifs de 30%.

En termes de délais de production, la durée calendaire des contrôles est restée stable avec une médiane de 9,1 mois entre l'ouverture de contrôle et la diffusion du rapport définitif.

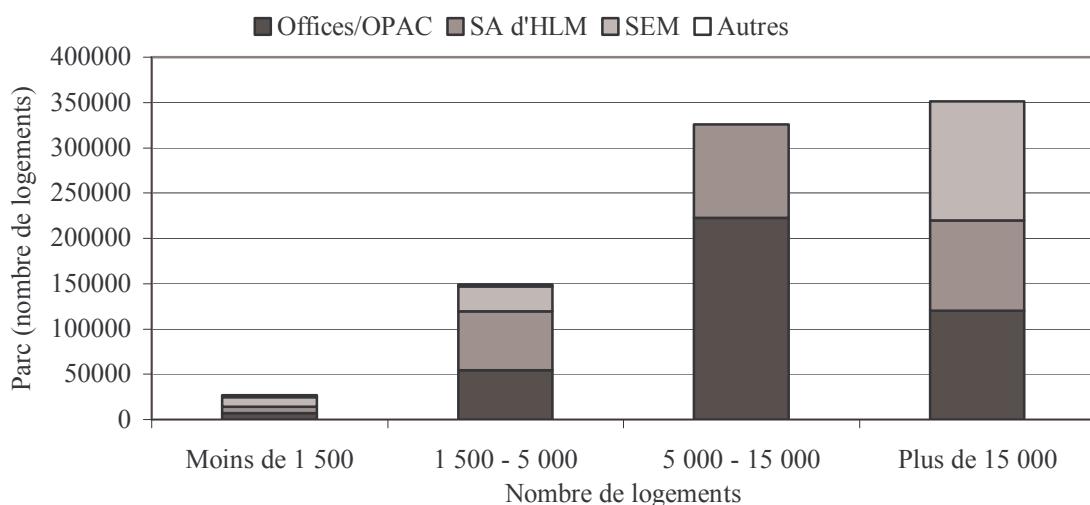
En 2005, il est prévu d'ouvrir environ 190 contrôles dont une quarantaine sur le thème de l'offre nouvelle de construction.

1.2 LA RÉPARTITION DES CONTRÔLES

1.2.1 Nombre d'organismes contrôlés en 2004 par taille d'organisme



Parc des logements gérés par les organismes contrôlés en 2004 par taille d'organisme

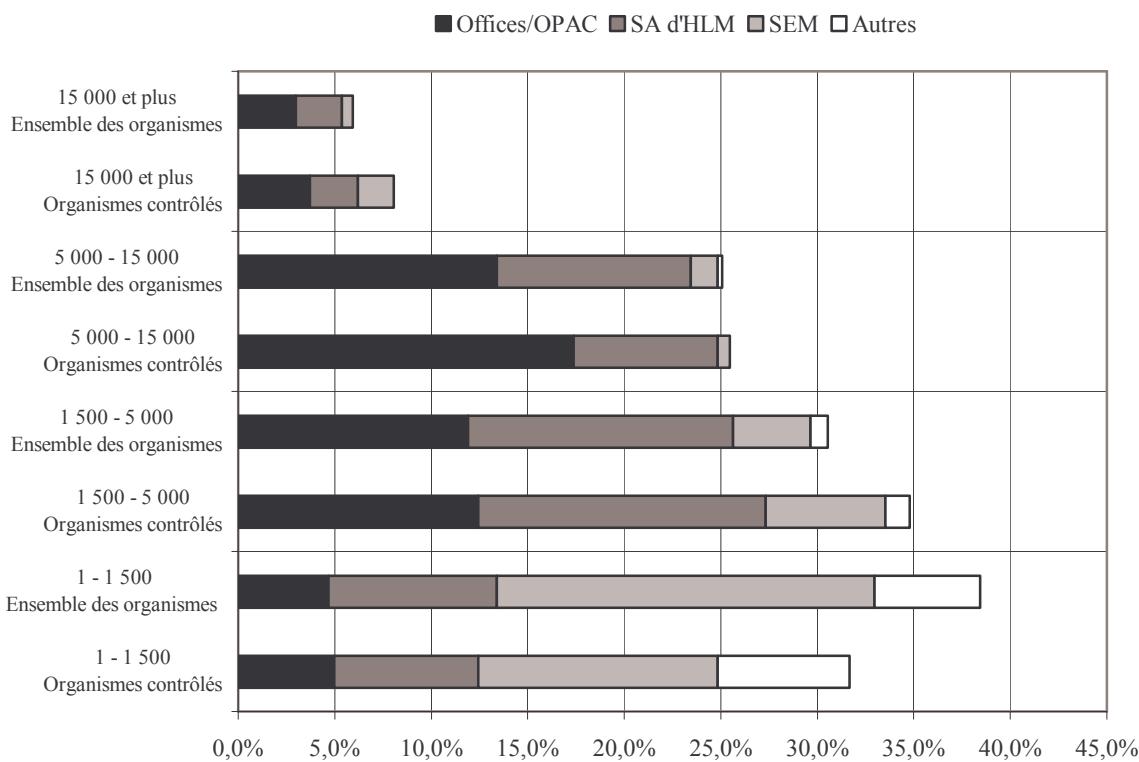


Sur les 182 organismes contrôlés, 161 sont gestionnaires d'un parc de logements locatifs sociaux. Ces organismes sont répartis selon leur taille et l'importance de leur parc comme indiqué dans les deux graphes ci-dessus.

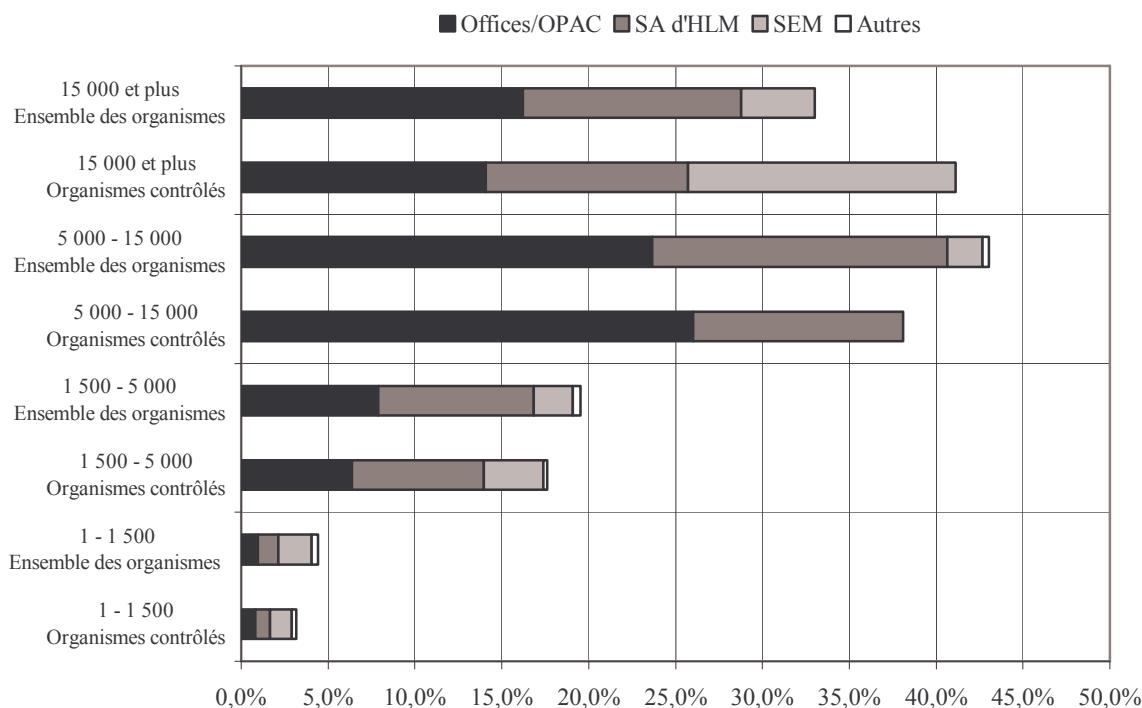
1.2.2 Répartition des organismes contrôlés

Le tableau, ci-après, présente la répartition des organismes contrôlés selon les types et la taille des organismes, exprimée en pourcentage du nombre total des organismes gestionnaires d'un parc locatif social contrôlé en 2004.

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



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



1.3 L'ÉVOLUTION DES MÉTHODES DE CONTRÔLE

Suite au diagnostic confié au cabinet « Ernst et Young » fin 2003, la Miilos a engagé une réflexion sur l'évolution de ses méthodes de contrôle faisant appel aux outils et méthodes de l'audit interne. Les objectifs poursuivis sont :

- laisser une part plus importante à l'évaluation
- améliorer la cohérence des rapports
- améliorer l'efficacité du travail des vérificateurs
- mieux exploiter les données recueillies dans chaque contrôle

Dans ce cadre, il a été décidé d'intégrer au programme de formation 2005 des actions de sensibilisation aux outils de l'audit interne, s'adressant à l'ensemble des vérificateurs.

1.4 LES SUITES

1.4.1 La commission des suites en 2004

La commission chargée d'examiner les suites à donner aux rapports de la Mission d'inspection s'est saisie, pour un examen détaillé, de 130 des 186 rapports définitifs produits en 2004, soit 70% de la production ; en 2003 ce pourcentage s'élevait à 58% et en 2002, à 44%.

Les suites préconisées par la commission se traduisent, pour l'essentiel, par des lettres d'instruction aux préfets leur demandant de procéder à la mise en œuvre d'actions correctives.

1.4.2 Les suites pénales aux rapports de la Miilos

Quatre rapports ont été portés à la connaissance du Procureur de la République en 2004. Deux rapports ont donné lieu à des jugements :

- Le président d'un office a déposé une plainte à l'encontre de la directrice pour abus de confiance, détournement de fonds publics, faux et usage de faux. Le tribunal a condamné la directrice à 8 mois de prison avec sursis, avec mise à l'épreuve de trois ans, et interdiction d'exercer une fonction publique pour une durée de trois ans.
- La directrice et son adjoint d'un OPAC ont été condamnés, en première instance, à trois mois de prison avec sursis et 2 000 euros d'amende, pour entrave à la mission du commissaire aux comptes.

2 MOYENS MIS EN ŒUVRE EN 2004

2.1 LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT 2004

Outre les frais de personnel estimés à 7 millions d'euros et les dépenses directement prises en charge par le ministère de l'Équipement (immobilier, mobilier, affranchissement, télécommunications, évalués à 0,7 millions d'euros), la Miilos dispose de crédits budgétaires de diverses origines : ligne budgétaire propre, dotations accordées par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie pour ses agents, dotations allouées aux délégations régionales par le ministère de l'Équipement.

2.2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La Miilos enregistre une baisse tendancielle de ses effectifs, qui a été particulièrement marquée en 2002, en raison de la mise en œuvre de la loi SRU. Cette loi a conduit à relever le niveau de compétence et de connaissance des vérificateurs. Onze d'entre eux n'ont pas été habilités et ont quitté la Miilos progressivement.

En 2004, les recrutements (7) se sont à peu près équilibrés avec les départs (8), après une année 2003 de mise à niveau partielle (21 arrivées pour 18 départs).

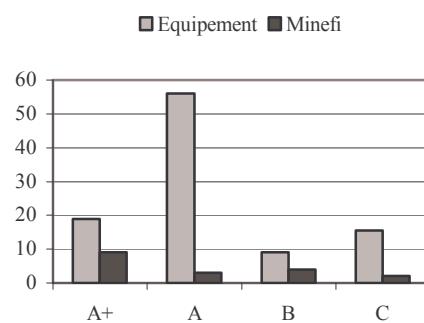
2.2.1 Les effectifs globaux

Les effectifs réels de la Miilos de 117,5 agents au 31 décembre 2004 se répartissent entre le ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer (Metattm) et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (Minefi) de la façon suivante :

- 99,5 agents pour le ministère de l'Équipement (85%),
- 18 agents pour le Minefi (15%).

La répartition par catégorie est la suivante :

Catégories	Nb d'agents	Equipement	Minefi
A+	28	19	9
A	59	56	3
B	13	9	4
C	17,5	15,5	2
Total	117,5	99,5	18
rappel 2003	118,5	102,5	16
rappel 2002	112	97	15



2.2.2 L'habilitation

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

Au cours de l'année 2004, la commission nationale d'habilitation s'est réunie à deux reprises le 6 mai et le 8 septembre. Sur 15 vérificateurs des ministères de l'Equipement et des Finances qui étaient habilités à titre temporaire pour une durée d'un an, 13 vérificateurs ont été habilités à titre permanent, 1 vérificatrice a été reconduite à titre temporaire pour une nouvelle durée d'un an et une vérificatrice a quitté la Miilos.

2.2.3 La formation professionnelle

L'année 2004 a été marquée par un fort développement de la formation couvrant à la fois les vérificateurs, les chargés de mission, les agents du siège et les secrétariats : le nombre total de jours de formation pour l'année 2004 a augmenté de 13,30 % par rapport à celui de l'année 2003.

La répartition des agents ayant bénéficié d'une formation est la suivante :

Année 2004 (hors journée d'études)

	Total	Agents formés	Taux
Femmes	53	45	84,91%
Hommes	64,5	48	74,42%
Total	118,5	93	79,15%

Année 2003

	Total	Agents formés	Taux
Femmes	54	38	70,37%
Hommes	64,5	45	69,77%
Total	118,5	83	70,04%

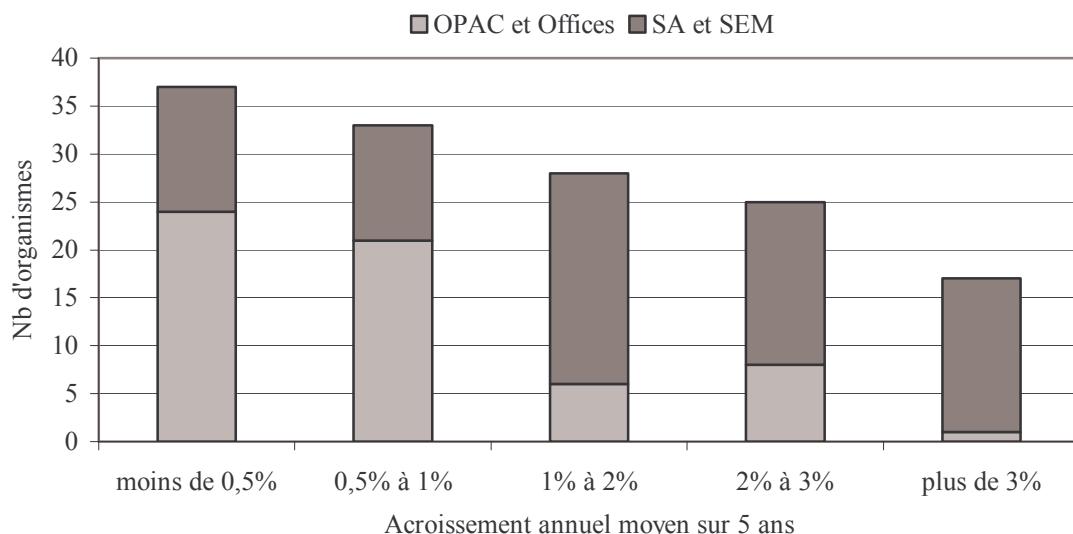
3 APPRÉCIATION GLOBALE DES ORGANISMES CONTRÔLÉS

Chaque rapport de la Miilos (sauf un parmi les 186 rapports définitifs recensés sur l'année 2004), comporte une fiche récapitulative composée notamment des points forts, des points faibles et des irrégularités ou anomalies constatées lors du contrôle. Les 186 rapports définitifs de l'année 2004 correspondent à 182 organismes contrôlés.

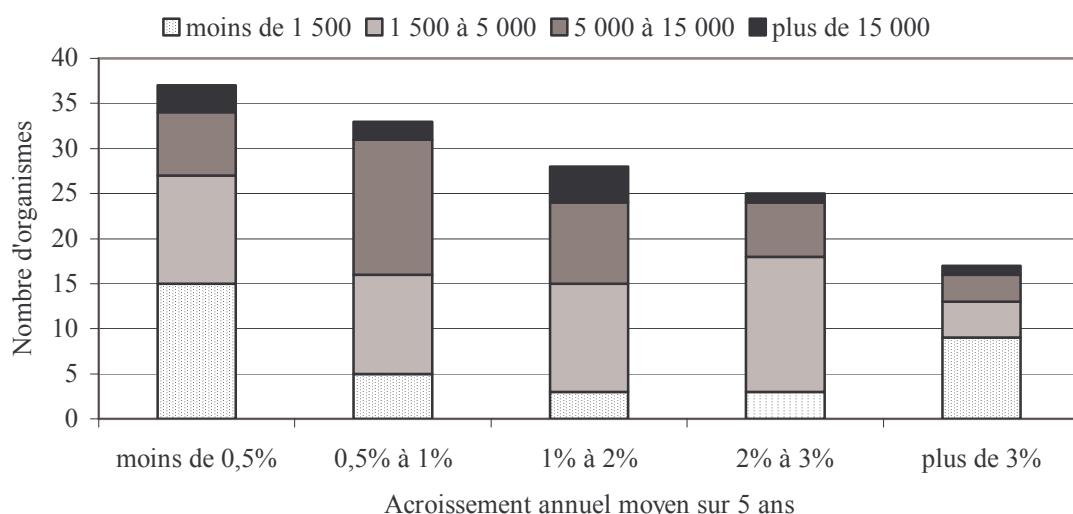
L'analyse qui suit retrace la description de l'échantillon à travers ces fiches qui sont d'un accès facile de par leur formulation. Il se peut toutefois, malgré le souci constant d'une bonne homogénéité des rapports, qu'elles ne reflètent pas dans le détail la totalité des jugements portés dans le corps des rapports, si bien que quelques différences peuvent apparaître entre les tableaux ci-après et les études thématiques des chapitres suivants.

3.1 DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF SOCIAL

3.1.1 Développement du parc selon le type des organismes



3.1.2 Développement du parc selon la taille des organismes (en nb de logements gérés)



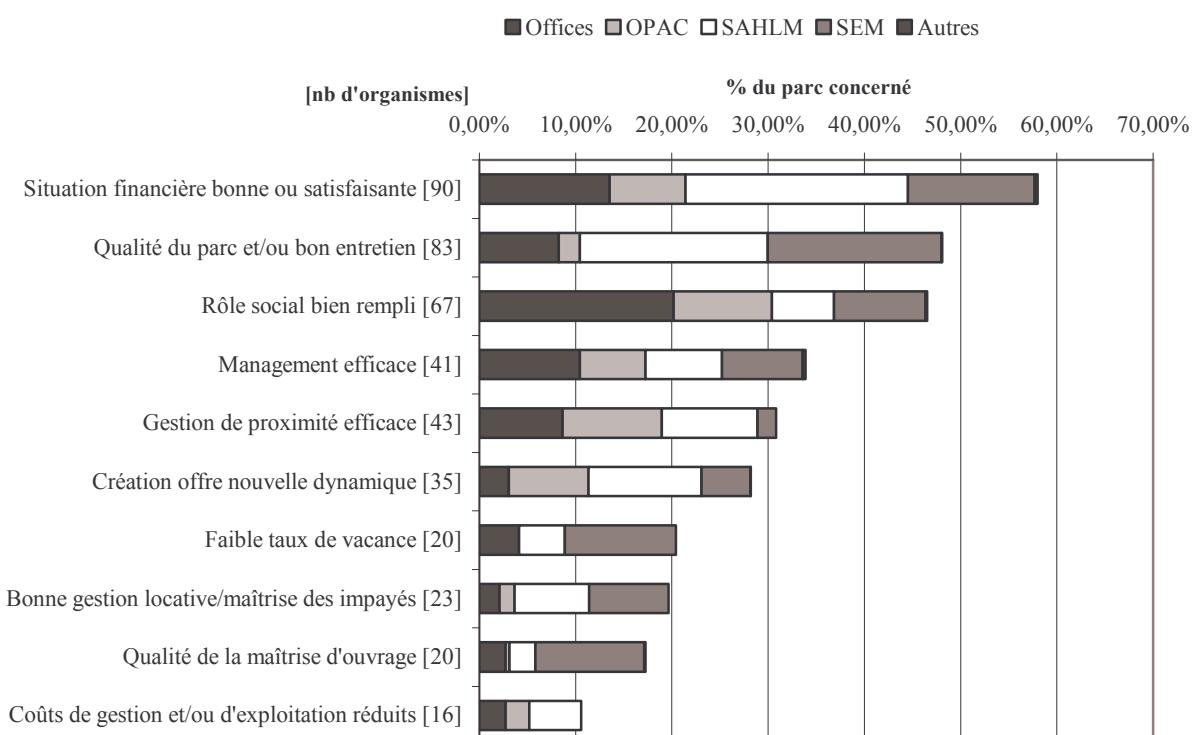
3.2 POINTS FORTS

Les fiches récapitulatives des rapports des contrôles 2004 recensent 538 points forts relatifs à 174 organismes.

L'absence de point fort signalé dans un domaine ou un autre ne signifie pas nécessairement que l'organisme présente des lacunes sous cet angle. Ne sont signalés que les points pour lesquels les performances de l'organisme apparaissent remarquables voire exemplaires.

Par ailleurs, un point indique, selon les cas, un haut niveau de performance dans le domaine concerné ou une tendance à l'amélioration de cette performance. Il en va ainsi lorsque, partant d'une situation initiale dégradée, le redressement résulte des efforts déployés par l'organisme.

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



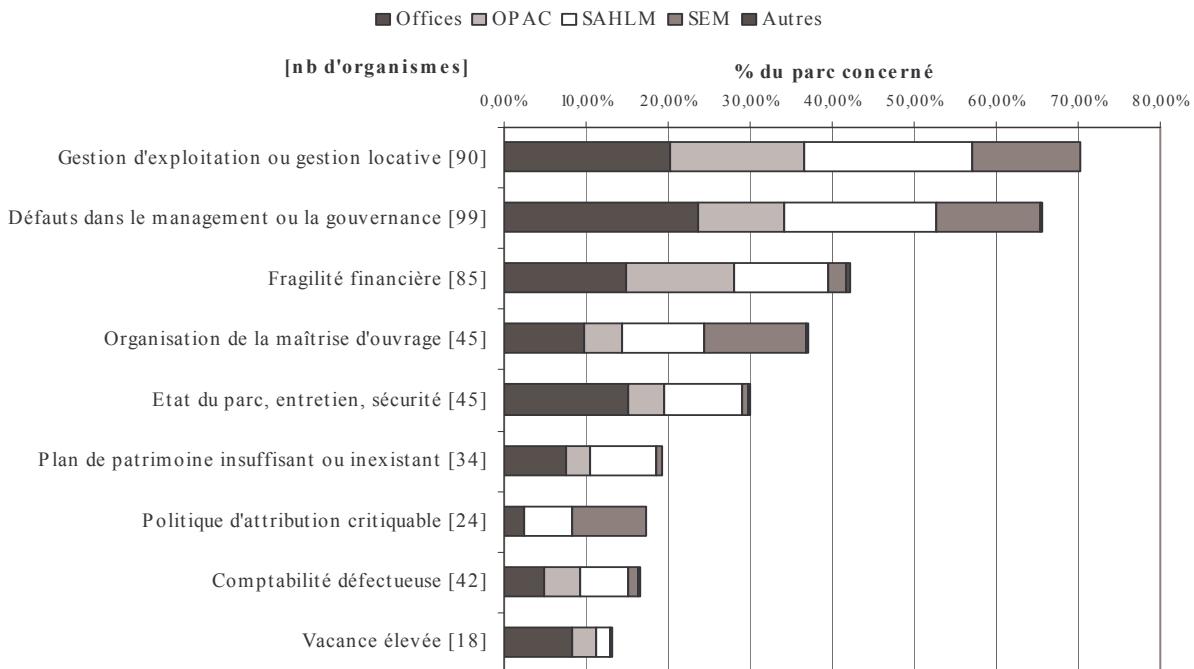
Il est peu significatif d'avancer des comparaisons par rapport à l'année précédente dans la mesure où, d'une part, l'échantillon est par nature différent et, d'autre part, le ciblage des diligences a pu être orienté différemment. On observe toutefois une continuité sur les points forts les plus souvent recensés.

3.3 POINTS FAIBLES

Les fiches récapitulatives des rapports de contrôle 2004 signalent 517 points faibles concernant 179 organismes.

Ces points faibles, sans constituer des irrégularités, traduisent des insuffisances nécessitant des mesures correctrices.

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



Paradoxalement, alors que les points forts relatifs au management ont progressé par rapport à 2003, les points faibles relatifs au management et à la gouvernance ont également progressé ; cette situation contrastée semble surtout manifester que les contrôles ont porté une attention plus soutenue que l'année précédente à cet aspect.

On peut également noter, toujours avec la même prudence, que les cas de comptabilité défectueuse sont passé de la quatrième à l'avant-dernière place mais le nombre d'organismes concernés reste à peu près le même.

La vacance élevée est passée de la septième à la dernière place et ne concerne que 18 organismes au lieu de 31 recensés en 2003.

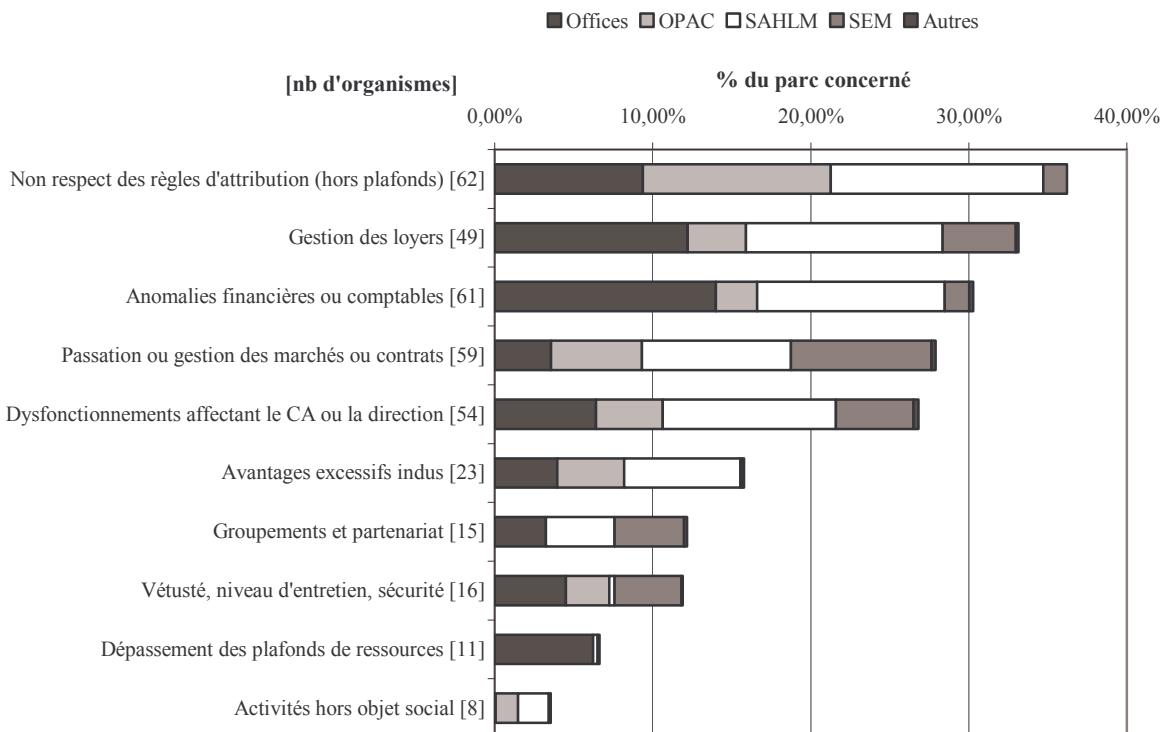
3.4 ANOMALIES RELEVÉES

Les fiches récapitulatives recensent 385 anomalies concernant 151 organismes soit plus de 80 % des organismes contrôlés en 2004 ; de une à douze anomalies ont été relevées selon les rapports. La notion d'anomalie (ou d'irrégularité) traduit très souvent des situations de non-respect des règles normatives d'importance diverse.

Ces anomalies ont été relevées en vue de rectifier certaines erreurs ou pratiques qui méritaient d'être amendées, sans pour autant mettre nécessairement en cause la qualité de la gestion de l'organisme contrôlé.

3.4.1 Typologie des anomalies

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



Certaines de ces anomalies, telles que le non-respect des règles d'attribution ou des normes comptables, font l'objet d'un développement dans les chapitres suivants, sous la forme de synthèses thématiques.

La présente analyse est d'ordre plus général et se borne à donner une image globale de ce que recouvrent les différents types d'anomalies.

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

Un examen détaillé figure au chapitre 6.1.

Ces anomalies se rapportent à tous les manquements constatés en matière d'attributions, de fonctionnement des commissions d'attribution des logements (CAL), de liste des pièces demandées aux candidats locataires ou d'enquêtes irrégulières, de gestion du numéro unique et enfin de rédaction et signature des baux de location.

3.4.3 Gestion des loyers

L'examen plus détaillé de ce sujet figure au chapitre 5.3.

27 dépassements des plafonds de loyers sont recensés, soit plus de la moitié des anomalies relatives à la gestion des loyers.

Dans neuf cas, le calcul des surfaces corrigées ou leur notification aux locataires est insatisfaisant.

3.4.4 Anomalies financières ou comptables

L'examen plus détaillé de ce sujet figure au chapitre 4.

Cette catégorie inclut la régularisation des charges, la sincérité, l'existence et la concordance des documents comptables et réglementaires et le non-respect des règles de mandatation ainsi que des règles de séparation comptable/ordonnateur dans les organismes disposant d'un comptable public.

3.4.5 Passation ou gestion des marchés ou contrats

Un examen plus détaillé figure au chapitre 6.3.

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

Sur les 77 anomalies relevées, 25 se rapportent à des problèmes de mise en concurrence, 5 sont relatives à la loi du 12 juillet 1983 dite « loi MOP » (dont 4 pour l'activité de maîtrise d'ouvrage confiée à des GIE, désormais autorisée), 5 relèvent du non-respect des seuils de mise en concurrence, 7 dénoncent la reconduction tacite de contrats ou de conventions.

Une part importante des anomalies relevées tient à une application insuffisante du nouveau Code des Marchés publics de janvier 2004 qui rend obligatoire la mise en concurrence des prestations de services à l'immobilier. Dans nombre de cas, les organismes avaient pris l'habitude de confier des missions de gré à gré, notamment à l'intérieur de sociétés ou d'offices liés par une même collectivité de rattachement ou faisant partie d'un même groupe.

3.4.6 Dysfonctionnement affectant le conseil d'administration (CA) ou la direction

Sur les 74 anomalies recensées, 13 sont relatives au directeur et se caractérisent par le cumul de fonctions irrégulier ou par l'existence d'une rémunération n'ayant pas fait l'objet d'une délibération du CA notamment. Un cas de malversation a fait l'objet d'une procédure pénale sur l'initiative du président d'un office à l'encontre de sa directrice.

La situation de deux présidents d'organisme a été signalée comme pouvant relever du conflit d'intérêts. Enfin, l'indépendance de la société est remise en cause dans cinq cas.

3.4.7 Avantages excessifs indus

Sont visés les avantages en nature, les indemnités indues, les salaires anormalement élevés et le remboursement de frais excessifs.

28 anomalies sont constatées sur ce point. Sept anomalies sont relatives à des prêts accordés sans respecter le motif d'ordre social et cinq concernent des indemnités ou des avantages en nature des administrateurs ou du président-directeur général en contradiction avec le principe de gratuité du mandat.

3.4.8 Groupements et partenariat

Parmi les 15 anomalies, 6 sont relatives à un GIE, dont 3 pour non-respect du caractère auxiliaire de son activité.

Les conventions absentes ou irrégulières apparaissent dans trois cas.

Un cas de manque d'indépendance du comptable vis-à-vis de l'ordonnateur a été relevé dans un OPHLM municipal (cumul de la fonction de directeur général et de régisseur des recettes).

3.4.9 Vétusté, niveau d'entretien, sécurité

Parmi les 18 anomalies observées, six se rapportent aux ascenseurs, cinq concernent des logements non conformes aux normes de décence et un cas a trait à une vente réalisée avec un entretien insuffisant.

Deux organismes sont affectés par une insuffisance de surveillance et de gardiennage en sus de difficultés observées sur les ascenseurs.

3.4.10 Activités hors objet social

Cette rubrique a trait à la gestion de logements non conformes, à des prestations de service ou une activité de mandat de maîtrise d'ouvrage hors du champs de compétence de l'organisme et à des acquisitions irrégulières.

3.4.11 Ventes irrégulières

Un examen plus détaillé de ce sujet figure au chapitre 5.5

Parmi les neuf anomalies, trois ont trait à l'absence ou à la non-validité de l'estimation du service des Domaines (principalement parce qu'elle est trop ancienne), et trois portent sur le non-respect des critères sociaux dans le cas de l'accession sociale à la propriété (non-respect des plafonds de ressources et vente à un investisseur privé).

4 TENUE DE LA COMPTABILITÉ ET SITUATION FINANCIÈRE

4.1 UNE TENUE DE LA COMPTABILITÉ EN AMÉLIORATION PAR RAPPORT AUX CONSTATS ANTERIEURS

La Miilos avait dressé un constat sévère, dans le rapport d'activité des années 2000 à 2003, sur la tenue des comptes des organismes contrôlés, en mettant en lumière les lacunes ou irrégularités des opérations comptables au regard des textes réglementaires applicables dans le secteur du logement social.

Pour la cinquième année consécutive où la Miilos se livre au même exercice, le jugement porté évolue très favorablement par rapport aux tendances antérieures.

Le tableau ci-après fait apparaître les résultats suivants :

Tenue de la comptabilité	2004 ¹	Sur 5 ans : 1999-2003
organisation correcte de la comptabilité	42%	35%
tenue de la comptabilité en voie d'amélioration	34%	37%
comptabilité comportant des anomalies importantes *	24%	28%

* par anomalies importantes, il faut entendre essentiellement le non-respect de principes comptables essentiels du Plan Comptable Général ou des instructions comptables spécifiques, non-respect illustré par les anomalies décrites au 3.4

Si l'on affine les résultats de 2004 en prenant en compte le nombre de logements gérés, on obtient le résultat ci-dessous :

Tenue de la comptabilité	moins de 1 500 lgts	1 500 à 5 000 lgts	5 000 à 15 000 lgts	plus de 15 000 lgts	moyenne
organisation correcte de la comptabilité	57%	31%	30%	46%	42%
tenue de la comptabilité en voie d'amélioration	27%	44%	4%	23%	34%
comptabilité comportant des anomalies importantes	18%	25%	30%	31%	24%
Nb organismes contrôlés en 2004	71	55	40	13	179¹

Sur le plan méthodologique, le principe de précaution conduit à souligner que la programmation des contrôles ne s'appuie évidemment pas sur une méthode statistique de sélection. De ce fait, l'amélioration constatée ne peut être extrapolée à l'ensemble des organismes HLM.

En examinant plus attentivement les organismes présentant une comptabilité comportant des anomalies importantes (24% de la programmation, soit 43 organismes sur 179) on relève, par catégorie juridique :

Catégorie juridique	Nb d'organismes contrôlés	Nb d'organismes comportant des anomalies importantes	2004	Sur 5 ans : 1999-2003
OPHLM	45	20	44%	49%
OPAC publics	3	1	33%	8%
OPAC commerciaux	12	3	25%	17%
organismes associatifs	13	3	23%	39%
SEM	53	10	22%	26%
SA d'HLM	33	4	12%	19%
sociétés coopératives	20	2	10%	27%
Total	179	43	24%	

¹ En 2004, l'appréciation porte sur 179 organismes contrôlés par la Miilos (en fait 186 contrôles ont eu lieu mais sept d'entre eux ne portaient pas sur l'aspect comptable et financier)

Les organismes présentant des anomalies comptables plus ou moins graves sont majoritairement des offices publics et des sociétés anonymes d'HLM de taille moyenne (*entre 1 500 et 1 000 logements*)

Organismes présentant des anomalies importantes	moins de 1 500 lgts	1 500 à 5 000 lgts	5 000 à 15 000 lgts	plus de 15 000 lgts	TOTAL
OPHLM	4	8	6	2	20
OPAC publics	0	1	0	0	1
OPAC commerciaux	0	0	2	1	3
organismes associatifs	3	0	0	0	3
SA d'HLM	1	4	4	1	10
SEM	3	1	0	0	4
sociétés coopératives	2	0	0	0	2
Total	13	14	12	4	43

La liste des organismes concernés par les anomalies décrites ci-après est présentée en annexe 8.3.

4.2 ANOMALIES OU IRRÉGULARITÉS LES PLUS GRAVES

Les trois irrégularités les plus graves constatées dans un nombre significatif d'organismes sont, par ordre d'importance numérique, l'insuffisance du contrôle interne (57 cas), le non-respect de principes comptables (34 cas) et la tenue déficiente des documents comptables à caractère obligatoire (25 cas).

D'autres anomalies, de moindre gravité, sont également relevées : certaines reflètent une organisation mal adaptée du service comptable, d'autres ont trait à l'insuffisance voire, cas plus grave, à l'absence de comptabilité de programme.

Par ailleurs, l'attention de la Miilos a été appelée sur la quasi-absence de comptabilité analytique chez les opérateurs de logement social. Ceux-ci n'ont certes pas d'obligation normative en la matière mais la variété de leurs opérations, tout particulièrement dans les SEM et l'existence de régies intervenant sur le bâti impliquent d'appréhender le coût humain et technique, son évolution à partir de clefs de répartition dûment identifiées.

4.2.1 Principales observations liées directement aux carences organisationnelles et au non-respect des principes comptables

• contrôle interne insuffisant 57 cas (sur 179)

L'organisation et le fonctionnement critiqués se traduisent par une insuffisante séparation des fonctions comptable et ordonnateur, ainsi que par une absence de formalisation des procédures d'enregistrement de la dépense et de traitement des impayés.

Le nombre d'organismes en cause (57) est plus élevé en 2004 qu'en 2002 et 2003 (42 organismes). Sont concernés 21 SA d'HLM, 21 OPHLM, 5 OPAC à comptabilité commerciale, 4 SEM, 2 SCP, 1 OPAC à comptabilité publique, 1 association, 1 PACT, 1 fondation.

La Miilos a relevé que le problème principal pour les 21 offices ainsi que pour un OPAC soit 1/3 au total porte, dans les services ordonnateurs, sur la faible traçabilité des opérations comptables, de l'engagement jusqu'au mandattement. Enfin, à l'instar du constat opéré les années précédentes, ces organismes souffrent à la fois de la polyvalence des agents et d'une faible qualification alors que les normes comptables exigent une grande rigueur. A contrario, les relations entre les services ordonnateurs et le comptable public connaissent une amélioration sensible à travers l'application de chartes définissant les tâches respectives et les complémentarités des deux acteurs. En 2003, le constat était plus nuancé puisque 15 organismes (10 OPHLM et 5 OPAC à comptabilité publique, soit 27% au total) connaissaient des difficultés en la matière.

Pour le reste des organismes contrôlés en 2004 et principalement pour les SA, la Miiros a observé que les dispositions de la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 ne sont pas toujours respectées. Cette loi fait obligation au président du conseil d'administration des sociétés anonymes de joindre au rapport annuel d'activité un rapport sur l'état des procédures de contrôle interne portant sur la gestion comptable et financière. Par ailleurs, en application des articles L. 225-37, L. 225-68 et L. 225-235 du Code de Commerce, le commissaire aux comptes doit formuler un avis sur le contenu de ce nouveau rapport.

- **image des comptes non fidèle** **34 cas (sur 179)**

Deux cas de figure ont été recensés :

Le premier est celui où les organismes ne respectent pas un ou plusieurs des principes fondamentaux du Plan Comptable général (annualité des exercices, principes de permanence des méthodes et de prudence, droits constatés...)

Le deuxième cas de figure vise des organismes qui ne respectent pas les directives des instructions comptables spécifiques au secteur du logement social lors de l'enregistrement des écritures. Cette carence conduit à altérer partiellement ou totalement l'image fidèle des comptes. Il en résulte que la situation financière, traduite par le bilan ainsi que le compte de résultat lui-même, n'est pas fiable.

- **insuffisance ou tenue lacunaire des documents comptables** **25 cas (sur 179)**

Il s'agit essentiellement de la tenue des annexes obligatoires qui sont soit incomplètes, en particulier l'annexe littéraire qui doit comporter des indications nécessaires sur les méthodes utilisées et leurs changements éventuels (calcul d'amortissements par exemple), soit absentes (état de l'actif, du passif).

Au plan quantitatif, le constat opéré est comparativement plus favorable qu'en 2003 (29 cas) et surtout qu'en 2002 où 45 cas avaient été relevés, soit près du double.

- **absence de manuel de procédures comptables** **23 cas (sur 179)**

L'article 410-2 du Plan Comptable Général fait obligation à toutes les entreprises tenant une comptabilité de tenir à jour une documentation décrivant les procédures et organisation comptables.

Cette obligation n'est pas respectée par 23 des organismes contrôlés. Il s'agit de 10 SA d'HLM, 4 OPHLM, 3 SEM, 3 SCP, 1 OPAC à comptabilité commerciale, 1 association et 1 Fondation.

- **des carences dans la tenue des fiches de situation financière et comptable (comptabilité de programme)**

Quel que soit leur cadre juridique, les 113 organismes HLM contrôlés (hors SEM et associations) ne se conforment pas systématiquement à l'obligation réglementaire d'établir et de tenir à jour des fiches de situation financière et comptable (FSFC). Cette disposition normative n'est pas modifiée à ce jour.

Quinze d'entre eux (8 OPHLM, 4 SA d'HLM et 3 OPAC) présentent des FSFC mal tenues ou incomplètes, souvent non cohérentes avec le bilan, voire pas tenues du tout. Cette proportion est quasi identique à celle relevée en 2003 (16 cas). La Miiros considère que les organismes concernés doivent accorder à la tenue et à la mise à jour régulière de ces fiches une plus grande attention. En effet, la mauvaise tenue ou la non-mise à jour de ces documents ne permet pas la tenue d'une comptabilité de programme fiable puisqu'il n'est alors pas possible d'appréhender exactement la situation financière réelle de l'organisme, à terminaison des opérations.

- **organisation comptable à revoir** **14 cas (sur 179)**

Il s'agit ici essentiellement des anomalies liées aux désordres dans la comptabilisation des opérations comptables, en particulier les retards d'enregistrement d'écritures.

4.2.2 Recensement des anomalies comptables les plus graves constatées lors des contrôles

• imputations de comptes 89 cas²

Les erreurs d'écritures les plus fréquemment relevées sont identiques à celles constatées les années antérieures. Sont visées les erreurs d'imputation relatives aux frais généraux, la comptabilisation à l'encaissement et non à la notification des subventions d'investissement, le rythme d'amortissement des subventions d'investissement incohérent avec celui de l'immobilisation correspondante, la comptabilisation d'immobilisations en charges et vice-versa, la comptabilisation erronée des intérêts compensateurs. S'y ajoutent la mauvaise évaluation de coûts internes, l'absence d'apurement des comptes d'attente en fin d'exercice.

• provisions pour risques et charges

On peut distinguer dans ce domaine :

- les organismes où la provision pour grosses réparations (PGR) présente indéniablement un caractère de réserve. Cette anomalie conduit à minorer artificiellement le résultat ; 26 cas
- les organismes méconnaissant le principe de prudence, d'où la comptabilisation de provisions pour risques et charges insuffisantes (PGR ou autre). Il en résulte une surévaluation du résultat ; 15 cas dont 9 pour la PGR
- les organismes enregistrant des provisions pour risques et charges (hors provision pour grosses réparations) excessives en raison soit de dotations non justifiées, soit de non-reprises de provisions alors que celles-ci n'étaient plus justifiées. 5 cas

Ces anomalies constatées en matière de PGR sont très souvent dues soit à l'absence d'un plan de travaux évaluant précisément les grosses réparations à entreprendre lors des exercices suivants, soit à la non-cohérence entre ledit plan -lorsqu'il existe- et le calcul de la provision (**50 cas relevés**).

Par ailleurs, dans **5 cas**, la PGR est partiellement ou totalement indisponible en raison d'une trésorerie inférieure et dans **4 autres cas**, la provision sert, en fait, de variable d'ajustement du résultat. Il s'agit, au cas particulier, d'une infraction grave au principe de sincérité des comptes.

Cette situation devrait connaître un terme avec le nouveau cadre normatif approuvé par le Comité de la Réglementation Comptable (règlement n° 2000-06 du 7 décembre 2000 sur les passifs, dispositif transitoire défini à l'article 15 du règlement n° 2002-10 du 12 décembre 2002 et dans le règlement n° 2003-07 du 12 décembre 2003). Dans ce cadre, les organismes devront, à partir de l'ouverture des comptes de l'exercice 2005, rapporter aux capitaux propres la totalité de leur PGR comptabilisée.

A cette date en effet, les dépenses ayant pour objet de modifier des installations ou de prolonger leur durée de vie auront le caractère d'immobilisations et devront être comptabilisées selon la nouvelle approche par composants. Seules les dépenses d'entretien ayant pour but de vérifier le bon état du fonctionnement des installations et n'augmentant pas la durée de vie du bien concerné pourront, sur option, faire l'objet d'une provision pour gros entretien ou grandes révisions.

• erreurs sur les provisions pour créances douteuses

On distingue :

- les organismes où la provision pour créances douteuses est insuffisante, généralement parce que l'instruction comptable n'est pas respectée et qu'un calcul forfaitaire est effectué. 17 cas

² Si 89 organismes sont concernés, certains d'entre eux cumulent plusieurs types d'erreurs ; 131 erreurs de ce type ont été en fait recensées

- b) les organismes où la provision pour créances douteuses est surévaluée, soit pour la même raison que celle exposée ci-dessus, soit plus fondamentalement en raison de l'absence de constatation de pertes sur créances irrécouvrables. 10 cas

- **erreurs sur les provisions pour dépréciation (immobilisations essentiellement)**

On distingue :

- a) les organismes où le schéma d'écritures n'a pas été respecté (dotations puis reprises), 14 cas
- b) les organismes où la provision est non comptabilisée ou injustifiée. 4 cas
- **erreurs sur la répartition des charges récupérables entre locataires, sur leur récupération ou encore sur le calcul des provisions** 47 cas

4.2.3 Anomalies relatives à la cotisation due à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)

Le calcul de la cotisation CGLLS a fait l'objet d'un contrôle dans 74 organismes sur 186. Des erreurs dans le calcul de la cotisation principale à la CGLLS ont été relevées chez 10 organismes : 4 OPHLM, 3 SA d'HLM, 2 SEM et 1 OPAC à comptabilité commerciale.

- dans deux SA d'HLM, elles portaient sur la non-prise en compte des logements conventionnés sur trois exercices, d'où un rappel non négligeable. Les montants en cause étaient, respectivement, de 32 k€ et 30,8 k€ ;
- les suppléments de loyers de solidarité ne sont pas inclus dans l'assiette ;
- dans les autres cas, la correction portait sur des sommes mineures et sur un seul exercice, l'erreur provenant tantôt d'un nombre de logements en ZUS erroné, tantôt de la prise en compte de garages, etc.

4.2.4 Quelques manquements limités dans le cadre de l'exercice du commissaire aux comptes

Pour les SA d'HLM, les SEM, les OPAC à comptabilité commerciale ainsi que pour certaines associations, le contrôle légal des comptes est exercé par un ou plusieurs commissaires aux comptes dont la mission de base est de vérifier les valeurs, les documents comptables de base de l'organisme et de contrôler la conformité de la comptabilité aux règles en vigueur.

En application des dispositions du Code de Commerce, un commissaire aux comptes ne peut ni s'immiscer dans la gestion des organismes, ni avoir un rôle de conseil autre que comptable. Sa mission se traduit, pour l'essentiel, par l'élaboration d'un rapport annuel certifiant ou non – voire certifiant avec réserves – la régularité et la sincérité des comptes en justifiant les appréciations portées. S'y adjoint un rapport spécial relatif au contenu des conventions réglementées existant entre l'organisme et ses administrateurs ou entre l'organisme et les entités ayant un administrateur commun.

Pour les seules SA d'HLM et les SEM, et conformément aux dispositions de la loi de sécurité financière promulguée en août 2003, le commissaire aux comptes produit un rapport qui émet un avis sur le rapport relatif aux procédures de contrôle interne produit par le président du conseil d'administration.

Dans le cadre des contrôles exercés par la Miilos en 2004, peu d'anomalies (4 au total) ont été constatées sur la mission de contrôle du commissaire aux comptes. Ces anomalies ont trait à l'absence de production de rapports dans une SA d'HLM, à l'insuffisance de diligences dans deux autres SA d'HLM et au défaut de procédure d'alerte qu'aurait dû lancer le commissaire aux comptes dans une SCP.

La Miilos a soulevé 6 cas d'incompatibilité entre la fonction de commissaire et celle de conseil ou de prestataire de services concernant 3 SA d'HLM, 2 SEM et 1 OPAC à comptabilité commerciale). Cette interdiction est posée dans son principe par l'article L. 822-11 du Code de commerce mais à ce jour, les textes réglementaires d'application n'ont pas été pris, ce qui laisse une certaine marge d'appréciation pour qualifier ou non cette incompatibilité, dès lors qu'elle se situe dans des domaines d'intervention en rapport avec le mandat exercé par le commissaire aux comptes.

4.3 SITUATION FINANCIÈRE DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

Pour les 185 rapports provisoires effectués par la Miilos en 2004, le tableau ci-après fait apparaître les éléments suivants :

Situation financière	2004	2003
situation financière plutôt une bonne	95	51%
situation financière fragile mais en cours d'amélioration	56	30%
situation financière plutôt une mauvaise*	34	19%

* par mauvaise situation financière, on comprend un organisme dont l'autofinancement net est négatif ou insuffisant et/ou dont les ressources stables couvrent insuffisamment les emplois stables.

Comme pour l'approche comptable, il faut préciser que la programmation des organismes à contrôler ne s'appuie pas sur une méthode statistique de sélection. L'amélioration constatée ne peut toutefois être extrapolée à la famille d'organismes concernée.

Les organismes jugés en difficulté se caractérisent plus par une insuffisance de leur autofinancement net que par une absence ou manifeste de fonds propres.

Sur les 13 organismes contrôlés gérant plus de 15 000 logements, 4 présentaient une mauvaise situation financière.

Enfin la Miilos a relevé que 44 organismes, soit 24% de la production totale (14 OPHLM, 12 SA d'HLM, 8 OPAC à comptabilité commerciale, 7 SEM, 1 SCP, 1 UES et 1 GIE) présentaient un coût de gestion élevé, c'est-à-dire largement au-dessus de la médiane.

4.4 CONCLUSION

L'extension de normes comptables internationales au secteur du logement social, telles que les nouvelles règles de comptabilisation des dépenses de grosses réparations et la nécessaire anticipation des besoins et contraintes de la gestion patrimoniale insérée dans des dispositifs de redéploiement urbain de moyen terme sont autant de facteurs conduisant à des modifications de comportement. Cette évolution explique a priori l'amélioration observée en 2004, tout particulièrement sur la tenue de l'annexe littéraire.

Il n'en demeure pas moins que des marges de progrès demeurent pour répondre à l'exigence de rigueur comptable. Celle-ci, loin d'être un objectif purement technique, est le reflet de la volonté des dirigeants d'éclairer leur décision pour toute démarche de transformation, de financements d'opérations répondant aux besoins des locataires présents et futurs.

5 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS TIRÉS DU CONTRÔLE

5.1 PLANS DE REDRESSEMENT

Sur les 186 rapports définitifs de contrôle produits en 2004, 10 portaient sur des organismes soumis à un plan de redressement de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) soit 5% de la programmation annuelle. Si ce pourcentage apparaît heureusement faible, il est apparu utile d'examiner plus en détail les conditions d'exécution de ces plans qui doivent avoir pour effet de restaurer une situation financière et patrimoniale dégradée en mobilisant un volume toujours important de fonds publics.

5.1.1 Cadre général

La Miilos a relevé que ces organismes, le plus souvent rattachés à une collectivité locale, absorbent la plus grande part du parc social sur le territoire d'implantation avec deux cas de figure :

- soit il s'agit d'un parc ancien (de plus de 20 ans) à l'occupation sociale avérée exigeant d'importants efforts de réhabilitation faute d'une politique de gros entretien adaptée ;
- soit les logements sont très majoritairement situés en ZUS et subissent la stigmatisation sociale, ce qui implique des opérations lourdes de restructuration non engagées jusqu'alors.

L'ampleur de ces enjeux patrimoniaux, dont la résolution s'opère sur le moyen ou long terme, n'a pas été anticipée, ni même correctement appréhendée par les dirigeants et leurs services. Cette absence de pilotage s'explique généralement à la fois par le manque de professionnalisme de l'équipe dirigeante, une productivité variable du personnel faute de directives claires et une faible implication du conseil d'administration dans la définition d'orientations stratégiques. Il en résulte un double processus de dégradation financière et sociale caractérisée par une vacance élevée et des pertes locatives rendant l'exploitation déséquilibrée.

5.1.2 L'application des plans de redressement CGLLS

Le plan de sauvetage élaboré par les 3 parties (l'organisme défaillant, l'actionnaire principal ou la collectivité de rattachement et la caisse de garantie) s'articule autour de 3 volets :

- des mesures internes visant à optimiser la gestion telles que la maîtrise des coûts de fonctionnement, la diminution des taux d'impayés conjuguée à la réorganisation des services ;
- des mesures patrimoniales centrées sur des programmes de démolition / reconstruction, de réhabilitation, auxquelles s'ajoutent des mesures de remise à niveau de confort pour une autre partie du parc ;
- des mesures économiques et financières se traduisant par des objectifs quantitatifs notamment sur les recettes d'exploitation, la diminution de la vacance et surtout par le versement d'aides publiques étaillées sur 5 ans.

S'il n'appartient pas à la Miilos de se prononcer sur les modalités de négociation, nécessairement délicate, préalable à la signature du protocole, la Mission a relevé que les difficultés d'exécution sont de différents ordres.

5.1.3 Les difficultés internes

La maîtrise des coûts de fonctionnement implique des réorganisations de services, accompagnées du redéploiement de moyens « sur le terrain » et de stabilité des effectifs. L'objectif est de peser sur des comportements au sein du personnel en obtenant des gains de productivité et, en corollaire, en diminuant le taux d'absentéisme parfois rencontré. Cette situation peut être facteur

de perturbation ou rencontrer des résistances du personnel sur le court terme, avant de se révéler bénéfique sur le moyen terme.

La durée du plan, le volume d'aides consenties sur la période exigent que les services soient quasi immédiatement opérationnels et adhèrent à la démarche afin, le plus souvent, de remettre à plat les comptes, de mener une politique de recouvrement plus « ciblée » en collaboration avec le comptable public ou les partenaires extérieurs, de bâtir un plan stratégique de patrimoine et de conduire les opérations de rénovation du parc, etc.

Ces problèmes peuvent être surmontés si l'équipe dirigeante est fortement impliquée et a une certaine légitimité dans la durée. Or, ces deux conditions ne sont pas toujours réunies, soit en raison d'une forte rotation (un directeur sur deux a été nommé l'année du contrôle ou l'année précédente), soit en raison de comportements eux-mêmes peu rigoureux de la direction. C'est ainsi que les engagements pris par un office pour maîtriser les frais de personnel n'ont pas été honorés. Alors que l'organisme, conformément au plan 1999 - 2003, devait diminuer de près de 700 k€ les frais de personnel, il a procédé, entre 2000 et 2003, aux recrutements critiquables de 3 personnes dont l'une exerçait une activité au contenu insuffisamment défini. Les deux premiers postes ont été supprimés en 2003. De la même façon, un autre office ne disposait toujours pas, à l'issue de l'exécution du plan, d'un projet de service ni d'indicateurs de suivi d'activité. Le projet de service a été de fait initié au début de l'année 2004, c'est-à-dire à la fin de l'exécution du plan.

5.1.4 Des objectifs patrimoniaux trop ambitieux

La mission d'inspection relève que ces organismes, financièrement et organisationnellement fragilisés, doivent fournir des efforts simultanés en matière de résorption de la vacance, de réhabilitation et de rénovation urbaine. Sur ce dernier point, six organismes contrôlés s'inscrivent dans une politique plus large d'aménagement de la ville et sont, à ce titre, liés à l'action de la collectivité locale, elle-même exposée à des aléas financiers ou techniques.

Par ailleurs, l'objectif volontariste de réduction de la vacance, dans des quartiers socialement déjà stigmatisés concentrant des populations fragilisées ou précarisées, a des chances d'aboutir s'il s'accompagne dans le même temps de mesures impliquant d'autres partenaires (État - entreprises - collectivités territoriales) et telles que la construction d'équipements de proximité - crèches, aires de jeux, etc. - la réfection de la voirie, l'allocation de subventions aux associations locales.

Quoiqu'il en soit, la réduction drastique de la vacance par l'organisme peut s'avérer totalement impraticable sur une durée quinquennale lorsque la dégradation est ancienne et porte sur la majorité du patrimoine. La Mission a ainsi fait l'estimation, sur un OPHLM, que les pertes totales de loyers (calculées sur la base du loyer de relocation depuis le mois de départ du dernier locataire) pour les logements demeurés vacants fin 2002, dépassaient les 7 M€, soit 2 M€ de plus que les aides totales fixées dans le cadre du protocole CGLLS.

Enfin, l'application de ces objectifs nécessite de disposer d'un plan stratégique de patrimoine (PSP). La Miilos relève que, dans huit cas sur dix, les organismes n'en disposaient pas, contrevenant aux orientations fixées par le Comité interministériel des villes en octobre 2001, fixant le terme de fin 2002 pour que la moitié du parc, dont en priorité le plus dégradé, soit doté d'un PSP. L'exemple le plus extrême est celui d'un organisme qui, après une première procédure de redressement et un deuxième plan initié en 2001, ne disposait toujours pas d'un PSP au moment du contrôle. Cette carence jointe à un sous encadrement des services conduit à un paradoxe : l'État, comme la commune, honore ses engagements en versant les aides financières qui ne peuvent être totalement consommées, du fait de l'incapacité de l'organisme à réaliser le volet patrimonial du plan de redressement. Au moment du contrôle, l'application du dispositif était repoussée de 3 ans et devait donner lieu à un avenant pour acter ce retard.

5.1.5 Le suivi de l'exécution des plans de redressement

L'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de redressement sont des exercices délicats, puisqu'ils reposent sur des éléments comptables, financiers, patrimoniaux détenus par l'organisme, pas nécessairement fiables au moment où est dressé le plan. Dès lors, le suivi de l'exécution du plan apparaît primordial à la fois pour s'assurer de l'emploi, à bon escient, des fonds publics et des chances réelles de redressement de l'organisme au regard de l'exacte réalité de la situation financière et patrimoniale.

L'exemple d'un OPHLM est illustratif des obstacles rencontrés en la matière.

Cet office soumis à la procédure de redressement entre 1992 et 1997 a dû, après un premier échec, engager conjointement avec une société d'économie mixte, un deuxième plan. Si ce dernier plan, exécuté dans un contexte de renouvellement de l'équipe de dirigeants, est de nature à restaurer la situation financière, la Miilos a relevé différents éléments mettant en lumière des pratiques contestables faussant la réalité des comptes. Ce deuxième plan prévoyait, à défaut de fusion immédiate des organismes, la création à titre transitoire d'un GIE afin de générer des économies de moyens. A la fin 2004, le processus de rapprochement des organismes n'avait pas progressé.

De la même façon, en application du plan de redressement, le siège d'un OPHLM, livré en 1990, a été cédé à la ville pour un montant de 1,7 M€ en 2000. L'acte de vente a été signé par la ville sans que concomitamment le prêt ait été remboursé par l'office ou transféré à la collectivité. Dans l'intervalle, l'office avait emprunté, 2,8 M€ sur un échéancier expirant en 2008, à un taux de 10,4 % excluant contractuellement pour le bénéficiaire de profiter d'une baisse ultérieure des taux.

La conjugaison de ces éléments fait que l'office continue à rembourser un prêt onéreux pour un bien qu'il ne possède plus. Comptablement peu performant, le montage de cette opération aurait mérité d'être examiné soigneusement par les trois parties pendant l'exécution du plan, dès lors qu'il en fait partie. À travers ces exemples, la Miilos considère que le suivi des plans, exercé une fois par an à travers un compte rendu réalisé par l'organisme, mériterait d'être révisé. Des indicateurs de gestion, devraient être mis en place, intégrés au plan, pour faire l'objet d'un examen contradictoire tous les six mois avec les dotateurs publics.

5.1.6 La perennité du plan et les mesures structurelles

Deux sociétés anonymes ont été reprises par des OPAC. Dans les deux cas, à l'expiration du plan, l'OPAC a sollicité à nouveau la CGLLS pour de nouvelles aides car certains éléments du plan d'origine n'étaient pas réalisés. Ainsi, à titre d'exemple, l'acquisition de patrimoine par le repreneur auprès d'un investisseur privé qui devait contribuer à rééquilibrer l'exploitation, s'est avérée déficitaire.

Les plans de redressement examinés conservent les structures juridiques antérieures si bien que, même en cas d'adossement à un organisme en bonne santé financière, la solidarité n'est pas entière et que de nouvelles aides sont sollicitées à l'expiration des plans antérieurs au motif de réalisations insuffisantes. Dans un autre cas, le « rapprochement » entre des structures s'est traduit par la création d'un GIE, contestable au regard des règles de droit. Ce GIE qui ne devait avoir qu'une existence temporaire était toujours en place lors du contrôle.

5.1.7 Conclusion

Le dispositif d'aide de la CGLLS s'adresse, pour la période contrôlée, à des organismes ayant un parc social avéré. Mais l'accumulation des problèmes laissés sans réponse par les dirigeants successifs et qui retentissent sur la vie des locataires, conduit le plus souvent à une gestion en déshérence. Les remèdes administrés présentent l'intérêt de redonner un cadre rigoureux à ceux qui « pilotent » l'organisme. Il n'en demeure pas moins que se pose le problème du contrôle et des moyens d'intervention dont dispose la Caisse pour prévenir toute dérive et peser sur les comportements des organismes en voie de redressement 10 ans durant.

5.2 PLANS STRATÉGIQUES DE PATRIMOINE

En octobre 2001, le Comité interministériel des villes fixait aux bailleurs sociaux l'échéance de 2002 pour bâtir des plans stratégiques de patrimoine (PSP) sur la moitié du parc HLM, a priori le plus dégradé.

Ce plan vise à définir des orientations et les moyens correspondants quant au devenir du parc social sur le moyen/long terme (5 à 10 ans) : les choix à opérer portent sur le maintien en l'état, la réhabilitation, la démolition/reconstruction, la vente et le développement d'offre nouvelle.

Deux circulaires du ministère de l'Équipement, du 18 décembre 2001 et du 3 mai 2002, précisaiient le cadre de la démarche fondée principalement sur un diagnostic précis, social et patrimonial du parc géré et sur une mise en cohérence des besoins recensés avec les propres objectifs des pouvoirs publics (État, collectivités), notamment en matière de renouvellement et de requalification urbains.

Cette démarche soumise au conseil d'administration doit aboutir à programmer des opérations lourdes sur les différents ensembles immobiliers gérés, mobilisant des financements conséquents, selon l'ampleur de la tâche et modifiant en profondeur les quartiers concernés.

Le rapport d'activité 2003 mettait en évidence que ce processus s'engageait plus lentement que prévu et couvrait, pour l'année considérée, 16 % du parc des 143 organismes recensés. Les organismes gérant moins de 1 500 logements apparaissaient peu investis dans la démarche, en particulier les sociétés d'économie mixte locales.

5.2.1 Une implication croissante mais encore limitée

Statistiques et catégories retenues pour l'analyse :

Total rapports 2004	186
Non concernés	21 4 associations., 1 fondation., 5 GIE, 2 UES, 2 SCLA, 1 SACI, Sonacotra (6 rapports) ²
Écartés de l'échantillon	14 Sociétés coopératives de production sans activité ou quasi sans activité 5 Il s'agit d'organismes ayant fait l'objet de contrôles ciblés (1 OPAC, 3 SA HLM et 1 SEM). 11 Pour ces organismes (5 SA HLM, 4 SEM, 2 SCP) le rapport de contrôle ne donne pas d'information en la matière
Total des organismes retenus	135

Sur les 135 organismes concernés, la ventilation est la suivante :

- 44 organismes, soit 30 % de l'ensemble, ont un PSP achevé ou en voie de l'être. Les organismes concernés se répartissent comme suit :
 - 16 SA HLM dont une en fin de procédure CGLLS. Ces organismes représentent un ensemble de 58 123 logements ;
 - 13 OPHLM représentant un patrimoine total de 96 206 logements ;
 - 9 SEM dont le parc total s'élève à 141 077 logements ;
 - 6 OPAC, dont un en procédure CGLLS, représentant un ensemble de 75 538 logements.
- 40 organismes, soit un peu moins de 30% au total, ont lancé la procédure du plan stratégique de patrimoine. Cette démarche n'a pas encore abouti, soit parce que le diagnostic est tout juste établi, soit parce que l'organisme, faute d'une bonne visibilité de sa situation financière, ne peut procéder aux arbitrages nécessaires pour mettre en œuvre le plan et a donc « gelé » la démarche. Sont concernés 13 SA HLM, 17 OPHLM, 8 OPAC, 1 SEM, 1 SCP ;

² Le contrôle opéré sur la SONACOTRA a conduit à la production d'un rapport sur le siège et de 5 rapports régionaux

- 51 organismes, soit environ 40 % de l'ensemble, n'ont pas engagé la démarche de plan stratégique de patrimoine. Ces organismes sont : 16 SEM, 16 OPHLM, 15 SA HLM, 3 SCP et 1 OPAC.

En définitive, au regard des objectifs fixés par les pouvoirs publics en octobre 2001, l'engagement des organismes apparaît encore lent.

La Miilos a analysé, au titre des bonnes pratiques, trois organismes de statut juridique différent dont la pratique performante mérite d'être relevée.

5.2.2 Les facteurs de réussite : trois exemples de bonnes pratiques

L'élaboration d'un PSP équivaut à une remise à plat, en profondeur, de la situation patrimoniale (niveau de la vacance, état des logements), sociale (nature du peuplement et de la demande) en intégrant le contexte économique local et l'évolution du site urbain concerné. Ce plan impose une projection sur le futur en bâtissant un scénario où d'autres acteurs et partenaires, intervening nécessairement pour la mise en œuvre : la ville et/ou la communauté urbaine, les différentes composantes de l'État, l'ANRU, les habitants eux-mêmes, voire d'autres organismes HLM opérant sur le même territoire.

Le plan dans sa conception doit être corroboré par l'étude financière prévisionnelle afin de mesurer les moyens mis en œuvre, au regard des options prises et de la capacité financière de l'organisme afin d'éviter ainsi toute dégradation financière.

L'ampleur et la complexité de la tâche font que les organismes les plus réactifs, déjà dotés d'outils prospectifs et ayant acquis un savoir-faire dans la gestion sociale et urbaine, sont les mieux armés pour mener à bien cette démarche.

Les trois organismes retenus ont comme caractéristiques communes, un parc important, majoritairement ancien (plus de 20 ans) et situé pour une large partie en ZUS.

- un office municipal de plus de 20 000 logements avec 55 % du parc en ZUS. A l'issue du plan lancé en 2002 et pour l'essentiel, 6 000 logements devront être requalifiés, 1 800 seront démolis et 1 700 logements devront être mis en service.
- une SA HLM de près de 10 000 logements et 30 % de parc en ZUS. Déjà engagée dans un projet stratégique, la société a poursuivi cette démarche en adoptant un plan couvrant la période 2003/2010 avec un programme de 620 démolitions, de 2 500 logements à réhabiliter et de 1 000 logements à reconstruire.
- un OPAC gérant près de 6 000 logements et 60 % du parc en ZUS. Approuvé en 2002, sur la base du constat de l'aggravation de la vacance dans des quartiers paupérisés, le PSP prévoit sur ces sites la réhabilitation de plus de 1 300 logements, le renouvellement urbain de 1 300 logements dont 300 logements démolis et la vente de 90 logements.

Dans les trois cas, au-delà de la différence de leur statut juridique, des convergences apparaissent dans la méthode.

5.2.2.1 Une expérience acquise dans des actions de renouvellement urbain

Ces organismes ont été confrontés, dans le cadre de leur mission, aux triples opérations de démolition/reconstruction et de réhabilitation sur des sites où logent des populations aux ressources limitées ou en voie de précarisation. A titre d'exemple, un des trois opérateurs était engagé depuis 2001 dans un GPV caractérisée par la requalification de 1 000 logements, la démolition de 300 logements et la reconstruction de 150 logements.

De la même façon, les deux autres organismes avaient déjà participé à des opérations de renouvellement urbain et avaient également engagé des actions de réhabilitation pour enrayer la vacance.

5.2.2.2 Une présence sur le terrain affirmée

La connaissance des locataires, plus encore dans des quartiers stigmatisés, de leurs besoins au quotidien est un acte de gestion fondamental pour prévenir les conflits, limiter les actes d'incivilité et nouer une relation en continu avec les intéressés. Ce lien dans la durée se révèle indispensable et bénéfique pour mener à bien des opérations de réhabilitation lourde, de démolition, qui sont source d'appréhension, de perturbation, voire d'opposition des habitants. Dès lors que les locataires accordent, sinon leur confiance au bailleur, du moins adhèrent à la démarche en raison d'une gestion de proximité performante dont ils ont pu mesurer les fruits, la conduite du projet se révèle moins semée d'embûches.

Pour les trois organismes l'affirmation d'une présence sur le terrain repose sur trois éléments :

- la présence de gardiens soumis à des objectifs d'entretien, de nettoyage et impliqués régulièrement dans des actions de coordination avec les services de gestion locative et les agences territoriales. Cette démarche ne se fait pas sans heurts en raison de difficultés de recrutement des gardiens dans des cités réputés difficiles ou parce que la productivité par ces agents est variable. La Miilos a relevé que la réactivité des organismes permet de limiter ces carences par le recrutement d'intérimaires ou par le recours à des entreprises de nettoyage sur les lieux où les postes de gardiens sont vacants ;
- l'accent est par ailleurs mis sur le rôle des médiateurs sociaux, des correspondants de nuit, voire d'associations ou de régies de quartier financées conjointement par l'État, les collectivités locales, voire par le Fonds social européen ;
- ce travail d'enracinement dans les quartiers est complété par une concertation régulière avec les locataires.

5.2.2.3 Le soutien des collectivités, et/ou la capacité financière forte de l'organisme

Dans les trois exemples retenus, l'entente avec les collectivités est un levier pour apporter des concours financiers directs (subvention, garantie d'emprunts) et indirects (entretien des espaces publics, création d'infrastructures et d'équipements collectifs). Elle implique préalablement un accord de fond sur le projet urbain à bâtir. Cette condition est a priori plus facile à remplir dans le cas d'un office public, rattaché à une commune ou à la communauté urbaine mais n'est pas suffisante pour garantir un engagement indéfectible des intéressés.

En effet, le coût total global financier du PSP reste élevé dès lors qu'il modifie en profondeur la physionomie des quartiers. A titre d'exemple, l'impact financier du plan stratégique de patrimoine d'un de ces opérateurs s'élève à quelque 150 millions d'euros pour une durée d'exécution de 8 ans.

Un autre organisme dont une part prépondérante de son parc est située dans la communauté d'agglomération, s'appuie sur cet EPCI pour mettre en œuvre son plan, en raison de fonds propres très faibles (moins de 1 M€ au 31 décembre 2003). Les subventions allouées représentent près de 230 k€ par an pour la période 2002 à 2005 et concernent les seules opérations de renouvellement urbain (1 300 logements).

5.2.2.4 Une gestion dynamique des ressources humaines

Réhabiliter, construire, reconstruire, restructurer les quartiers, accompagner socialement sont autant d'objectifs qui doivent être simultanément portés par les services et l'équipe dirigeante. L'absence de compétences technique, financière, sociale est un obstacle majeur à l'avancée du PSP d'autant plus que son élaboration conduit à solliciter fortement les services gestionnaires. Il importe donc d'avoir une gestion adaptée des ressources humaines pour maintenir un niveau d'exigence envers les agents, en rapport avec ce projet de longue haleine.

Dans ces trois organismes dotés d'effectifs de taille conséquente ou significative, cette gestion est soumise à des règles juridiques différentes: règles de la fonction publique territoriale pour l'office public, droit privé pour la SA HLM et règles d'un EPIC pour l'OPAC.

En pratique, pour répondre à cette problématique, la SA HLM a renouvelé une partie de l'encadrement, en rehaussant son niveau de qualification. Par ailleurs, elle a procédé à une réallocation de ses moyens en renforçant le personnel des agences et en diminuant les effectifs du siège. Enfin, le personnel bénéficie d'un dispositif d'intéressement reposant sur des critères de performance relatifs à chaque segment d'activité.

Les deux offices essayent de garantir un plan de carrière et disposent d'un plan de formation continue adapté à la qualification d'origine et aux compétences acquises. La Miilos relève que cette démarche est indispensable dans des structures où le taux d'encadrement est faible (10%) et où les nombreux métiers exercés (maîtrise d'ouvrage, gestion locative, expertise juridique, médiation sociale, etc...) imposent une remise à jour régulière liée à l'évolution de la réglementation.

Cet investissement humain a toutefois un coût budgétaire et révèle une contradiction : le PSP mobilise des financements élevés (emprunt, subventions) pour des opérations lourdes, de long terme et, en contre partie, exige une maîtrise des coûts de fonctionnement et donc des actions contraignantes sur la masse salariale. Or, au même moment l'investissement des agents est indispensable et leur motivation repose sur des avantages financiers ou matériels difficiles à concilier avec les contraintes budgétaires. Cette situation nécessite un pilotage très fin de l'équipe dirigeante et une concertation régulière avec les représentants du personnel.

5.2.3 Conclusion

L'élaboration d'un plan stratégique de patrimoine est un exercice de gestion salutaire puisqu'il conduit l'organisme à planifier les besoins futurs des locataires et à s'intégrer dans une problématique plus large. Il n'en demeure pas moins que ses chances d'aboutissement sont subordonnées à la capacité financière de l'organisme sur le long terme et à une dynamique sociale qui repose à la fois, pour sa mise en œuvre, sur la volonté politique du président ainsi que sur la cohésion et la motivation des agents.

La Miilos considère que la conjonction de ces conditions n'est pas systématiquement réunie pour l'ensemble des organismes contrôlés et explique a priori l'engagement encore modeste de ce secteur au regard des objectifs définis, à la fin de l'année 2001, par les pouvoirs publics.

5.3 LES LOYERS

161 organismes contrôlés en 2004 géraient un parc locatif. Dans la perspective du conventionnement global, ouverte par la loi n° 2004-801 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la Miilos a examiné les politiques actuelles suivies en matière de modulation des loyers en fonction du service rendu, les niveaux actuels de loyer par rapport aux plafonds réglementaires, ainsi que le respect des recommandations gouvernementales et de la réglementation applicable.

5.3.1 Modulation des loyers

Alors que le patrimoine de la majorité des organismes est situé dans un marché locatif plutôt tendu (72% selon les données mentionnées dans les rapports), une dizaine d'organismes seulement ont défini une politique de loyers intégrant les conditions futures du conventionnement global : lien avec la stratégie patrimoniale, prise en compte de la qualité de l'offre, de l'attractivité et de l'occupation sociale ainsi la qualité du service rendu.

Ces organismes ont élaboré une grille de modulation des loyers en fonction de la situation relative des différents immeubles.

Quelques exemples de politique allant dans le sens du conventionnement global ont été relevés :

5.3.1.1 Expérimentation du conventionnement global

- un OPAC a signé en 2001 avec l'État un accord cadre d'expérimentation du nouveau conventionnement, par lequel les loyers-plafonds des quelque 18 000 logements ont été redistribués en fonction du service rendu et non plus en fonction des financements d'origine, avec une masse globale des loyers plafonds constante. Une grille commune de loyers a été établie avec deux autres organismes territorialement proches.
- une SA HLM a souscrit à l'expérimentation du nouveau conventionnement par une convention avec l'État consistant en une recomposition des loyers plafonds à masse constante en 5 ans, avec des clauses de limitation des hausses annuelles pour les locataires en place et dans le cas de réhabilitations.
- un OPAC, dans le cadre d'un accord signé pour la mise en place d'un nouveau conventionnement, a adopté, par avenant, des prix maximums des loyers des conventions en fonction d'un classement des groupes dans une grille de niveau de service rendu. Une redistribution des loyers a été effectuée à masse globale théorique constante, en réduisant les marges disponibles par rapports aux plafonds pour les logements relevant des anciens financements.

5.3.1.2 Approches menées sans modification des conventions

- un office applique une politique de loyers qui tient compte de la qualité de l'offre locative et de l'occupation sociale. Cette démarche s'appuie sur un plan stratégique de patrimoine et sur un suivi rigoureux de la vacance dans un marché locatif détendu.
- un autre office mène une réflexion sur les loyers liée au plan stratégique de patrimoine en vue d'améliorer le revenu locatif des secteurs de marché tendu. Les loyers pratiqués par l'office sur le parc ancien sont en moyenne inférieurs de 15 % au plafond et sensiblement plus faibles que ceux des autres bailleurs sociaux, ce qui lui permet d'envisager des hausses successives, par paliers de 3%, et de porter les loyers au plafond au moment de la relocation, dans le but d'améliorer la qualité des remises en état des logements.

5.3.2 Loyers pratiqués et loyers réglementaires marges disponibles

5.3.2.1 Marge d'augmentation des loyers par rapport aux plafonds réglementaires

La marge théorique globale est calculée pour chaque organisme à partir de la relation masse totale des loyers plafonds/loyers pratiqués pour chaque type de financement :

A partir d'un échantillon de 80 rapports, les constats suivants ont été opérés :

Marges théoriques globales

	Totaux	% org	Tot lgts	% lgts	OPAC	OPHLM	SA HLM	SEM
<6%	44	55,00%	206 831	46,43%	4	9	15	16
=> 6% < 10%	22	27,50%	152 313	34,20%	4	9	7	2
=> 10 %	14	17,50%	86 359	19,38%	2	7	1	4
Totaux	80	100%	445 503	100%	10	25	23	22

Plus d'un quart d'organismes, correspondant à 17% des logements, dispose de marges très faibles, inférieures à 2% et la moitié de moins de 6%.

Les moyennes les plus faibles se trouvent dans le parc des SA et des SEM et les moyennes les plus confortables se situent dans le parc des OPHLM.

Enfin 14 organismes (17 %) disposent de marges de plus de 10 % dont 2 OPAC, 7 OPHLM, 1 SA HLM et 4 SEM (dont trois avec des marges de plus de 15%).

L'appréciation de la marge théorique globale doit être nuancée en raison des différences parfois très accentuées entre les parcs les plus récents et les plus anciens et, pour ces derniers, entre les réhabilités et les non réhabilités.

Pour les parcs anciens réhabilités (tableau 2 ci-dessous) figure une proportion très importante (68%) d'organismes disposant de marges de plus de 6% et 38% disposent de marges de plus de 10%.

Marges des parcs anciens réhabilités

Marge	Totaux	%	OPAC	OPHLM	SA HLM	SEM
<6%	18	31,58%	2	6	7	3
=> 6% < 10%	17	29,80%	2	8	6	1
=> 10 %	22	38,60%	3	8	6	5
Totaux	57	100%	7	22	19	9

Pour les parcs anciens non réhabilités les marges sont plus importantes ; ce qui est de nature à perturber l'engagement de travaux. Les deux tiers de l'échantillon disposent de marges de plus de 10% et 44% des organismes de l'échantillon disposent de marges de plus de 15%.

Marges des parcs anciens non réhabilités

Marge	Totaux	%	OPAC	OPHLM	SA HLM	SEM
> 3% <= 6%	7	19,40%	1	3	3	
> 6% <= 10%	5	13,90%	1	1	3	
=> 10 %	24	66,67%	4	12	7	1
Totaux	36	100,00%	6	16	13	1

Pour le patrimoine ayant moins de 20 ans construit avec des PLA, PLUS, PLAI, les marges sont plus faibles. Un tiers dispose de marges inférieures à 4% et un autre tiers des marges de plus de 6%. Un seul organisme dispose de marges de 19%. La moyenne est inférieure à 7%.

Marges des parcs récents

Marge	Totaux	%	OPAC	OPHLM	SA HLM	SEM
<6%	35	61,40%	5	12	10	8
≥ 6% < 10%	15	26,30%	2	4	8	1
≥ 10 %	7	12,28%	0	4	2	1
Totaux	57	100,00%	7	20	20	10

5.3.2.2 Dépassement des loyers maximum des conventions

Sur 154 rapports renseignés, 99 organismes - soit 64%, ne présentent pas d'anomalies liées aux loyers.

Sur les 55 autres organismes (36%) présentant une ou plusieurs anomalies en matière de loyers des conventions, 43 concernent des dépassements de loyer pour au moins un immeuble du parc. Parmi elles, 9 dépassements sont liés à des calculs d'actualisation basés sur des indices différents de ceux indiqués par la convention ; il s'agit le plus souvent des indices d'une, voire de plusieurs années, précédant celui de la signature de la convention.

Anomalies dans l'application du loyer des conventions

Anomalies	Totaux	OPAC	OPHLM	OPD HLM	SA HLM	SEM	Asso / autres
Dépassements	27	2	6	5	8	4	2
Dépassements liés à l' indice	9	1	2	2	1	3	
Dépassements + SLS	2				1	1	
Dépassements + divers	12		1	1	4	3	3
Dépt + date signature	2				2		
Désordres conventions	3	2	1				
	55	5	10	8	16	11	5

5.3.2.3 Application du supplément de loyer de solidarité (SLS)

La seule anomalie significative concerne une SA HLM qui dispensait de surloyer les salariés de la société. La situation a été régularisée à la suite du contrôle.

Sur un échantillon de 61 organismes, 27 ont appliqué le SLS à partir d'un dépassement de 20% du plafond des ressources, 11 à partir de 40% et 23 à partir de 60%.

Application du SLS

	OPAC	OPHLM	OPD HLM	SA HLM	SEM	SCP
20%	27	3	7	1	10	6
40%	11	1	1		5	3
60%	23	3	5	1	5	9
	61					

Les ménages soumis au SLS représentent moins de 3% de l'occupation. Treize organismes dépassent ce taux (de 4 à 9,7%).

5.3.2.4 Autres anomalies : surfaces, contrats de bail et/ou quittance (défauts de gestion)

21 organismes présentent une ou plusieurs anomalies liées au contrat de bail ou de la quittance. Ainsi, ont été recensés :

- 16 cas d'absence de communication au locataire du décompte de la surface corrigée
- dans 4 cas, la mention du montant du loyer maximal de la convention n'apparaît pas dans le contrat ou dans la quittance, alors qu'elle est obligatoire depuis le 30 octobre 2000,
- 3 cas de dépôts de garantie calculés sur le loyer principal plus le loyer des annexes,
- dans 8 cas, les surfaces corrigées ou utiles présentent des erreurs ou des incohérences (différences entre la surface du bail et celle de la convention, coefficients surestimés, etc).

5.3.3 Gestion des loyers et respect de la réglementation, respect du gel

Le gel des loyers des logements conventionnés, mis en oeuvre pour les années 2000 et 2001, prévoyait des mesures de compensation financière de la hausse du taux du livret A et l'abattement de 30% de la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des logements situés en ZUS, sous réserve de la signature de conventions (cf chapitre relatif à la qualité du service rendu).

Des 111 organismes de l'échantillon (2/3 environ des organismes concernés) apparaît le constat suivant :

- 95 organismes (86%) ont respecté le gel.
- 16 n'ont pas adopté la mesure dont 4 en raison de leur situation financière (CGLLS), ce qui ramène à 10% la part des organismes n'ayant pas observé le gel (2 OPDHL, 3 SA HLM, 3 SEM, 3 associations, 1 SCP) ;

5.3.3.1 Sortie du gel

L'accord du 31 janvier 2001 entre l'État et l'Union sociale pour l'Habitat prévoyait une sortie progressive et modérée du gel sur 5 ans selon des taux inférieurs à la moyenne associée de l'indice du coût de la construction (ICC).

	2002	2003	2004	2005
Recommandations	2,5%	2,5%	2%	1,9%
ICC	3,6%	2,5%	3%	

42 organismes, soit 44% des 95 organismes ayant respecté le gel, ont également respecté la sortie progressive du gel (3 OPAC, 16 OPHLM, 5 OPDHL, 12 SA HLM, 5 SEM, 1 SCP).

Les 53 autres (56%) ont pratiqué des augmentations de loyer, soit en appliquant des indices inférieurs à l'ICC mais supérieurs aux recommandations (37), soit en s'alignant sur l'indice ICC (16).

Le plus fort taux de sorties élevées de la période du gel se trouve dans les SEM (16 sur 19), les SA HLM (23 sur 33) et les OPAC (5 sur 9). A contrario, seulement 4 OPHLM sur 24 n'ont pas suivi les recommandations de l'accord État/Union Sociale pour l'Habitat (USH).

5.4 SERVICE RENDU AUX LOCATAIRES

Les organismes de logement social ont pour vocation de loger des populations aux ressources modestes et d'assurer l'entretien du patrimoine où ces mêmes populations vivent. Cet objectif doit se traduire, dans la vie quotidienne des locataires, par des prestations de qualité (gardiennage, nettoyage, entretien du bâti, etc.), par des réponses appropriées aux réclamations des résidents et par des actions de médiation sociale, en particulier lorsque se produisent des situations d'incivilité répétée. Il s'agit là d'une mission d'intérêt général qui implique un mode d'organisation en lien avec la taille et les spécificités locales du parc social et qui relève d'arbitrages de l'équipe dirigeante.

Ces mêmes organismes doivent également satisfaire à des dispositions normatives définies par le code de la construction et de l'habitation parmi lesquelles figurent l'obligation d'assurer le gardiennage, par tranche de 100 logements (article L. 127-1 et article R. 127-1 et 127-5 du code de la construction et de l'habitation), la sécurité des immeubles et celle de nouer un dialogue institutionnel avec les locataires à travers les plans et les conseils de concertation locative (article 193 de la loi solidarité et renouvellement urbains).

Enfin, par voie conventionnelle avec les services de l'Etat, les organismes ayant une partie de leur patrimoine en zone urbaine sensible (ZUS) bénéficient d'un abattement de 30% de la TFPB, contrepartie fiscale pour dégager des moyens visant à améliorer l'entretien et la sécurisation des logements concernés. Un bilan annuel de ces actions doit être transmis aux services de l'Etat.

Ces trois volets (organisation, obligation normative et cadre conventionnel) ont été examinés à partir d'échantillons différents.

5.4.1 Organisation territoriale

La capacité de l'organisme à assurer un service de qualité, afin que les logements apparaissent attractifs, repose sur une organisation au plus près des locataires. Celle-ci peut prendre la forme de points d'accueil, d'antennes territoriales, d'agences déconcentrées faisant normalement le lien entre les services du siège (gestion locative, service contentieux) et les gardiens, voire le personnel de médiation (correspondants de nuit, agents d'ambiance, médiateurs sociaux).

- 50 organismes s'inscrivant dans cette démarche ont été analysés et, en terme de volume de parc, se répartissent comme suit :
- 6 organismes ont un parc de plus de 15 000 logements. Il s'agit de 3 OPAC, d'une SA HLM, d'une SEM et d'un OPHLM ;
- 24 organismes ont un parc de 5 000 ou 15 000 logements dont 8 OPAC, 4 OPDHL, 5 OPHLM et 7 SA HLM ;
- 20 organismes détiennent un parc inférieur à 5 000 logements. Sont concernés 7 SA HLM, 6 OPHLM, 5 SEM et 2 SCP.

La formule, majoritairement retenue, est celle d'agences dont le nombre et la surface d'intervention répondent à deux objectifs, l'un de nature sociale, l'autre de nature financière. En matière sociale, les organismes privilégient le plus souvent une présence forte de ces structures dans les ZUS dont une de leurs tâches est de traiter les réclamations recueillies par les gardiens ou provenant de locataires aux guichets d'accueil. Ces agences disposent de personnel spécialisé et, pour des raisons fonctionnelles, ont la responsabilité hiérarchique des gardiens rattachés à ce périmètre.

Sur le plan financier, les organismes, connaissant une situation financière tendue, veillent à limiter le nombre d'agences et centralisent certaines tâches comme la réception des appels téléphoniques à travers un service ad hoc. A titre d'exemple, un OPAC de quelque 20 000 logements a réduit le nombre de ses agences et a créé un centre de relation clientèle qui traite les réclamations portant sur les prestations d'entretien confiées à des entreprises extérieures.

5.4.2 Respect des obligations de gardiennage et de sécurité

Ce domaine a été étudié sur un panel de 124 organismes duquel il apparaît que 111 organismes, soit près de 90% de l'ensemble, respectent ces obligations. Les 13 organismes en situation d'irrégularité sont 3 OPAC, 3 SA HLM, 1 SEM, 6 OPHLM.

La Miilos relève que les organismes en infraction peuvent être confrontés à des difficultés de recrutement dans des lieux caractérisés par des actions de vandalisme et d'incivilité répétées. A contrario, une SA HLM gérant un parc d'environ 30 000 logements, a fait le choix de ne pas se conformer à la réglementation en repoussant la date d'embauche d'un gardien supplémentaire sur un site difficile. L'arbitrage financier de la société a été de privilégier, sur cet ensemble d'immeubles, la restructuration du système de collecte et d'élimination des déchets.

Le respect de la norme réglementaire est toutefois un indicateur imparfait en raison de la diversité des tâches accomplies par les gardiens dont la disponibilité à l'égard des locataires est très variable.

La résidentialisation est une démarche souvent envisagée pour améliorer la sécurité. Ainsi, à titre d'exemple, des actions de restructuration des espaces extérieurs en pied d'immeubles, la maîtrise du stationnement et une expérience de containers enterrés pour le tri sélectif ont été engagées par 2 SEM dont l'une a mené à bien la résidentialisation d'un passage communiquant avec les quartiers des communes voisines et a ainsi diminué le nombre d'incivilité.

5.4.3 Concertation des locataires et enquêtes de satisfaction

5.4.3.1 Concertation

La concertation des locataires visée à l'article 193 de la loi SRU est obligatoire pour toute opération ayant une incidence sur le niveau de loyer et des charges, comme par exemple le gardiennage visé supra ou plus largement pour toute opération de construction et de démolition. Elle prend la forme d'un plan de concertation locative (PCL). La majorité des PCL ont été mis en place entre fin 2001 et fin 2002 pour une durée de 3 ans.

Les 87 organismes étudiés se ventilent comme suit :

- 69 disposent d'un plan de concertation locative validé par le conseil d'administration et les représentants des locataires avec des conseils de concertation locative fonctionnant normalement : 12 OPAC, 10 OPDHL, 19 OPHLM, 20 SA HLM, 1 SCP et 7 SEM ;
- 9 ne disposent pas encore de PCL (2 OPHLM, 3 SA HLM, 3 SEM, 1 SCP) ;
- 9 organismes (6 OPHLM, 1 SA HLM, 2 SEM) où le PCL a été décidé par le Conseil d'administration mais pour 3 organismes, soit la mise en place de cette structure avec les représentants des locataires n'est pas encore effective soit ne répond pas aux exigences réglementaires selon lesquelles cette structure doit se réunir pour formuler son avis sur les travaux d'amélioration ou bien encore, la tenue des réunions n'est pas formalisée.

D'autres organismes ont rencontré des difficultés pour faire fonctionner leur plan de concertation locative, en raison du refus, juridiquement possible de l'office d'accepter des représentants de locataires, non-affiliés à une organisation représentative. De la même façon, la Miilos a relevé qu'un office municipal avait bien engagé les démarches de création du plan de concertation locative, mais la difficulté pour désigner des locataires a considérablement retardé, puis gelé cette démarche.

5.4.3.2 Enquêtes de satisfaction

Des enquêtes de satisfaction ont été décrites dans 12 organismes de notre échantillon (4 OPAC, 1 OPD HLM, 1 OPHLM, 5 SA HLM, 1 SEM).

Le traitement de ces enquêtes est utilisé pour servir de base de discussion aux conseils de concertation locative. De fait, la Mission a relevé que ces enquêtes sont souvent plus centrées sur l'image du bailleur et moins sur une véritable évaluation du service rendu pouvant déboucher sur des mesures d'optimisation.

En règle générale, les taux de satisfaction sont élevés (plus de 80% de locataires satisfaits ou considérant leur situation comme convenable) ; les enquêtes permettent d'identifier les motifs d'insatisfaction qui, en général, portent sur des éléments très concrets tels que l'isolation phonique, la propreté des parties communes ou le traitement des réclamations.

5.4.4 Les conventions d'abattement de la TFPB

La Miilos a recensé 24 organismes ayant bénéficié de cette mesure : 9 SA HLM, 6 OPAC, 4 OPHLM, 3 SEM et 2 OPDHLH.

Parmi les actions financées figurent :

- la pérennisation des agents de médiation, le renforcement de l'action des travailleurs sociaux, le recrutement de l'agents « d'encadrement du personnel de terrain » ;
- le sur-entretien des parties communes des bâtiments situés en ZUS par l'intervention d'entreprises en complément de l'action des gardiens; la sécurisation des entrées d'immeubles notamment dans le cadre de conventions de gestion urbaine et sociale de proximité ;
- une SA HLM a mis en place 7 conventions pour l'amélioration de la qualité de service rendu aux locataires en contrepartie de l'abattement de la TFPB.
- la participation à l'action «chèques loisirs familiaux», l'augmentation de la fréquence des permanences de la conseillère sociale ainsi que l'organisation de la formation continue du personnel sur la gestion des conflits ;
- la création de loges, l'organisation de l'astreinte des gardiens, la sécurisation des halls et des parkings, la vidéosurveillance et la rénovation des espaces extérieurs.

Pour 22 de ces organismes, les bilans annuels ont été communiqués aux services de l'État et leurs engagements ont été globalement respectés. Deux organismes (1 OPHLM et 1 OPAC) ont fait l'objet d'observations de la Miilos en raison de l'absence de bilan ou du non-respect de leurs engagements.

D'autres organismes ont décidé de ne pas souscrire à la convention d'abattement de la TFPB, estimant, d'une part, que l'avantage financier procuré par le dispositif n'était pas suffisamment probant et d'autre part, que les formalités administratives étaient trop lourdes.

5.4.5 Conclusion

La qualité de service qui se mesure à la régularité du nettoyage, à la fréquence de la maintenance et à la relation qu'entretient l'organisme avec les locataires, relation principalement portée par les gardiens par la bonne connaissance qu'ils ont de la situation des résidents, est d'évaluation délicate au plan national car elle renvoie à des situations différencier entre parcs d'organismes mais aussi au sein d'un même parc. L'élément positif relevé par la Miilos est que la très grande majorité des organismes applique les normes de gardiennage et par là-même assure un lien institutionnel indispensable avec les locataires pour se conformer à leur mission d'intérêt général.

5.5 VENTE DE PATRIMOINE

Les dispositions régissant la vente de logements locatifs sociaux à leurs occupants par les organismes d'HLM et les SEM sont définies par le code de la construction et de l'habitation aux articles L. 443-7 et suivants. Ces organismes peuvent proposer à leurs locataires d'acquérir, sous certaines conditions, le logement social qu'ils occupent. Cette forme de vente ne s'applique qu'aux logements construits ou acquis depuis plus de 10 ans et suffisamment entretenus. Le conseil d'administration des organismes doit délibérer chaque année sur les orientations de sa politique de vente. Le prix ne peut être inférieur à l'évaluation du service des domaines. La décision d'aliéner doit être transmise au préfet du département et aux collectivités ayant accordé les garanties d'emprunt. Des conditions de publicité aux occupants et locataires de l'organisme doivent également être respectées.

Parmi les organismes contrôlés en 2004, 58 avaient effectué des ventes (9 OPAC, 6 OPDHL, 8 OPHLM, 26 SA HLM, 1 SCP, 8 SEM). Pour 6 autres organismes, les ventes sont marginales (2 OPDHL, 2 OPHLM, 1 SA HLM, 1 SEM).

5.5.1 Le potentiel de vente (stock)

Le stock de logements mis en vente à la date du contrôle par les 58 organismes concernés par la vente, atteint un total de 8 042 unités, soit un potentiel de vente moyen de 2,2% de leur parc. Ce potentiel est loin d'être mobilisé de manière systématique.

Parmi les 10 organismes dont le potentiel de vente est le plus significatif figurent 3 SA HLM, 4 OPAC, 1 OPHLM et 2 SEM.

Sur le stock recensé, les logements collectifs représentent plus de 90%. L'importance du stock recensé ne se traduit pas nécessairement par une démarche de ventes importantes.

5.5.2 Les logements vendus

Pour les 58 organismes concernés, les logements vendus, en moyenne annuelle sur les 5 dernières années, totalisent 1 083 logements, soit une moyenne globale de 0,30% du parc de l'organisme.

Les 10 organismes les plus dynamiques, soit 4 SAHLM, 2 OPHLM, 2 OPDHL et 2 SEM, vendent par an entre 2,1 et 0,40% de leur parc.

5.5.2.1 Flux logements collectifs

Le flux de vente annuelle sur 5 ans, comptabilisé sur 37 organismes, atteint 773 unités, soit une moyenne de 21 ventes par organisme et 0,3 % du parc.

Les 10 organismes les plus vendeurs ont vendu en moyenne 51 logements par organisme ce qui représente 0,61% de leur parc.

5.5.2.2 Flux logements individuels

Sur 17 organismes recensés, le flux annuel est de 310 unités, ce qui représente une moyenne de 18 logements par organisme et 0,4 % en moyenne annuelle.

5.5.2.3 Part de vente aux locataires

Ce point n'a pu être examiné que sur 12 organismes (1 OPAC, 2 OPHLM, 8 SA HLM et 1 SEM) dont la moyenne de ventes aux locataires est de 58%. Quatre d'entre eux ont effectué la totalité des ventes au profit des locataires en place ou d'autres locataires de l'organisme (2 OPHLM et 2 SA HLM). Pour 6 organismes, moins d'un tiers des ventes a été réalisé au bénéfice des locataires (1 OPAC, 4 SA HLM et 1 SEM).

5.5.2.4 Vente en bloc

La Mission a relevé 10 cas répondant à cette pratique (1 OPHLM, 1 OPDHL, 7 SA HLM, 1 SEM), pour une vente moyenne de 193 logements.

5.5.3 Stratégie de vente et plan stratégique de patrimoine

Moins d'un tiers des organismes pratiquant la vente de patrimoine disposent d'un plan stratégique de patrimoine (PSP) et, moins encore, d'un PSP intégrant leur décision de politique de vente aux locataires.

Seuls six de ces organismes présentent un PSP arrêté ou validé intégrant une stratégie de vente. Il s'agit de 3 SA HLM, 2 OPAC et 1 SEM.

5.5.4 Respect de la réglementation

La Miilos a formulé des observations sur 28 organismes : 3 OPAC, 3 OPDHL, 5 OPHLM, 15 SA HLM et 2 SEM.

Les observations de la Miilos portaient sur l'absence de délibération du conseil d'administration en matière de politique et de conditions de vente, le non-respect de l'estimation du service des Domaines et de l'autorisation du préfet ; les obligations de publicité non satisfaites auprès des locataires et les conditions d'entretien déficients des logements mis à la vente.

Pour la moitié de ces 28 organismes, les observations portent sur au moins deux anomalies ou irrégularités définies comme suit :

- absence de délibération du CA sur la politique de vente ou délibération trop globale (12 observations) ;
- absence d'estimation du service des Domaines en cours de validité ou non-respect de cette estimation (6 observations concernant 2 OPAC et 4 SA HLM) ;
- vente de logements insuffisamment entretenus : 5 observations visant respectivement 3 SA HLM, 1 OPDHL et 1 OPAC. Il apparaît, dans ces cas, que les logements proposés à la vente ne respectent pas les conditions du décret sur le logement décent ou sont dans un état caractérisé d'absence d'entretien. Dans le cas d'une SA HLM, la Miilos relève que la vente de logements mal entretenus a contribué à générer une copropriété dégradée. A contrario, les exigences réglementaires peuvent être un frein à la vente de logements individuels inconfortables car le coût des travaux, à la charge de l'organisme, renchérit extrêmement le prix de vente ;
- absence de publicité auprès des locataires de l'organisme en cas de vente de logements vacants : 4 observations (1 OPAC, 3 SA HLM) ;
- affectation du produit des ventes contraire à l'article L. 443-13 du CCH qui prévoit que le surplus des sommes perçues doit être affecté au financement de programmes locatifs : 2 observations (1 SA HLM et 1 SEM).

5.6 LES GRANDS PROJETS DE VILLE ET LES OPÉRATIONS DE RÉNOVATION URBAINE

5.6.1 Cadre général

Depuis la fin des années 1990, l'intervention des pouvoirs publics en faveur des quartiers en difficulté sociale et économique a pris deux formes :

- les grands projets de ville (GPV) où la requalification des grands ensembles est un enjeu stratégique urbain impliquant une transformation lourde de ces ensembles ;
- les opérations de renouvellement urbain (ORU) où la transformation de sites dégradés, se traduit par des opérations de démolition-reconstruction et de réhabilitation. Ces ORU se font généralement sous l'impulsion des collectivités locales avec le concours de l'Etat et dans le cadre de contrats de ville d'une durée de 6 ans.

Ces dispositifs ont été modifiés puis complétés par la loi du 1^{er} août 2003, d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine dite « Loi Borloo ». Celle-ci conduit à la création d'un guichet unique, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) dont la mission est d'agréer et de financer les projets de rénovation urbaine, dans tous les quartiers classés en zone urbaine sensible (ZUS). A la fin de l'année 2004, 23 conventions étaient signées et portaient sur un total de 34 000 démolitions, 31 000 constructions et 76 000 réhabilitations.

Les opérateurs de logement social contrôlés par la Miiros sont, de fait, fortement impliqués dans cette démarche dès lors qu'une partie conséquente de leur patrimoine est située en ZUS. Ainsi, sur les 161 organismes contrôlés disposant d'un parc locatif social, 135 ont une partie de leur patrimoine classée en ZUS. Il apparaît que la proportion de ce parc est inégalement répartie au sein des organismes HLM :

- 66 organismes, soit 49%, ont moins de 10% de leur patrimoine en ZUS. Cet ensemble représente 216 462 logements ;
- 24 organismes, soit 19%, ont entre 10 et 30% de leur patrimoine en ZUS. L'ensemble représente 156 008 logements ;
- 31 organismes, soit 23%, ont entre 30% et 60% de leur patrimoine en ZUS. Cet ensemble totalise 294 960 logements ;
- 14 organismes, soit 9%, ont plus de 60% de leur patrimoine en ZUS. Ces organismes gèrent un parc total de 77 943 logements. Il s'agit de 8 OPHLM, 3 OPAC et de 3 SEM.

Dans le cadre des contrôles exercés en 2004, la Miiros s'est attachée à recenser une quinzaine de projets de renouvellement urbain ayant un impact fort sur le territoire concerné et présentant des traits communs. Leur caractéristique commune est double :

- la proportion de logements situés en ZUS est supérieure à 40%,
- le nombre de logements locatifs sociaux gérés est au moins de 3 500.

5.6.2 Les opérations étudiées

Dans le cadre de ces opérations de grand projet de ville et de renouvellement urbain, les opérations analysées concernent la période 2002-2003 et sont donc antérieure à la création de l'ANRU. Les organismes doivent faire face à des opérations de démolition et de réhabilitation d'envergure.

Les organismes HLM impliqués dans les ORU ont les traits communs suivants. Ils gèrent un patrimoine ancien, construit majoritairement dans les années 1970 et connaissent une obsolescence des équipements (ascenseurs) et du bâti. S'y ajoute une occupation sociale caractérisée par des locataires à faible niveau de formation et de qualification. Ces caractéristiques ont été analysées par l'observatoire national des ZUS (rapport 2004). En 2003, près de 20% des actifs résidant en ZUS sont au chômage, soit le double du taux de chômage

national. La même année, plus de 30% des 20/25 ans n'est plus en formation et n'a pas d'emplois alors que la proportion dans les autres quartiers de la même ville est inférieure à 20%.

Cette précarisation socio-économique de la population est particulièrement marquée dans le cas d'un office public où près de la moitié de la population vivant dans les ZUS est sans emploi ou bien encore dans un autre office, où la part des locataires percevant des minima sociaux est de 15% en ZUS.

Face à cette conjugaison de problèmes, impliquant des restructurations lourdes sur le bâti et les abords extérieurs, les opérations GPV et ORU, pour l'échantillon retenu, interviennent sur des ensembles immobiliers compris dans une fourchette de 2 000 logements à 5 600 logements. La majorité des organismes ont engagé ces opérations dans un passé récent (2002-2003) ou s'y engageaient en 2004, année du contrôle.

La viabilité, dans la durée de ces projets s'étalant généralement jusqu'à 2010 voire 2012, reste posée au regard de la capacité financière des organismes à absorber, à moyen terme, de tels changements ou encore, de la difficulté à mener à bien les opérations de maîtrise d'ouvrage. Le constat de la Miilos, sur un échantillonnage certes limité, incite à la prudence, dès lors que pour les organismes concernés, une moitié disposait d'un PSP et l'autre moitié en était dépourvue ou connaissait une première phase d'étude alors que concomitamment ils ont parties liées à des ORU.

L'exemple le plus extrême est celui d'un OPHLM qui ne disposait ni de PSP, ni d'étude prévisionnelle, à court et à moyen terme, dans la période de contrôle. Toutefois, pour nuancer ce constat, la Miilos relevait une situation financière positive permettant à l'organisme de faire face aux coûts d'opérations de renouvellement urbain, sous réserve d'optimiser le fonctionnement gravement déficient.

De la même façon, un OPAC et un OPHLM ont restauré leur situation financière par la diminution de la charge d'emprunt et la maîtrise des coûts de fonctionnement. Mais cette maîtrise reste fragile dès lors que l'état financier n'intègre pas les données d'un PSP ou que, dans le cas de l'OPHLM, le besoin en fonds propres pour ces opérations est élevé (près de 7 M€ pour un montant total de travaux de 60 M€). L'arbitrage devient alors difficile, dès lors que l'affectation de la totalité de ces fonds propres peut avoir pour effet de ne plus répondre aux besoins patrimoniaux sur les périmètres hors ORU.

En définitive, la tendance qui se dégage est celle d'organismes effectivement impliqués dans des programmes urbains et sociaux de priorité nationale mais dont la maîtrise à finaliser la totalité de ces projets devra se mesurer progressivement, au vu de leur capacité de gestion et des aléas techniques, financiers rencontrés éventuellement au fil du temps.

6 RESPECT DE QUELQUES ASPECTS PARTICULIERS DE LA RÉGLEMENTATION

Sont précisées, ci-après, des anomalies qui conduisent la Miilos à rappeler et, le cas échéant, à préciser certains points de la réglementation.

6.1 LES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX

En 2004, sur 161 organismes ayant un patrimoine locatif, 62 organismes ont fait l'objet d'observations en matière de respect des règles d'attribution, soit 38% des organismes concernés ; 27 d'entre eux (17% au total) ont donné lieu à constitution de dossiers d'infractions susceptibles de justifier des sanctions pécuniaires.

6.1.1 La gestion des demandes

6.1.1.1 Numéro unique d'enregistrement des demandes

Le numéro unique d'enregistrement a pour but de s'assurer que les délais de traitement de la demande sont bien respectés et qu'une priorité est donnée aux demandes non satisfaites dans un délai anormalement long. Cet enregistrement est de la responsabilité de l'organisme, quelle que soit l'origine des candidats.

La règle de l'examen des seuls dossiers ayant fait l'objet d'un enregistrement préalable, depuis le 31 mai 2001, est globalement respectée puisque seuls quatre cas de non-observation ont été relevés (2 OPHLM et 2 SA), souvent pour des candidats proposés par des réservataires.

6.1.1.2 Pièces anormalement exigées

Quatre organismes d'HLM ne respectaient pas les dispositions de l'article 22-2 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, dans sa version modifiée par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, stipulant qu'*« en préalable à l'établissement du contrat de location, le bailleur ne peut demander au candidat à la location de produire les documents suivants : photographie d'identité, carte d'assuré social, copie de relevé de compte bancaire ou postal, attestation de bonne tenue de compte bancaire ou postal »*.

Divers documents demandés apparaissent excessifs au regard des nécessités d'instruction des dossiers, voire de nature à porter atteinte à la vie privée :

- la carte ANPE d'un candidat, les attestations de son employeur et de son précédent bailleur certifiant qu'il est à jour de ses loyers et charges ont été ainsi exigées par une SA ;
- les attestations de l'employeur relatives aux caractéristiques de l'emploi exercé (type de contrat, ancienneté, salaire net) ont été demandées (SA) ;
- la communication des photos d'identité du demandeur (1 SEM).

Le fondement des enquêtes effectuées au domicile des demandeurs, non pertinentes au regard de la finalité du traitement des demandes (délibération n° 97-005 de la CNIL) et dont l'utilisation et la conservation des résultats sont illégales, s'est posé pour quatre organismes (3 SA, 1 SEM).

La loi n°2004-801 du 6 août 2004, relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (modifiant la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés) subordonne désormais le traitement de données, comportant des appréciations sur les difficultés sociales de candidats ou de locataires en place et la création de listes partagées de mauvais payeurs, à une autorisation préalablement donnée par la CNIL. Toutefois, l'application de la loi dans le domaine du logement social comme dans les autres secteurs d'activité ne prendra pleinement effet qu'en 2007 pour certaines dispositions (mise en conformité des traitements des données).

6.1.1.3 Absence de pièces justificatives

Le manque d'avis d'imposition de l'année n-2 a pu être relevé alors que cet avis est exigible, sauf en cas de baisse des revenus annuels d'au moins 10 %, exception prévue par l'arrêté du 26 juin 1998, modifiant l'arrêté du 29 juillet 1987 relatif aux plafonds des ressources des bénéficiaires de la législation sur les HLM.

L'absence de mise à jour des pièces et informations, entre la constitution du dossier de demande et le passage en CAL (revenus de l'année N-2, situation au regard des époux en instance de séparation, certificats de scolarité pour les enfants majeurs dans le cas d'un OPHLM), a été également relevée dans un cas.

Cette disposition permet, pour des personnes à très faibles ressources (sans abri, RMIs), de se dispenser d'un tel justificatif parfois difficile à obtenir

6.1.2 Les commissions d'attribution de logements (CAL)

La présence de commissions est depuis quelques années généralisée (l'absence totale de CAL n'a, en effet, été relevée que dans une SA). Mais, dans de nombreux cas, leur composition et leurs modes de fonctionnement ne respectent pas strictement la lettre ou l'esprit de la réglementation.

6.1.2.1 Composition

L'irrégularité de la composition, au regard des dispositions de l'article R. 441-9 du CCH qui fixe à 6 le nombre des administrateurs (dont un représentant élu des locataires), est constatée dans les deux sens (chiffre supérieur ou inférieur) : une SEM ne comprend que 5 membres, une SA 5 également (dont 2 représentants des locataires), un OPAC 4 membres alors qu'une SA en compte 8 dont 4 membres du personnel de l'organisme et une autre SA, 7.

Il convient de noter que la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a élargi la composition des commissions qui comprendront désormais un représentant, avec voix consultative, désigné par des associations d'insertion agréées par les préfets.

6.1.2.2 Le règlement intérieur

Le règlement intérieur, où sont définies les règles d'organisation, de fonctionnement de la CAL et d'instruction des dossiers, peut être inexistant (cas d'1 SA) ou irrégulier (non adoption par le conseil d'administration ou de surveillance en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires, en particulier l'article 58 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 qui a transféré, du président de l'organisme aux maires des communes d'implantation, la voix prépondérante en cas de partage égal des voix réglementaires).

6.1.2.3 Le quorum

Le respect de ces règles de quorum se révèle en pratique parfois difficile à vérifier, quand aucun système de suivi n'est mis en place : une SEM n'avait aucune feuille de présence des membres ni aucune signature apposée aux procès-verbaux de sa CAL.

Quand le quorum n'est pas atteint (cas de 2 organismes : 1 SEM et 1 SA), les attributions peuvent être entachées ipso facto d'irrégularité.

6.1.2.4 Nombre de CAL

La création de plusieurs commissions, dites «géographiques», par le conseil d'administration (ou de surveillance) de l'organisme, n'est pas toujours justifiée par la dispersion du parc.

La pluralité des commissions peut se révéler parfois plus formelle que réelle en raison d'une organisation très centralisée, mal adaptée à la dispersion géographique du parc et constituant un obstacle de fait à la présence des maires ou de leurs représentants.

De la même façon, la réunion de l'ensemble des commissions le même jour au siège de l'organisme ne facilite pas la représentation des maires concernés, ni n'assure non plus une réelle déconcentration.

La différence de composition des commissions (composées exclusivement d'administrateurs en cas de commission unique, ou de simples représentants en cas de commissions multiples), conduit à relever que, dans le cas de commissions multiples, de manière délibérée ou non, les membres ne comportent le plus souvent, outre le maire, que des représentants des services de l'organisme.

6.1.2.5 Périodicité des réunions

Les commissions ne se réunissent pas toujours, au moins une fois tous les 2 mois, comme le prévoit l'article R. 441-9 du CCH, ou ne respectent pas la périodicité fixée par le règlement intérieur. Cette situation peut résulter du faible nombre de dossiers à traiter mais elle peut aussi se traduire par des attributions hors CAL, l'organisme invoquant alors une « urgence » particulièrement injustifiée.

6.1.2.6 Relations entre le conseil d'administration et la CAL

Aux termes de l'article précité du CCH, le conseil d'administration ou de surveillance de l'organisme définit les orientations guidant la CAL dans l'attribution des logements, celle-ci devant produire un rapport annuel.

Dans 2 SEM, les attributions ne font pas l'objet d'un compte-rendu annuel au conseil d'administration.

6.1.3 Attributions des logements

6.1.3.1 Attributions

Comme l'avait déjà relevé la Miilos en 2002 et 2003, le nombre des attributions qui est soustrait à la compétence de commission et qui contrevient ainsi aux dispositions de l'article L. 441-2 du CCH est loin d'être négligeable.

- les services administratifs des organismes d'HLM (services de gestion locative ou agences locales le plus souvent avec parfois la constitution de commissions informelles) empiètent souvent sur les prérogatives des CAL en présélectionnant en amont les candidats, contrairement aux dispositions des articles L. 411-2 et R. 441-3 du code. Cette situation de présélection des candidats est aussi le fait de réservataires qui ne proposent, le plus souvent, qu'un candidat ; le taux de logements réservés est particulièrement élevé dans les zones de marché tendu (87% en région Île-de-France, 50% sur l'ensemble de la France).

La commission locale d'attribution n'a plus alors qu'à entériner a posteriori le choix effectué dans d'autres instances et est réduite à une simple fonction de « chambre d'enregistrement ». L'absence de tout refus opposé par la CAL d'un OPAC ou des refus en nombre très réduit de la part de la commission d'une SEM en sont l'illustration.

- non passage en CAL

6 organismes (1 OPAC de manière systématique, un autre OPAC avec 5 cas recensés, 2 OPHLM avec respectivement 1 et 5 baux, 1 SEM avec 3 cas et 1 SA avec 1 exemple) ont signé des baux avant le passage en commission, invoquant en premier lieu la nécessité de répondre rapidement à des situations d'urgence, cas non prévu par le Code de la construction et de l'habitation et, au surplus, sans que l'urgence effective soit démontrée.

Quelques cas marginaux ont été recensés où les attributions sont effectuées sans passage, même formel, devant la CAL. Il en va ainsi dans 1 OPHLM, où plus des deux tiers des attributions se sont faites sans saisine préalable de la commission, celle-ci n'étant informée qu'à posteriori.

L'autre infraction constatée a trait à la location d'un logement différent de celui attribué par la commission, ce qui constitue une entorse à la règle de l'attribution nominative.

6.1.3.2 Respect des plafonds de ressources

Le respect des plafonds de ressources définis par les articles L. 441-1 et R. 441-1 du Code de la construction et de l'habitation est une norme observée par une large majorité d'organismes.

Les cas de dépassements n'ont en effet été relevés que dans 10 organismes concernant 14 dossiers d'attribution.

6.1.3.3 Rejet des demandes

La notification du rejet d'une demande d'attribution dans un document exposant le ou les motifs de ce refus conformément à article L. 441-2-2 du CCH est, dans cinq organismes, non motivé à l'instar d'un OPAC rejetant les candidats proposés par certains de ses réservataires.

Deux types d'irrégularités continuent à être observés :

- des refus d'attribution, dans une SEM pour résidence ou travail hors de la commune, refus condamnés par la jurisprudence administrative (arrêt du Conseil d'Etat, 5 octobre 1998, commune de Longjumeau),
- des rejets de candidatures, dans une SA, pour seule cause de ressources insuffisantes ou précaires, sans proposition d'un logement adapté aux ressources du demandeur.

Toutefois, le plus souvent, les organismes ne notifient pas officiellement les refus, les dossiers étant écartés avant même le passage en commission, soit par les réservataires, soit par l'organisme lui-même.

6.1.4 Locations non autorisées à des personnes morales

Des contrats de bail ont été passés illégalement avec des personnes morales autres que des associations ou autres organismes assumant les mêmes missions, en contradiction avec les dispositions de l'article R 441-1 du CCH. Il s'agit le plus souvent de logements de fonction pour des agents de la fonction publique de l'Etat (Gendarmerie en premier lieu) ou territoriale mais pas uniquement.

A titre d'exemple :

- 1 SA loue 22 logements à la Gendarmerie,
- 1 SEM loue 5 logements PLA au bénéfice d'une commune et d'une association.

A partir d'un échantillonnage significatif d'organismes, il ressort que les pratiques observées sont extrêmement variables.

En matière de plafonds de ressources ou de procédure du numéro unique, la Mission ne peut que se réjouir de constater que la norme juridique est désormais globalement bien appliquée, les écarts étant le fait d'un petit nombre d'organismes et résultant souvent d'une lecture insuffisamment rigoureuse des textes en vigueur. Il convient donc de rappeler que les règles juridiques sont particulièrement exigeantes quant au rôle et au fonctionnement des commissions et dont le non-respect, depuis la loi SRU, peut faire l'objet de lourdes sanctions pécuniaires prévues à l'article L. 451-2-1 du CCH (d'un montant maximum équivalent à 18 mois de loyers en principal des logements concernés), sur décision du préfet.

6.2 LES AVANTAGES LIÉS À LA FONCTION DE DIRIGEANT

La Miilos s'est attachée à analyser les atteintes portées aux règles de droit dans quatre domaines :

- les avantages en nature liés à l'exercice de la fonction du président, d'administrateur ou de membre de conseil de surveillance, définis notamment par les articles L. 423-13 et R. 451-56 du CCH (indemnisation des dépenses engagées) ainsi que les avantages pécuniaires accordés irrégulièrement ;
- les avantages en nature que représentent les logements et voitures de fonction, liés aux emplois fonctionnels et encadrés par les dispositions de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 modifiée, relative à la fonction publique territoriale ;
- les conditions de versement d'indemnités contractuelles accordées aux directeurs d'OPAC ;
- la passation des marchés et leur conformité au Code des Marchés publics.

Afin de rendre plus lisible le présent chapitre, l'énoncé des textes juridiques est joint en annexe 8.3.

Sur le fond, les constats opérés en 2004 font apparaître un nombre limité de dérives mais dont les montants en cause peuvent être significatifs au regard des règles de bonne gestion.

6.2.1 Les avantages en nature

Sur le premier volet, avantages en nature liés à l'exercice de la fonction, la Miilos a recensé les irrégularités suivantes :

- « remboursement de frais » au président directeur général d'une SA de près de 4 000 euros/an, sans justificatif, constituant de fait un supplément de salaire non déclaré dans le document annuel des données sociales (DADS),
- versement d'indemnités forfaitaires conséquentes du président du conseil d'administration d'un office public municipal (à hauteur d'une demi-douzaine de vacations par mois) pour des commissions non créées par le conseil d'administration, en violation des dispositions de l'article 3 de l'arrêté du 31 juillet 1985 modifié qui prévoit que les administrateurs ne peuvent être dédommagés pour les réunions autres que celles prévues limitativement par les textes,
- versement d'une indemnité forfaitaire mensuelle pour frais de déplacement au PDG d'une SA HLM,
- indemnisation d'un administrateur du lieu de sa résidence en Savoie alors que l'intéressé dispose d'une résidence à Paris, faussant par là-même le kilométrage indiqué et le barème appliqué.
- remboursement des frais de déplacements de l'administrateur représentant les locataires d'une SA, prenant le barème des impôts comme base de calcul au lieu de celui prescrit par l'article R. 421-56 du CCH. Cet article renvoie lui-même à l'arrêté du 31 juillet 1985 précité.

Par ailleurs, les frais de représentation des dirigeants d'organismes d'HLM ne peuvent être justifiés que si le lien avec la bonne marche de l'office est clairement établi et s'ils ne dépassent pas des montants mesurés. L'ensemble des frais doit pouvoir être rattaché à l'exécution des fonctions du président.

Trois anomalies ont été relevées en 2004 :

- un président d'un OPAC s'est vu allouer une carte de crédit avec laquelle il réglait directement certains frais de restaurants et de réception, dépenses dépourvues de tout justificatif,
- prise en charge irrégulière des dépenses des conjoints du président et du vice-président d'une SCP lors de leurs déplacements pour différents congrès ou réunions,

- une SEM a eu un montant particulièrement élevé (plus de 1 000 euros sur une année) de factures de boissons pour des manifestations ou réceptions sans justifications spécifiques ni surtout sans rapport avéré avec son objet social.

6.2.2 Les avantages pécuniaires irréguliers

Il a été ainsi relevé des avantages irrégulièrement accordés ayant des conséquences financières certaines sur les organismes concernés. L'octroi non encadré de prêts au personnel est le plus fréquemment constaté.

Le code monétaire et financier en son article L. 511-5 pose le principe de l'interdiction d'effectuer des opérations de banques à toute personne autre qu'un établissement de crédit. Toutefois, l'article L. 511-6 du même code admet l'octroi de prêts sous deux réserves expresses : un caractère exceptionnel et un motif social.

La Miilos veille à ce que ces prêts fassent non seulement l'objet d'une information du conseil d'administration ou de surveillance de l'organisme mais que ce dernier en délibère.

Six organismes n'ont pas respecté la législation sur ce point :

- des salariés d'une SA ont bénéficié de prêts successifs et parfois même plusieurs fois dans la même année, l'*« exceptionnel »* devenant *« pratique de droit courant »*,
- des prêts, d'un montant de 12 000 euros, ont été consentis par une société anonyme d'HLM à son directeur général, en violation manifeste des dispositions de l'article L. 225-43 du code de commerce qui interdit à ce dernier de contracter des emprunts auprès de sa propre société,
- des prêts au personnel d'un montant excédant 20 000 euros, non autorisés par le conseil d'administration de la SA et sans motif d'ordre social, en contradiction avec les dispositions de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier,
- des prêts à des chefs de service d'une SA, soit pour l'acquisition d'un véhicule, soit pour la réalisation de travaux dans leur résidence principale, ont été accordés en dépit du montant particulièrement élevé des rémunérations des intéressés,
- des prêts irrégulièrement versés aux salariés d'une SA d'HLM pour l'acquisition de véhicules personnels,
- des prêts accordés au personnel d'une SA en vue d'un achat immobilier,

D'autres irrégularités sont à signaler, comme l'octroi d'avantages indemnitaire et de prestations sociales aux personnels d'un office public municipal, par l'intermédiaire d'une association d'œuvres du personnel non soumis au contrôle de légalité et non déclarés à l'URSSAF.

6.2.3 Les logements et voitures de fonction

En ce qui concerne les logements de fonction, les deux situations suivantes ont été relevées :

- un logement de service a été attribué à une directrice d'OPHLM dans un programme conventionné ;
- deux logements de fonction situés dans le parc PLI d'un OPHLM ont été attribués, l'un au directeur de l'organisme, l'autre à un agent de maîtrise alors que la délibération du conseil d'administration ne précisait pas les contraintes justifiant ces attributions.

En ce qui concerne les voitures de fonction, les irrégularités suivantes ont été relevées :

- non déclaration en avantage en nature sur les DADS d'un véhicule de fonction prévu au contrat du président d'un OPAC,
- non déclaration en tant qu'avantage en nature, pendant deux années, du véhicule de fonction attribué au directeur général d'un OPAC,
- même constat pour le véhicule d'un directeur de SA HLM,

- mise à disposition de deux véhicules de fonction ne figurant ni dans le rapport de gestion, ni dans le contrat de travail des salariés concernés de la société anonyme contrôlée et qui, par ailleurs, n'a pas fait l'objet d'une délibération du conseil de surveillance.

6.3 LES MARCHÉS PASSÉS PAR LES ORGANISMES GÉRANT DES LOGEMENTS SOCIAUX

La réglementation applicable diffère selon la catégorie juridique concernée : les offices publics et OPAC obéissent au Code des Marchés publics alors que les SA HLM et les SEM sont seulement soumises aux principes du même code ; en revanche, ces différentes catégories relèvent toutes de la définition de « pouvoirs adjudicateurs » au sens de la réglementation européenne et sont soumis, de ce point de vue, à des règles de publicité et de mise en concurrence similaires au niveau communautaire. En outre, en application de l'article 41 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005, les marchés des SA HLM et des SEM ne seront plus, à compter du 1er septembre 2005, soumis au code des marchés publics mais aux dispositions de ladite ordonnance et des décrets qui seront pris pour son application. Ces textes devront notamment définir les conditions dans lesquelles est calculée la valeur estimée d'un marché (article 9), les procédures de passation des marchés (article 10) et leur contenu dont, en particulier, les conditions d'exécution, le prix, la durée et les modalités de reconduction (articles 18 à 20).

L'irrégularité la plus fréquemment rencontrée (15 cas) est l'existence de contrats à durée illimitée ou de contrats à tacite reconduction, en particulier dans le cas de l'entretien d'ascenseurs, où la concurrence est parfois difficile à appliquer mais s'avère largement pratiquée.

En 2004, la parution du nouveau code et l'évolution de la jurisprudence européenne, ont modifié sensiblement le cadre juridique applicable.

C'est ainsi notamment que :

- d'une part, les règles relatives aux mandats ayant été harmonisées, les prestations de service dans le domaine de l'immobilier entrent désormais dans le champ d'application du code,
- d'autre part, les seuils en-deçà desquels une procédure adaptée était suffisante ont été relevés à 90 000 €. Puis un nouveau seuil de 4 000 €, en-dessous duquel aucune publicité ni mise en concurrence n'est plus obligatoire, a été introduit par le décret n° 2004-1298 du 26 novembre 2004 alors que continue de s'imposer, en application de l'article 1^{er} l'obligation de respecter, quel que soit le montant du marché, les principes de valeur constitutionnelle de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Par ailleurs, les exceptions aux règles de mise en concurrence dans le cadre de prestations « in-house » ont été progressivement réduites, par jurisprudence communautaire.

Il n'est donc pas surprenant que la Miilos ait relevé, en 2004, 6 cas de prestations non soumises à concurrence, dans la continuité du cadre juridique antérieur :

- recours systématique à un bureau d'études d'un groupe par une société d'HLM du même groupe,
- prestations entre une SEM et une SA HLM, filiales d'une même collectivité,
- prestations reçues de la maison mère, HLM ou non, au motif d'une relation de groupe.

L'application au secteur du logement social de ces règles de concurrence, notamment au sein de groupes, ou au travers de structures de coordination, a fait l'objet de réflexions auxquelles la Miilos a été associée, pour améliorer la sécurité juridique de ces structures.

La Millos a relevé plusieurs cas relatifs à des prestations de gestion confiées dans des conditions contestables à des tiers. Ne sont pas systématiquement appliquées les dispositions du code de la construction imposant une autorisation préfectorale avant une mise en gérance de logements appartenant à des organismes d'HLM et exigeant que cette mise en gérance ne soit confiée qu'à un autre organisme d'HLM ou une SEM. Par ailleurs, si les organismes, SEM, notamment, ont

bien mis en concurrence les conventions de gestion à l'expiration des contrats en cours, quelques cas ont été relevés, où, en l'absence de moyens propres, l'établissement du cahier des charges et la mise en concurrence ont été, faute de moyens propres à l'organisme, effectués par le prestataire antérieur.

La Miilos considère que de telles situations sont de nature à porter atteinte aux principes d'égalité des candidats devant la commande publique, et les organismes se sont engagés à modifier leurs pratiques à l'expiration des contrats en cours.

Enfin, un cas a été relevé d'une société coopérative d'HLM sans moyen propre confiant la gestion de son patrimoine à un GIE et sans que celui-ci dispose de la carte professionnelle délivrée par autorisation préfectorale.

7 LES OPÉRATEURS DE LOGEMENTS SOCIAUX DANS LES DOM

Depuis 2000, la Miilos procède régulièrement à des contrôles d'opérateurs du logements sociaux dans les départements d'outre mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion). Neuf rapports de contrôle ont été ainsi réalisés jusqu'à 2004.

Il est apparu utile, sur la base des observations produites, de tirer un certain nombre de constats ou d'enseignements propres à ces départements, étant observé que les éléments d'analyse développés ci-après portent, pour les contrôles les plus anciens, sur la période 1999-2001 et sont donc susceptibles d'avoir connu des évolutions.

7.1 DES EXIGENCES LOCALES FORTES EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL.

Trois contraintes lourdes pèsent plus sur les départements d'Outre mer :

- une croissance démographique très forte (+ 1,6 % par an) quatre fois supérieure à celle de la métropole. La population compte désormais plus d'1,6 million d'habitants avec une prépondérance de jeunes de moins de 20 ans. La tendance observée pour les prochaines années est celle d'une progression régulière comme le montre le tableau INSEE ci-après :

	2000	2010	progression
Guadeloupe	428 000	490 000	+ 15 %
Martinique	385 000	415 000	+ 8 %
Guyane	163 000	248 000	+ 51 %
La Réunion	716 000	829 000	+ 16 %

- un revenu moyen peu élevé reflétant une forte proportion de bas salaires, une main d'œuvre globalement peu qualifiée, auxquels s'ajoute un taux élevé de chômage (28 % en moyenne) et d'allocataires du RMI ;
- La persistance d'habitats insalubres ou de logements totalement dépourvus de confort dont le nombre total est évalué à 69 000.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que les besoins quantitatifs en logements sont forts sur le court et moyen terme. Ces besoins ont ainsi été estimés en 2004 à 50 000 constructions par an (source : Conseil économique et social – rapport juin 2004) dont la moitié relève du logement social aidé par l'État.

Pour répondre à ces besoins, le ministère de l'Outre-mer dispose, depuis 1996, d'une ligne budgétaire unique (LBU) d'un montant de 287 M€ en 2004. Ces crédits servent principalement à financer trois types d'aides à la pierre : des prêts subventionnés accordés aux bailleurs sociaux pour le logement locatif social (LLS) et très social (LLTS), des aides d'accès à la propriété (LES) pour les particuliers et des aides à la résorption de l'habitat insalubre. La fongibilité de ces crédits au sein de la LBU offre, au niveau local, une certaine souplesse d'utilisation et permet ainsi des redéploiements au vu des priorités fixées.

7.2 LA SITUATION DES OPÉRATEURS DE LOGEMENT SOCIAL

7.2.1 Les intervenants

Une des particularités juridiques tient à l'absence d'offices et d'OPAC dans ces départements. Les intervenants sont des sociétés anonymes d'HLM, des sociétés d'économie mixte locales et des associations loi 1901, plus particulièrement chargés d'une mission de résorption de l'habitat insalubre. Enfin, il convient de souligner l'existence des sociétés d'économie mixte locales d'outre mer (SIDOM), créées en application de la loi du 30 avril 1946, qui permet au ministre en charge de l'outre mer d'autoriser "la formation de SEM dans lesquelles l'État, les collectivités publiques d'outre mer ou les établissements publics ont une participation majoritaire". A la différence des SEM locales métropolitaines, l'État exerce une tutelle sur ces structures, notamment en approuvant les prises de participation, les acquisitions, cessions de biens éventuelles et en désignant les présidents et directeurs.

7.2.2 Les contraintes

Les différents organismes, pour développer une offre continue sont confrontés à des problèmes d'ampleur inégale mais propres aux DOM. Les constats opérés par la Mission d'inspection font ainsi apparaître des aménagements insuffisants en réseaux et voiries très coûteux en milieu urbain, des disponibilités foncières limitées liées à l'environnement naturel (relief accidenté, exiguité du territoire) ou au choix des élus locaux soucieux de préserver des terres en faveur d'activités agricoles et surtout tertiaires.

Enfin la Miilos a observé que la moindre présence qu'en métropole d'entreprises du BTP, les défaillances répétées d'entreprises artisanales rendent souvent les appels d'offre infructueux ou conduisent à des situations de monopole de fait comme dans le secteur des ascenseurs. S'y ajoute l'obligation pour toute construction d'obéir à des règles antisismiques dont l'effet est de renchérir les coûts.

Face à ces contraintes, les pratiques des sociétés ne sont pas identiques mais révèlent globalement un certain dynamisme dans l'offre de construction :

- un SA HLM développe une activité de maîtrise d'ouvrage satisfaisante. Elle procède régulièrement à un diagnostic régulier et complet de son parc (constitution de « carnets de santé » pour identifier d'éventuelles opérations de réhabilitation), elle met en place des grilles de procédure dans le cadre de sa certification « ISO 9000 – maîtrise d'ouvrage » et produit, dans le cadre de consultation pour des projets architecturaux (terrain en déclivité forte), des fiches techniques visant à maîtriser les coûts. Son parc est principalement orienté vers le logement locatif LLS et LLTS.
- Une autre société HLM a, elle aussi, développé des procédures quasi industrielles sur la base d'un dossier type de consultation d'entreprises (DCE). Elle a mis en œuvre un concept de construction standard visant à construire des programmes de logements de taille réduite (20 à 30 logements) de forme simple pouvant s'insérer dans des sites pentus. Son activité de production est essentiellement centrée sur le logement locatif social (LLS).
- cette même démarche (concept de construction très standard) a été mise en œuvre par une société d'économie mixte en développant particulièrement l'accession très sociale. En même temps, la société a diversifié ses activités de construction à travers des programmes de logements intermédiaires (PLI défiscalisés) dans un contexte de récession économique et de recul de la fréquentation touristique.

Dans les trois cas, cette organisation a permis, pour la période de contrôle 1999 – 2001 de construire, annuellement pour chacune des structures concernées, quelque 500 à 600 logements. L'efficacité du dispositif repose également sur une bonne productivité des agents, liée à des accords d'entreprise avantageux en terme de rémunération et à une politique de formation reposant sur une actualisation régulière des connaissances dans les services administratifs et

techniques. Cette démarche représente, en terme de ressources humaines un levier appréciable dans un contexte insulaire de faible qualification professionnelle.

7.2.3 Des difficultés internes

D'autres sociétés, confrontées à des situations financières fragiles et à des défaillances managériales prononcées ne sont pas ou plus en capacité d'assurer une production régulière et d'anticiper les besoins de développement patrimonial. C'est le cas d'une société anonyme d'HLM, qui a connu deux plans de redressement successifs de la CGLLS. Faute de choix clairs sur les modes d'organisation et de fonctionnement, et en l'absence de définition de priorités et de contrôle de gestion rigoureux, cet organisme a peu à peu perdu la maîtrise de la gestion et du renouvellement de son patrimoine. Tout en développant, pendant une décennie, la construction de logements sociaux à l'extérieur des pôles urbanisés ne répondant pas nécessairement à la demande locative, elle n'a pas anticipé, dans le même temps, les besoins de réhabilitation sur le parc déjà existant et vieillissant. Cette situation a favorisé l'émergence de comportements collectifs de locataires "d'impayés" et, en corollaire, une fragilisation extrême de la société qui, en 2003, ne disposait quasiment plus de fonds propres.

Une autre SA HLM connaît également des dérèglements graves dans sa gestion qui se traduisent, notamment, par des frais de déplacement abusifs des dirigeants, une incapacité à recenser précisément son patrimoine et une désorganisation du service de gestion locative aboutissant à de sérieux dysfonctionnements en matière de quittancement et de fixation des charges récupérables, celles-ci étant régularisées avec trois ans de retard.

Enfin, la Miilos a pu constater que la stratégie d'une société d'économie mixte au début des années 2000, s'est avérée contestable. La diversification de ses activités, outre celle de bailleur social, par des opérations immobilières hasardeuses, l'acquisition d'un centre de tri de déchets à la demande de l'actionnaire de référence s'est traduite par une dégradation de la situation financière et par une baisse de mises en location nouvelles. Il convient toutefois de souligner que la dynamique de construction reste forte (plus de 300 logements par an) et reste centrée sur des produits très sociaux.

7.2.4 Les problèmes d'impayés.

Il est observé pour la période contrôlée que les organismes dans leur grande majorité sont confrontés à la montée ou à la persistance de taux d'impayés.

Cette situation est d'ampleur variable selon les organismes et se situe dans une fourchette très large de 3 % à 31 %

La population, logée dans le parc social, dispose dans sa grande majorité de revenus composés de minima sociaux (RMI – versement d'allocations diverses par la Caisse d'allocations familiales). Dès lors, toute modification de la situation familiale (séparation - évolution de l'âge des enfants ou des ménages) ayant procédé à une enquête de ce type influe mécaniquement sur le niveau des ressources et précarise davantage les locataires. En corollaire, les enquêtes sociales réalisées par les organismes HLM font apparaître de faibles taux d'activité salariée. Dans le parc d'une SA HLM, 21 % de la population déclaraient, en 2000, avoir un emploi stable.

L'importance des règlements en espèces (30 % des locataires dans 2 SA HLM et 50 % dans une autre SA HLM) mérite d'être soulignée et reste prépondérante chez tous les organismes contrôlés. Elle peut s'expliquer, outre une adhésion relativement faible au réseau bancaire, par l'existence du travail clandestin ou informel, estimé par exemple entre 4 et 13 % à la Réunion.

Le poids des règlements en espèces conduit de fait à accorder un rôle prééminent aux gardiens en charge de la régie des recettes et des relations avec les locataires. Cette situation est potentiellement porteuse de risques de détournement dans les phases de collecte, de conservation et de transport de fonds.

Même si la Mission n'a pas observé de situations répréhensibles, force est de constater que les organismes ne font pas preuve de toute la rigueur nécessaire pour maîtriser cette situation et appréhender au plus vite l'apparition d'impayés. Or, la quasi-inexistance de la vacance (1 %) et la très faible mobilité des locataires devraient faciliter l'identification et le traitement de ce phénomène.

L'inertie relevée se traduit par l'absence de contrôles de caisse, des délais variables dans la remise des fonds, une faible qualification des agents de proximité et surtout une absence ou une insuffisance de contrôle interne dans la chaîne du recouvrement amiable ou contentieux.

En cas de défaillance des locataires, l'organisme ne dispose pas de moyens d'alerte suffisants pour intervenir rapidement et on connaît alors une rapide dégradation de la situation. Dans le cas le plus extrême (1 SA HLM) ; un locataire occupant sur deux avait connu une situation d'impayés et plus de 20 % des locataires avaient une dette supérieure à 1 000 euros.

A contrario, deux SA HLM ont externalisé le gardiennage et le recouvrement en intégrant dans le contrat de prestations des obligations de résultat quantifiées par site. Cette situation a permis de contenir la progression des impayés mais peut présenter le risque, faute d'un suivi régulier des familles en difficulté, de privilégier le rendement au détriment de la médiation sociale.

7.3 LA DIFFICILE RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE

Les estimations réalisées par les DDE font apparaître que 25 % du parc total dans les DOM est composé de logements précaires (cases) ou sans éléments de confort. Pour éradiquer ce phénomène, le dispositif RHI³ permet à l'opérateur de logement social de bénéficier d'une subvention de 80 % sur l'assiette du déficit d'opération. Le montant global des crédits inscrits dans le LBU s'élevait à 57 M€ en 2003. L'opération ne peut être lancée qu'à l'initiative d'une collectivité locale et suite à un arrêté préfectoral. Elle impose par ailleurs le relogement de tous les habitants du périmètre concerné.

La Miilos a constaté que l'application de ce dispositif, en pratique, nécessite une forte implication et une coordination de différents acteurs sur le moyen terme. Les collectivités locales les plus motivées doivent surmonter l'hostilité des riverains opposés à la cohabitation avec des populations provenant de bidonvilles. Par ailleurs, ces mêmes populations apparaissent généralement ignorantes de leurs droits, méfiantes envers la puissance publique et hésitent à changer de territoire.

Pour pouvoir aboutir, ce processus de démolition et de relogement exige en amont un travail minutieux d'accompagnement et de réinsertion sociale qui peut être mené par les services sociaux de la commune (du département), de l'opérateur HLM et par la Caisse d'allocations familiales. Ce processus de médiation peut durer de 1 an à 2 ans et doit s'articuler avec les autres volets de l'opération RHI : approbation du budget prévisionnel par les services de l'État, (où le montant du loyer fixé est un élément déterminant du dossier), procédure d'attributions par la commune, montage de projets architecturaux devant concilier la qualité de l'habitat avec le niveau de vie précaire des futurs occupants.

Confronté à ce parcours semé d'embûches, une société d'économie mixte a eu comme démarche de passer une convention cadre avec les collectivités concernées où les intérêts de chacune des parties apparaissent équilibrés. La société acquiert les terrains et reçoit de la commune une rémunération pour la gestion de chaque programme. Enfin, la propriété des immeubles et terrains revient à la commune au terme de la convention. Cet organisme s'est également doté d'un service social spécifique qui accompagne les ménages avant le relogement et, après leur réinstallation, suit ces mêmes ménages au titre de la gestion locative.

Si ce dispositif emporte un lien d'extrême subordination avec les collectivités concernées, son intérêt est de préserver à terme la maîtrise du patrimoine par la collectivité et de susciter l'adhésion des populations concernées.

³ Résorption de l'habitat insalubre

7.4 CONCLUSION

La majorité des organismes contrôlés se caractérise par une forte activité en matière de construction sociale dans un contexte de dynamisme démographique sans égal en métropole. Cette production, soutenue depuis plus d'une décennie, conduit à la constitution d'un parc globalement de bonne qualité, récent et qui n'est pas encore confrontée à des opérations lourdes de réhabilitation.

L'enjeu actuel apparaît autant celui de maintenir un niveau élevé de production que d'assurer une gestion locative rigoureuse et socialement réactive en raison du caractère structurellement précaire des ressources de ses occupants.

8 ANNEXES

8.1 ORGANISMES AYANT FAIT L'OBJET D'UN RAPPORT DÉFINITIF EN 2004 (PAR RÉGION)

Nature	Region	Organisme
OPHLM	Alsace	OPM HLM de la ville de Thann
SAHLM	Alsace	Habitat Val St-Grégoire
SCP	Alsace	SCP d'HLM Colmar Habitat (Colmar Habitat)
SCP	Alsace	SCP d'HLM de Colmar et des Environs
SEM	Alsace	SA SOGICOBE (Obernai Habitat)
SEM	Alsace	SAEM de Brumath (SEMATH)
SEM	Alsace	SEM pour la construction de logts dans le Haut-Rhin (SEMCHLOR)
SEM	Alsace	Société de construction immobilière de la région de Saverne (SCIRS)
SEM	Alsace	Société de constructions économiques de Bischwiller (SOCONEC)
SEM	Alsace	Société immobilière du Bas-Rhin (SIBAR)
SEM	Alsace	Société intercom. de constr. de Molsheim et Environs (Basse-Bruche)
OPDHL	Aquitaine	OPD HLM des Landes
OPHLM	Aquitaine	OPM HLM de Dax
SAHLM	Aquitaine	La Maison Girondine
SAHLM	Aquitaine	SA HLM des Landes
SEM	Aquitaine	Société béarnaise d'économie mixte pour l'habitat (Béarnaise Habitat)
SEM	Aquitaine	Société orthézienne d'économie mixte pour l'habitat (SOEMH)
OPDHL	Auvergne	OPD HLM du Cantal
SEM	Auvergne	SEM de Vichy (SEMIV)
OPDHL	Basse-Normandie	OPD HLM de l'Orne (Orne Habitat)
OPHLM	Basse-Normandie	OPCU HLM de Cherbourg (Presqu'Ile Habitat)
SAHLM	Basse-Normandie	Le Foyer Normand
SAHLM	Basse-Normandie	SA HLM du Cotentin
OPDHL	Bourgogne	OPD HLM de la Nièvre (Nièvre Habitat)
SEM	Bourgogne	Société Immobilière de la Madeleine (SIMAD)
OPDHL	Bretagne	OPD HLM des Côtes-d'Armor (Côtes-d'Armor Habitat)
OPHLM	Bretagne	OPC HLM de Vannes (Vannes-Golfe Habitat)
OPHLM	Bretagne	OPM HLM de Rennes
SAHLM	Bretagne	Le Foyer d'Armor
SCP	Bretagne	SCP Habitation Familiale Lorient-Brest
OPHLM	Centre	OPM HLM de Bourges
SAHLM	Centre	Bâtir Centre
SEM	Centre	SAEM de Saint-Avertin
OPAC	Champagne	OPAC de la Marne
OPAC	Champagne	OPAC de Troyes (Troyes habitat)
OPAC	Champagne	OPAC des Ardennes
OPHLM	Champagne	OPM HLM de Saint-Dizier
SAHLM	Champagne	Mon Logis
SCP	Champagne	SCP d'HLM La Maison ardennaise
SAHLM	Dom-Tom	SA HLM Ozanam
OPAC	Franche-Comté	OPAC du Jura
OPDHL	Franche-Comté	OPD HLM du Territoire-de-Belfort (Territoire Habitat)
OPHLM	Franche-Comté	OPM HLM de Besançon

Nature	Région	Organisme
OPHLM	Franche-Comté	OPM HLM de Champagnole
SAHLM	Franche-Comté	Le Foyer Jurassien
SCP	Franche-Comté	SCP La Maison pour Tous
SEM	Franche-Comté	SAIEM de la ville de Besançon (SAIEM B)
SEM	Franche-Comté	SAIEM L'Union de Franche-Comté (UFC)
OPHLM	Haute-Normandie	OPM HLM du Havre
SAHLM	Haute-Normandie	SA HLM de la Région d'Elbeuf
SAHLM	Haute-Normandie	SA HLM des Vallées de l'Astreberthe et du Cailly (SAVAC)
SAHLM	Haute-Normandie	SA HLM du Val de Somme
SEM	Haute-Normandie	SAEM Le Logement de l'Eure (SECOMILE)
Fond	Ile-de-France	Fondation Pour le Logement Social
GIE	Ile-de-France	GIE Expansiel
OPAC	Ile-de-France	OPAC de Chelles
OPAC	Ile-de-France	OPAC de Meaux
OPAC	Ile-de-France	OPAC du Val-de-Marne
OPAC	Ile-de-France	OPAC Habitat social d'Alfortville
OPHLM	Ile-de-France	OPM HLM de Bourg-la-Reine
OPHLM	Ile-de-France	OPM HLM de Cachan
OPHLM	Ile-de-France	OPM HLM de Châtillon (Chatilon Habitat)
OPHLM	Ile-de-France	OPM HLM de Clichy-la-Garenne
OPHLM	Ile-de-France	OPM HLM de Colombes
OPHLM	Ile-de-France	OPM HLM de Coulommiers
OPHLM	Ile-de-France	OPM HLM de Malakoff
OPHLM	Ile-de-France	OPM HLM de Mantes-la-Jolie
OPHLM	Ile-de-France	OPM HLM de Montereau-Fault-Yonne
OPHLM	Ile-de-France	OPM HLM de Saint-Maur-des-Fossés
OPHLM	Ile-de-France	OPM HLM de Sceaux
OPHLM	Ile-de-France	OPM HLM d'Ermont
SAHLM	Ile-de-France	AXIMO (ex HLM Réunies)
SAHLM	Ile-de-France	EMMAUS HABITAT
SAHLM	Ile-de-France	Essonne Habitat
SAHLM	Ile-de-France	La Sablière
SAHLM	Ile-de-France	Les Cités Jardins de la Région Parisienne
SAHLM	Ile-de-France	L'Habitation Confortable
SAHLM	Ile-de-France	SA CODELOG
SAHLM	Ile-de-France	SA HLM de la région parisienne (SAREPA)
SAHLM	Ile-de-France	SA HLM du Val d'Oise (SAVO)
SAHLM	Ile-de-France	SA HLM Foyer Invalides et anciens combattants (FIAC)
SAHLM	Ile-de-France	SA HLM Gestion maintenance aménag. construction (SOGEMAC)
SAHLM	Ile-de-France	SA HLM Solidarité immobilière de Seine-et-Marne (SISM)
SCP	Ile-de-France	SCP d'HLM Domendi (ex Le Foyer du Travailleur)
SCP	Ile-de-France	SCP d'HLM Gexio (ex Brétigny-Hurepoix)
SCP	Ile-de-France	SCP d'HLM Habitat Communautaire Accession
SCP	Ile-de-France	SCP d'HLM La Chaumièr
SCP	Ile-de-France	SCP d'HLM La Chaumièr de l'Ile-de-France (gr. EXPANSIEL)
SCP	Ile-de-France	SCP d'HLM SOCOFAM
SCP	Ile-de-France	SCP d'HLM Terralia (ex Solidarité-Ouvrière)
SEM	Ile-de-France	Régie immobilière de la ville de Paris (RIVP)

Nature	Region	Organisme
SEM	Ile-de-France	SA de gestion immobilière (SAGI)
SEM	Ile-de-France	SAEM de construction de Maisons-Laffitte
SEM	Ile-de-France	SAEM de constr. et rénov. urbaine de la ville de Colombes (SEMCO)
SEM	Ile-de-France	SAEM de la ville de Noisy-le-Sec (SEMINO)
SEM	Ile-de-France	SAEM de Vélizy (SEMIV)
SEM	Ile-de-France	SAEM intercommunale du Pays de France et de l'Aulnoye (SEMIPFA)
SEM	Ile-de-France	SAEM Levallois Habitat
SEM	Ile-de-France	SAEM Nocéenne (SEMINIC)
SEM	Ile-de-France	SAIEM de Meaux
SEM	Ile-de-France	SIEM de Saint-Maur-des-Fossés (SIEM)
SEM	Ile-de-France	Société d'aménagement, de gestion et d'équipement (SAGE)
SEM	Ile-de-France	SONACOTRA (Direction Régionale Est)
SEM	Ile-de-France	SONACOTRA (DR Sud-Est)
SEM	Ile-de-France	SONACOTRA (DR Sud Ouest)
SEM	Ile-de-France	SONACOTRA (DR Ile de France)
SEM	Ile-de-France	SONACOTRA (DR Rhône Alpes)
OPAC	Languedoc	OPAC de Montpellier (ACM)
OPDHL M	Languedoc	OPD HLM des Pyrénées-Orientales (L'office 66)
OPHLM	Languedoc	OPM HLM de la ville d'Alès
SAHLM	Languedoc	FDI Habitat
SAHLM	Languedoc	Roussillon Habitat
SAHLM	Languedoc	Société Audoise et Ariégeoise
SCP	Languedoc	SCP d'HLM des Pyrénées orientales
SCP	Languedoc	SCP d'HLM FOYER MUT BITERROIS
SEM	Languedoc	Société Nationale Immobilière (SNI)
OPHLM	Limousin	OPM HLM d'Égletons
Asso	Lorraine	Association Toulouise de Gestion et d'Animation (ATGA)
OPAC	Lorraine	OPAC des Vosges
OPHLM	Lorraine	OPM HLM de Sarreguemines
OPHLM	Lorraine	OPM HLM de Thionville
SEM	Lorraine	SAIEM Le Logis Sarrebourgeois
SEM	Lorraine	SIEM La Sarrebourgeoise
OPAC	Midi-Pyrénées	OPAC de Toulouse
OPDHL M	Midi-Pyrénées	OPD HLM de l'Aveyron
OPDHL M	Midi-Pyrénées	OPD HLM du Gers
OPDHL M	Midi-Pyrénées	OPD HLM du Lot (Lot Habitat)
OPHLM	Midi-Pyrénées	OPM HLM de Rodez
SAHLM	Midi-Pyrénées	Gasconne d'HLM du Gers
SAHLM	Midi-Pyrénées	La Cité Jardins
SAHLM	Midi-Pyrénées	SA HLM Languedocienne (Patrimoine)
SCP	Midi-Pyrénées	SCP d'HLM du Gers
Asso	Nord-Pas de Calais	PACT de la Région Dunkerquoise
OPHLM	Nord-Pas de Calais	OPM HLM de Calais
SAHLM	Nord-Pas de Calais	Habitat 62/59
SAHLM	Nord-Pas de Calais	Le Logement du Travailleur (LTO Habitat)
SAHLM	Nord-Pas de Calais	SA HLM Logicil
SAHLM	Nord-Pas de Calais	Société Régionale des Cités Jardins (SRCJ)
SCP	Nord-Pas de Calais	SCP d'HLM Escaut Habitat (ex La Maison familiale du Nord)

Nature	Region	Organisme
UES	Nord-Pas de Calais	SA UES Habitat PACT
OPAC	Pays de la Loire	OPAC de Cholet (Sevre Loire Habitat)
OPHLM	Pays de la Loire	OPM HLM de Nantes (Nantes Habitat)
SAHLM	Pays de la Loire	Le Toit Angevin
SEM	Pays de la Loire	SAIEM de la ville du Mans
OPAC	Picardie	OPAC d'Amiens
OPDHL M	Picardie	OPD HLM de la Somme (OPSOM)
SAHLM	Picardie	La Maison du CIL
SAHLM	Poitou-Charentes	SA Melloise d'HLM
Asso	PACA	Association Gestion Immobilière Sociale des Alpes Maritimes (AGIS 06)
Asso	PACA	Association Promotion Insertion (API Provence)
GIE	PACA	GIE DELTA-LOGIS
GIE	PACA	GIE GICEM région Méditerranée
OPAC	PACA	OPAC Habitat Marseille Provence (HMP)
OPDHL M	PACA	OPD HLM du Vaucluse
OPHLM	PACA	OPM HLM de la Seyne-sur-Mer
OPHLM	PACA	OPM HLM de Nice et des Alpes-Maritimes (OPAM)
SAHLM	PACA	ERILIA (ex Provence Logis)
SAHLM	PACA	Le Logis Familial Varois
SAHLM	PACA	Logis Familial
SAHLM	PACA	SA HLM Prolétazur
SAHLM	PACA	SAMOPOR
SAHLM	PACA	Sud Habitat
SCLA	PACA	SCLA La Marseillaise d'Habitations
SEM	PACA	SAEM de la Londe-les-Maures
UES	PACA	Société Habitat et Logement Alpes-Maritimes (SOLHAM)
GIE	Rhône-Alpes	GIE ADIS
GIE	Rhône-Alpes	GIE Informatique de la Drôme
OPAC	Rhône-Alpes	OPAC de Vienne (ADVIVO)
OPAC	Rhône-Alpes	OPAC du Grand-Lyon
OPHLM	Rhône-Alpes	OPM HLM de Bourg-en-Bresse (Bourg Habitat)
OPHLM	Rhône-Alpes	OPM HLM de Montélimar (Habitat de Montélimar)
OPHLM	Rhône-Alpes	OPM HLM du pays de Romans
SACI	Rhône-Alpes	SCI France Vivarais
SAHLM	Rhône-Alpes	ADIS SA d'HLM
SAHLM	Rhône-Alpes	BATIGERE Centre Est
SAHLM	Rhône-Alpes	Immobilière Rhône Alpes
SAHLM	Rhône-Alpes	Le Toit Familial
SAHLM	Rhône-Alpes	SA HLM de l'Ain pour le Développement de la Construction
SAHLM	Rhône-Alpes	SA HLM Halpades
SAHLM	Rhône-Alpes	SA HLM ICF Sud-Est Méditerranée
SAHLM	Rhône-Alpes	Société pour le Développement de l'Habitat (SDH Constructeur)
SCLA	Rhône-Alpes	SCLA Le Foyer Romanais et Péageois
SCP	Rhône-Alpes	SCP d'HLM du Vivarais - Les Maisons Concerto
SCP	Rhône-Alpes	SCP d'HLM Logicoop
SEM	Rhône-Alpes	SAIEM de Chambéry
SEM	Rhône-Alpes	SAIEM Grenoble Habitat
SEM	Rhône-Alpes	Société villeurbanaise d'urbanisme (SVU)

8.2 QUELQUES RATIOS DE RÉFÉRENCE UTILISÉS DANS LES CONTRÔLES MILOS

(Source : Bolero - valeurs 2002)

8.2.1 Autofinancement net (en pourcentage du chiffre d'affaires)

		Île-de-France	Autres régions	France entière
Total S.A. + Offices		137	460	597
Offices	Nombre	69	219	288
	3ème décile	0,0164	0,0333	0,0278
	Médiane	0,0506	0,0639	0,062
	7ème décile	0,1044	0,0929	0,0942
S.A. d'HLM	Nombre	68	241	309
	3ème décile	0,0153	0,0501	0,0463
	Médiane	0,0814	0,081	0,0814
	7ème décile	0,1285	0,1204	0,1219

8.2.2 Fond de roulement net global (FRNG) (en nombre de mois de dépense)

		Île-de-France	Autres régions	France entière
Total S.A. + Offices		137	460	597
Offices	Nombre	69	219	288
	3ème décile	1,91	3,13	2,77
	Médiane	2,9	4,61	4,29
	7ème décile	4,22	5,69	5,51
S.A. d'HLM	Nombre	68	241	309
	3ème décile	1,68	3,05	2,78
	Médiane	3,68	4,6	4,41
	7ème décile	5,02	6,46	6,24

8.2.3 Coût de gestion (en Euros par logement géré)

		Île-de-France	Autres régions	France entière
Total S.A. + Offices		137	460	597
Offices	Nombre	69	219	288
	3ème décile	860	580	620
	Médiane	940	670	710
	7ème décile	1030	740	830
S.A. d'HLM	Nombre	68	241	309
	3ème décile	910	690	710
	Médiane	1010	780	830
	7ème décile	1130	870	930

8.3 AVANTAGES LIÉS À LA FONCTION DE DIRIGEANT

8.3.1 Les véhicules de fonction

Les règles en vigueur

Un véhicule de fonction est une voiture que l'organisme met à la disposition permanente et exclusive d'un de ses agents en raison de ses fonctions, pour un usage mixte, aussi bien professionnel que privatif.

Cette notion se distingue donc nettement de celle du véhicule de service qui ne peut être utilisé que pour les besoins exclusifs du service.

La loi n°90-1067 du 28 novembre 1990 modifiée relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes dispose, en son article 21 « qu'un véhicule peut être attribué par nécessité absolue de service aux agents occupant l'un des emplois fonctionnels d'un département ou d'une région ou de directeur général des services d'une commune de plus de 5 000 habitants... »

Le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation ayant assimilé l'emploi de directeur d'office public d'HLM aux emplois fonctionnels mentionnés dans la loi précitée (directeurs généraux des services des communes de plus de 5 000 habitants, directeurs généraux des départements et des régions, etc.) il leur a reconnu implicitement le droit à pouvoir bénéficier d'un véhicule dès lors que les contraintes liées à la nécessité de service sont démontrées (réponse ministérielle n° 37549- JOAN du 24 janvier 2000).

Seule l' « attribution de véhicule pouvant être utilisé à des fins strictement personnelles n'étant prévu par aucun texte reste donc irrégulière » (réponse ministérielle précitée).

Plusieurs conditions d'octroi de ces véhicules doivent être rigoureusement respectées :

- seuls les emplois de directeur d'OPHLM et de directeur général d'OPAC de plus de 5 000 logements peuvent être assimilés à des emplois fonctionnels et permettre par là-même à leurs titulaires de disposer de véhicules de fonction.
- l'attribution doit faire l'objet d'une délibération du conseil d'administration de l'office, cette décision devant être motivée au regard des nécessités du service.

Cette mise à disposition permanente ne dispense pas l'agent d'assumer personnellement les frais inhérents aux usages non professionnels.

Les véhicules de fonction rentrant dans la catégorie des avantages, ils sont assimilés sur le plan social et fiscal à des compléments de rémunération et donc soumis aux cotisations CSG et CRDS (selon les modalités définies par un arrêté du 10 décembre 2002) et à l'impôt sur le revenu.

Le principe de parité de rémunération entre fonctions publiques, fondement des dispositions de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, a été réaffirmé à plusieurs reprises par le Conseil d'Etat (CE, 29 avril 2002, Association des administrateurs territoriaux de France) dont l'application pratique peut se révéler délicate, reste un objectif à atteindre.

La question de la durée d'utilisation du véhicule doit être également examinée dans un souci de bonne gestion (instruction du ministère de l'Intérieur du 10 décembre 1998 relative aux règles d'utilisation des crédits et moyens liés à l'exercice de la fonction de représentation).

Le bénéficiaire d'un véhicule de fonction doit impérativement souscrire une assurance complémentaire pour les déplacements privés et le transport de tiers.

Enfin, en cas de rupture du contrat de travail, la voiture de fonction doit être restituée par l'agent de l'OPHLM ou de l'OPAC.

8.3.2 Les logements de fonction

Rappel des règles en vigueur

L'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 précitée dispose que « les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance... en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois ».

Deux catégories de logements de fonction doivent être distinguées : les logements attribués par « nécessité absolue de service » et ceux pour « utilité de service ».

Il y a nécessité absolue de service et, par conséquent, attribution gratuite d'un logement, selon les dispositions de l'article R.94 du code du domaine de l'Etat (et la jurisprudence constante du Conseil d'Etat), « lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il doit exercer ses fonctions ».

L'article R.94 du code du domaine de l'Etat préciser qu' « il y a utilité de service lorsque, sans être absolument nécessaire à l'exercice de la fonction, le logement présente un intérêt certain pour la bonne marche du service ».

L'attribution à un salarié d'office ou d'OPAC d'un logement de fonction situé dans le parc social de l'organisme est contraire aux dispositions des articles L. 441-1 et R. 441-1 du CCH.

Le conseil d'administration de l'organisme d'HLM doit, par une délibération motivée sur la liste de ces emplois, démontrer la nécessité absolue de service qui justifie l'octroi de cet avantage. Il doit également préciser les avantages accessoires liés à son usage : il doit ainsi prévoir si la gratuité s'étend à la fourniture de l'eau, du gaz, de l'électricité ou du chauffage.

L'organisme ne peut, en tout état de cause, prendre en charge le paiement de la taxe d'habitation des agents bénéficiant d'un logement de fonction.

Comme pour les véhicules de fonction, l'organisme doit procéder à une déclaration auprès de l'administration fiscale et des organismes de sécurité sociale et tendre au respect du principe de parité de rémunération entre fonctions publiques.

8.3.3 Les avantages en nature liés à l'exercice de la fonction : rappel des règles

Un mandat gratuit

Le mandat des présidents, des administrateurs et des membres du conseil de surveillance des organismes d'HLM est gratuit (article R. 421-14 du CCH pour les OPAC, R 421-56 pour les OPHLM, clause n° 8 des statuts types des SA d'HLM, clause n° 9 des statuts types des SCP d'HLM, clause n° 9 des statuts types des SACI d'HLM, clause n° 7 des statuts types des SCLA d'HLM). Ce principe de gratuité s'applique à la fonction de directeur général lorsque celui-ci détient un mandat d'administrateur dans les organismes d'HLM.

Une indemnisation limitée de l'activité exercée dans l'intérêt de l'organisme d'HLM.

L'indemnisation des dépenses engagées par les administrateurs et membres des conseils de surveillance au titre de leur activité est définie par les articles L 423-13 et R 451-56 du CCH et par l'arrêté du 31 juillet 1985 modifié relatif aux indemnités pouvant être allouées aux administrateurs des offices publics d'HLM.

Trois catégories d'indemnités sont prévues au bénéfice des administrateurs :

- l'indemnité forfaitaire allouée aux administrateurs salariés pour compenser les pertes de salaires subies du fait de leur absence pendant les heures de travail à l'occasion de leur participation aux réunions des conseils, du bureau ou des commissions de l'organisme. L'organisme d'HLM doit également indemniser les membres d'une profession non salariée

pour la diminution de revenu ou l'augmentation de charges liée à leur participation aux séances plénières du conseil d'administration

- L'indemnité forfaitaire de déplacement allouée *lors de leur participation aux réunions* des conseils, du bureau ou des commissions de l'office. Le taux de cette indemnité est fixé à 37,50 € et suit l'évolution de l'indemnité de déplacement journalière de la fonction publique.

Le remboursement des frais de transports engagés pour se rendre de leur résidence aux réunions des instances précitées de l'organisme. Ces frais sont remboursés sur justificatif, ou au taux de l'indemnité kilométrique fixé pour les déplacements des fonctionnaires s'ils utilisent leur voiture personnelle.

8.3.4 Les indemnités contractuelles de licenciement: conséquences de l'arrêt Leplatre

Par l'arrêt Leplatre du 14 juin 2004, le Conseil d'Etat a confirmé le statut d'agent contractuel de droit public des directeurs généraux d'OPAC qui sont régis par les dispositions du décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale et non par celles du décret du 17 juin 1993, portant règlement statutaire des personnels ne relevant pas de la fonction publique territoriale employés par les offices publics d'aménagement et de construction mais par celles du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

Les règles prévues dans le contrat de recrutement d'un directeur d'OPAC ne peuvent s'écartez des dispositions d'ordre public de l'article 46 de ce décret relatives à l'indemnité de licenciement à laquelle ce dernier peut prétendre, qui prévoient qu'elle « est égale à la moitié de la rémunération de base (mensuelle)... pour chacune des douze premières années de service, au tiers de la même rémunération pour chacune des années suivantes, sans pouvoir excéder douze fois la rémunération de base (mensuelle).

Aucune transaction ne peut donc prévoir des modalités différentes de calcul des indemnités de licenciement.

8.4 LEXIQUE

ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
APL	Aide Personnalisée au Logement
CAL	Commission d'Attribution des Logements
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation
CGLLS	Caisse de Garantie du Logement Locatif Social
CMP	Code des Marchés Publics
CNIL	Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés
DADS	Déclaration Annuelle des Données Sociales (document adressé par toute entreprise à l'URSSAF)
FSL	Fonds de Solidarité Logement
GIE	Groupement d'Intérêt Economique
GPV	Grand Projet de Ville
HLM	Habitation à Loyer Modéré
MOP	Maitrise d'Ouvrage Publique (loi du 12 juillet 1983 dite « loi MOP »)
OPAC	Office Public d'Aménagement et de Construction
OPDHLM	Office Public Départemental d'HLM
OPHLM	Office Public d'HLM
OPMHLM	Office Public Municipal d'HLM
ORU	Opération de Renouvellement Urbain
PALULOS	Prime à l'amélioration des Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale
PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
PLALLS	Prêt Locatif Aidé par l'Etat (prêt spécifique aux DOM)
PLALLTS	Prêt Locatif Très Social Aidé par l'Etat (prêt spécifique aux DOM)
PLATS	Prêt Locatif Aidé Très Social
PLI	Prêt Locatif Intermédiaire
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
PSP	Plan Stratégique de Patrimoine
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
SA d'HLM	Société Anonyme d'HLM
SCI	Société Civile Immobilière
SCLA	Société Coopérative de Location Attribution
SCP	Société Coopérative de Production
SEM	Société anonyme d'Economie Mixte
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbain (loi du 13 décembre 2000)
USH	Union sociale pour l'Habitat (union des différentes fédérations d'organismes d'HLM)
ZUS	Zone Urbaine Sensible