



Inspection Générale des Finances

N° 2010-M-045

Conseil Général de l'Environnement
et du développement durable

N° 007364-01

RAPPORT

SUR LES DISPOSITIFS DE CONTRÔLE DES ACTEURS DU LOGEMENT SOCIAL

Établi par

Thierry BERT
Inspecteur général des finances

Sabine BAIETTO - BEYSSON
Inspectrice Générale de l'administration
du développement durable

- OCTOBRE 2010 -

SYNTHESE

Les acteurs du logement social traversent actuellement de profondes mutations.

C'est en premier lieu le cas de leur environnement socioéconomique, marqué d'abord par une segmentation de la demande, qui concerne de manière accrue les ménages les plus vulnérables, ensuite par une différenciation croissante des territoires.

Le contexte institutionnel est lui-même en plein bouleversement : le rôle de l'Etat est de plus en plus partagé avec les collectivités, et s'inscrit dans un nouveau contexte budgétaire, avec un encadrement étroit des utilisations de la PEEC, et la mutualisation croissante des ressources HLM.

Enfin, le fonctionnement des opérateurs a lui-même fortement évolué : les offices d'HLM sont devenus des EPIC, la loi de 2003 sur la gouvernance des SA d'HLM rapproche ces dernières des sociétés de droit commun. En outre, cet assouplissement se combine avec le mouvement de fusion qui affecte leurs principaux actionnaires, les CIL, ce qui favorise la constitution de groupes dotés de moyens puissants et capables de développer des stratégies suprarégionales. L'ensemble des opérateurs se dotent d'équipes de plus en plus qualifiées et développent des outils internes de maîtrise des risques, individuellement ou collectivement.

Face à ces nouveaux défis, il importe de repenser l'ensemble du dispositif public de connaissance, de tutelle et de sanctions, qui apparaît en comparaison lourd et relativement archaïque. Désormais, les enjeux liés à l'utilisation optimale du patrimoine sont aussi importants, parfois plus, que les objectifs traditionnels de production de logements neufs. De même, la légitimité du contrôle, comme leurs suites ou les sanctions éventuelles qui en découleront, seront de moins en moins liées à l'octroi de financements nouveaux.

Or, les deux organes de contrôle, la Mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos) et l'Agence pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), ont pour point commun de se consacrer en priorité à la vérification du respect d'une réglementation assez foisonnante, tout en exerçant leur activité selon des modèles très différents.

Le cadre général du contrôle HLM a été largement conçu dans une période de construction à grande échelle, grâce à l'injection massive de crédits publics dans des structures dénuées de capital social. La tutelle locale des services locaux de l'Etat était alors en lien direct avec les décisions de financement. La Miilos s'est constituée progressivement à partir des équipes locales de financement de l'habitat en DDE ; elle en a largement gardé la culture, et reste tributaire pour ses moyens humains et matériels de l'administration, laquelle conserve la constitution des bases de données et la maîtrise complète des suites données aux rapports.

D'un autre côté, la tutelle sur les CIL, considérés d'abord comme des apporteurs de capitaux, était à l'origine très réduite. Ils étaient soumis à un simple autocontrôle de la profession, dont l'insuffisance a conduit à la réforme de 1988 créant l'ANPEEC et la dotant de pouvoirs étendus de connaissance, de contrôle, de suivi de ses recommandations, et de propositions réglementaires. Toutefois, elle est affectée par les réformes récentes visant à remédier à des fautes de gouvernance.

Parallèlement, les fédérations HLM et SEM ont, depuis plusieurs décennies, développé des dispositifs internes de contrôle de bonne qualité, mais dont elles conservent la maîtrise. La CGLS a enfin progressivement étendu son rôle d'aide financière aux organismes en difficulté, et organise- de manière plus ou moins formalisée- la prévention dans ce domaine, en particulier en finançant les dispositifs internes à la profession.

Rapport

La nécessité d'unifier le contrôle de l'ensemble des opérateurs du logement social pour en donner une vision cohérente fait l'unanimité. C'est là une opportunité à ne pas manquer pour engager une réforme ambitieuse, qui ne se limite pas à juxtaposer des structures, mais qui ait pour objectif d'accompagner, et si possible de favoriser, la modernisation en cours du secteur.

La mission n'a pas retenu les scénarios visant à une simple coordination entre les deux organes de contrôles, laquelle existe déjà mais ne fonctionne pas, ni à l'absorption de l'un par l'autre. Elle n'a pas non plus retenu l'hypothèse d'une autorité administrative indépendante, dotée de larges pouvoirs de régulation, à l'image de la Tenant Services Authority anglaise. Cette solution, qui présenterait de nombreux avantages, a été écartée car elle priverait le ministre de ses pouvoirs d'agrément et de sanctions, et s'éloignerait ainsi trop radicalement du mode actuel d'exercice de la tutelle. Elle apparaît inutile dès lors que les principaux atouts d'une AAI – régulation de la concurrence, ouverture à de nouveaux entrants, tarification transparente, intervention en urgence – ne trouvent pas à s'appliquer aujourd'hui dans le monde des HLM.

La mission propose la création d'une autorité unique de contrôle du secteur (ANCOLS, autorité de contrôle des organismes de logement social). Concentrée sur le contrôle externe du secteur, mais disposant des informations financières et statistiques nécessaires à une surveillance des opérateurs et à un bon ciblage des contrôles, elle serait très autonome, mais ne disposerait pas de pouvoirs directs de sanctions lourdes. Restructurée au niveau central, elle garderait quelques implantations interrégionales, principalement pour l'exercice de missions de proximité. Elle pourrait mobiliser l'expertise acquise au travers de ses contrôles pour participer, en concertation avec la profession, à l'élaboration de référentiels et à la nécessaire adaptation des règles de fonctionnement d'organismes en plein mouvement de modernisation.

Constituée en EPIC, elle pourrait ainsi bénéficier de financements de plusieurs sources, et disposer de personnels parfaitement adaptés à ses besoins, auxquels elle pourrait garantir un régime à la fois attractif et souple. Ce statut faciliterait pour les personnels la transition avec la situation actuelle, et donc l'acceptation de cette réforme. Sa souplesse favoriserait l'optimisation des moyens budgétaires et humains.

Il faut pour parvenir à ce résultat passer par la loi, dès lors que tout ce qui touche le contrôle sur place du monde des CIL et du monde HLM est du domaine législatif, ce qui impose des délais de procédure relativement longs.

C'est une des raisons pour laquelle il serait bon de décider rapidement du principe de cette adaptation. Un calendrier resserré est également opportun au regard de l'extension prochaine du dispositif « DALO » au 1^{er} janvier 2012 : il sera plus que jamais nécessaire, devant les risques de contentieux qui se présenteront à cette occasion, d'offrir de fortes garanties sur la transparence des attributions, l'efficacité de la gestion, et la bonne gouvernance du secteur.

Les délais de mise au point et de procédure parlementaire pourraient être utilement exploités par des négociations nécessaires avec l'UESL et les fédérations sur les équilibres qu'elles doivent respecter avec l'organe de contrôle, l'institution de garantie (CGLLS), et les tutelles. Ces équilibres sont délicats, et les fédérations sont très attachées au statu quo, qui leur garantit des ressources de fonctionnement tout en leur permettant de s'abriter derrière le secret professionnel pour garder une maîtrise forte des données. Mais il s'agit d'une question d'efficacité du nouvel organisme, et plus généralement de crédibilité des systèmes de contrôle, de garantie et de tutelle.

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION..... | 1 |
| 1. LE MONDE DU LOGEMENT SOCIAL EST COMPLEXE ET, EN CE MOMENT, PERTURBE, CE QUI COMPLIQUE LA TACHE DES ORGANISMES DE CONTROLE | 2 |
| 1.1. Un système complexe..... | 2 |
| 1.1.1. <i>La taille.....</i> | 4 |
| 1.1.2. <i>La répartition géographique de l'activité.....</i> | 4 |
| 1.1.3. <i>La combinaison d'entités de statuts et de métiers divers.....</i> | 5 |
| 1.2. Un secteur actuellement perturbé | 8 |
| 1.2.1. <i>Dans le monde de la construction et de la gestion du logement HLM, on observe des mutations notables.....</i> | 8 |
| 1.2.2. <i>Les collectivités locales ont un pouvoir accru alors que les services de l'Etat se trouvent affaiblis</i> | 8 |
| 1.2.3. <i>Dans ce contexte très évolutif, la Miilos, organisme de contrôle externe, se trouve confrontée à des difficultés liées à sa structure même.....</i> | 9 |
| 1.2.4. <i>Parallèlement, les organismes collecteurs de la Participation des Employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) sont en pleine mutation.....</i> | 10 |
| 1.2.5. <i>La situation de l'ANPEEC a été enfin affectée depuis quelque temps par une baisse d'activité et par des réformes de gouvernance inabouties.....</i> | 12 |
| 2. MALGRE CES DIFFICULTES, LES ORGANISMES DE CONTROLE EXTERNE, PRIS SEPAREMENT, FONT UN TRAVAIL TRES CONVENABLE ET GENERALEMENT RESPECTE..... | 13 |
| 2.1. La Miilos | 13 |
| 2.1.1. <i>Un bilan positif.....</i> | 13 |
| 2.1.2. <i>Un problème de délais de programmation et de production</i> | 14 |
| 2.1.3. <i>Les suites données aux rapports de contrôle (cf. annexes 9 et 10).....</i> | 16 |
| 2.1.4. <i>L'absence de caractère stratégique des observations effectuées (cf. annexes 9 et 10).....</i> | 17 |
| 2.1.5. <i>Les défis.....</i> | 17 |
| 2.2. L'ANPEEC..... | 18 |
| 2.2.1. <i>Il n'apparaît pas approprié d'évaluer l'activité de contrôle de l'ANPEEC sur des bases exclusivement quantitatives</i> | 18 |
| 2.2.2. <i>Considérée dans son ensemble, l'activité de contrôle de l'ANPEEC peut être jugée satisfaisante, notamment lorsqu'on prend en compte les suites données à ses constatations, sauf sur le plan des délais de production, qui sont importants</i> | 19 |
| 2.2.3. <i>Mais l'ANPEEC est, comme la Miilos, confrontée à des défis importants. Ces défis tiennent à sa taille critique, à la reconfiguration du réseau des Comités interprofessionnels du logement, et à l'évolution des emplois des fonds de la Participation des employeurs à l'effort de construction.....</i> | 20 |

| | |
|--|-----------|
| 3. C'EST EN FAIT L'ORGANISATION GLOBALE DU CONTROLE DES OPERATEURS DU LOGEMENT SOCIAL QUI POSE PROBLEME, ET CETTE DIFFICULTE IRA CROISSANT A MESURE DES EVOLUTIONS EN COURS DANS LE SECTEUR | 21 |
| 3.1. Les deux organismes de contrôle externe ne sont pas en synergie | 21 |
| 3.2. L'ANPEEC dispose, contrairement à la Miilos, d'un système autonome de remontées et de traitement d'informations en provenance des Comités interprofessionnels du logement..... | 22 |
| 3.3. La Caisse des Dépôts et Consignations dispose de son propre dispositif d'information et de « scoring » | 22 |
| 3.4. Les dispositifs d'expertise (« autocontrôle ») dans les organisations professionnelles (hors UESL) constituent un système partiellement autonome..... | 22 |
| 3.5. Une évolution nécessaire de la méthodologie applicable aux contrôles et de leurs objectifs..... | 25 |
| 4. LA MISSION ESTIME QUE LA SOLUTION DE CES DIFFICULTES PASSE PAR LA CREATION D'UN ORGANE UNIQUE DE CONTROLE DES OPERATEURS DU SECTEUR..... | 28 |
| 4.1. La mission a estimé ne pas devoir recommander deux solutions extrêmes qui ont été évoquées devant elle | 28 |
| 4.2. Une solution envisageable : une autorité administrative indépendante de régulation et de contrôle..... | 29 |
| 4.3. La solution proposée : une autorité nationale unique de contrôle des organismes de logement social (ANCOLS)..... | 30 |
| 4.3.1. <i>Exploiter les complémentarités entre l'ANPEEC et la Miilos.....</i> | 30 |
| 4.3.2. <i>Un organisme unique de contrôle, au champ très large et aux prérogatives étendues.....</i> | 31 |
| 4.3.3. <i>Un rôle d'évaluation des opérateurs, d'élaboration de référentiels, et de proposition à l'administration</i> | 31 |
| 4.3.4. <i>Une distinction stricte entre les pouvoirs de contrôle et les compétences de conseil, d'assistance et de tutelle.....</i> | 32 |
| 4.3.5. <i>Une mission générale de surveillance, et donc de connaissance, du secteur, ce qui implique une gestion rigoureuse des remontées d'information indispensables à sa mission.....</i> | 33 |
| 4.3.6. <i>Une combinaison des pratiques des deux organismes permettant une meilleure articulation entre le niveau central et le niveau interrégional</i> | 33 |
| 4.3.7. <i>La mission recommande que cette Autorité prenne la forme d'un établissement public.....</i> | 34 |
| 4.3.8. <i>La mission recommande un EPIC.....</i> | 34 |
| 4.4. La mise en œuvre de la recommandation | 35 |
| 4.4.1. <i>Les textes.....</i> | 35 |
| 4.4.2. <i>Une phase indispensable de concertation sur le fonctionnement du système....</i> | 36 |
| CONCLUSION..... | 37 |

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 16 juin 2010, reçue le 1^{er} juillet, les Ministres de l'Economie, de l'Ecologie, du Budget et du Logement ont chargé l'Inspection Générale des Finances et le Conseil Général de l'Environnement et du Développement durable d'une mission conjointe portant sur le contrôle des secteurs du 1 % Logement et du logement social.¹

Ce contrôle externe est actuellement exercé à titre spécifique² par deux organismes distincts, l'Agence nationale pour la participation des entreprises à l'effort de construction (ANPEEC) et la Mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos), toutes deux placées sous la double autorité des Ministres chargés de l'Economie et du Logement.

Les Ministres demandent à la mission des propositions concrètes en vue d'améliorer ce contrôle, de renforcer les procédures de suites et de sanctions et la mise en œuvre des recommandations qui en découlent, et, à cette fin, d'en optimiser l'organisation actuellement éclatée entre les deux structures, en étudiant toutes les options possibles pour les mettre en synergie.

La mission a rencontré un grand nombre d'acteurs du logement social, et a examiné, sur échantillon, quelques rapports et lettres de suite, sans être en mesure, bien évidemment, de porter un jugement sur la qualité intrinsèque de ces rapports. La mission remercie vivement ses interlocuteurs de leur disponibilité et de la richesse des informations et des analyses qu'ils lui ont fournies. Pour des raisons d'utilisation pratique du texte du rapport, et de respect de la confidentialité des échanges, il a été convenu de part et d'autre, en accord avec les administrations commanditaires du rapport, de ne pas citer les cas qui ont été évoqués, sauf lorsque ceux ci étaient dans le domaine public, et de ne pas donner la source des informations recueillies. Ces remerciements ne sont donc pas nominatifs. Ils n'en sont pas moins sincères.

Il a paru nécessaire, avant même d'aborder la question de la qualité des contrôles et de leur éventuelle réorganisation, d'effectuer au début de ce rapport un bref retour sur le caractère très complexe du monde du logement social, et sur les évolutions, et parfois les perturbations, qui l'affectent en ce moment. Ce n'est en effet qu'après avoir pris une connaissance exacte du champ du contrôle, dans toutes ses composantes, que les tutelles seront en mesure de juger de la pertinence des propositions que fera la mission.

N.B. : Dans la suite du rapport, on trouvera les principaux sigles suivants :

PEEC : Participation des employeurs à l'effort de construction.

CIL : Comités interprofessionnels du logement.

UESAP : Union d'économie sociale pour l'accession à la propriété.

UESL : Union d'économie sociale du logement.

DHUP : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

MEEDDM : Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

¹ Annexe 1 : lettre de mission.

² Les chambres régionales des comptes, la Cour des Comptes et l'Inspection Générale des Finances ont également une compétence générale sur le secteur ; on verra plus loin qu'il existe en outre des contrôles internes exercés notamment par les fédérations professionnelles. Les Chambre régionales des comptes, pour leur part, effectuent une quinzaine de contrôles par an, dont un pic de 24 contrôles en 2009 à l'occasion d'une campagne.

1. Le monde du logement social est complexe et, en ce moment, perturbé, ce qui complique la tâche des organismes de contrôle

1.1. Un système complexe

Les diverses composantes du monde du logement social

C+G : Construction et gestion

PART : participations

AP : accession à la propriété

PR : promotion

| Organismes de construction et de gestion | | | | | | |
|--|------------------------------|------------------------------|--|---|-----------------------------|-----------------------------------|
| Catégorie | Nombre / activité principale | Nombre de logements | Statut | Pouvoirs des tutelles | Actionnaires et gouvernance | Autorité de contrôle |
| Offices de l'habitat | 279 / C+G | 2 M | EPIC (Code des Marchés Publics, personnel sous statut) | Agrément, suspension du CA liquidation | Col.loc | Milos CRC |
| SA de HLM | 277 / C+G | 2 M | SA réglementées (statut type, principes du CMP) | Agrément Suspension du CA liquidation | CIL, col.loc | Milos |
| SEM | 243 / C+G | 480 000 | SA Code de commerce | Néant | Col.loc | Milos CRC |
| Ets agréés (très social) | Plusieurs centaines / C+G | 20 000 | associations | Refus d'agrément pour de nouvelles opérations | Col.loc groupes | Milos si aidés / ANPEEC si 1 % |
| Filiales non HLM des CIL | qq. centaines / C+G | 50 / 100 000 | Clauses type | Via le CIL actionnaire | CIL | ANPEEC + Milos si aide publique |
| Autres personnes morales privées propriétaires d'opérations aidées | N D / C+G | env. 100 000 (conventionnés) | Privé (de la SCI à la foncière cotée) | Sans objet (Avantage fiscal ou aide Anah) | privé | Milos + Anah en cas de subvention |
| GIE et associations inter organismes | 47 (selon Milos) / G | Sans objet | Association en général | Indirect (via les membres) | membres | Milos / ANPEEC |

Rapport

| Organismes de financement, de participation et d'accession à la propriété | | | | | | |
|---|--|---------------------------------------|--|--|---|----------------------|
| Catégorie | Nombre / activité principale | Nombre de logements | Statut | Pouvoirs des tutelles | Actionnaires et gouvernance | Autorité de contrôle |
| SACICAP | 56/ PART PR AP | Sans objet | Statut coopératif Clauses type fixées par la tête de réseau Convention avec l'Etat | Pouvoir largement délégué à la chambre syndicale (UESAP) mais dissolution et sanctions au niveau ministériel | CIL (environ 50 % du capital) Col.loc Partenaires financiers autocontrôle | UESAP Miilos |
| Sociétés Coopératives de HLM | 165 / AP | Qq milliers | Clauses type Principe du CMP | Agrément Suspension CA liquidation | coopératives | Miilos |
| CIL | 109 en 2009 (22 prévus à terme) / PART | 1 M (via 116 ESH et filiales non HLM) | Association à statut réglementé | Agrément Amendes Suspension CA Retrait d'agrément liquidation | Gestion paritaire (MEDEF, CGPME, syndicats de salariés) | ANPEEC |

Source : Ministère du logement, fédérations professionnelles, ANPEEC, Miilos, Anah, mission.

Le tableau qui précède illustre l'hétérogénéité du champ du logement social, auquel doit s'adapter l'organisation du contrôle. Le contrôle lui même est hétérogène. Ainsi la Miilos contrôle tantôt des organismes HLM, tantôt des opérations aidées, alors que l'ANPEEC a depuis la loi Boutin de mars 2009 une compétence générale de contrôle sur tout organisme recevant des fonds de la Participation des employeurs à l'effort de construction³.

Mais le tableau ne reflète qu'une partie de cette hétérogénéité. Au sein de chacune des grandes catégories d'acteurs listées par ce tableau, on observe en effet de très fortes divergences entre les acteurs. Elles tiennent à leur taille, à leur champ d'action géographique, à leur objet social, et enfin à leur organisation financière et juridique. La tutelle est également très variable, non seulement du point de vue des régimes d'agrément ou de sanctions, fondamentaux pour le contrôle, mais également de celui des autorisations préalables multiples de niveau national, régional ou départemental. Les annexes 11 et 12 recensent un certain nombre de ces régimes de tutelle particuliers.

³ Ce qui devrait d'ailleurs habiliter l'ANPEEC à contrôler l'Union d'économie sociale du logement ainsi que l'Anah et l'ANRU, ce qui est juridiquement possible mais poserait un problème de moyens et d'opportunité. Antérieurement, l'ANPEEC ne contrôlait que les opérations financées par la PEEC.

1.1.1. La taille

Les organismes « de base », chargés de la construction et de la gestion, sont extrêmement hétérogènes. Il est difficile d'envisager une forme unique de contrôle et de tutelle pour les très grands groupes de HLM ou SEM (OPAC de Paris, 3F, SNI, BATIGERE, ASTRIA), qui détiennent un parc de plusieurs dizaines de milliers de logements, et pour des offices municipaux ou des SEM locales, qui restent à la taille de leur collectivité, et ne représentent que quelques milliers de logements⁴. Quant aux associations, souvent spécialisées dans le logement très social, elles ne gèrent parfois que quelques dizaines de logements, sans que leur gestion n'en soit facilitée pour autant, en raison des risques spécifiques de défauts de paiement liés à la population qu'elles traitent ; elles doivent donc faire l'objet d'un contrôle approfondi que leur taille ne justifie pas au premier abord. L'annexe 7 donne des éléments de cadrage sur les organismes d'HLM et les SEM.

Des sinistres directs peuvent être très coûteux en termes financiers ou sociaux, sans même parler des effets d'image sur le monde du logement social. Une importante filiale HLM d'un CIL s'est trouvée à court de moyens pour entretenir son patrimoine et a dû mobiliser des concours massifs (340 M€).⁵ Dans le cas d'une SA de faible importance qui a dû faire l'objet d'une recapitalisation à la suite d'une longue dérive de gestion, l'aide a atteint 85 M€ pour 4 000 logements, soit un surcoût de plus de 21 000 € par logement.

Mais les sinistres peuvent être indirects. Dès lors qu'une SA de HLM peut être financièrement solidaire, par exemple, d'une association, ses équilibres financiers peuvent être compromis par des défaillances de gestion de sa « filiale », même si cette dernière est de petite taille. On a pu le voir dans l'exemple d'une SA départementale de 8 800 logements dont la trésorerie était de 5,7 M€, mais dont l'association gestionnaire de logements des personnes âgées ne réglait pas sa redevance et avait donc accumulé à son égard des dettes à hauteur de 5 M€, la mettant ainsi en risque.

S'agissant des organismes collecteurs, on observe également de très grandes différences entre les CIL. Les 5 CIL les plus importants représentent 40 % de la collecte totale. Alors qu'en 1990 les collecteurs recueillant moins de 2 % des fonds étaient plus de 200, il en subsistait 67 en 2009 et il n'y en aura plus aucun à l'issue du processus de fusion en cours. Parallèlement, sur les 60 sections de collecte du 1 % des Chambres de commerce et d'Industrie, il n'en restait plus que 10 en 2009 et il n'y en aura plus aucune dans un avenir très proche. (cf. annexes 5 et 6).

On voit ici l'une des difficultés de pilotage de l'activité de contrôle : ce pilotage ne peut se faire sur des bases purement quantitatives qui méconnaîtraient l'importance et la complexité de l'organisme contrôlé, ni sur la base de la taille des organismes (grands / petits), une « petite » structure pouvant être extrêmement risquée.

1.1.2. La répartition géographique de l'activité

Les sociétés de HLM ont statutairement une base régionale, certaines d'entre elles ayant néanmoins obtenu une décision ministérielle les habilitant à un développement national, et ayant créé de longue date dans certains cas, même en l'absence d'une telle décision, des liens avec des filiales situées en dehors de leurs territoires. Les organismes collecteurs, en revanche, ont de droit une compétence nationale. L'annexe 8 présente, à titre illustratif, les organigrammes de quelques groupes. Même ceux qui se sont développés à partir d'une base locale cherchent, pour des raisons commerciales, à développer leur chiffre d'affaires en s'éloignant de leur territoire d'origine. C'est ainsi que le CIL VILOGIA, dont l'activité était

⁴ Le patrimoine locatif médian d'une SEM est de 400 logements.

⁵ Dont 100 M€ des collectivités territoriales, 60 M€ de la CGLLS et 105 M€ d'apport du groupe.

partie du Nord Pas-de- Calais, a absorbé celui des Charentes, s'est progressivement développé sur l'Ile-de-France, puis sur la Normandie, et initie actuellement une implantation de sa filiale HLM sur le Sud Est.

Les Offices publics, les SEM, les associations, et certains CIL, demeurent largement locaux, sous réserve du mouvement de concentration en cours pour les organismes collecteurs de la Participation des employeurs à l'effort de construction (cf. infra).

A contrario, l'offre nouvelle de logements, et, surtout, les procédures d'attribution des logements sociaux restent, pour leur part, dominées par des considérations locales. Dans la région parisienne, qui constitue un cas extrême, du fait de la pénurie d'offre par rapport à la demande et des difficultés qui résultent de l'application de la loi sur le droit au logement opposable (DALO), le nouveau « directeur régional et interdépartemental du logement en Ile-de-France », qui synthétise donc dans ses compétences celles du préfet de région et des préfets des départements dans les décisions de construction et l'allocation des contingents, peine apparemment à faire prévaloir une approche globale, régionale, départementale, ou même intercommunale, sur les revendications des communes.

Cette situation ajoute une deuxième difficulté à la configuration de l'activité de contrôle.

Les modalités de programmation et les méthodologies développées pour le contrôle local d'organismes de moyenne ou petite taille, développant une activité de proximité, ne peuvent en aucun cas être transposées à l'échelle de groupes nationaux. A contrario, une bonne connaissance des bassins d'habitat et des pratiques locales est fondamentale pour pouvoir mener de manière pertinente un certain nombre de contrôles, notamment en matière de localisation des constructions neuves, d'attributions de logements, ou d'application de procédures spécifiques (DALO).

Faut-il encore que le contrôleur ait en face de lui un responsable. Or, il en a plusieurs. Entre les attributions du Préfet en matière d'attribution de logements, les responsables politiques locaux qui défendent leurs territoires, les gestionnaires de sociétés qui ont leur intérêt, les actionnaires qui en ont d'autres, les politiques nationales qui se superposent à tout cela, le tout sur des territoires administratifs, politiques et économiques différents, il est difficile de passer d'un contrôle ponctuel du respect de la réglementation à une approche plus évaluative. C'est notamment ce qui explique le décalage entre les attentes des présidents de grands groupes nationaux en matière de contrôle et les pratiques habituelles des organes de contrôle du logement social.

1.1.3. La combinaison d'entités de statuts et de métiers divers

Les organigrammes de groupes figurant en annexe 8 illustrent l'existence de liens capitalistiques et fonctionnels entre diverses entités de statuts et d'activités extrêmement variables : des SA de HLM, des SA ou SAS spécialisées (services, assistance à maîtrise d'ouvrage, aménagement, conseil), des SI, des SCI, des SEM, des associations, des sociétés foncières et des sociétés financières (accession à la propriété).

La plupart des organismes de logement social ont un statut associatif, coopératif ou commercial sans but lucratif : ils disposent néanmoins d'actifs considérables, et de capitaux propres très élevés⁶. La loi de 2003 sur la gouvernance des SA d'HLM les a rapprochées du code de commerce, en créant des actionnaires de référence. Mais elles restent soumises à un corps de règles complexes, destinées à garantir le caractère désintéressé de leur gestion en matière de gouvernance, de circulation des fonds, et de rémunération limitée du capital social. A titre d'exemple, les administrateurs HLM, y compris les mandataires sociaux, sont bénévoles, de même que ceux des CIL. Le contrôle de telles structures suppose des compétences particulièrement aigües pour s'assurer que ces règles ne sont pas contournées au profit de personnes physiques ou morales privées. Plus généralement, cette diversité implique de la part des équipes de contrôle, tout au moins si elles entendent parvenir à une image fidèle de la société contrôlée et à une appréciation solide de ses relations avec ses financeurs et ses actionnaires, une expertise à la fois juridique, financière et technique qui va bien au delà de la seule compétence réglementaire⁷. Elle implique également qu'elles soient habilitées juridiquement à contrôler tous les organismes, quel que soit leur statut, qui interviennent dans le champ du logement social, ce qui n'est pas le cas dans l'état actuel du droit.

Certains types d'organismes posent de surcroît des difficultés spécifiques.

- ◆ comme on l'a vu dans le tableau initial, les SEM ne sont soumises, même en matière de logement, à aucun régime spécifique d'agrément ni de sanctions, le contrôle de la Miilos n'étant d'ailleurs prévu que pour leur patrimoine locatif social. Ce sont donc les dispositions du code de commerce qui s'y appliquent directement. La difficulté provient du fait que les collectivités locales y sont souvent très impliquées, ce qui peut, pour des raisons d'opportunité, retarder ou inhiber les redressements qui y seraient nécessaires, et provoquer ainsi des prises en charge par la CGLLS qui s'avèrent coûteuses par rapport à leur taille ;
- ◆ les filiales non HLM des CIL, ou les associations agréées pour la construction de logements locatifs, font l'objet de contrôles soit par la Miilos pour les opérations aidées par l'Etat soit de manière globale par l'ANPEEC, mais sans analyse patrimoniale dans ce cas, soit concurremment par l'une ou l'autre. Or il est très difficile, dans la pratique, de limiter le contrôle d'un organisme aux seules opérations aidées. De plus, certains organismes bénéficient d'aides publiques qui proviennent non de l'Etat mais de certains de ses établissement publics, notamment l'Anah, sans qu'à ce jour une procédure satisfaisante de contrôle n'y ait été organisée, dès lors que, juridiquement, seules les opérations aidées peuvent faire l'objet de contrôle, et non les organismes eux mêmes (SOGINORPA, PACT, centres d'hébergement) ;

⁶ A titre d'exemple, le total des loyers annuels de l'ensemble des SAHLM s'élève à 8,4 Mds€, les fonds propres à 21 Mds€, le capital social à 1,2 Mds€ ; encore celui-ci résulte t-il rarement d'apports strictement privés : une part est constituée de participations croisées, ou de fonds de la Participation des employeurs à l'effort de construction.

⁷ C'est la raison pour laquelle les contrôles de la Miilos sont systématiquement effectués par des équipes mixtes comprenant un spécialiste des questions financières et un spécialiste des aspects techniques.

- ◆ les SACICAP posent un problème spécifique. Il s'agit de sociétés coopératives, actionnaires d'un grand nombre de groupes, et recueillant elles mêmes des participations de plusieurs CIL sans que ces derniers ne soient juridiquement leurs « actionnaires » au sens strict, puisqu'elles sont protégées par leur statut coopératif. Leur activité principale résulte du fait qu'elles détiennent à 100 % le Crédit Immobilier de France, qui finance des prêts à l'accession à la propriété. Mais elles détiennent également des parts de sociétés HLM ou de sociétés de promotion ou de services⁸. Enfin, par convention avec l'Etat, une partie de leur résultat est investie dans des actions de logement social. Alors qu'elles sont soumises au contrôle de l'Etat, elles ne se trouvent qu'assez rarement vérifiées en raison de leur activité spécifique et de la loi du 16 décembre 2006. Celle-ci consacre en effet le rôle de tête de réseau de l'UESAP, dotée de large pouvoirs de sanction, et limite celui de la Miilos de manière très étroite, excluant notamment tous les aspects liés à la gouvernance ou aux marchés publics. De ce fait, les vérifications, pour autant qu'elles aient lieu, sont limitées à l'exercice des missions sociales conventionnelles ;
- ◆ les groupements d'intérêt économique (GIE) ou les « associations de gestion » posent enfin un problème particulier. Institués en principe, de manière tout à fait rationnelle, pour mutualiser certaines fonctions support au bénéfice de plusieurs filiales, comme on le voit présenté dans l'organigramme de la SNI (annexe 8.3), ils sont parfois utilisés comme réceptacle de l'ensemble des moyens d'un groupe, dont ils deviennent alors le seul budget opérationnel, en personnel et en fonctionnement. Dans ce cas de figure, le risque est grand de voir ce GIE, devenu une sorte d'écran, perdre son caractère auxiliaire, se transformer en acteur de fait, ignorer la représentativité relative des constituants du Groupement, se substituer aux organes dirigeants des sociétés constituantes, méconnaître leurs compétences propres, et définir de manière opaque et illicite la stratégie générale des sociétés ou la rémunération de leurs dirigeants. Cette dérive, qui a été observée dans un groupe de grande importance, est inacceptable. Sur ce point précis, l'exercice du contrôle serait grandement facilité par la rédaction de clauses type applicables au secteur, comme il en existe en droit des sociétés pour les Groupements européens d'intérêt économique (article 252-1 et suivants du code de commerce et règlement CEE 2137-85) qui encadrent strictement le caractère auxiliaire du groupement en excluant notamment les fonctions de direction et les GIE emboîtés. Plus généralement, il conviendrait de vérifier systématiquement que les GIE ne facturent pas aux sociétés des charges excessives par rapport aux prestations qu'ils fournissent, et ne font pas remonter aux actionnaires des dividendes indus en infraction avec les limites prévues par la loi. Tout cela milite pour un traitement spécifique de cette question.

A cette extrême complexité, qui constitue pour l'organisation du contrôle une difficulté majeure, s'ajoute un problème conjoncturel, qui rend délicate toute proposition de réforme. L'ensemble du secteur du logement social est en ce moment soumis à de fortes tensions, structurelles et budgétaires, qui le rendent politiquement et socialement sensible.

⁸ Leur surface économique est importante. Elles détiennent des participations dans 78 SAHLM ou sociétés coopératives d'HLM, où leurs filiales exercent des activités de promotion immobilière ou de services pour un chiffre d'affaires de 1 Md€. Par ailleurs, l'activité du Crédit Immobilier de France Développement (CIFD) représente 63 000 prêts distribués en accession à la propriété pour un encours de 21 Mds€. Mais leur engagement pluriannuel de 300 M€ d'actions à caractère social n'est suffisamment contraignant, ni suffisamment contrôlé.

1.2. Un secteur actuellement perturbé

1.2.1. Dans le monde de la construction et de la gestion du logement HLM, on observe des mutations notables

- ◆ sur le plan législatif, l'application de la loi sur le droit au logement opposable (DALO) crée certaines tensions, notamment dans les trois grandes métropoles (Paris, Lyon et Marseille) où le délai d'attente d'un logement HLM est particulièrement long ;
- ◆ sur le plan budgétaire, le secteur s'attend à une baisse des aides à la pierre

Après un pic de 800 M€ par an en 2008 lié au plan de relance, les crédits sont redescendus à 500 M€ en 2009 et les estimations fournies par la direction du budget à la mission envisagent une stabilisation aux alentours de 400 M€ à l'horizon de 2013. De surcroît, l'exonération dont bénéficiaient les organismes HLM sur la contribution sur les revenus locatifs va être supprimée, procurant à l'Etat une ressource nouvelle de 340 M€ dont l'affectation n'est pas encore précisée. Enfin, une cotisation supplémentaire à la CGLLS va commencer à frapper les organismes peu actifs et dont la trésorerie est la plus abondante.

- ◆ les organismes bailleurs sont soumis par endroits à de fortes pressions : évolution de la clientèle, qui se paupérise ; problèmes de sécurité ; pression de la demande, qui complique les politiques d'attribution, de plus cloisonnées en fonction des contingents de réservation ; pressions en sens inverse des collectivités, de l'Etat et des actionnaires, notamment les CIL, eux mêmes en voie de regroupement. Plus généralement, ils sont à la recherche de modèles économiques plus performants et d'économies de moyens ;
- ◆ le secteur associatif, longtemps géré de manière quelque peu artisanale en raison de son poids marginal en termes de nombre de logements, apparaît comme un potentiel non négligeable d'offre à destination des ménages le plus démunis. Il va désormais être encadré plus étroitement à l'aide d'un régime d'agrément et de veille financière.

1.2.2. Les collectivités locales ont un pouvoir accru alors que les services de l'Etat se trouvent affaiblis

Les collectivités locales ont toujours été des acteurs majeurs du logement social. Mais, à la suite de la loi sur les libertés et les responsabilités locales (LRL) de 2004, elles exercent désormais de manière de plus en plus active leur rôle de délégataires des crédits d'Etat, et la baisse de ces crédits renforcera leur influence financière.

A contrario, la constitution de groupes nationaux d'HLM et le mouvement de concentration des CIL tendent à réduire l'influence des collectivités, et notamment leur pouvoir de négociation sur les orientations géographiques de l'effort de construction.

Cette évolution va de pair avec un affaiblissement des services de l'Etat en région et en département dans le domaine du logement.

Les directions régionales de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL), qui gardent certes la prérogative de l'organisation des comités régionaux de l'habitat (conférences de programmation), ne s'investissent pas, au delà de cette procédure, dans la surveillance du secteur HLM, leurs priorités allant davantage à l'environnement et aux grands projets d'aménagement dans un contexte de baisse des emplois liée à la RGPP⁹.

Du côté des préfectures de département, la même RGPP a pu provoquer un éclatement des compétences entre la direction de la cohésion sociale, qui traite des attributions des logements, et la direction des territoires, qui traite des aspects de gestion et de construction des organismes HLM. Dans un département d'une région visitée, où la tradition du contrôle HLM était forte, il n'y a plus qu'un cinquième du temps d'un agent bientôt à la retraite qui est actuellement consacré à la gestion des relations avec les organismes de logement social. Bientôt, le fichier des organismes, déjà tenu de manière très lacunaire, ne pourra plus être suivi.

La conséquence la plus immédiate de ce type de réforme est que personne n'est plus à même de se dire en charge du secteur au sein des services territoriaux de l'Etat, ce qui a suscité des remarques extrêmement dures de tous nos interlocuteurs professionnels au niveau local¹⁰.

1.2.3. Dans ce contexte très évolutif, la Miilos, organisme de contrôle externe, se trouve confrontée à des difficultés liées à sa structure même

La Miilos a un statut juridique particulier. C'est une mission interministérielle, créée par décret simple et placée sous la double autorité du ministère en charge de l'économie (direction du Trésor) et du ministère chargé du logement. Cette autorité s'exerce au travers d'un comité directeur, qui fixe les orientations de la programmation, et comprend deux membres désignés par le Ministère de l'économie, deux membres désignés par le Ministère du logement, et un membre de la Cour des Comptes. Une commission permanente des suites, présidée par un membre du Conseil Général de l'Environnement et du développement durable (CGEDD), et comprenant des représentants des mêmes administrations, complète la gouvernance de l'organisme¹¹.

Les textes stipulent que la Miilos « relève » du CGEDD, sans que cette expression ne recouvre une réalité juridique précise. Mais la réforme du Conseil Général de 2006 l'a extraite de son périmètre, si bien qu'elle est rattachée d'une part pour sa gestion au programme géré par la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), au sein de laquelle se trouve la direction - de l'habitat, de l'urbanisme, du paysage - sans que le décret d'organisation en fasse mention, et d'autre part au service du financement de l'économie de la direction générale du Trésor, en fonction d'une circulaire interne d'organisation..

⁹ Lors d'une visite en DREAL, la mission a pu constater que le responsable du logement social, au demeurant extrêmement compétent, était situé au niveau N-4 de la hiérarchie de la direction.

¹⁰ Le directeur général d'un important groupe immobilier patronal a recouru à une expression très radicale : « L'Etat est à la ramasse ». Pour être excessive, cette formulation recouvre une réalité qui est l'inversion du rapport de force entre les acteurs sur le terrain.

¹¹ Décret du 22 mars 2002.

Sa mission est de contrôler des organismes HLM et des opérations aidées de construction, ce qui explique son implantation interrégionale¹². On voit bien la limite à laquelle elle se heurte lorsqu'elle se trouve en présence d'un groupe de HLM intégré au niveau national, voire d'une action stratégique menée par des actionnaires qui échappent à son contrôle, notamment les Comités interprofessionnels du logement. Pour la même raison, elle ne peut pas formuler des avis ou des propositions sur la cohérence des actions de logement social menées au niveau local, car elle n'en a ni le droit, ni donc les moyens.

La double provenance de ses personnels (finances et logement) pourrait être un atout, mais elle se trouve entravée dans leur gestion, car les décisions qui les concernent relèvent de leurs ministères d'origine. En outre, les agents sont recrutés parmi les cadres territoriaux du Ministère de l'Équipement et, de fait, sur une base géographique, si bien qu'on observe très peu de mouvements d'une délégation à l'autre, ou entre les délégations et le siège. Même actuellement, les vacances déclarées dans une délégation ne suscitent presque toujours que des candidatures régionales.

S'agissant du suivi du secteur, les agents de la Miilos sont parfaitement au courant de la situation des organismes qu'ils contrôlent, mais ils ne sont pas chargés d'en effectuer la surveillance permanente.

Au niveau national, l'administration centrale (Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages) détient les renseignements comptables et patrimoniaux sur tous les organismes d'HLM, y compris ceux des coopératives qu'elle ne traite pas, et à l'exclusion des SACICAP, des SEM et des Comités interprofessionnels du logement. Mais elle en fait essentiellement une exploitation statistique globale, et ces renseignements ne sont pas suffisamment partagés¹³ avec la Miilos et ses délégations interrégionales pour qu'elles puissent en tirer des éléments de dialogue avec les organismes de leur ressort.

1.2.4. Parallèlement, les organismes collecteurs de la Participation des Employeurs à l'effort de construction (PEEC) sont en pleine mutation

Outre les CCI qui ont un rôle restreint et dont la fonction de collecte va disparaître à l'issue du processus de fusion en cours, les organismes collecteurs de la Participation des employeurs à l'effort de constructions sont organisés en CIL (Comité interprofessionnel du logement), à gestion tripartite (employeurs, salariés, entreprises). Ils sont fédérés au sein de l'Union de l'Economie Sociale du Logement (UESL)¹⁴. Le contrôle de l'ensemble est assuré par l'Agence Nationale pour la Participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), constituée sous forme d'EPIC en 1988.

¹² Cette présence sur le terrain est d'abord le fruit de l'histoire, puisque les premières équipes de la Miilos ont été constituées au début des années 70 à partir des personnels chargés du contrôle permanent en DDE.

¹³ Comme on le verra plus tard, la Miilos a désormais accès à un outil de partage des données, nommé HARMONIA. Cette situation, qui n'a été acquise que l'an dernier, est encore imparfaite, puisque l'accès de la Miilos aux renseignements reste limité aux données individuelles, sans possibilité de traitement croisé.

¹⁴ Par une annexe au décret du 29 décembre 2009 approuvant ses statuts, l'Union d'économie sociale du logement s'est dénommée « Union des entreprises et des salariés pour le logement », et se reconnaît sous l'appellation « Action Logement ». Le rapport emploiera l'appellation légale de Union d'économie sociale du logement.

Rapport

Pour mettre un terme à une situation anormale dans laquelle un dirigeant cumulait les fonctions de président de l'ANPEEC et de dirigeant de fait de l'UESL, mêlant ainsi des fonctions exécutives et des fonctions de contrôle, les organisations membres de l'UESL ont désigné un nouveau président en la personne de M. Jérôme BEDIER, président de la fédération des entreprises de la grande distribution, et initié un processus de réforme de leur organisation. C'est ainsi que le nombre d'organismes collecteurs doit passer, dans des délais très brefs, de 150 à 20. Mais les fusions se font sur la base du volontariat, l'UESL n'imposant que les objectifs (en termes de taille maximale et minimale) et les délais, tout en surveillant le processus de manière à éviter de trop grandes incohérences¹⁵. A terme, les collecteurs seront donc moins nombreux, plus importants, mais aussi moins localisables dans leur collecte comme dans l'emploi de leurs ressources. Les annexes 5 et 6 présentent la dispersion actuelle des collecteurs et les détails de ce processus de fusion.

A la difficulté intrinsèque de ce mouvement de fusion s'ajoute un problème technique qui y est lié. La société informatique LOG SERVICES, qui gérait jusqu'ici les logiciels de gestion permettant notamment de transmettre à l'ANPEEC les données financières et statistiques des petits organismes collecteurs, ne se trouve plus en mesure de les adapter, compte tenu de la complexité de l'exercice. Les chiffres fournis aux tutelles et aux organes de contrôle seront donc incomplets pendant un certain temps.

Dans le même temps, les organismes ont été tenus de se plier aux exigences d'un nouveau plan comptable, et d'adapter leurs pratiques comptables et statistiques à une circulaire relativement complexe de l'ANPEEC en date de janvier 2010. Ce document, qui combine données financières et données physiques, a été préparé par des groupes de travail qui ont rassemblé pendant près d'une année les diverses parties prenantes –UESL, CIL, et ANPEEC. Sa mise en place a néanmoins représenté un effort très important pour les collecteurs.

Ceux-ci craignent maintenant de devoir effectuer une « combinaison » ou une « consolidation » de leurs comptes, ce qui représenterait une nouvelle charge de travail dans un environnement déjà perturbé par les fusions en cours. Cette idée a été émise par la Cour des Comptes, mais la mission s'interroge sur son utilité et sa signification économique, s'agissant d'organismes étroitement réglementés, dont les participations sont très diverses, où la circulation des capitaux entre Comités interprofessionnels du logement et filiales HLM est soumise à des restrictions très fortes, si bien que la notion de résultat consolidé semble avoir peu de sens. Le souci légitime d'une meilleure surveillance des risques provenant de l'activité des filiales pourrait être à son avis satisfait par une annexe aux comptes annuels regroupant les principaux indicateurs de gestion.

¹⁵ L'Union d'économie sociale du logement s'est ainsi opposée, dans une grande métropole, à la « sécession » de l'un des organismes collecteurs qui entendait se rapprocher d'une autre ville fort éloignée au détriment des autres Comités interprofessionnels du logement régionaux, pour des raisons liées à des conflits locaux de personnes.

Enfin, on perçoit chez tous les acteurs de la collecte une interrogation sur l'avenir du système. Celui-ci repose dans son principe sur une contribution des employeurs dont la contrepartie, au moins indirecte, réside dans un effort de logement des salariés. Or l'Etat a organisé depuis 2009 un prélèvement de 1,25 Md€ par an sur les fonds provenant de la Participation des employeurs à l'effort de construction afin de subventionner l'Agence Nationale pour l'amélioration de l'Habitat (Anah) et l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU). La loi du 25 mars 2009 a en effet substitué aux anciennes conventions entre l'Etat et l'Union d'économie sociale du logement un régime de fixation par voie réglementaire de l'emploi des fonds de la Participation des employeurs à l'effort de construction (« décret emplois »). Ces prélèvements, ainsi que la proportion croissante d'autres emplois sous forme de subvention, diminuent la trésorerie disponible, donc les capacités des organismes à prêter, et à terme les retours de prêts et les équilibres financiers des collecteurs. Il s'agit là d'un mécanisme cumulatif à effet différé, qui n'a aucune autre solution que la diminution des engagements financiers. Des simulations sont en cours entre le ministère des Finances et l'UESL pour évaluer les divers scénarios d'évolution de la collecte et des emplois. Dans un document de mars 2010, l'UESL estime qu'elle sera en déficit de 402 M€ dès 2010 et de 738 M€ en 2011¹⁶.

1.2.5. La situation de l'ANPEEC a été enfin affectée depuis quelque temps par une baisse d'activité et par des réformes de gouvernance inabouties

Le changement le plus notable est provenu de la loi dite « Boutin » de mars 2009, qui a modifié profondément les règles de gouvernance de l'organisme, en y faisant prévaloir la représentation des pouvoirs publics. Pour autant, le décret d'application de la loi n'est toujours pas publié. Le projet de décret a été envoyé au Conseil d'Etat au moment même où la présente mission a été lancée, et a été examiné au début du mois de septembre. Le MEDEF est particulièrement critique à l'égard de ce retard, d'autant qu'il a refusé au printemps 2009 de désigner ses représentants au conseil d'administration de l'organisme. Celui-ci est donc présidé actuellement par un représentant de la CGPME, et son Conseil ne s'est pas réuni dans les formes strictement légales depuis 18 mois.

Dans le même temps, les missions de l'ANPEEC se sont amoindries du fait du transfert à l'Union d'économie sociale du logement de la gestion des interventions directes dans les secteurs dits « très sensibles » (fonds appelés « du 1/9eme »). Ces interventions étaient financées par un encours de 300 M€ et représentaient une charge de 10 emplois, qui ont donc été transférés. Il s'est agi d'une ponction significative dans l'activité d'une agence qui ne compte maintenant plus qu'une quarantaine d'emplois.

Enfin, on assiste à une montée en puissance des revendications de l'UESL comme tête de réseau, la position de cette dernière étant de séparer aussi complètement que possible les fonctions de contrôle externe et les fonctions d'organisation et de surveillance des Comités interprofessionnels du logement. Cette position, renforcée par la mise en œuvre des recommandations de la Cour des Comptes sur la gouvernance de la structure, apparaît logique dès lors que la loi donne à l'UESL¹⁷ une mission très large, comprenant des fonctions d'aide au réseau, de surveillance, d'information des adhérents, d'évaluation des performances, de recommandation et d'avertissement aux organismes collecteurs, dont l'adhésion à l'Union est d'ailleurs obligatoire. Mais dès lors que l'ANPEEC, à côté de ses pouvoirs de contrôle et de sanction, a aussi une mission d'évaluation et d'assistance à l'administration dans la réglementation du secteur¹⁸, il peut y avoir une concurrence entre les prérogatives des deux organismes, qu'il conviendrait donc de clarifier.

¹⁶ Livre Blanc de mars 2010, p. 19.

¹⁷ Art. L 313-19 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁸ Art. L 313-7 du Code de la construction et de l'habitation.

Les développements qui précèdent illustrent les difficultés auxquelles se heurte la mise en place d'une organisation cohérente et complète du contrôle sur un secteur où des contributions publiques sont engagées de manière considérable. Il s'agit là d'un vrai défi en termes de compétence des contrôleurs, de programmation et de ciblage des contrôles, d'adaptabilité à la taille, à l'objet social et à la complexité des organismes, de relations entre les organes de contrôle et les organismes professionnels, et de rôle respectif de ces deux catégories d'acteurs.

C'est la raison pour laquelle la mission a privilégié dans ses propositions une approche pragmatique et prudente, ménageant les transitions et cherchant à exploiter les atouts des divers acteurs du système.

2. Malgré ces difficultés, les organismes de contrôle externe, pris séparément, font un travail très convenable et généralement respecté

Les annexes 2, 3 et 4 présentent les caractéristiques principales des deux organismes.

2.1. La Miilos

Les effectifs de la Miilos sont de 120 ETP théoriques (110 pourvus), dont 35 inspecteurs auditeurs comptables et financiers et 32 inspecteurs auditeurs techniques et administratifs. La masse salariale est de 7,6 M€.

Le siège comprend 25 agents, dont le chef du Service et son adjoint, ainsi que la plupart des responsables des fonctions transversales (juridique, comptable, financière, informatique, sociale, technique) qui servent de support intellectuel à la fois au siège et aux délégations.

Le reste des effectifs est réparti en 7 délégations interrégionales d'une dizaine de personnes, dont le délégué et l'assistant(e), à l'exception de celle Paris qui compte 21 agents.

2.1.1. Un bilan positif

La Miilos a effectué en moyenne 170 contrôles par an depuis 2005, avec une légère baisse en 2009 à la suite d'une carence temporaire en effectifs d'inspecteurs – auditeurs, suivie de recrutements depuis lors. En moyenne, 140 contrôles portent sur des offices, des SA et des SEM, de manière bien répartie par catégorie d'organismes et par région. Les autres concernent des organismes de plus petite taille (associations, coopératives), les SACICAP n'ayant fait l'objet, néanmoins, que de deux contrôles depuis 2007. Ces statistiques signifient que la Miilos remplit les objectifs implicites qu'elle a décrits à la mission, lesquels consistent à assurer un contrôle tous les 5 ans pour les organismes les plus importants, et un contrôle tous les 10 ans pour les autres. La Miilos effectuant ses contrôles à partir d'équipes mixtes (technique / financier), ce rythme correspond à environ entre 5 et 6 contrôles par an et par équipe, ce qui est une moyenne traditionnelle et acceptable.

La question fondamentale qui se pose à l'évidence est néanmoins de savoir s'il est utile que la Miilos effectue un contrôle récurrent de tous les organismes en 5 ou 10 ans, et s'il ne serait pas suffisant qu'elle gagne en efficacité en concentrant davantage ses contrôles sur des organismes et des diligences mieux ciblés. Cette question ne peut être tranchée que par les tutelles. Il en sera débattu plus tard.

Sur le plan qualitatif, et bien que la mission ne soit évidemment pas en mesure de porter un jugement sur la pertinence des observations effectuées par les contrôleurs, les témoignages recueillis des organismes contrôlés ont tous mis en exergue le professionnalisme des investigations et des agents, soumis depuis 2001 à une procédure d'habilitation professionnelle après une période probatoire d'un an. On observe par ailleurs qu'aucune anomalie de gestion n'a jamais été mise à jour postérieurement à un contrôle sur la période qui avait été inspectée. Enfin, les cas où la Miilos a transmis le dossier au procureur de la République en application de l'article 40 du Code de procédure pénale paraissent justifiés au vu des éléments recueillis.

Enfin, un « référentiel de contrôle » extrêmement détaillé, à caractère documentaire, a été mis au point. Il précise les procédures applicables, normalise les documents à produire, et dresse une liste exhaustive des points à vérifier. La Miilos dispose également d'un « intranet » très performant pour effectuer le suivi du déroulement des contrôles sur le fond comme sur la forme (effectifs alloués, délais). Tous ces outils, ainsi que les autres outils informatiques à la disposition du service, ont été mis au point en interne.

Les trois lacunes ou insuffisances qui font l'objet de remarques des interlocuteurs de la mission portent sur les délais des contrôles, sur les suites qui leur sont données, et sur l'absence de caractère stratégique des observations effectuées.

2.1.2. Un problème de délais de programmation et de production

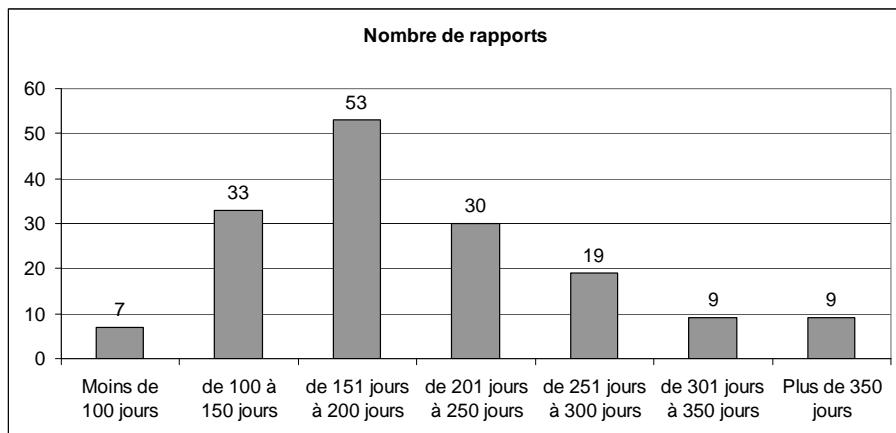
L'observation majeure qui peut être faite sur les travaux de la Miilos, et qui a été du reste relayée par tous les interlocuteurs de la mission, concerne les délais de programmation et de production des rapports.

La programmation des contrôles est très élaborée, et donc complexe. Elle résulte d'une simple circulaire du 30 décembre 1993, sans autre base réglementaire. Le processus opérationnel, qui est partiellement déconcentré, s'appuie sur une « circulaire de programmation » envoyée, par la DHUP, dans le courant de l'été d'une année donnée, aux préfets de région, afin de leur demander d'organiser avec l'ensemble des tutelles locales et les délégations interrégionales de la Miilos (DI), des réunions de programmation des contrôles de l'année suivante. Les propositions des préfets, relayées par les DI, doivent être motivées, mais se trouvent largement inspirées par l'objectif de périodicité des inspections. Elles sont centralisées au cours du dernier trimestre de l'année, et complétées par des échanges entre le siège et divers organismes centraux (tutelles, GGLLS, ANPEEC, CRC, Cour des Comptes). Les corrections apportées par le chef de la Miilos, « responsable de la programmation dans le cadre des orientations définies par son comité directeur », visent à prioriser et à mutualiser les contrôles, à éliminer les propositions insuffisamment motivées, ou à rééquilibrer la programmation entre les diverses tailles ou catégories d'organismes, tout en régulant le plan de charge du service. La programmation est alors notifiée aux délégations territoriales, qui la mettent en œuvre, sous réserve de disponibilité des effectifs. Environ 90 % des contrôles programmés sont réalisés, ce qui s'explique évidemment et par les adaptations nécessaires en cours d'année (allongement nécessaire de certains contrôles, modifications imprévues de la programmation pour répondre à une urgence...).

La production proprement dite, du commencement du contrôle à l'envoi du rapport à la contradiction, se distribue dans les délais calendaires suivants au cours de la dernière année de production¹⁹.

¹⁹ Echantillon constitué des 160 rapports définitifs envoyés depuis août 2009 jusqu'à juillet 2010.

Rapport



On observe qu'environ 25 % des rapports provisoires ont été envoyés plus de 8 mois après l'ouverture du contrôle, et 10 % d'entre eux plus de 10 mois après l'ouverture du contrôle. Sur cette première phase, le délai médian est de 5,6 mois.

A ces délais s'ajoutent ceux qui tiennent à la phase contradictoire proprement dite, pour laquelle un mois de délai est accordé à l'organisme contrôlé²⁰, puis à la rédaction de la « troisième colonne » (réponse du contrôleur aux réponses de l'organisme vérifié). Cette procédure contradictoire est absolument essentielle, et ressentie comme telle à la Miilos, comme au sein de tous les corps de contrôle ; le principe du contradictoire devra ainsi être préservé et renforcé dans tous les cas de figure lors de l'élaboration d'un éventuel projet de réforme.

Au total, le délai médian entre l'ouverture d'un contrôle et l'envoi du rapport définitif a été en 2009 de 8,6 mois, ce qui correspond aux délais moyens observés sur plusieurs années. Mais ce délai a dépassé une année dans une trentaine de cas, dont certains tiennent à la situation spécifique de deux délégations interrégionales, dépourvues de responsables pendant un certain temps.

Cette situation est explicable par la taille et la complexité de certains organismes contrôlés, par la difficulté intrinsèque des contrôles, qui nécessitent la combinaison d'investigations techniques, réglementaires et financières, et par la petite taille des équipes chargées du contrôle, le plus souvent limitée à deux inspecteurs auditeurs, encadrés par un « chargé de mission d'inspection », comme on l'a vu plus haut.

Mais elle n'est pas optimale. Les entreprises inspectées peuvent en retirer l'impression d'avoir des contrôleurs « à demeure », auxquels des renseignements doivent être fournis de manière successive sans avoir une idée précise de la durée de leur présence, même si dans certains cas l'apparition de difficultés peut justifier pleinement une prolongation de la présence sur place de l'équipe de contrôle. Du côté de la Miilos elle-même, elle peut rencontrer des difficultés à trouver des effectifs disponibles en cas de demandes urgentes d'une tutelle ou d'un organisme intéressé (CGLLS). Enfin, il y a un risque que le rapport final s'appuie sur des constatations trop anciennes pour être parfaitement adaptées à l'exercice de la tutelle ou à l'application de sanctions.

²⁰ Prolongé de quinze jours sur demande motivée.

2.1.3. Les suites données aux rapports de contrôle (cf. annexes 9 et 10)

Aux termes de l'article L. 451.1 du code de la construction et de l'habitation, les suites des rapports de la Miilos sont assurées par l'administration, par le biais des préfets du département du siège de l'organisme contrôlé (R.451.7 et 8).

La procédure établie est celle d'une lettre de suites, établie par la direction interrégionale de la Miilos, validée par la direction de cette dernière, examinée, de même que le rapport, par une commission permanente des suites, puis transmise à la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), qui l'envoie au Préfet du département concerné pour mise en œuvre de recommandations, et éventuellement de sanctions.

Cette procédure, dont la responsabilité n'incombe nullement à la Miilos, mais dont elle est indirectement victime dans son image, est lourde, lente, et inefficace.

Le détour de la proposition de lettre de suites par les directions d'administration centrale ne présente dans l'immense majorité des cas aucune valeur ajoutée. Elle existe pour respecter le principe de droit selon lequel l'acte de contrôle doit être distinct de l'acte administratif et, a fortiori, de la sanction. Ce principe est sain, mais, dans la réalité, la plupart des observations effectuées dans les rapports relèvent d'une mise en conformité avec les règlements, d'alertes sur des situations financières tendues, et dans quelques cas d'une application mécanique de sanctions contraventionnelles prévues par le Code, notamment en matière d'infraction aux règles d'attribution. Les cas les plus graves (suspension ou de dissolution des organes dirigeants, dissolution de l'organisme, retrait d'agrément) sont extrêmement rares, et relèvent directement des Ministres sur instruction menée par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. De même, la saisine de la CGLLS ne découle pas directement des rapports de la Miilos, puisque la saisine de cet organisme est effectuée exclusivement sur demande des fédérations, et avec l'accord de l'opérateur concerné.

S'agissant de l'implication du préfet du département, il ne présente de son côté aucun intérêt majeur. Il est évidemment nécessaire qu'il soit informé des procédures en cours sur le territoire de son ressort, mais on voit mal en quoi il est indispensable qu'il soit formellement signataire de lettres dont l'application ne pourra être surveillée par ses services que si ces derniers travaillent en collaboration étroite avec la Miilos, seule spécialiste du domaine considéré. La présentation de la lettre de suites qu'il lui est demandé d'envoyer et de retourner aux tutelles sous la forme d'un tableau ne fait que souligner le caractère quelque peu mécanique de l'intervention qui lui est demandée.

La procédure est donc extrêmement lente. A titre d'illustration, dans le cas d'un contrôle simple portant sur un office et ne suscitant que deux observations mineures²¹, il s'est écoulé dix mois entre la réception d'un rapport et de sa lettre de suites et la réponse du préfet (3 septembre 2009 - 20 juin 2010). L'annexe 10 présente un tableau général des suites données (ou non) aux rapports 2009.

La Miilos se voit donc ôter toute responsabilité sur les suites apportées à ses observations, tant au niveau central qu'au niveau local. Ses services ne sont même que partiellement et indirectement informés du devenir de leurs travaux. Il est par conséquent difficile de repérer les organismes réticents à corriger leurs pratiques en vue d'un contrôle supplémentaire. De plus, le service se voit partiellement privé du retour d'expérience que constituerait une connaissance approfondie des conséquences réelles de ses travaux.

²¹ Des retards dans les régularisations de charges et l'absence de communication d'un document aux membres du conseil d'administration représentant les occupants.

2.1.4. L'absence de caractère stratégique des observations effectuées (cf. annexes 9 et 10)

Le dernier point qui fait l'objet de remarques, et qui constitue plutôt une insuffisance qu'un véritable objet de critique, porte sur le caractère encore trop ponctuel et assez réglementaire des observations faites par la Miilos, au détriment d'une analyse stratégique. L'annexe 10 illustre notamment le caractère très hétérogène des observations et des suites demandées, mais surtout leur caractère ponctuel. Bien que cette perception soit encore celle que donne la Miilos, on constate un effort de sa part pour évoluer vers une meilleure prise en compte de la dimension d'évaluation de la performance et de la stratégie. C'est ainsi que dès 2006 la Miilos a lancé le débat sur la gouvernance des groupes, et mis en exergue les risques liés aux actifs toxiques. Plus récemment, certains rapports ont pu servir de base à des décisions de l'Etat réorganisant certains opérateurs (ADOMA, SNI, SA de Guyane). A cet égard, les recrutements se font désormais sur la base de fiches de postes d'inspecteurs – auditeurs, et non plus de simples « vérificateurs ». Il demeure encore, néanmoins de grandes disparités selon les équipes de contrôle.

2.1.5. Les défis

On voit que, même si la Miilos parvient à remplir ses missions dans des conditions tout à fait convenables, elle va être confrontée à plusieurs défis :

- elle éprouvera une certaine difficulté à contrôler de manière cohérente les activités de groupes de plus en plus complexes, puisqu'elle n'a pas la main sur le contrôle de leurs actionnaires, ni les moyens de couvrir facilement leur champ géographique ;
- en outre, elle doit se préparer à traiter de l'évaluation des Conventions d'utilité Sociale (CUS), désormais élaborées par chaque organisme, et qui ne pourront faire l'objet d'un « contrôle » proprement dit, mais plutôt d'une évaluation qui l'amènera à revoir ses méthodes, pour autant, naturellement, qu'elle reçoive mandat d'effectuer cette évaluation ;
- il faudrait donc qu'elle obtienne les moyens de se restructurer pour mettre en place des équipes nationales, capables d'intervenir sur tout le territoire de manière réactive et avec des méthodologies d'analyses de risques, à côté de ses équipes régionales, qu'il faut maintenir pour les contrôles de proximité, mais dont les méthodes doivent également évoluer, et dont il faudrait étendre les missions à la surveillance des organismes de leur ressort, en prolongement des contrôles périodiques ;
- tout cela bute sur le problème de la séparation entre ses compétences et celles de l'ANPEEC, et sur un problème de gestion des ressources humaines. En effet, elle est composée de personnels relativement âgés, comme le montre la pyramide des âges qui figure en annexe 3. Ces personnels sont peu mobiles, ce qui s'explique par l'histoire de leur recrutement initial au niveau territorial, mais freine le développement de carrières en interne, sauf exceptions. Les règles de déontologie de la fonction publique ne permettent pas davantage les évolutions de carrière dans le secteur privé. Ses statuts publics ne lui permettent pas de recruter dans le privé des agents qui sortiraient d'écoles de commerce ou de cabinets d'audit, qui n'y trouveraient aucun avantage ni en termes de rémunération, ni en termes de développements professionnels. Elle a donc choisi, pour améliorer ses capacités de contrôle mais surtout d'évaluation et de traitement des grands groupes, de recruter surtout à l'avenir des agents de catégorie supérieure (A+), lesquels ont entre 15 et 20 ans d'ancienneté, la Miilos ne pouvant, contrairement à d'autres organes de contrôle, prétendre recruter de jeunes cadres A+ du ministère

(administrateurs civils ou Ingénieurs des Ponts et Chaussées). Par construction, elle ne peut donc pas fonctionner avec des personnels « juniors » qui, pourtant, constituent la force de la plupart des cabinets d'audit et des grands organismes de contrôle publics (IGF, Cour des Comptes) ou privés (services d'inspection des banques).

2.2. L'ANPEEC

L'ANPEEC est un organisme de plus petite taille, mais ses missions vont bien au delà du contrôle puisqu'elle est chargée par la loi d'une mission beaucoup plus globale de surveillance du secteur (suivi statistique, contrôle des agréments, assistance à l'élaboration des règlements, évaluation des performances du secteur)²².

C'est ainsi qu'alors que ses effectifs théoriques sont de 45 personnes, on ne compte que 25 agents au service du contrôle et de la réglementation, (soit un chef de service, 16 contrôleurs 6 agents chargés de fonctions horizontales et deux assistantes). Le reste des effectifs se situe au service administratif et financier (6 agents) et au service des études et de l'informatique (10 agents). Encore ont-ils été amputés de 10 agents jadis chargés de la gestion directe des fonds subventionnels dirigés vers les publics les plus défavorisés (le 1/9^e), deux postes supplémentaires étant affectés à la gestion de l'aide à la maîtrise d'ouvrage d'insertion, compétence que l'agence a vocation à perdre au 31 décembre 2010.

La masse salariale actuelle est de 4,6 M€ sur un budget général de 7,6 M€, ce qui correspond, pour que la comparaison soit exacte avec la Miilos, à une masse de salaires bruts distribués de 2,8 M€²³.

Les activités de contrôle proprement dit appellent trois remarques majeures.

2.2.1. Il n'apparaît pas approprié d'évaluer l'activité de contrôle de l'ANPEEC sur des bases exclusivement quantitatives

Si l'on s'en tient aux chiffres de la « production » du service, on observe que le Comité Permanent a examiné en moyenne 17 rapports par an entre 2005 et 2009. Rapporté au nombre de contrôleurs, ce chiffre paraît très faible en première approche. Il convient cependant d'en relativiser la signification, pour quatre raisons :

- la première tient au fait que les contrôles concernent des organismes et des problématiques de nature, de taille et de difficulté très diverses. Il n'y a rien de commun entre le contrôle de SOLENDI, d'ALIANCE ou d'ASTRIA, qui sont des organismes collecteurs de taille considérable détenant de multiples participations, et la vérification des comptes de petits CIL de province, voire les simples contrôles de suites données à de précédents rapports. Mais de petites structures peuvent receler de graves dysfonctionnements, ou nécessiter des efforts qui ne sont pas nécessairement fonction de leur taille. Ainsi en est-il des collecteurs des DOM ou de Corse, qui posent des problèmes spécifiques. Enfin, dans le cas de difficultés majeures, et comme dans le cas de la Miilos, il peut être nécessaire de prolonger les contrôles, voire d'établir un rapport particulier qui doit faire l'objet d'une mise au point juridique très délicate, comme cela a été le cas pour traiter un problème de rémunération excessive d'un dirigeant.

²² Articles L.313.7 à 10 du code de la construction et de l'habitation.

²³ Soit en moyenne 62 000 € bruts par agent sur la base de 45 agents et de l'EPRD 2009.

- la deuxième réside dans les perturbations qui affectent actuellement le secteur, et notamment dans le processus de fusion, qui provoque des modifications sensibles de la programmation. Sur les 28 contrôles prévus pour 2007, 6 ont finalement été abandonnés avec l'accord des tutelles. Il en a été de même pour les programmes 2008 (8 abandons sur 28 contrôles programmés) et, en 2009 pour ceux qui auraient porté sur des organismes en cours de fusion voire de disparition. Pour ce dernier exercice, et pour la suite des opérations, il a été décidé d'annuler tous les contrôles prévus les années antérieures et non réalisés, et de privilégier désormais les contrôles thématiques ou spécifiques.
- la programmation elle-même est plus qualitative que quantitative. Elle reposait avant 2006 sur un critère principal de périodicité des contrôles. Elle fait l'objet, depuis cette date, d'un schéma pluriannuel visant 5 objectifs :
 - le contrôle exhaustif de tous les CIL de plus de 40 M€ de collecte ;
 - le contrôle exhaustif des CIL des DOM, avec un suivi systématique au terme de deux ou trois ans ;
 - le contrôle des CIL ayant leur siège dans un même département, pour évaluer la pertinence de leur maillage ;
 - le suivi, y compris par des compléments de contrôle, des risques détectés en cours d'année ;
 - la réalisation de compléments de contrôles sur place dans le cas d'organismes ayant fait l'objet d'observations graves.

Cela dit, la programmation peut de surcroît être modifiée par les membres du comité permanent. C'est ainsi que le contrôle d'ASTRIA a été demandé par le Ministère des Finances en décembre 2006, ce qui a amené à différer en 2008 le contrôle d'ALIANCE qui était prévu en 2007.

- enfin, les agents chargés du contrôle ne se limitent pas au contrôle sur place. Une grande partie de leur activité est consacrée à l'examen sur pièces des documents reçus des collecteurs, afin d'affiner leur programme de contrôle, de suivre les mouvements qui affectent le réseau, de repérer au travers des comptes et des statistiques les anomalies éventuelles, et d'effectuer le suivi des contrôles antérieurs. Cette activité est essentielle, et permet à l'ANPEEC de réagir avec beaucoup de rapidité lorsque le besoin s'en fait sentir. C'est ainsi qu'elle a pu intervenir sur un mouvement de cession d'un bloc de participations d'une association publique à des actionnaires privés.

2.2.2. Considérée dans son ensemble, l'activité de contrôle de l'ANPEEC peut être jugée satisfaisante, notamment lorsqu'on prend en compte les suites données à ses constatations, sauf sur le plan des délais de production, qui sont importants

Le délai médian de production des rapports de l'ANPEEC est de 7,6 mois entre le lancement de la mission et la remise du rapport à l'organisme pour lancement de la phase contradictoire. Ces délais sont plus élevés que ceux de la Miilos (5,6 mois) en raison notamment d'un délai plus important de validation interne.

En revanche, l'organisation des suites données aux rapports de l'ANPEEC est incontestablement une force du système. Après examen des rapports par le Comité permanent, l'Agence peut de sa propre autorité formuler des injonctions et des mises en demeure. Elle peut de plus proposer aux Ministres des sanctions parfois très lourdes (sanctions pécuniaires, sous un plafond de 2 M€ ; interdiction de gestion à l'encontre de dirigeants ; retrait d'agrément ; suspension du conseil d'administration).

Ce dispositif est effectif, et donc dissuasif. Depuis 2007, les actions menées ont été les suivantes :

- dans six cas, convocation de l'équipe de direction du CIL ;
- dans un cas, injonction de fusionner ;
- dans un cas, concernant un CIL très important, procédure d'urgence, avec suspension du conseil d'administration et attribution à l'ANPEEC de pouvoirs conservatoires ;
- dans un cas, mise en demeure de 4 CIL regroupés au sein d'un GIE ;
- dans un cas, délibération du conseil d'administration de l'ANPEEC engageant la démission immédiate d'un président de CIL, et amenant son directeur général à rembourser des sommes importantes indûment perçues au titre de salaires ou d'indemnités de départ, et à renoncer à toute fonction dans le domaine.

L'importance des sanctions effectives depuis 2007 (4 sanctions lourdes et 6 procédures de convocation sur 40 contrôles, avec une accélération en 2009) donne au système un effet de levier qui permet de dépasser l'appréciation purement quantitative de son activité.

L'Agence disposant en outre de la prérogative de faire remonter directement des CIL les renseignements comptables et statistiques nécessaires à l'exercice de sa fonction de surveillance, le contrôle des suites apportées à ses observations en est facilité d'autant.

2.2.3. Mais l'ANPEEC est, comme la Miilos, confrontée à des défis importants. Ces défis tiennent à sa taille critique, à la reconfiguration du réseau des Comités interprofessionnels du logement, et à l'évolution des emplois des fonds de la Participation des employeurs à l'effort de construction

L'Agence compte 23 contrôleurs, si on inclut les responsables des suites, l'encadrement et les cadres à vocation transversale. C'est à la fois trop et trop peu. Trop si l'on considère qu'il n'y aura bientôt plus qu'un peu plus de 20 Comités interprofessionnels du logement, largement plus importants que les organismes actuels, mais dont les structures seront communes et donc vérifiables plus facilement et en un seul lieu. Trop peu, en revanche, au regard des 2 980 organismes qui bénéficient des crédits de la Participation des employeurs à l'effort de construction à un titre ou à un autre et qui devraient donc, en vertu de la loi, faire l'objet du contrôle de l'ANPEEC (cf. annexes 2.2 et 2.3). C'est du reste la raison pour laquelle l'Agence a lancé un chantier ambitieux de rénovation de sa méthodologie de contrôle des CIL, dont les résultats vont être bientôt débattus avec les personnels et les tutelles. Ce travail méthodologique aboutira sans nul doute à remettre en cause le caractère « exhaustif » des contrôles actuels, au profit d'une approche par les risques.

Les personnels de l'Agence, recrutés après une première expérience en cabinet d'audit (souvent issus d'écoles de commerce ou avec des formations de finance ou d'audit), sont en général plus jeunes, mieux rémunérés et plus mobiles que les personnels fonctionnaires de la Miilos. Cette situation est due à la liberté de recrutement et de rémunération que lui donne son statut d'établissement public à caractère industriel et commercial. Mais elle ne comprend pas de spécialiste de l'immobilier, et l'idée d'en recruter un pour l'affecter à des fonctions transversales a paru inadaptée. Or, face à des Comités interprofessionnels du logement qui intègreront de plus en plus leurs fonctions de collecteurs et leur activité d'actionnaires de groupes immobiliers, une combinaison des spécialités est nécessaire.

Enfin, les crédits de la Participation des employeurs à l'effort de construction sont maintenant utilisés par l'Etat pour subventionner directement, et au niveau national, l'ANRU et l'Anah. L'Agence ne semble pas en mesure de contrôler ces organismes, qui sont pourtant financés par le 1 %.

3. C'est en fait l'organisation globale du contrôle des opérateurs du logement social qui pose problème, et cette difficulté ira croissant à mesure des évolutions en cours dans le secteur

Pris un à un, les deux organismes en charge du contrôle externe du secteur font donc leurs meilleurs efforts pour parvenir à des résultats très honorables.

Mais ils ne sont pas en synergie, alors même que les entreprises qu'ils contrôlent sont étroitement imbriquées dans de multiples réseaux de participations.

En outre, les organisations professionnelles ont développé parallèlement, avec des concours financiers publics, un certain nombre de services « d'expertise », c'est à dire de contrôle interne (jadis appelés « d'autocontrôle »), ou entendent, s'agissant de l'UESL, en mettre en place. Il s'ensuit un certain désordre dans la remontée des informations dont chacun dispose sans envisager pour le moment de les mettre en commun.

De plus l'hétérogénéité croissante du secteur, où coexistent de plus en plus de très grands groupes intégrés et des organismes de taille moyenne voire modeste, pose aux organes de contrôle, et plus généralement aux tutelles, un problème méthodologique.

Enfin les contrôles actuels ne permettent que très imparfaitement de répondre à la question, pourtant fondamentale, de l'utilité sociale des mécanismes publics.

3.1. Les deux organismes de contrôle externe ne sont pas en synergie

Sur le plan juridique, la Miilos n'a aucun droit de vérifier un CIL. L'ANPEEC ne peut de son côté vérifier que les organismes non HLM dépendant des CIL, mais n'a aucune capacité d'expertise dans le domaine immobilier. En réalité, la compétence de l'ANPEEC est essentiellement financière et réglementaire. Conscients de cette difficulté, les dirigeants des deux structures ont établi en 2009 une convention entre eux, jetant les bases d'une concertation sur leurs programmations respectives. Mais, comme on l'a vu plus haut, les modalités de programmation sont très différentes dans les deux organismes, et il ne peut donc y avoir de programmation conjointe. Nous sommes ici dans un cas typique où la coordination ne constitue qu'une solution sous optimale au problème posé.

Dans la réalité, l'ANPEEC contrôle toutes les filiales non HLM des CIL, et se procure systématiquement les rapports de la Miilos sur les filiales HLM des CIL dont elle entreprend un contrôle exhaustif. Si ce rapport n'est pas trop ancien, elle s'en satisfait, les évolutions des organismes HLM étant relativement lentes du fait même de leur activité. Dans le cas contraire, elle demande à la Miilos un contrôle, requête que cette dernière est ou non en mesure d'honorer compte tenu de ses moyens techniques et humains, et des contraintes de sa propre programmation.

L'examen de tous les dossiers de CIL soumis au comité permanent de l'ANPEEC de septembre 2007 à juillet 2010 a fait apparaître que sur leurs 146 filiales HLM, 63 (soit 43 %) n'avaient pas fait l'objet d'un rapport de la Miilos utilisable lors du contrôle :

Dans le secteur privé, il est tout à fait possible d'auditer un groupe sans disposer d'un contrôle de ses filiales, ou l'inverse. Les commissaires aux comptes, notamment, certifient les comptes des sociétés en effectuant des contrôles de cohérence sur la valorisation des participations et en s'attachant à valider les procédures de contrôle interne et de gouvernance qui président à l'élaboration des comptes. Dans le secteur du logement social, la situation est toutefois particulière du fait que les ressources financières comme les emplois sont étroitement réglementés. D'où l'importance de pouvoir obtenir d'un même mouvement une vision exacte de l'activité des collecteurs et de leurs principales filiales.

En outre, et surtout, une présence conjointe en vérification de la Miilos et de l'ANPEEC, voire l'élaboration d'un rapport commun, aurait pour effet de réduire les décalages naturels entre les intérêts, forcément différents voire divergents, des CIL et ceux de leurs filiales HLM. Un actionnaire n'a jamais la même approche de son intérêt que chacune de ses filiales prise une à une. Or, dans le domaine du logement social, les deux doivent aller de pair²⁴. L'harmonisation des points de vue des deux organes de contrôle est donc une nécessité, que rien ne garantit en ce moment. C'est si vrai que lors de plusieurs entretiens, les interlocuteurs de la mission ont fait état de divergences d'approche entre la Miilos et l'ANPEEC, le plus souvent non arbitrés par l'administration, hormis lorsque le dossier est appelé en CGLLS.

3.2. L'ANPEEC dispose, contrairement à la Miilos, d'un système autonome de remontées et de traitement d'informations en provenance des Comités interprofessionnels du logement

Du côté des collecteurs, la centralisation du suivi des comptes et des statistiques est effectuée directement par l'ANPEEC, au travers d'un système de remontées d'informations régulier et de demandes ponctuelles de renseignements. Ces informations servent aussi bien au service de contrôle qu'au service des études, encore que la vocation de ce dernier soit plus large. Cette situation permet à l'Agence de croiser les renseignements obtenus, d'analyser les risques présentés par certains dossiers, de cibler les contrôles, et de préparer dans de bonnes conditions les contrôles thématiques. Il s'agit là d'un atout fondamental qui ne doit pas être compromis, sous peine d'un affaiblissement considérable des capacités de contrôle public sur le secteur.

3.3. La Caisse des Dépôts et Consignations dispose de son propre dispositif d'information et de « scoring »

La direction des Fonds d'Epargne de la CDC dispose de son côté d'informations financières sur les opérateurs qui font appel aux financements de la Caisse. Elle dispose des données réglementaires qui figurent par ailleurs sur l'outil HARMONIA, et de dossiers spécifiques qui lui permettent d'évaluer les organismes emprunteurs, mais le résultat de ses travaux n'est pas communiqué à l'administration. Elle ne sait rien des CIL pourtant actionnaires d'un grand nombre de ses emprunteurs. Elle se repose sur les contrôles de la Miilos, notamment sur le respect des conditions initiales qu'elle a fixées à l'attribution de prêts d'origine publique, et serait naturellement intéressée par une évaluation périodique de l'état financier des Comités interprofessionnels du logement.

3.4. Les dispositifs d'expertise (« autocontrôle ») dans les organisations professionnelles (hors UESL) constituent un système partiellement autonome

Les fédérations professionnelles du monde HLM ont mis en place depuis longtemps²⁵ un dispositif actuellement appelé « d'expertise ». Le système est organisé de la manière suivante.

²⁴ Il est arrivé, à titre d'exemple, qu'un Comité interprofessionnel du logement, pour redresser sa situation financière, facture à sa filiale HLM des frais financiers excessifs, contribuant ainsi à la mettre en difficulté.

²⁵ Le système, qui existe depuis près de 20 ans, a été revisité à la suite de la réorganisation de l'Union nationale HLM en 2001, et les Fédérations ont de ce fait harmonisé leurs pratiques. Parmi elles, la fédération des coopératives dispose de moyens très développés. En effet, même si leur activité de logement locatif est assez marginale, elles font l'objet d'un autocontrôle poussé en matière d'accession à la propriété, dont les risques sont

Rapport

Un premier niveau, obligatoire pour tous, recouvre la communication par les adhérents au système central des données financières et sociales, afin de permettre l'élaboration de deux « dossiers individuels de situation » (DIS financier et DIS social). Les échanges d'informations se font sur les sites internet des fédérations, et des échanges ont également lieu par le biais du système « Harmonia », monté avec le concours financier de la CGLLS.

Le « niveau 2 » recouvre des missions d'expertise sur place, soit rapide sur plusieurs points (finances, gestion du patrimoine, comptes prévisionnels, modes d'organisation), soit plus approfondie sur un point particulier. Ce niveau est obligatoire pour les adhérents lorsque la mission est déclenchée par la Fédération à partir de l'examen des DIS. Mais une mission d'expertise peut toujours être menée à la demande d'un adhérent. Les SEM ont développé un système analogue, et les fédérations associatives s'engagent également dans cette voie.

Enfin, les fédérations peuvent, à la demande d'un adhérent, mener des missions d'appui et de conseil, qui font alors l'objet d'une facturation spécifique.

Ce dispositif n'a pas de caractère obligatoire de par la loi²⁶, mais il est financé partiellement par des fonds de la CGLLS, celle ci ayant entre autres missions celle de concourir à la prévention des difficultés dans le secteur. La contribution de la CGLLS couvre environ la moitié des frais engagés à cette fin par les fédérations. A titre d'exemple, le coût du dispositif d'expertise pour les offices HLM a été de 2,4 M€ en 2009, dont 1,15 M€ pris directement en charge par le financement public. Pour les seuls offices, ce service mobilise 16 collaborateurs, dont 9 sont affectés aux missions d'expertise et 6 à la maintenance de la base de données.

Le budget global engagé par la CGLLS pour assurer cette mission dans l'ensemble du secteur a été de 4,3 M€ en 2009, décomposés comme suit :

| | |
|---|-------|
| Fédération des ESH | 1,333 |
| Fédération des Coopératives | 0,413 |
| Fédération des Offices publics de l'Habitat | 1,151 |
| Fédération des EPL | 1,404 |
| <i>p.m. USH Missions logement locatif social</i> | 7,773 |
| <i>p.m. USH Mise en œuvre du plan de cohésion sociale</i> | 2,919 |

A cela s'ajoute la prise en charge totale par la CGLLS du dispositif HARMONIA (cf. ci-dessous), soit 1,4 M€ d'investissement depuis 2004 et environ 170 000 € de fonctionnement annuel.

Il est enfin possible que l'Union, par des reversements des fortes subventions qui lui sont versées par la CGLLS pour les missions de logement locatif social, contribue également au financement de cette action.

Cette organisation est incontestablement bien rodée, et produit de l'avis général une information de qualité. Tel est notamment l'avis de la CGLLS lorsqu'elle est appelée à connaître des analyses produites dans ce cadre. Ce service d'expertise et de prévention est enfin très apprécié des adhérents, ce qui a été vérifié au cours d'une enquête sur les fédérations conduite par un cabinet de conseil.

Les procédures en vigueur appellent néanmoins deux remarques de fond touchant à la relative opacité du système à l'égard des pouvoirs publics.

garantis par la SGA, société de garantie de l'accession, et sont soumises à une procédure lourde de révision coopérative tous les cinq ans.

²⁶ A l'exception des coopératives HLM (révision obligatoire des comptes).

- les remontées d'informations vers les pouvoirs publics sont incomplètes et certaines d'entre elles sont difficiles à utiliser

Les organismes d'HLM sont tenus de faire parvenir à l'administration des états réglementaires, qui parviennent désormais directement au travers d'un outil informatique sécurisé, nommé HARMONIA. Cet outil a été développé par la CGLLS pour répondre aux critiques réitérées de la Cour des Comptes et de l'Inspection Générale des Finances sur la multiplicité des sources de remontée d'informations (fédérations, DGFiP pour les offices, Caisse des Dépôts, administration centrale du logement...). Ces données réglementaires alimentent les « dossiers individuels de situation » (DIS) tenus par les Fédérations, qui les retraitent, les complètent par de multiples demandes de renseignements, et y ont accès par le biais d'un autre serveur qui leur est réservé.

Il ne s'agit pas d'une base de données qui puisse permettre des traitements statistiques sur critères ou des requêtes groupées, mais d'un support informatique harmonisé recueillant les informations accessibles, à chaque catégorie d'utilisateur, à travers des serveurs différents²⁷.

Les données sont ensuite intégrées, après une validation et parfois un retraitement par les services de la DHUP, dans la base de données BOLERO. Cette base de données est à la disposition de la Miilos, mais les renseignements qui s'y trouvent remontent en général à l'exercice n-3 par rapport au lancement d'un contrôle, en raison du temps mis à les valider puis à les intégrer. A titre d'exemple, les données statistiques figurant dans la base jusqu'en juillet 2010 étaient celles de l'exercice 2006²⁸. C'est la raison pour laquelle elle n'est plus guère utilisée que pour intégrer et combiner les données provenant des organismes à des fins d'études et de statistiques.

Ces procédures aboutissent, comme le montre l'annexe 14, à ce que l'administration n'ait pas accès aux phases de renseignement du dossier, de validation par les fédérations, de validation ultime, et de compléments d'information. La Miilos n'a accès aux DIS que dans le cadre de ses contrôles sur place. Même la GGLLS, qui pourtant finance directement le dispositif d'expertise des fédérations et le développement de l'outil HARMONIA, n'a pas accès aux DIS, sauf individuellement en cas de demande d'aide ou de garantie d'un organisme, et sous une forme papier.

Les organisations professionnelles développent l'argument selon lequel elles doivent respecter le « secret professionnel » au bénéfice de leurs adhérents, qui, dans le cas contraire, ne leur feraient plus confiance. Mais cet argument est étrange, dès lors que les entreprises du secteur, largement financées sur fonds publics, ont l'obligation de faire remonter aux pouvoirs publics leurs états réglementaires, et le font sans aucune difficulté. Elles savent par ailleurs que toutes les données dont elles disposent sont accessibles aux contrôleurs à leur demande lors d'un contrôle sur place.

Le seul effet de cette incohérence est donc de rendre plus aléatoire la programmation des contrôles et d'éviter au maximum une procédure de vérification sur place, jugée trop intrusive, lorsque les organismes professionnels estiment être en mesure de traiter eux-mêmes, par le biais d'une procédure de conseil, les difficultés d'un organisme.

²⁷ La CGLLS a dû accepter dans un premier temps des serveurs séparés par fédération. Il y a eu des regroupements et il y a actuellement deux serveurs en fonctionnement, l'un pour l'administration, l'autre pour la profession.

²⁸ D'après les informations recueillies à la DHUP, ce retard est en train d'être progressivement comblé. La base BOLERO donne actuellement accès aux exercices 2007 et 2008, et selon les responsables consultés, l'exercice 2009 sera probablement disponible fin 2010.

Or, lorsqu'ils n'y parviennent pas, il arrive souvent que le dossier soit transmis à la CGLLS pour mise en place d'une procédure de soutien, qui aurait pu être évitée dans certains cas par des contrôles approfondis en temps et en heure. Pour éviter que cette situation ne se produise, la CGLLS organise chaque année avec chaque fédération, en présence des tutelles, de la Milos et de la Caisse des Dépôts, une réunion informelle de revue du portefeuille. D'après toutes les instances qui y participent, ces réunions abordent les dossiers difficiles de manière franche et complète.

Mais il s'agit d'une procédure informelle qui apparaît comme le palliatif d'un équilibre difficile à ajuster entre le rôle des fédérations, quasiment chargées d'une mission de service public sans la transparence qui s'y attache, celui de l'Etat, financeur et garant du système, mais qui peine à assurer une surveillance critique du secteur, et celui des organes de contrôle, qui font un contrôle récurrent et relativement fréquent, ce qui tend à amoindrir la nécessité d'un ciblage efficace.

Dans l'administration anglaise, qui a été contactée à ce sujet (cf. annexe 13), cet équilibre était assuré par le fait que le secteur était supervisé par une autorité de régulation à la demande de laquelle étaient déclenchés les contrôles sur place²⁹.

- ◆ il n'y a pas de partage entre les organisations professionnelles et les pouvoirs publics sur les méthodologies employées pour valider les données et en tirer des analyses pertinentes

Dès lors que les pouvoirs publics financent pour partie l'effort de prévention, on pourrait s'attendre à ce que tous les acteurs du système s'entendent sur une méthodologie commune à appliquer d'abord au retraitement éventuel et à la validation des comptes, ensuite à l'analyse critique qui en est faite pour y déceler d'éventuels risques.

Or, cette mise au point n'a pas eu lieu, si bien que les chiffres intégrés dans la base BOLERO diffèrent de ceux des données HARMONIA, par suite de divergences dans les méthodes de mise en cohérence. Cette difficulté n'est pas uniquement comptable. Elle porte aussi sur des éléments très sensibles de l'appréciation de la santé d'un organisme, comme l'état du patrimoine ou les équilibres prévisionnels. Une mise au point commune de critères d'appréciation serait donc bienvenue, afin de pouvoir d'une part apprécier individuellement la situation des organismes au vu d'un certain nombre de ratios communément admis, d'autre part de s'entendre sur les bases techniques d'analyses générales à des fins de prospective ou d'élaboration de politiques publiques (soutenabilité financière des prélèvements de l'Etat sur la Participation des employeurs à l'effort de construction, réserves financières des organismes HLM, adaptation de l'autofinancement aux objectifs de construction).

3.5. Une évolution nécessaire de la méthodologie applicable aux contrôles et de leurs objectifs

- ◆ l'analyse de risques

Comme on l'a vu ci dessus, le monde HLM et celui de la Participation des employeurs à l'effort de construction sont en train de se restructurer partiellement. A terme, de très grands groupes coexisteront avec des structures de taille plus réduite, voire très faible. Les contrôles de proximité resteront utiles pour ces dernières. Pour les groupes, en revanche, il s'agira de mener une analyse de risques, pour laquelle les organismes de contrôle ne sont pas armés dans leur configuration actuelle.

²⁹ Le système anglais est en cours de « réorganisation » par le nouveau gouvernement, et l'Audit Commission s'attend à être supprimé, si bien que le benchmark a porté sur la situation qui prévalait jusqu'à ce jour.

En effet, qu'il s'agisse de CIL ou de groupes de sociétés HLM, le contrôle ne pourra que de moins en moins être exhaustif, compte tenu du nombre et de la diversité de leurs filiales. La solution réside dans l'élaboration d'un guide d'audit qui liste les principaux risques auxquels sont exposés ces entités, risques sur lesquels des diligences doivent être effectuées pour observer la manière dont ils sont maîtrisés par des procédures ou des compétences adaptées. Les groupes les plus importants ont d'ailleurs déjà établi, pour leur usage propre, des cartographies de risques, à l'instar de SOLENDI ou de la SNI.

Sur un certain nombre de ces risques, les organes de contrôle ont une compétence reconnue : rigueur de la comptabilité, élaboration des comptes, conformité aux réglementations techniques et aux règles d'attribution des logements. D'autres sont plus difficiles à évaluer, comme ceux qui touchent à la situation patrimoniale des organismes, aux méthodes de simulation de leurs équilibres financiers prévisionnels, aux « hors bilan » (par exemple l'effet du « pass foncier »), aux règles de gouvernance, au respect des procédures applicables aux marchés. Sur ces divers points, on a relevé dans des contrôles récents des défaillances parfois graves des organismes vérifiés. Le problème de la qualité du service rendu aux locataires et des critères à y appliquer est encore plus difficile. Enfin, sur l'audit des systèmes informatiques et de la qualité de leur fonctionnement, les organes de contrôle sont relativement démunis, en raison de la rareté des compétences disponibles sur le marché.

Une évolution de la pratique du contrôle vers une analyse des risques pourrait diminuer les délais de présence des organes de contrôle dans les organismes visités, permettre un meilleur ciblage des inspections sur place, et améliorer la cohérence des approches des équipes de contrôle par l'adoption d'une méthodologie mieux normée. Elle servirait également aux organismes et aux têtes de réseau, qui bénéficieraient du retour d'expérience ainsi obtenu, et s'en inspireraient dans la mise au point progressive de leurs propres cartographies des risques.

Mais pour appliquer cette méthode, il est indispensable de disposer d'un dossier permanent de chacun des organismes soumis au contrôle, et d'un état de leurs relations capitalistiques actualisé en permanence³⁰. L'ébauche d'un tel fichier est en cours d'élaboration à la Miilos, avec des apports d'informations de l'ANPEEC. De toute évidence, il devrait être enrichi et commun aux deux organismes. Bien plus, l'évolution recommandée ci-dessus en matière de méthodologie serait beaucoup plus efficace si elle était entreprise en commun par les deux organes de contrôle.

- ◆ l'analyse stratégique

Les organes de contrôle mènent dans leur pratique actuelle une analyse financière, immobilière et réglementaire. Elle se fait organisme par organisme, voire opération par opération. A la demande de leurs tutelles, ils peuvent également mener des enquêtes transversales sur tel ou tel point défini comme prioritaire par les pouvoirs publics (DALO, gestion des droits de réservation). Mais ces actions sont toutes ponctuelles. Elles n'abordent pas la question de la stratégie des organismes contrôlés, et de la cohérence de ces stratégies avec les objectifs publics, pour autant que ces derniers soient définis.

³⁰ La tenue et la mise à jour de ces dossiers permanents est, à titre d'exemple, une fonction absolument primordiale des organismes de contrôle dans le secteur bancaire. Dans le domaine du logement social, des dossiers sont tenus dans le cadre de la maintenance de la base BOLERO, avec exploitation possible par les services déconcentrés de l'Etat, sous réserve d'une formation technique lourde. En outre, un suivi permanent supposerait le suivi de renseignements multiples (autorisations particulières, réponses aux multiples enquêtes réglementaires sur le patrimoine ou l'occupation du parc, CUS) dont le suivi est éclaté. Enfin le recueil des renseignements issus de BOLERO et le suivi des contrôles de la Miilos sont effectués par la sous direction de la DHUP chargée des opérateurs (LO), alors que celle du financement du secteur (FL) suit le contrôle des Comités interprofessionnels du logement.

Au sein d'un organisme de taille moyenne, cet aspect stratégique est de peu d'importance. Il se résume bien souvent à un arbitrage entre la construction neuve, la réhabilitation de logements et la vente aux occupants. Dans un groupe, en revanche, il est fondamental d'évaluer la politique de croissance externe, la « respiration » du patrimoine, la localisation des efforts de construction ou de réhabilitation, la politique commerciale, les coûts de gestion. Ces analyses sont les seules à pouvoir amener les pouvoirs publics à arbitrer certains conflits entre les intérêts divergents des divers acteurs de la politique de logement social.

A titre d'exemple, un Comité interprofessionnel du logement pourra avoir un intérêt propre à concurrencer un autre CIL pour drainer des ressources nécessaires à son développement, mais encore faut-il que ses coûts commerciaux restent raisonnables. De même, il pourra, pour des raisons financières, développer une filiale HLM dans une région déjà bien dotée, sans que cela contribue à une amélioration de l'offre. S'agissant des groupes HLM, il est nécessaire d'évaluer périodiquement leur politique de croissance externe, et voir si elle est compatible avec leur situation financière et si elle s'inscrit non seulement dans leur intérêt propre de développement mais aussi dans les objectifs de la politique du logement (amélioration du service, localisation des constructions neuves en zones tendues).

Pour aborder ces questions, il est indispensable que les organes de contrôle couvrent à la fois les actionnaires et les filiales, ce qui n'est pas le cas en ce moment.

◆ l'utilité sociale

La question de l'utilité sociale, et de son évaluation, est à la fois cruciale et complexe.

A un extrême, ce terme peut recouvrir l'utilité sociale de l'ensemble de la politique publique du logement social. Ce point relève d'une évaluation de politique publique, qui requiert des méthodes pluridisciplinaires et n'est pas du ressort d'un organe de contrôle.

A l'autre extrême, on parlera d'utilité sociale d'un organisme lorsque celui-ci remplira les fonctions de construction de logements neufs, de réhabilitation, de logement des foyers défavorisés. La formalisation de ces critères sous forme de conventions avec les pouvoirs publics est en cours actuellement, sous la forme de « Conventions d'utilité sociale » (CUS). Ces documents sont très complexes. Ils comprennent 26 indicateurs, décomposés par territoire, ce qui pourrait certainement être simplifié. Mais ils constituent une base d'autoévaluation des organismes, et pourront à l'avenir contribuer utilement à une approche plus qualitative du contrôle.

Entre ces deux extrêmes, il manque, de l'avis de la mission, une approche par bassin d'habitat. Le seul lieu de concertation sur ce point reste la commission régionale de programmation, présidée par le préfet de région sur instruction du DREAL. De l'avis de la mission, les corps de contrôle pourraient utilement être mis à contribution pour alimenter la réflexion sur ce point, qui recouvre la question centrale de la répartition optimale des équipements HLM sur les territoires.

Notamment, l'ouverture, au 1^{er} janvier 2012, du bénéfice de la loi « DALO » à l'ensemble des demandeurs de logement HLM depuis un délai anormalement long, appelle à fournir des garanties nouvelles en matière d'équité de traitement des demandes et de transparence des procédures d'attribution. Les dispositions réglementaires actuelles, qui reposent sur un strict respect des procédures, donnent certes des garanties de transparence, et il faut en vérifier l'application, mais elles ne sont pas suffisantes ; il convient en effet d'évaluer le résultat concret de ces politiques d'attribution dans leur contexte local.

4. La mission estime que la solution de ces difficultés passe par la création d'un organe unique de contrôle des opérateurs du secteur

Tous les interlocuteurs de la mission, sans exception, ont estimé qu'une vision globale des actionnaires et de leurs filiales, et donc des CIL et des organismes HLM, était indispensable à une amélioration de l'activité de contrôle. Tous ont estimé que le partage actuel entre les compétences de l'ANPEEC et de la Miilos ne le permettait pas, et allait se trouver de plus en plus décalé par rapport à l'évolution du secteur, et notamment à l'avènement d'acteurs puissants tant du côté des financeurs que de celui des groupes nationaux de HLM- évolution d'autant plus probable qu'elle est explicitement souhaitée par les pouvoirs publics. La mission a donc été amenée à tester plusieurs solutions.

4.1. La mission a estimé ne pas devoir recommander deux solutions extrêmes qui ont été évoquées devant elle

Aux deux extrêmes des hypothèses évoquées devant la mission, on trouve d'une part l'amélioration de la coordination entre les organes existants, d'autre part un scénario d'intégration poussée.

- ◆ la coordination entre les deux organismes existants

On a vu que la coordination simple des programmes de travail des deux organismes ne pouvait constituer une solution. Il existe déjà une convention entre eux, mais leurs modalités différentes de programmation et de management ne permettent pas une synergie suffisante. Il a donc paru inutile de s'y attarder.

- ◆ une agence intégrée de financement, de régulation et de contrôle

Pour l'un des interlocuteurs de la mission, il conviendrait de réunir en un seul organisme les compétences actuellement éclatées d'aide au logement social, y compris l'Anah et l'ANRU, de régulation du secteur, de prévention des difficultés des organismes, et de contrôle. Cette « Agence » aurait des objectifs de redéploiement des efforts de logement social dans les zones les plus tendues. Elle disposerait des crédits d'aide, ce qui lui donnerait un levier important.

La « régulation » du secteur tendrait d'une part à conseiller les pouvoirs publics sur l'élaboration des règles de gestion et à en surveiller l'application (quantité et qualité des constructions, rapport qualité – prix, coûts de gestion, qualité de service aux locataires, rapport entre les loyers HLM et les loyers de marché...), d'autre part à agréer les instances dirigeantes des organismes, enfin à demander des contrôles sur place en cas de dysfonctionnement au niveau d'un organisme ou d'une procédure et à en assurer les suites opérationnelles, y compris les sanctions à l'égard des organismes et de leurs dirigeants.

La mission estime qu'il s'agit là d'une solution séduisante, mais qui présente trop de risques. Elle implique une dissociation totale, sur le modèle des Autorités Administratives Indépendantes, entre les pouvoirs de contrôle et de sanction et les pouvoirs de régulation, et se trouve donc complexe à mettre en œuvre. Elle implique également une dissociation supplémentaire entre le pouvoir d'allouer les crédits, alors même que ce dernier est déjà largement délégué aux collectivités locales, et le pouvoir de régulation, pour éviter que l'objectivité de l'allocation de ces crédits ne puisse être mise en cause. Elle créerait enfin un organisme plus puissant, sur le plan opérationnel et dans le domaine des sanctions, que le ministère lui-même, ce qui n'est pas souhaitable.

Cette hypothèse, qui impliquerait évidemment des négociations interministérielles longues et confuses, n'est donc pas recommandée par la mission.

4.2. Une solution envisageable : une autorité administrative indépendante de régulation et de contrôle

Pour certains interlocuteurs de la mission, il serait bon de fusionner les deux organismes et de confier à une « Autorité » ainsi créée le statut d'autorité administrative indépendante, sur le modèle de l'Autorité de Contrôle Prudentiel (ACP).

Cette Autorité aurait, sur le modèle de l'ACP, une fonction de régulation et une fonction de sanction.

Au titre de la régulation, elle agréerait les organismes et leurs dirigeants, élaborerait des normes techniques, comptables, et financières, ainsi que les règles d'attribution des logements et les exigences de qualité de service aux locataires. Elle constituerait naturellement des dossiers permanents de suivi de chaque organisme et des liens capitalistiques qui les unissent. Elle aurait enfin une fonction de collecte de données physiques et statistiques, la mettant à même de procéder à des études générales sur le secteur, en lien avec les préoccupations des pouvoirs publics. Elle serait ainsi en mesure de proposer à ces derniers des évolutions législatives et réglementaires appropriées.

Au titre de l'inspection, qui serait instituée en service indépendant du service de régulation, elle procèderait à des investigations sur pièces et sur place, pouvant ainsi se faire communiquer tous les documents détenus par les opérateurs et leurs fédérations. Le service de l'Inspection serait habilité à proposer des sanctions de toute nature, allant des amendes à la fusion d'organismes ou au retrait d'agrément, et comportant la possibilité de mesures conservatoires (mise sous tutelle, administration provisoire).

Pour respecter les dispositions de l'article 6 de la Convention Européenne des droits de l'Homme, il serait absolument nécessaire que les sanctions soient prises par un collège indépendant après une procédure contradictoire rigoureuse de bout en bout.

La mission a été très séduite dans un premier temps par cette hypothèse, qui permettait d'assurer la vision d'ensemble qui lui paraît manquer en ce moment, d'organiser avec les professionnels un dialogue approfondi aux côtés de l'administration, et d'objectiver et de renforcer un dispositif de sanctions qui ne peut être dissuasif, et donc efficace, que s'il est autonome de considérations locales ou conjoncturelles.

Mais elle estime, à la réflexion, qu'elle imposerait des bouleversements probablement excessifs par rapport aux enjeux et, du reste, au fonctionnement actuel du dispositif.

Dans un secteur qui est d'ores et déjà très réglementé, et qui ne connaît actuellement pas de crise majeure ou de scandale qui puisse amener à remettre en cause radicalement l'organisation de la tutelle, il est à son avis préférable d'envisager une évolution des modes de contrôle et de leur organisation, sans aller vers une novation totale. Cela vaut d'ailleurs également pour les réglementations, qui doivent faire l'objet de corrections plus que de refonte complète.

En outre, la plupart des autorités indépendantes ont été créées soit pour exercer des médiations, soit dans des secteurs où l'Etat était juge et partie, en tant qu'actionnaire d'entreprises monopolistiques qui devaient s'ouvrir à la concurrence (Télécoms, production et transport d'électricité, utilisation du réseau ferré), soit là où une technicité et une réactivité très grandes étaient requises dans la surveillance d'organismes vitaux pour l'économie (concurrence, marchés financiers, banques, sûreté nucléaire). Nous ne sommes ici dans aucun de ces cas.

Enfin, les AAI procèdent à des agréments d'organismes nouveaux, ce qui n'est pas d'actualité dans le monde des Comités interprofessionnels du logement, qui sont en cours de regroupement, ou des HLM, où il y a consensus pour ne pas créer de nouvelles structures. De même le pouvoir d'imposer des fusions de sociétés ou offices d'HLM relèverait de cette AAI, alors que l'administration considère une telle compétence comme relevant de l'autorité de l'Etat, et donc inaliénable. De son côté, l'UESL qui centralise les fonds nécessaires au respect de ses engagements s'est donné les moyens de restructurer le réseau des Comités interprofessionnels du logement.

La création d'une AAI apparaît inutile dès lors que les principaux atouts d'une telle forme juridique – régulation de la concurrence, ouverture à de nouveaux entrants, tarification transparente, intervention en urgence – ne trouvent pas à s'appliquer aujourd'hui dans le monde des HLM.

La mission préfère donc une solution moins radicale, mais plus rapide à mettre en œuvre, bien que l'ensemble des réformes dans ce domaine doivent passer par la loi.

4.3. La solution proposée : une autorité nationale unique de contrôle des organismes de logement social (ANCOLS)

Dès lors qu'il était apparu nécessaire, pour assurer une cohérence convenable du dispositif de contrôle, de rapprocher voire de fusionner les deux organismes, la mission s'est fixé comme objectif de repérer dans chacun d'entre eux les meilleures pratiques, afin de les transposer dans l'organe de contrôle à créer.

4.3.1. Exploiter les complémentarités entre l'ANPEEC et la Miilos

L'ANPEEC et la Miilos apparaissent, à bien des égards, complémentaires. La première dispose de personnels plus jeunes en général, avec une première formation dans le domaine de l'audit ou de la finance ; elle a un service statistique largement dimensionné ; elle a une très bonne pratique en matière de contrôle des suites données à ses travaux. Parallèlement, la Miilos a des personnels très expérimentés, en particulier dans le domaine immobilier qui est mal appréhendé par l'ANPEEC ; ils maîtrisent parfaitement une réglementation très complexe ; leur implantation interrégionale leur donne une bonne connaissance du terrain et leur permet de coopérer très étroitement avec les autorités locales. Elle apparaît donc comme un pôle de compétences précieux dans ce domaine au sein du MEEDDM.

En revanche, dans l'état actuel des choses, aucun des deux modèles n'est apparu satisfaisant, si bien que la mission met en garde contre l'idée selon laquelle il suffirait de procéder à une simple absorption de l'un des organismes par l'autre.

L'absorption de l'ANPEEC par la Miilos, outre les réactions vives qu'elle ne manquerait pas de susciter de la part du personnel, se traduirait par une perte d'efficacité dans le domaine des suites. Alors que sa réactivité a été soulignée à plusieurs reprises, qu'elle dispose d'un certain nombre de pouvoirs propres, et qu'elle est comptable de la mise en œuvre de ses recommandations, il serait contreproductif de restreindre ses attributions à celles d'un pur organisme d'inspection. En outre, un tel mouvement se lirait comme un transfert des CIL sous la compétence directe de l'Etat, ce qui ne correspond pas à l'esprit de la Participation des employeurs à l'effort de construction, et serait d'autant plus étonnant que les services de l'Etat n'ont aucune connaissance technique de la réalité des CIL. Enfin, une telle réforme pourrait entraîner l'abandon par l'ancienne ANPEEC de la gestion des informations qu'elle exploite actuellement, ce qui serait une régression.

Le scénario inverse d'une absorption de la Miilos par l'ANPEEC n'apparaît pas davantage réalisable. Il serait perçu, selon nombre de nos interlocuteurs, comme un signal d'hégémonie de l'Union d'économie sociale du logement par rapport aux réseaux HLM. Il susciterait, au vu de la structure centralisée de l'ANPEEC, de fortes réticences des personnels de la Miilos, en particulier des équipes territoriales. Il paraît tout à fait inutile de provoquer ce type de troubles pour une réforme qui ne serait pas bonne sur le fond.

4.3.2. Un organisme unique de contrôle, au champ très large et aux prérogatives étendues

La solution recommandée consiste donc à créer, à partir des deux organes de contrôle existants, un organisme unique.

Son champ serait très large, et comprendrait l'ensemble des opérateurs du secteur, qu'il s'agisse des collecteurs de la Participation des employeurs à l'effort de construction, des organismes bénéficiant de crédits publics pour la construction ou la réhabilitation de logements, ou encore des groupements ou associations auxquels ils participent. Il pourrait contrôler indistinctement des opérateurs, quel que soit leur statut, ou des opérations, selon le programme de travail qu'il aurait déterminé de manière indépendante.

Sans aller jusqu'aux pouvoirs d'une autorité administrative indépendante, le nouvel organisme devrait reprendre les prérogatives actuelles de l'ANPEEC en matière de gestion des suites. Il serait ainsi en mesure de transmettre directement aux organismes ses recommandations, de convoquer les dirigeants, d'effectuer des mises en demeure, et de vérifier les suites qui y sont apportées. Il pourrait également prononcer des sanctions pécuniaires de type contraventionnel, dans des cas précis et selon des barèmes fixés par la loi, par exemple en cas d'infraction aux règles d'attributions de logements. Contrairement à ce qui serait le cas pour une AAI, le Ministre garderait cependant la prérogative des sanctions lourdes sur les organismes et leurs dirigeants, sur proposition ou après avis de l'organisme de contrôle (suspension du conseil d'administration, administration provisoire, retrait d'agrément, liquidation).

La mission recommande que ces rapports soient disponibles en ligne, à l'instar de ce qui se fait pour ceux des chambres régionales des comptes ou de l'audit Commission anglaise, et pas seulement « communicables », comme c'est le cas en ce moment en application de la loi de 1978. Pour que le dispositif soit utile, il faut que les intéressés, y compris les services de l'Etat en région et les collectivités locales parties prenantes, soient informés sans délai de la mise en ligne d'un rapport. Il convient également, pour éviter toute instrumentalisation, que la forme du rapport soit modifiée, et que les observations retenues à l'issue de la phase de contradiction avec l'organisme vérifié (« troisième colonne ») soient intégrées au corps du rapport, la présentation n'étant alors plus faite en trois colonnes mais en un seul texte, sans mentions nominatives sinon dans des annexes confidentielles.

4.3.3. Un rôle d'évaluation des opérateurs, d'élaboration de référentiels, et de proposition à l'administration

Le cœur de métier de ce nouvel organisme serait naturellement le « contrôle », mais il ne devrait pas se limiter au simple contrôle de conformité et à l'analyse financière ou patrimoniale. Conformément aux observations formulées plus haut, il serait indispensable que son approche intègre davantage l'analyse des risques et l'analyse stratégique, et comporte bien l'évaluation de l'utilité sociale, d'abord en partant des indicateurs des CUS, ensuite en simplifiant la démarche au vu de ses résultats.

Cette approche évaluative supposerait que des référentiels soient établis et publiés en matière d'utilité sociale, d'efficacité (coûts de gestion, notamment), d'efficience (adaptation au marché, qualité – prix des constructions et des réhabilitations), et de qualité du service rendu aux locataires, qui devrait être l'objectif clé des bailleurs³¹. Compte tenu de sa connaissance en profondeur du fonctionnement des opérateurs, la nouvelle structure serait la mieux à même d'élaborer ces référentiels à l'usage de la profession, de manière transparente et publique, et le cas échéant de proposer à l'administration, en concertation avec la profession, des textes réglementaires. L'ANPEEC avait ainsi, jusqu'à la réforme de 2009, joué un rôle très utile en matière de règles de fonctionnement des Comités interprofessionnels du logement, les règles d'emploi des fonds restant en revanche du ressort exclusif de l'administration.

Aussi bien l'Union d'économie sociale du logement que les instances HLM seraient naturellement associées de manière institutionnelle à l'élaboration des référentiels servant à l'évaluation de ces performances, à l'image de la « coregulation » pratiquée par la TSA anglaise (cf. annexe 13). Ce travail commun pourrait être le vecteur d'une modernisation des règles de fonctionnement HLM, actuellement enserrées dans un carcan étroit, mais dont l'évolution nécessite une connaissance en profondeur des structures actuelles et une évaluation fine des impacts.

4.3.4. Une distinction stricte entre les pouvoirs de contrôle et les compétences de conseil, d'assistance et de tutelle

Il convient d'être très strict sur un point : l'organisme de contrôle ne doit pas faire de conseil ni exercer une tutelle, et les organismes chargés de la régulation interne, de la prévention et du conseil ne font pas de contrôle. Il ne saurait y avoir de « cogestion » des cas difficiles entre une Autorité de contrôle externe, libre de sa programmation et responsable du résultat de ses investigations, et l'action d'organismes, notamment professionnels, mais aussi de garantie (CGLLS), chargés d'aider les opérateurs à gérer leurs difficultés éventuelles.

A cet égard, on a vu que les fédérations HLM avaient développé sous le nom de « dispositifs d'expertise » des pratiques de repérage des difficultés et de soutien aux opérateurs sous forme de missions d'assistance et de conseil plus ou moins développées. La mission a reconnu l'efficacité de ce système. Mais il ne doit en aucun cas être en symbiose avec le contrôle externe ni encore moins s'y substituer, sous peine d'aboutir à une situation malsaine. Autant il est nécessaire, pour des raisons d'efficience, que les données soient partagées et les méthodologies de collecte de données harmonisées, autant l'autonomie des deux types d'approches doit être préservée.

La situation de l'UESL est quant à elle particulière. Elle a les prérogatives habituelles d'une fédération, en termes de soutien à ses membres et de défense de leurs intérêts, mais elle a développé au fil du temps un pouvoir très fort à l'égard de ses membres, justifié par l'existence de conventions de grande ampleur avec l'Etat, puis par la négociation et la mise en œuvre des « décrets emplois » qui programment de manière fine la répartition des sommes collectées. Ses missions font l'objet, contrairement à celles des fédérations, de textes législatifs qui lui confèrent un véritable rôle de tête de réseau. Il serait normal qu'elle l'affirme, en prenant notamment une part active à la régulation du secteur en matière de restructuration, de règles déontologiques, d'étalonnage des rémunérations des dirigeants, d'arbitrages dans les conflits internes. S'agissant de la prévention des difficultés des CIL, rien n'empêcherait l'UESL d'avoir accès aux données statistiques et financières actuellement collectées par l'ANPEEC, afin de les exploiter au bénéfice de ses mandants, à condition qu'il

³¹ On observe que l'autorité anglaise de régulation porte le nom de « Tenant Services Authority », ce qui indique bien la priorité donnée au service aux locataires.

n'y ait aucune confusion avec les prérogatives de l'organe de contrôle externe et la détention par ce dernier de l'ensemble des informations nécessaires à sa mission.

4.3.5. Une mission générale de surveillance, et donc de connaissance, du secteur, ce qui implique une gestion rigoureuse des remontées d'information indispensables à sa mission

Il y a là deux options.

L'organe de contrôle doit pouvoir disposer, a minima, en temps réel, et de manière complète, des états réglementaires (ou de leurs équivalents dans les SEM ou les associations) et des statistiques quantitatives sur chaque organisme. Il s'agit là d'une condition indispensable à l'élaboration de dossiers permanents par organisme et par groupe, dont découle à la fois l'optimisation du programme de contrôle et le suivi du secteur pour le compte de l'Etat.

On peut aller au delà. Si les pouvoirs publics en décident ainsi, il est possible de confier au nouvel organisme la réalisation d'études transversales, soit sur l'existant (structure des coûts de gestion, typologies des organismes), soit sur des aspects plus prospectifs (scénarios macroéconomiques).

En toute hypothèse, la contrepartie du financement apporté aux fédérations par la CGLLS doit être un transfert à l'organisme de contrôle, selon un protocole à établir, des informations qu'elles détiennent et qui seront apparues utiles aux missions ainsi définies. Plus cette transparence sera effective, plus le contrôle gagnera en efficacité et en brièveté ; il pourrait même changer de nature si les organismes HLM et les groupes se dotaient de dispositifs internes d'autoévaluation et d'analyse de risques. Les fédérations et l'UESL auraient un rôle très important à jouer à cet égard.

4.3.6. Une combinaison des pratiques des deux organismes permettant une meilleure articulation entre le niveau central et le niveau interrégional

L'ANPEEC a une implantation centralisée, ce qui favorise une bonne cohérence des pratiques et de la doctrine, une formation homogène des personnels et une bonne réactivité en cas d'urgence. De son côté, la Miilos dispose d'équipes réparties en 7 implantations territoriales, ce qui permet de garder une certaine distance par rapport aux préoccupations locales et aux intérêts particuliers des organismes HLM tout en favorisant une bonne connaissance des marchés et des acteurs.

La mission recommande que le nouvel organe de contrôle conserve des implantations interrégionales en nombre restreint, tout en développant, au centre, une équipe renforcée, à compétence nationale, qui serait à même d'une part d'apporter son soutien à certains contrôles délicats (par exemple dans le domaine des systèmes informatiques), d'autre part d'effectuer directement les missions de nature nationale (contrôle de groupes, contrôles thématiques dans un certain nombre de cas, urgences).

Cette nouvelle répartition des tâches devrait permettre à la fois d'alléger les travaux de contrôle sur place des équipes interrégionales, par une programmation mieux ciblée, et permettre de redéployer leurs forces sur le suivi de dossiers permanents qui pourront répondre à la demande des services centraux et territoriaux de l'Etat.

4.3.7. La mission recommande que cette Autorité prenne la forme d'un établissement public

Les raisons en sont les suivantes.

La première caractéristique de cette Autorité doit être l'autonomie, tant en termes de programmation et de réalisation des contrôles qu'en termes de formulation des conclusions et des recommandations.

A cela s'ajoute l'absolute nécessité d'une autonomie de gestion. L'autorité doit être libre de ses critères et de ses modes de recrutement, pouvoir transiger, et faire appel à des compétences très pointues, y compris de manière ponctuelle sous forme de sous-traitance. Elle doit également pouvoir arbitrer librement entre crédits de personnel et crédits de fonctionnement. L'exercice de la tutelle, dans cette configuration, porterait sur la bonne allocation des moyens et sur les résultats, par le biais traditionnel des contrats d'objectifs et de moyens.

Dans ce cas, le cœur du système réside dans la gouvernance de l'organisme. S'agissant d'une autorité de contrôle exerçant ses compétences dans un domaine très technique, il convient, pour la mission, de distinguer un conseil d'administration, associant des responsables administratifs et des représentants du secteur, et une commission des contrôles, dont la composition serait différente, qui serait consultée sur la programmation, la méthodologie et les rapports individuels. Dans cette optique, la Commission des contrôles ne comprendrait que des représentants de l'Etat et des personnalités qualifiées en matière de contrôle³².

4.3.8. La mission recommande un EPIC

Compte tenu des missions de l'organisme, la mission avait été tentée de recommander un Etablissement public administratif. Elle estime néanmoins que cette forme juridique serait impraticable pour un établissement de taille très réduite, dont les caractéristiques sont spécifiques, et qui doit pouvoir accueillir dans de bonnes conditions des personnels provenant de l'ANPEEC, qui a de son côté un statut d'EPIC.

Le statut d'EPIC permet très facilement :

- d'avoir une liberté totale de recrutement, de rémunération et de transaction en cas de litige ;
- de négocier les conditions d'application d'une convention collective permettant une gestion des personnels et un déroulement des carrières adaptés à des profils atypiques au sein de l'administration, ce qui dans un EPA se fait en général par la multiplication de CDD et de régimes dérogatoires, au détriment de l'efficacité et surtout de l'équité³³ ;
- de gérer correctement les conditions matérielles de travail d'un tel organisme (frais de déplacement, gestion budgétaire³⁴) ;
- de gérer une transition délicate, avec un droit d'option des personnels entre le statut de la fonction publique et celui de salarié de l'Autorité, faute de quoi la réforme proposée échouerait devant l'opposition des personnels.

³² Le plus opérationnel serait de choisir ces personnalités dans les grands corps de contrôle administratifs et dans l'ordre judiciaire.

³³ Lourdeur des procédures de recrutement, CDD non renouvelés pour éviter leur transformation en CDI, absence de transparence dans les carrières et précarité des contractuels non statutaires.

³⁴ Le remboursement aux frais réels des frais de déplacement est par exemple indispensable dans ce type de métier si l'on veut retenir des personnes très qualifiées.

Enfin, le statut d'EPIC est bien adapté à la perception de ressources en provenance de la profession en complément des dotations budgétaires. L'ANPEEC est actuellement entièrement financée par une cotisation obligatoire des Comités interprofessionnels du logement, à hauteur de 7,5 M€ par an, ce qui n'a nullement entaché son indépendance. Rien ne pousse à abolir ce dispositif, dont le poids est négligeable par rapport aux flux financiers du secteur, et qui fonctionne depuis plus de 20 ans. Des financements complémentaires à celui de l'Etat pourront aussi être demandés aux fédérations et à la CGLLS.

Au total, dans un premier temps, le transfert dans un même organisme de l'ANPEEC et de la Miilos devrait représenter un budget d'environ 20 M€ (avec, en parallèle, des économies sur le budget de l'Etat qui supporte actuellement tous les coûts directs et indirects de la Miilos et du contrôle permanent en service déconcentré). Par la suite, il sera toujours possible d'ajuster ce budget en tenant compte des missions allouées à l'organisme, du type de programmation qui sera retenu, et d'éventuels gains de productivité liés à la fusion, notamment au niveau central.

4.4. La mise en œuvre de la recommandation

4.4.1. Les textes

Tout ce qui concerne le contrôle des organismes HLM, d'une part, l'organisation des CIL, de l'UESL, et de l'ANPEEC, d'autre part, est du domaine législatif.

Les articles à modifier sont les suivants :

- pour la Miilos, les articles L 451-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH) ;
- pour l'ANPEEC, les articles L 313-7 et suivants du CCH ;
- pour les sanctions, les articles L 421-14, 422-6, 7, 8, 8-1, 9 et 10 pour les HLM, ainsi que les articles L 313-13 à L 313-16 pour les CIL.

On voit que les textes à modifier figurent dans deux livres différents du Code, d'inspirations très différentes, le livre 3 ne traitant les CIL qu'indirectement, dans une section consacrée aux aides financières qu'ils apportent, alors que le livre 4 encadre très étroitement le fonctionnement des organismes d'HLM en tant que tels.

Si les autorités publiques veulent donner de la visibilité à la réforme proposée, le mieux serait d'ajouter un livre 7 au CCH pour traiter de la nouvelle entité, de ses pouvoirs et des sanctions qui seraient attachées à la constatation d'infractions aux lois et règlements en vigueur, et cela pour l'ensemble des organismes concernés par le CCH sans distinction de statut.

Cette solution serait d'autant plus justifiée que les procédures de suites, d'injonction, ainsi que certaines sanctions pécuniaires en cas de défauts avérés, par exemple dans les procédures d'attribution ou l'application des conventions d'utilité sociale, s'appliqueraient évidemment à l'ensemble des organismes.

Il subsisterait néanmoins, et il convient de le souligner ici, des différences importantes dans les régimes de sanction applicables aux divers organismes, lesquelles découlent directement du régime de tutelle que l'Etat a souhaité exercer sur eux. Notamment, les SEM, comme on l'a vu au début de ce rapport, ne sont soumises à aucun dispositif d'agrément ni de dissolution, et rien n'est prévu en cas de disparition pour le transfert de leur patrimoine. Les associations, de leur côté, seront désormais soumises à un régime d'agrément, mais rien n'est prévu sur le sort de leur patrimoine en cas de retrait d'agrément. Inversement, le Code prévoit une gamme très étendue et très détaillée de sanctions pour les organismes de HLM et les Comités interprofessionnels du logement.

Un effort d'harmonisation devrait être entrepris à l'occasion de la préparation de l'éventuel projet de loi. Celui-ci pourrait prévoir :

- ◆ un agrément pour les SEM ;
- ◆ le devenir du patrimoine des SEM et des associations en cas de retrait d'agrément ou de liquidation.

4.4.2. Une phase indispensable de concertation sur le fonctionnement du système

En même temps que se préparerait la mise au point des textes législatifs, la mission recommande une phase de concertation sur trois points, qui devraient être traités simultanément et de manière conditionnée les uns aux autres :

- la remontée des informations à l'organe de contrôle, qui doit être garantie, et harmonisée dans ses méthodes de collecte et de traitement ;
- le financement de ce dispositif de collecte d'informations et de « prévention » par la CGLLS au profit des fédérations, qui doit être contractualisé de manière plus précise et plus contraignante qu'en ce moment ;
- le partage des tâches entre l'UESL et le nouvel organisme, de manière à éviter la multiplication des demandes d'informations, à partager les données financières et techniques en fonction des besoins de chacun, et d'accroître le poids de l'UESL dans le domaine de la régulation, tout en confortant les prérogatives de l'organe de contrôle qui ne sauraient en aucun cas être réduites à de simples contrôles de conformité a posteriori.

CONCLUSION

Le monde du logement social, tant dans son financement que dans son action de construction et de gestion, était déjà éclaté en diverses « familles », et soumis à des réglementations foisonnantes. La restructuration en cours dans le secteur de la Participation des employeurs à l'effort de construction, le mouvement vers des « groupes » HLM puissants qui côtoieront désormais des structures de taille plus modeste voire de très petits organismes, l'attention portée par les pouvoirs publics à l'efficacité économique et à l'utilité sociale des opérateurs, sont autant d'éléments qui justifient une interrogation sur l'exercice de la tutelle et du contrôle.

Ce contrôle tire sa légitimité de la mission de service public assignée à des opérateurs spécialisés, qui ont au fil du temps constitué un patrimoine de plus de 4 millions de logements grâce à l'injection massive de crédits publics, budgétaires ou non. Face à la tension qui persiste sur de nombreux marchés du logement, il est indispensable d'apporter au public des garanties de transparence et d'efficacité, sur l'équité des procédures d'attribution, comme sur l'efficacité économique et la qualité du service rendu à des locataires modestes.

Ni l'un ni l'autre des deux organes de contrôle existants ne sont parfaitement à même de relever ces défis. Leurs champs de compétence sont différents, leurs méthodes et leurs procédures sont hétérogènes, et parfois inconciliables, comme en matière de suites. La tentative de coordination qu'ils ont faite en établissant entre eux une convention s'est avérée peu concluante. L'hypothèse de l'absorption de l'un par l'autre, quelque soit le sens de ce mouvement, n'est pas envisageable, pour des raisons aussi bien fonctionnelles que sociales et politiques, voire psychologiques, s'agissant notamment du regard porté sur cette éventuelle réforme par le « monde » du logement social.

C'est la raison pour laquelle la mission recommande la création d'une autorité unique de contrôle du secteur, sans que cette dernière n'ait pour autant les compétences d'une autorité indépendante. Concentrée sur le contrôle externe du secteur, mais disposant des informations financières et statistiques nécessaires à une surveillance des opérateurs et à un bon ciblage des contrôles, elle serait très autonome, sans avoir néanmoins de compétence directe en matière de sanctions lourdes, lesquelles resteraient de la responsabilité des Ministres. Restructurée au niveau central, elle garderait quelques implantations interrégionales, principalement pour l'exercice de missions de proximité. Elle pourrait mobiliser l'expertise acquise au travers de ses contrôles pour participer, en concertation avec la profession, à l'élaboration de référentiels et à la nécessaire adaptation des règles de fonctionnement d'organismes en plein mouvement de modernisation.

Constituée en EPIC, elle pourrait ainsi bénéficier de financements de plusieurs sources, disposer de personnels parfaitement adaptés à ses besoins, auxquels elle pourrait garantir un régime à la fois attractif et souple. Ce statut faciliterait pour les personnels la transition avec la situation actuelle, et donc l'acceptation de cette réforme. Sa souplesse favoriserait l'optimisation des moyens budgétaires et humains.

Il faut pour parvenir à ce résultat passer par la loi, dès lors que tout ce qui touche le contrôle sur place du monde des Comités interprofessionnels du logement et du monde HLM est du domaine législatif, ce qui impose des délais de procédure relativement longs.

Rapport

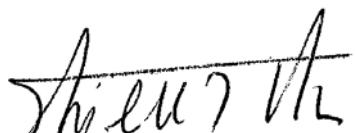
C'est une des raisons pour laquelle il serait bon de décider rapidement du principe de cette adaptation. En outre, il faut également donner rapidement un signal dans un sens ou dans un autre aux personnels, conscients des bouleversements qui affectent le secteur, et relativement déstabilisés par des réformes partielles, telles que l'envoi au Conseil d'Etat d'un projet de décret modifiant la gouvernance et l'ensemble des procédures de contrôle de l'ANPEEC au moment même où se trouvait lancée la présente mission.

Les délais de mise au point et de procédure parlementaire pourraient être utilement exploités par des négociations nécessaires avec l'UESL et les fédérations sur les équilibres qu'elles doivent respecter avec l'organe de contrôle, l'institution de garantie (CGLLS), et les tutelles. Ces équilibres sont délicats, et les fédérations sont très attachées au statu quo qui leur garantit des ressources de fonctionnement tout en leur permettant de s'abriter derrière le secret professionnel pour garder une maîtrise forte des données. Mais il s'agit d'une question d'efficacité du nouvel organisme, et plus généralement de crédibilité des systèmes de contrôle, de garantie et de tutelle.

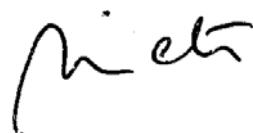
A Paris, le 27 octobre 2010

L'Inspecteur général des finances

L'Inspectrice Générale de l'administration
du développement durable



Thierry BERT



Sabine BAIETTO – BEYSSON

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION**
- ANNEXE 2 : FONCTIONNEMENT ACTUEL DES DEUX ORGANES DE CONTROLE**
- ANNEXE 3 : PYRAMIDES DES AGES**
- ANNEXE 4 : DELAIS DE PRODUCTION DES RAPPORTS**
- ANNEXE 5 : CONCENTRATION DES CIL ET DES CCI**
- ANNEXE 6 : LE PROCESSUS EN COURS DE FUSION DES CIL**
- ANNEXE 7 : CHIFFRES CLES SUR LES OFFICES DE L'HABITAT, LES SA D'HLM ET LES SEM**
- ANNEXE 8 : ORGANIGRAMMES DE QUELQUES GROUPES**
- ANNEXE 9 : TYPOLOGIE DES IRREGULARITES CONSTATEES PAR LA MIIOS**
- ANNEXE 10 : SUITES DEMANDEES AUX PREFETS EN 2009 ET REALISATIONS**
- ANNEXE 11 : TUTELLE LOCALE DE L'ETAT SUR LES CIL**
- ANNEXE 12 : TUTELLE NATIONALE ET LOCALE DE L'ÉTAT SUR LES HLM**
- ANNEXE 13 : L'EXEMPLE ANGLAIS (SOURCE : UNION SOCIALE POUR L'HABITAT USH)**
- ANNEXE 14 : PRINCIPAUX SYSTEMES DE REMONTEE DES DONNEES**

ANNEXE 1

Lettre de mission

Annexe 1



LE MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DE
L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE
LA MER, CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET
DES NEGOCIATIONS SUR LE CLIMAT

LE MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA REFORME DE L'ETAT

LE MINISTRE DE L'ECONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI

LE SECRETAIRE D'ETAT CHARGE DU LOGEMENT
ET DE L'URBANISME

Paris, le 16 JUIN 2010

Monsieur le Chef de service,
Monsieur le Vice-président,

Depuis le début des années 2000, le logement social connaît de profondes mutations : les règles de gouvernance des acteurs HLM ont été rénovées, le financement du logement social a été modernisé avec la réforme du livret A en 2008 et rationalisé avec la mutation du 1 % logement en 2009. Cependant, les deux instances en charge du contrôle du secteur du logement social, la mission interministérielle d'inspection du logement social (Milos) et l'agence nationale pour la participation des entreprises à l'effort de construction (Anpeec), éléments de rénovation et d'assainissement du secteur lors de leur création, n'ont pas connu depuis d'évolution majeure de leur fonctionnement.

Ce secteur présente de forts enjeux tant sociaux que financiers. C'est pourquoi il est indispensable d'adapter le dispositif de contrôle aux évolutions du secteur afin de lui rendre toute son efficacité.

Nous vous proposons d'engager une mission qui débouchera sur des recommandations concrètes en vue de l'amélioration du contrôle des secteurs du 1% logement et du logement social. Vous vous attacherez notamment à :

- dégager les objectifs prioritaires qui doivent aujourd'hui être assignés au contrôle des acteurs du 1% logement et du logement social, afin de s'assurer, notamment de leur efficacité économique, de la bonne gestion des ressources, du respect de leur mission de service public, ainsi que de la qualité du service rendu aux bénéficiaires ;
- examiner dans cette perspective les conditions d'une meilleure efficacité de la procédure de sanctions et de suivi des contrôles ;

Monsieur Jean Basseres
Chef du Service
De l'Inspection Générale des Finances
139, rue de Bercy
75572 Paris Cedex 12

Monsieur Claude Martinand
Vice Président
Conseil Général de l'environnement
Et du développement durable
Tour Pascal B
92055 La Défense Cedex

Annexe 1

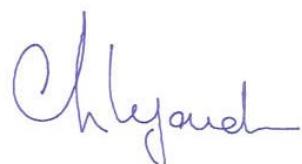
- proposer, à partir d'une analyse des différentes options possibles, y compris celles de la création d'une structure de contrôle unique ou d'une meilleure coordination entre les deux structures, l'organisation et le statut qui vous paraissent le mieux à même d'assurer la légitimité et l'efficacité du contrôle, tout en préservant les intérêts des personnels des deux structures actuelles, en garantissant à l'Etat la place qui lui revient et en tenant compte des rôles et missions des opérateurs existants (CGLLS notamment).

Nous vous remercions de bien vouloir nous adresser votre rapport pour le 30 septembre au plus tard. Vous pourrez vous appuyer en tant que de besoin sur les services des trois Ministères, en particulier la Direction générale du Trésor, la Direction du budget et la Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, qui se tiendront à votre disposition pour vous apporter l'ensemble des éléments que vous jugerez utiles à votre réflexion.

Nous vous prions de croire, Messieurs, à l'assurance de notre considération distinguée.



Jean-Louis Borloo



Christine Lagarde



François Baroin



Benoist Apparu

ANNEXE 2

Fonctionnement actuel des deux organes de contrôle

SOMMAIRE

| | |
|--|----------|
| 2-1 Tableau général | 1 |
| 2-2 Organismes bénéficiant d'un financement de la PEEC et soumis au contrôle de l'ANPEEC | 2 |
| 2-3 Organismes soumis au contrôle de la Milos | 3 |

Annexe 2

2-1 : Tableau général

| | Miilos | ANPEEC |
|--|--|--|
| Statut | Mission interministérielle créée par décret simple en 1993 | EPIC créé par la loi en 1988 (articles L 313-7 et sq du CCH) |
| Gouvernance | Comité directeur (Etat, Cour des comptes, CGEDD) Commission des suites (idem) | Conseil d'administration modifié par la loi du 25 mars 2009 (Etat et personnalités qualifiées) Comité permanent pour l'activité de contrôle |
| Organisation | - Siège avec secrétariat général et services support, services juridique et expertise : 25 personnes - 7 implantations interrégionales (85 personnes) dont Paris (21) | Service contrôle et réglementation service études et informatique, secrétariat général, tous basés à Paris |
| Nombre moyen de contrôles annuels | 170 | 17 |
| Délai médian entre ouverture et rapport provisoire | 5.6 mois | 7.6 mois |
| Effectifs totaux | 110 ¹ dont 79 catégorie A/A+ | 45 ² |
| Masse salariale | 7.6 M€ (dont 5.2 M€ salaires bruts) | 4.6 M€ (dont 2.8 M€ de salaires bruts) |
| Budget de frais de déplacement | 330 k€ | 400 k€ |
| Total des autres dépenses d'exploitation (loyers, informatique etc.) | Dépenses directes environ 0,7 M€, non compris immobilier et quote-part charges de structure (supportées par le ministère de l'environnement) | 2,6 M€ Dont loyer 0,7 M€ |
| Statut des personnels | Droit public (21 corps et grades différents, 7 corps pour les seuls inspecteurs-auditeurs) | Droit privé sauf le directeur général |
| Qualification des contrôleurs/inspecteurs-auditeurs | Ingénieur TPE (10) ou attachés et attachés principaux (42) ; peu de spécialistes finances ou droit des sociétés | Formation DECS + première expérience en cabinet d'audit |

¹ Dont environ 67 inspecteurs auditeurs et 10 cadres supérieurs d'encadrement dédiés au contrôle.

² Dont un effectif théorique de 25 personnes au service contrôle et réglementation : 16 contrôleurs et 6 cadres à compétence transversale, y compris les suites.

Annexe 2

2-2 : Organismes bénéficiant d'un financement de la PEEC et soumis au contrôle de l'ANPEEC

Données en milliers d'euros - Fonds réglementés uniquement

L'ANPEEC a recensé d'après les déclarations des Collecteurs (CIL et CCI) l'ensemble des organismes percevant des fonds de la PEEC et à ce titre soumis à son contrôle. Toutefois les sommes peuvent être minimes pour un grand nombre de bénéficiaires, et les données gardent un caractère provisoire et indicatif.

Répartition par type de famille avec les flux financiers associés (en milliers d'€)

| Libellé de famille | Nombre d'entités | Prêts accordés | | Préfinancements accordés | | Titres détenus | | Subventions accordées 2008 |
|------------------------------|------------------|----------------|------------------|--------------------------|------------------|----------------|------------------|----------------------------|
| | | Flux 2008 | Encours fin 2008 | Flux 2008 | Encours fin 2008 | Flux 2008 | Encours fin 2008 | |
| CIL | 98 | | | | | | | |
| CCI | 11 | | | | | | | |
| SACICAP | 50 | | | | | 9 | 24 389 | |
| OPH | 276 | 85 669 | 2 021 038 | 9 667 | 14 644 | | | 50 533 |
| SAHLM | 284 | 267 164 | 5 418 441 | 106 591 | 206 635 | 41 314 | 433 069 | 111 025 |
| COOPH | 139 | 5 354 | 71 279 | 68 | 5 370 | 303 | 16 517 | 564 |
| SEM | 305 | 51 815 | 984 237 | 2 957 | 12 280 | 587 | 14 092 | 14 115 |
| SIN | 2 | | | | | | | |
| Institutionnels 1% | 8 | | | | | | | |
| SCI | 469 | 5 563 | 193 290 | 5 333 | 18 073 | 252 | 216 215 | |
| SOFAL | 2 | | | | | 0 | 3 495 | |
| Autres sociétés immobilières | 109 | 23 997 | 523 071 | 14 468 | 47 075 | 1 215 | 294 309 | 267 |
| CAL PACT ARIM | 64 | | | | | | | |
| Associations et Fondations | 700 | 11 616 | 314 279 | 814 | 6 317 | | | 7 917 |
| Communes et CCAS | 485 | 6 294 | 102 641 | 1 812 | 4 862 | | | |
| Autres personnes morales | 147 | | | | | | | 349 |

Flux internes au secteur non représentatifs d'emplois réels

Annexe 2

2-3 : Organismes soumis au contrôle de la Miilos

| Type d'organisme | NOMBRE | |
|----------------------|--------|-----------------------------|
| Offices de l'habitat | 278 | |
| SA d'HLM | 287 | |
| Sté coopérative HLM | 165 | |
| SEM | 223 | |
| GIE | 47 | |
| ASSOCIATIONS | 144 | Dont 28 PACT |
| SACICAP | 57 | |
| AUTRES | 37 | Dont 13 UES et 2 fondations |
| TOTAL | 1238 | |

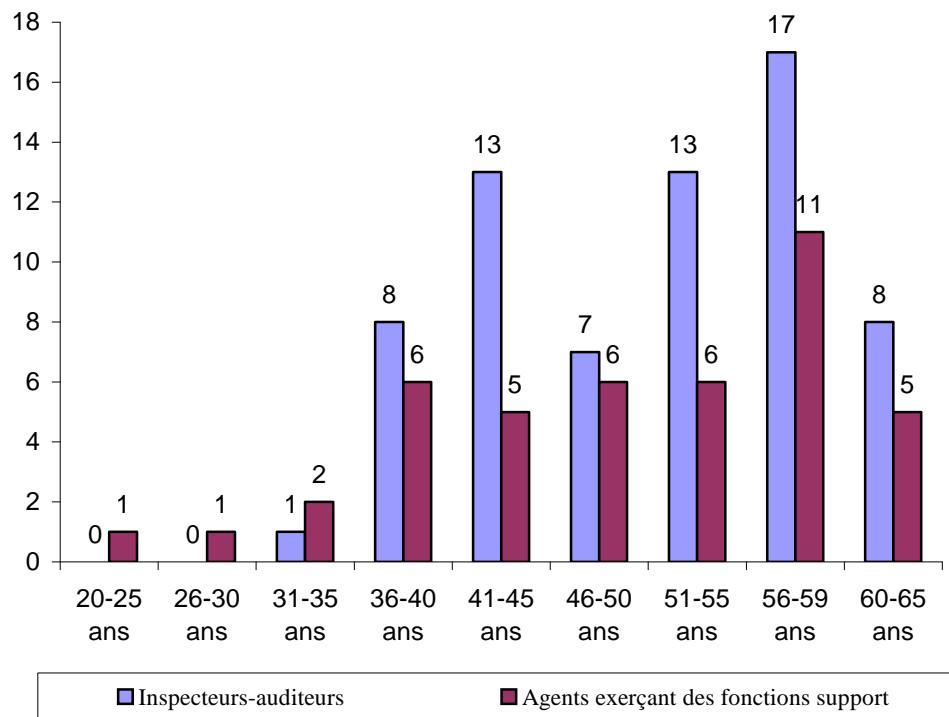
Source : base MIilos/APSC.

ANNEXE 3

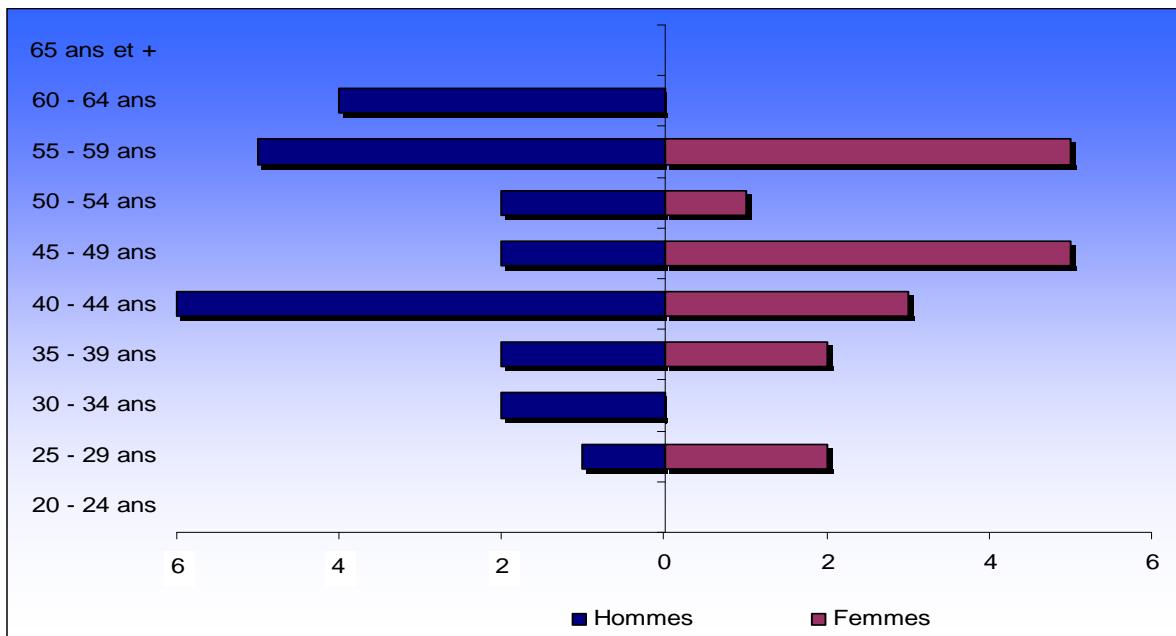
Pyramides des âges

Annexe 3

Les personnels Miilos



Les personnels ANPEEC



ANNEXE 4

Délais de production des rapports

Annexe 4

La Miilos comme l'ANPEEC établissent leurs rapports en trois phases :

- ◆ la phase de contrôle et de rédaction du rapport qui commence par une réunion entre les contrôleurs ou auditeurs/inspecteurs et le président et le directeur général de l'organisme ;
- ◆ la phase de relecture et de validation du document qui se termine par l'envoi à l'organisme contrôlé du rapport provisoire dit avant contradiction (« première colonne ») ;
- ◆ la phase de contradiction, qui comprend le délai de réponse donné à l'organisme (de 1 à 2 mois) et la rédaction de la contre-réponse (« troisième colonne »).

1. Délais de production des rapports ANPEEC (comités permanents d'octobre 2005 à décembre 2009)

Les statistiques ANPEEC portent sur les délais entre ouverture et envoi du rapport provisoire.

Pour les CIL.

L'échantillon retenu est constitué des contrôles de 62 CIL.

| | Nombre de mois entre la date d'ouverture et la date de remise du rapport par les contrôleurs | Nombre de mois entre la date de remise du rapport par les contrôleurs et la date de départ dans l'organisme contrôlé | Nombre de mois entre l'ouverture et l'envoi du rapport provisoire |
|---------------|---|---|--|
| | | | |
| Durée moyenne | 6,25 | 2,03 | 8,28 |
| Médiane | 5,77 | 1,88 | 7,58 |
| Ecart-type | 3,04 | 1,78 | 3,66 |

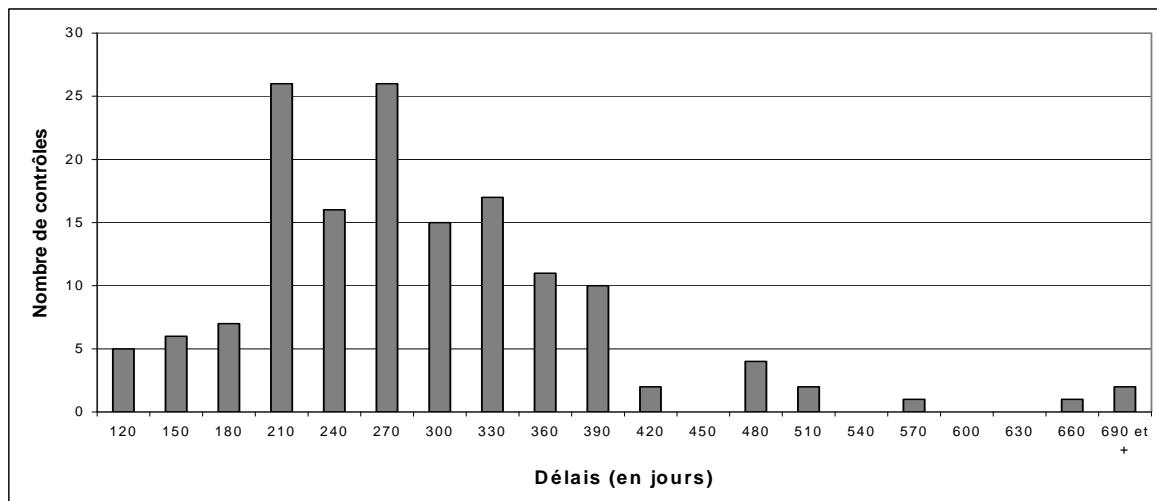
Pour les CCI

L'échantillon retenu est constitué des contrôles de 11 sections de collecte des CCI.

| | Nombre de mois entre la date d'ouverture et la date de remise du rapport par les contrôleurs | Nombre de mois entre la date de remise du rapport par les contrôleurs et la date de départ dans l'organisme contrôlé | Nombre de mois entre l'ouverture et l'envoi du rapport provisoire |
|---------------|---|---|--|
| | | | |
| Durée moyenne | 3,74 | 1,79 | 5,53 |
| Médiane | 3,63 | 1,57 | 5,67 |
| Ecart-type | 2,11 | 0,92 | 2,40 |

Annexe 4

2. Répartition des contrôles Miilos en fonction du délai entre l'ouverture et la diffusion du rapport définitif (rapports diffusés en 2009)



En 2009, la durée calendaire médiane de production d'un rapport de contrôle (entre l'ouverture du contrôle et la diffusion du rapport provisoire était de 5,6 mois, alors que le délai avant envoi du rapport définitif était de 8,6 mois, en légère augmentation par rapport à l'année 2008 (8,3 mois).

ANNEXE 5

Concentration des CIL et des CCI

Annexe 5

| Année | Répartition en nombre des CIL par quote-part de collecte | | | | | | | | Total |
|---------|--|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------|--|-------|
| | >10 % | 8 % - 10 % | 6 % - 8 % | 4 % - 6 % | 2 % - 4 % | 1 % - 2 % | <1 % | | |
| Gible * | 3 | 1 | 2 | 1 | 14 | 0 | 0 | | 21 |
| 2009 | 2 | 2 | 0 | 3 | 2 | 9 | 58 | | 76 |
| 2008 | 2 | 1 | 1 | 3 | 0 | 9 | 82 | | 98 |
| 2007 | 2 | 1 | 0 | 2 | 3 | 9 | 84 | | 101 |
| 2006 | 2 | 1 | 0 | 2 | 3 | 9 | 88 | | 105 |
| 2005 | 2 | 1 | 0 | 2 | 2 | 11 | 90 | | 108 |
| 2004 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 11 | 92 | | 111 |
| 2003 | 1 | 1 | 2 | 3 | 1 | 10 | 93 | | 111 |
| 2002 | 1 | 1 | 1 | 3 | 2 | 10 | 103 | | 121 |
| 2001 | 1 | 1 | 1 | 2 | 3 | 12 | 106 | | 126 |
| 2000 | 1 | 1 | 0 | 3 | 3 | 12 | 111 | | 131 |
| 1999 | 0 | 2 | 0 | 4 | 3 | 12 | 114 | | 135 |
| 1998 | 0 | 2 | 0 | 4 | 3 | 11 | 128 | | 148 |
| 1997 | 0 | 2 | 0 | 3 | 3 | 11 | 137 | | 156 |
| 1996 | 0 | 1 | 1 | 3 | 3 | 11 | 143 | | 162 |
| 1995 | 0 | 0 | 2 | 3 | 4 | 14 | 145 | | 168 |
| 1994 | 0 | 0 | 0 | 4 | 5 | 14 | 149 | | 172 |
| 1993 | 0 | 0 | 0 | 5 | 4 | 12 | 156 | | 177 |
| 1992 | 0 | 0 | 1 | 4 | 4 | 12 | 159 | | 180 |
| 1991 | 0 | 0 | 0 | 5 | 3 | 12 | 171 | | 191 |
| 1990 | 0 | 0 | 0 | 5 | 4 | 11 | 177 | | 197 |
| 1989 | 0 | 0 | 0 | 5 | 2 | 13 | 182 | | 202 |
| 1988 | 0 | 0 | 0 | 5 | 3 | 11 | 190 | | 209 |

* chiffres calculés en fonds collectés (collecte+retours) et hors DOM-Source Action logement
2009 pour les valeurs cible, ANPEEC pour les années antérieures

| Nombre de CCI | |
|---------------|----|
| 1988 | 64 |
| 1989 | 61 |
| 1990 | 61 |
| 2000 | 32 |
| 2008 | 11 |
| 2009 | 10 |

ANNEXE 6

Le processus en cours de fusion des CIL

Annexe 6

Tableau Réorganisation du réseau CIL

| CIL/CCI concernés | % des fonds collectés | Territoires principaux |
|--|-----------------------|---|
| 4 CIL : CIL région havraise, RESIDEO 93, RESIDEO 94, Coop Logement | 2,00 % | Normandie, Ile-de-France |
| 4 CIL/CCI : CILCA, CCI Brest, CIL Bretagne, CIL Habitat Ouest | 2,07 % | Bretagne, Pays de la Loire |
| 4 CIL : COVECOL, CIL Centre Atlantique, CIL 49, CILV-CIRAL | 2,11 % | Pays de la Loire, Poitou-Charentes |
| 3 CIL : CILCO, CIL 1% Franche Comté, CIL du Rhin | 2,21 % | Bourgogne, Franche-Comté, Champagne-Ardenne, Alsace |
| 4 CIL : CIC 36, CIL Val de Loire, CIL Valloire, CIL Sarthe | 2,24 % | Centre, Pays de la Loire |
| 7 CIL/CCI : CILCO, CIL Landes, CILG, CIL Habitat 1% Limousin, CIL 64, CCI Libourne | 2,27 % | Aquitaine, Limousin |
| 5 CIL/CCI : CIL de l'Yonne, CILGERE Centre Est, LOGIL, COLOC, CCI de Clermont Ferrand (en négociation) | 2,36 % | Bourgogne, Auvergne |
| 2 CIL : CIL Atlantique, CIL Mayenne | 2,45 % | Bretagne, Pays de la Loire |
| 4 CIL : CIL Habitat, CIL Horizon, CIL Flandres Artois, GAL | 2,87 % | Nord-Pas-de-Calais, Ile-de-France, Poitou-Charentes |
| 6 CIL : COCIL, CILiance, GILE, CICL, CILO, CIL Manche | 2,95 % | Normandie |
| 6 CIL/CCI : CIL Provence, LOGIAM, CIL VAR, CCI Digne, CCI Bastia, CCI Ajaccio, UNICIL (en négociation) | 3,17 % | PACA, Corse, Languedoc-Roussillon |

Source : Action logement 2009.

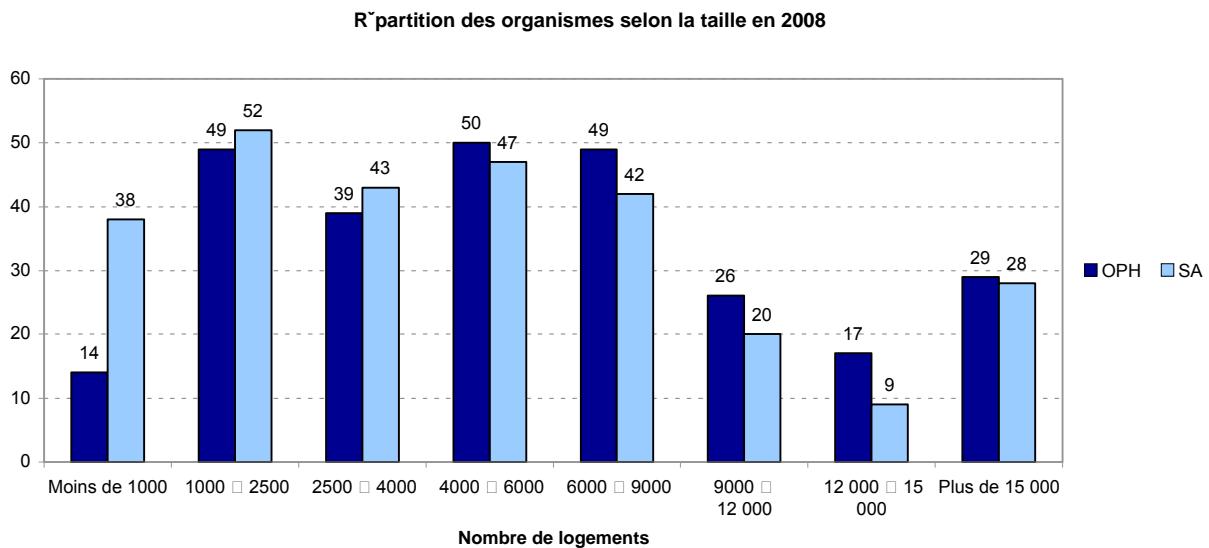
Annexe 6

| | | |
|---|----------------|--|
| 5 CIL/CCI : CIL 1% Alsace, PLURIAL, CILEST, CCI Meuse, CCI Vosges | 3,24 % | Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine |
| 10 CIL : ASSOCIL, ASSOCIL Lot, CIL du Gers, CIL des Pyrénées, INTERLOGEMENT, CIL Pyrénéen, CIL Sud Massif Central, CIL Tarn et Garonne, CIL Languedoc Roussillon, CILEO | 3,66 % | Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon |
| 11 CIL/CCI : 1% Logement Loire, ACLE, CCI Drôme, CILAR, CIL 2000, CILR, CILS, CILJ, AILT, GIT, CIL VIVA | 3,71 % | Rhône-Alpes, Franche-Comté, Ile-de-France |
| ALIANCE | 5,85 % | Ile-de-France, Lorraine, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais, Alsace, Champagne-Ardenne, PACA, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aquitaine. |
| 8 CIL/CCI : PROCILIA, UNILOGI, CILDA, CIL28, CCI Chalons en Champagne, CILOVA, CIL 77, CIL Somme | 6,63 % | Ile-de-France, Picardie, Champagne-Ardenne, Centre |
| 2 CIL : GIC, ASH | 7,31 % | Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Alsace, Rhône-Alpes, PACA, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Normandie, Pays de la Loire Aquitaine, Centre |
| 7 CIL : ALLIADE, AIN'CIL, CILAV, CILSE, CIPL, CPLOS, EPERGOS | 8,80 % | Rhône-Alpes, Ile-de-France, Lorraine, Bourgogne, Bretagne, Pays de Loire, Auvergne, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Normandie |
| SOLENDI | 10,39 % | Ile-de-France, Rhône-Alpes, Bretagne, Pays de la Loire, Alsace, Normandie, Midi-Pyrénées, PACA, Nord-Pas-de-Calais, Picardie |
| 7 CIL : CILGERE Energies, CILGERE Nord, CILGERE Est, CILGERE Lorraine, CILGERE GIPEC, SALF, CILIOPEE | 10,48 % | Lorraine, Alsace, Nord-Pas-de-Calais, Ile-de-France, Aquitaine, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, PACA, Pays-de-Loire, Poitou-Charentes, Bretagne |
| 4 CIL/CCI : ASTRIA, CIL Sud 59, CIL 1% Artois, CCI Strasbourg | 11,86 % | Ile-de-France, Aquitaine, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais, PACA, Midi-Pyrénées, Bretagne, Picardie, Languedoc-Roussillon, Alsace |
| TOTAL : 21 CIL | 98,63 % | |
| 4 CIL n'ont pas encore présenté leur projet, un délai leur a été accordé : | | |
| 3 CIL DOM | 0,46 % | Guadeloupe, Martinique, Réunion |
| ACL PME | 0,91 % | Ile-de-France |
| TOTAL GENERAL : 25 CIL | 100 % | |

ANNEXE 7

**Chiffres clés sur les offices de l'habitat,
les SA d'HLM et les SEM**

1. Distribution selon le patrimoine locatif géré



Nombre médian en 2008 de logements gérés : 5 372 logements pour les offices, 4 340 pour les SA, 400 pour les SEM.

Source : les organismes de logement social, Ministère de l'énergie/ DGALN/juillet 2010

2. Chiffres clés 2008 (*)

| | Offices de l'habitat | Sociétés anonymes | SEM |
|---|-----------------------------|--------------------------|------------|
| Nombre d'organismes | 281 | 283 | 219 |
| Patrimoine locatif | 2 122 584 | 1 865 526 | 487 000 |
| Total loyers logements, résidences et annexes | 8.5 MM€ | 8.4 MM€ | 2,2 MM€ |
| Résultat comptable | 887 M€ | 1,4 MM€ | 275 M€ |
| Autofinancement/total CA | 10.9 % | 11.6 % | 10.5% |
| Capitaux propres | 17,8 MM€ | 20,9 MM€ | 2.5 MM€ |
| Capital social | Sans objet | 1.2 MM€ | 1,1 MM € |
| Dotations | 560 M€ | Sans objet | Sans objet |
| Total bilan | 61,7 MM€ | 81,6 MM€ | n.d. |

(*) Les indicateurs financiers ne concernent que les 159 SEM participant au dispositif d'autocontrôle sur un total de 219 SEM locatives recensées.

Source Fédération des EPL pour les SEM et DGALN pour les HLM. Pour les SEM, la publication étudie la structure du bilan mais ne donne pas le chiffre cumulé.

ANNEXE 8

Organigrammes de quelques groupes

SOMMAIRE

| | |
|---------------------------|----------|
| 8-1 ASTRIA | 1 |
| 8-2 Groupe SOLENDI | 2 |
| 8-3 Groupe SNI | 3 |

Annexe 8

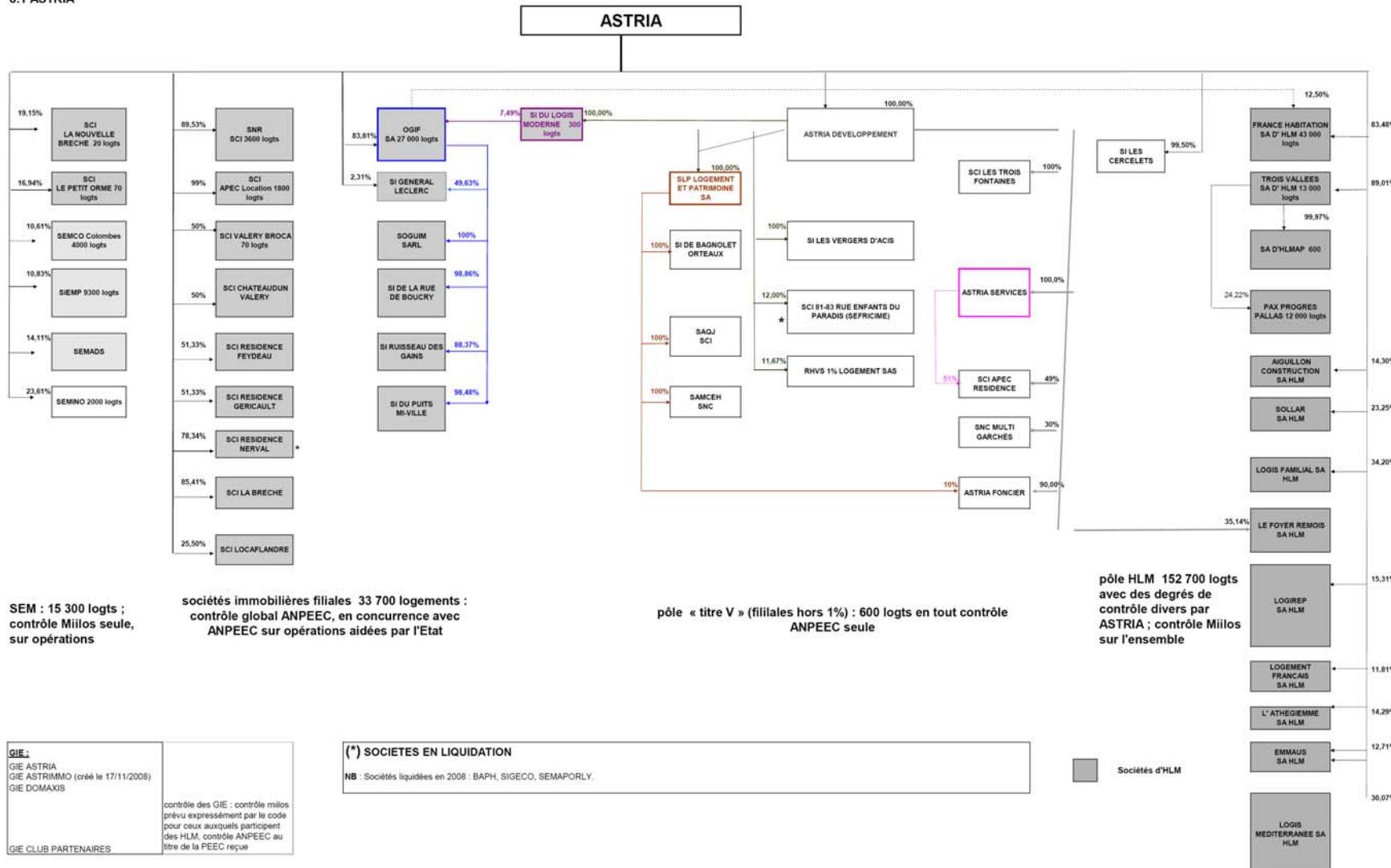
8.1 ASTRIA

ORGANIGRAMME GENERAL ASTRIA 2008 - FILIALES ET PARTICIPATIONS (> 10 %)

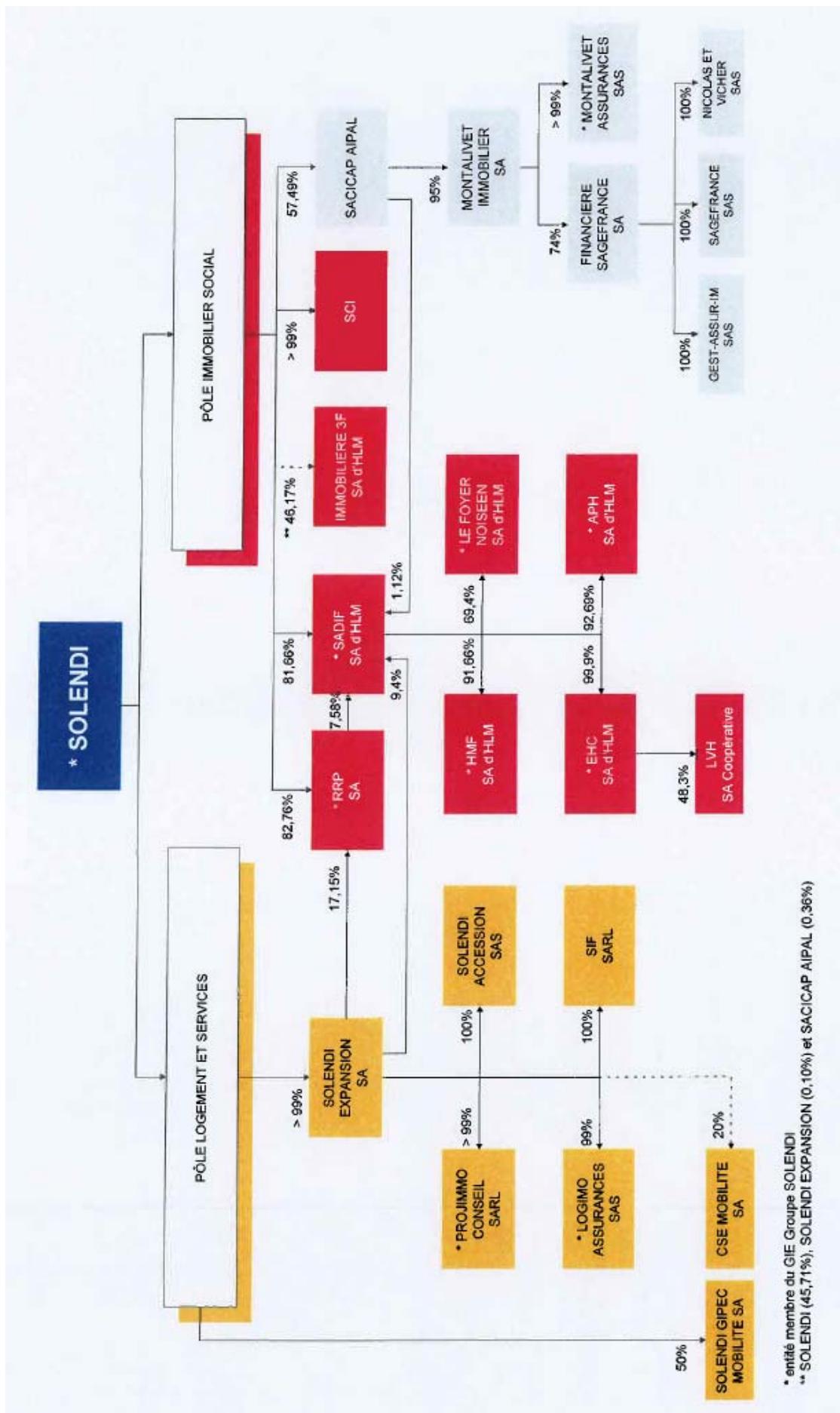
MAJ AU 31/12/2008

8.1 ASTRIA

Annexe 8

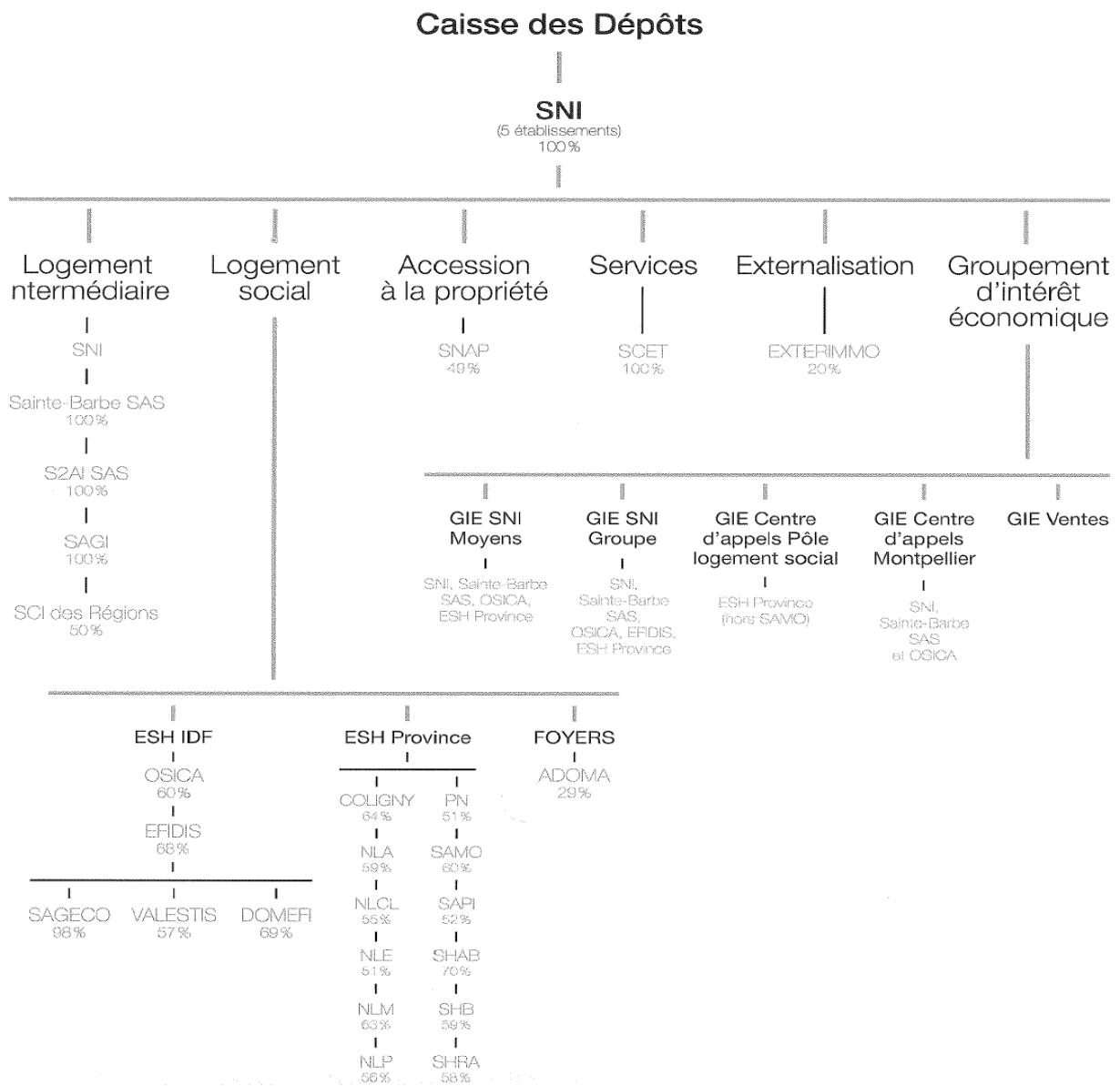


8.2 GROUPE SOLENDI



Annexe 8

8.3 GROUPE SNI



ANNEXE 9

**Typologie des irrégularités constatées par
la Miilos**

**(en nombre de lettres de suites les faisant
apparaître en 2009)**

Annexe 9

| | Nombre |
|------------------------------------|---------------|
| Fonctionnement des organes sociaux | 15 |
| Gestion défaillante ou irrégulière | 15 |
| Gestion des ressources humaines | 1 |
| Politique sociale | 18 |
| Qualité de service | 3 |
| Attributions | 13 |
| Plafond des ressources | 2 |
| Plafond des loyers | 4 |
| Surface corrigée | 3 |
| Vacance | 1 |
| Impayés | 2 |
| Plan de patrimoine | 16 |
| Ventes | 2 |
| Qualité et sécurité du patrimoine | 7 |
| Marchés | 11 |
| Train de vie | 2 |
| Comptabilité | 6 |
| Situation financière | 20 |
| Divers | 5 |
| Total | 146 |

ANNEXE 10

Suites demandées aux préfets en 2009 et réalisations

Annexe 10

| Commission des suites | Type | Rapport définitif | Envoi lettre Préfet | Date limite Préfet | Réponse du Préfet | Relance du DHUP | Réponse Préfet Relance | Domaine | Remarques DHUP | Réponse Préfet |
|------------------------------|----------------|--------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|------------------------|-------------------------------|-------------------|---|-----------------------|
| 10/12/09 | SAHLM | 04/12/09 | 22/12/09 | 30/06/10 | | | | Marchés | Irrégularité de la prestation de service de près de 2M€ confiée à Prestades sans mise en concurrence au regard de l'ordonnance du 6 juin 2005 | |
| | | | | | | | | Politique sociale | Contradiction et absence d'explications satisfaisantes concernant les évolutions des ressources de la population logée, à partir de données de différentes sources. | |
| 10/12/09 | OPH (ex.OPHLM) | 14/10/09 | 09/02/10 | 09/06/10 | | | | Marchés | Non respect des délais de paiement réglementaires prévus par le code des marchés publics | |
| | | | | | | | | Attributions | absence de délivrance de numéro unique départemental. | |

Annexe 10

| Commission des suites | Type | Rapport définitif | Envoi lettre Préfet | Date limite Préfet | Réponse du Préfet | Relance du DHUP | Réponse Préfet Relance | Domaine | Remarques DHUP | Réponse Préfet |
|------------------------------|-------------|--------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|------------------------|-------------------------------|------------------------------------|---|-----------------------|
| | | | | | | | | Surface corrigée | Décompte de surface corrigée non fourni aux locataires | |
| | | | | | | | | Politique sociale | Location irrégulière à la ville de 10 logements sociaux | |
| | | | | | | | | Qualité et sécurité du patrimoine | non respect des dispositions de repérage d'amiante dans les parties communes. Non respect des dispositions sur le diagnostique de performance énergétique | |
| 10/12/09 | Asso | 01/10/09 | 09/02/10 | 09/08/10 | | | | Gestion défaillante ou irrégulière | Améliorer la gestion et la sécurité juridique de l'association | |
| | | | | | | | | Fonctionnement des organes sociaux | Non conformité du fonctionnement du conseil d'administration au regard de son objet social | |
| | | | | | | | | Situation financière | Obtenir le remboursement de prêts consentis à ARI | |

Annexe 10

| Commission des suites | Type | Rapport définitif | Envoi lettre Préfet | Date limite Préfet | Réponse du Préfet | Relance du DHUP | Réponse Préfet Relance | Domaine | Remarques DHUP | Réponse Préfet |
|------------------------------|-------------|--------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|------------------------|-------------------------------|------------------------------------|---|-----------------------|
| 24/09/09 | SEM | 14/09/09 | 22/12/09 | 30/06/10 | | | | Gestion des ressources humaines | Absence de direction financière | |
| | | | | | | | | Fonctionnement des organes sociaux | Non application du code du travail en matière d'accord d'interessement et non instauration d'un comité d'entreprise | |
| | | | | | | | | Situation financière | Opérations de swap conclues entre 2005 et 2008 financièrement risquées et non provisionnées | |
| | | | | | | | | Politique sociale | Clause de pénalités dans les contrats de location non conforme à la loi du 6 juillet 1985 | |
| 24/09/09 | SEM | 01/09/09 | 22/12/09 | 30/06/10 | | | | Politique sociale | Non saisine de la CDAPL | |

Annexe 10

| Commission des suites | Type | Rapport définitif | Envoi lettre Préfet | Date limite Préfet | Réponse du Préfet | Relance du DHUP | Réponse Préfet Relance | Domaine | Remarques DHUP | Réponse Préfet |
|------------------------------|---------------|--------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|------------------------|-------------------------------|----------------------|--|---|
| | | | | | | | | Marchés | Non mise en concurrence des prestations soumises à l'ordonnance du 6 juin 2005 applicable aux marchés des personnes publiques ou privées non soumises au CMP | |
| | | | | | | | | | Situation financière | Non respect des règles sur la reprise de la provision pour grosses opérations |
| 24/09/09 | SEM | 18/08/09 | 31/12/09 | 05/07/10 | | | | Situation financière | Situation financière fragile | |
| | | | | | | | | Plan de patrimoine | Absence de plan stratégique de patrimoine | |
| 24/09/09 | OPH (ex.OPAC) | 13/08/09 | 22/12/09 | 05/07/10 | 26/05/10 | | | Situation financière | situation financière fragile avec niveau élevé d'endettement et de charges de personnel | Réunion de travail avec la DG de l'OPH le 3 mars 2010 sur ce point |

Annexe 10

| Commission des suites | Type | Rapport définitif | Envoi lettre Préfet | Date limite Préfet | Réponse du Préfet | Relance du DHUP | Réponse Préfet Relance | Domaine | Remarques DHUP | Réponse Préfet |
|------------------------------|--------------------|--------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|------------------------|-------------------------------|-------------------|--|---|
| | | | | | | | | Politique sociale | Absence de définition de critères d'attribution, insuffisance de motivations de ses décisions et non mention de n°d'enregistrement départemental | Dossier d'infractions: Application des sanctions prévues pour un montant total de 5136€. Modification du règlement intérieur de la CAL le 19 nov 2009 |
| 09/07/09 | OPH (ex.OPDHLH) | 30/06/09 | 27/10/09 | 30/04/10 | 10/06/10 | | | Attributions | 4 dossiers locataires incomplets, 2 dossiers avec absence d'attribution de numéro unique. | |
| | | | | | | | | Marchés | Manquement aux règles des marchés publics. | |
| | | | | | | | | Politique sociale | Exigences réglementaires en matière de restitution des dépôts de garantie non respectées - non respect des dispositions de la loi 86-1290 en matière de concertation locative. | |

Annexe 10

| Commission des suites | Type | Rapport définitif | Envoi lettre Préfet | Date limite Préfet | Réponse du Préfet | Relance du DHUP | Réponse Préfet Relance | Domaine | Remarques DHUP | Réponse Préfet |
|------------------------------|----------------|--------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|------------------------|-------------------------------|------------------------------------|---|-----------------------|
| | | | | | | | | Qualité et sécurité du patrimoine | Risques en matière de sécurité dans la cité Aurore : bâtiments 3 à 6 destinés à la démolition en 2009 | |
| | | | | | | | | Gestion défaillante ou irrégulière | formalisation de la stratégie - gestion des véhicules de service | |
| 09/07/09 | SAHLM | 30/06/09 | 27/10/09 | 29/01/10 | | 10/06/10 | | Attributions | 26 attributions identifiées | |
| | | | | | | | | Politique sociale | Processus d'attribution des lots à revoir(règlement et fonctionnement des CAL) Renforcement du contrôle interne sur la gestion locative. | |
| | | | | | | | | Marchés | Garantir le respect de la réglementation concernant les marchés soumis à l'ordonnance du 6 juin 2005 | |
| 09/07/09 | OPH (ex.OPHLM) | 30/06/09 | 27/10/09 | 01/02/10 | | 10/06/10 | | Situation financière | Mesures à prendre pour baisser les coûts de gestion. | |

Annexe 10

| Commission des suites | Type | Rapport définitif | Envoi lettre Préfet | Date limite Préfet | Réponse du Préfet | Relance du DHUP | Réponse Préfet Relance | Domaine | Remarques DHUP | Réponse Préfet |
|------------------------------|----------------|--------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|------------------------|-------------------------------|----------------------|--|---|
| | | | | | | | | Politique sociale | Délibérer sur les logements acquis sur fonds propres Mettre fin aux enquêtes domiciliaires. | |
| | | | | | | | | Comptabilité | Ecritures comptables à corriger (imputation opérations ANRU notamment et des démolitions) | |
| 11/06/09 | OPH (ex.OPHLM) | 30/04/09 | 10/07/09 | 10/10/09 | 30/11/09 | 18/02/10 | 26/03/10 | Plan de patrimoine | Mise en place d'un plan stratégique de patrimoine | PSP en cours d'élaboration(render obligatoire par la CUS) |
| | | | | | | | | Politique sociale | Mettre en conformité le processus d'attribution de logts | -Au niveau de la CAL, la composition du dossier à fournir a été revue -Un représentant du maire siège systématiquement à la commission. - Participation régulière des membres de la commission. |
| | | | | | | | | Situation financière | Ecritures comptables à corriger, notamment la comptabilisation des charges récupérables - Absence d'analyse prévisionnelle | -Ecritures comptables corrigées -Mise en place d'outils concernant la comptabilité analytique. |

Annexe 10

| Commission des suites | Type | Rapport définitif | Envoi lettre Préfet | Date limite Préfet | Réponse du Préfet | Relance du DHUP | Réponse Préfet Relance | Domaine | Remarques DHUP | Réponse Préfet |
|------------------------------|-------------|--------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|------------------------|-------------------------------|-------------------|--|---|
| 11/06/09 | SAHLM | 07/04/09 | 10/07/09 | 10/10/09 | | 18/02/10 | 25/05/10 | -Divers- | Absence de suivi de la régie | Mise en place d'un suivi d'activité (matériel, horaires, permanences...) pour un meilleur fonctionnement. Recentrage de l'activité pour rechercher une efficacité au moindre coût. Souhait d'extenaliser une partie de l'activité à moyen terme |
| | | | | | | | | Politique sociale | Contradiction et absence d'explications satisfaisantes concernant les évolutions des ressources de la population logée, à partir de données de différentes sources | La société précise qu'il faut ajouter aux lgts. financés en PLAI-PLATS, les PLALM. 70% des logements sont au niveau PLAI. En 2009, 582 lgts locatifs ont été financés. Demandes de 564 PLUS-PLAI et 74 PLUS CD. Projet triennal: 900 lgts |
| | | | | | | | | Marchés | Irrégularité relative à l'ordonnance du 6 juin 2005: prestation de services de près de 2M€ confiée à Prestades sans mise en concurrence. | Pas de réponse sur ce point |

Annexe 10

| Commission des suites | Type | Rapport définitif | Envoi lettre Préfet | Date limite Préfet | Réponse du Préfet | Relance du DHUP | Réponse Préfet Relance | Domaine | Remarques DHUP | Réponse Préfet |
|------------------------------|------------------|--------------------------|----------------------------|----------------------------------|--------------------------|------------------------|-------------------------------|---|---|---|
| 11/06/09 | OPH (ex.OPDHL M) | 06/04/09 | 10/07/09 | 10/07/2010 avec point semestriel | | | | Politique sociale | Dispositif de gestion de la demande et des attributions (infraction aux articles L441-2 et R441-5 du CCH) | |
| 09/04/09 | OPH (ex.OPHLM) | 30/03/09 | 12/05/09 | | 21/08/09 | | -Divers- | Absence de contrôle de l'utilisation des véhicules de service | Dès réception de la réponse de la SA N repreneuse, le Préfet nous transmet un nouveau point de situation sur cet organisme. | |
| | | | | | | | | Politique sociale | Absence de décompte de surface sur les baux - absence de plan de concertation locative et de conseil de concertation locative | Dès réception de la réponse de la SA N repreneuse, le Préfet nous transmet un nouveau point de situation sur cet organisme. |
| | | | | | | | | Situation financière | Lacunes et erreurs dans la tenue de la comptabilité (équilibre AT/AF non respecté, calcul de la capacité d'autofinancement erroné...) | Dès réception de la réponse de la SA N repreneuse, le Préfet nous transmet un nouveau point de situation sur cet organisme. |

Annexe 10

| Commission des suites | Type | Rapport définitif | Envoi lettre Préfet | Date limite Préfet | Réponse du Préfet | Relance du DHUP | Réponse Préfet Relance | Domaine | Remarques DHUP | Réponse Préfet |
|------------------------------|----------------|--------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|------------------------|-------------------------------|----------------------|--|---|
| | | | | | | | | Plan de patrimoine | Diagnostic de performance énergétique non fourni | Dès 2008, l'OPH a lancé un processus de vente d'une partie de son patrimoine, qui correspond à 490 lgt de son parc. Oct 2008: la SA N a été retenue, elle est propriétaire depuis le 1er mai 2009. |
| 09/04/09 | OPH (ex.OPHLM) | 27/03/09 | 23/06/09 | 28/12/09 | 22/07/09 | | | Situation financière | anomalies comptables ; provision pour créance douteuses - rentabilité de l'exploitation fortement déficitaire. | Le CA a entériné l'augmentation en masse des loyers de 3% pour 2010, un rattrapage des loyers va être conduit - limitation du nombre de logts vendus et un retour à l'équilibre pour 2011 (hors plus-values de cessions de patrimoine). |
| | | | | | | | | Qualité de service | organisation peu efficiente | Des mesures correctives ont été mises en place tendant à une plus grande efficience et à des objectifs de résultats fixés à chaque direction. |

Annexe 10

| Commission des suites | Type | Rapport définitif | Envoi lettre Préfet | Date limite Préfet | Réponse du Préfet | Relance du DHUP | Réponse Préfet Relance | Domaine | Remarques DHUP | Réponse Préfet |
|------------------------------|-------------|--------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|------------------------|-------------------------------|--------------------|--|---|
| | | | | | | | | Plan de patrimoine | absence de mise en concurrence pour certains travaux - processus de vente entaché d'irrégularité - absence d'information sur les charges | volonté de l'office de régulariser la vente de terrain sur la base de l'estimation au prix des Domaines à la date de la cession initiale. |
| | | | | | | | | Attributions | locations au profit de personnes morales: 9 infractions | en cours de régularisation |
| 09/04/09 | SCP | 27/03/09 | 18/12/09 | sans date limite | | | | Train de vie | Frais généraux élevés. Mettre en place un dispositif de contrôle interne | |
| | | | | | | | | Comptabilité | Mettre en place une comptabilité analytique | |
| 09/04/09 | SAHLM | 27/03/09 | 18/12/09 | sans date limite | | | | Impayés | Améliorer le dispositif du suivi des impayés | |
| | | | | | | | | Attributions | Définir des orientations pour l'attribution de logements | |
| | | | | | | | | Train de vie | Frais généraux élevés. Mettre en place un dispositif général de contrôle interne. | |

Annexe 10

| Commission des suites | Type | Rapport définitif | Envoi lettre Préfet | Date limite Préfet | Réponse du Préfet | Relance du DHUP | Réponse Préfet Relance | Domaine | Remarques DHUP | Réponse Préfet |
|------------------------------|-------------|--------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|---|-----------------------|
| | | | | | | | | Comptabilité | Mettre en place une comptabilité analytique | |
| 09/04/09 | SAHLM | 13/03/09 | 18/12/09 | sans date limite | | | | Plan de patrimoine | PSP à actualiser et fiabiliser | |
| | | | | | | | | Qualité et sécurité du patrimoine | Absence de contrôle d'accès sur certains immeubles | |
| | | | | | | | | Surface corrigée | Décomptes de surfaces corrigées erronées. | |
| | | | | | | | | Plafond des loyers | dépasement des plafonds de loyer. | |
| | | | | | | | | Marchés | Gestion des contrats à professionnaliser. Notamment respect plus rigoureux des règles de la concurrence | |
| | | | | | | | | Attributions | Signature des baux avant passage en commission | |

Annexe 10

| Commission des suites | Type | Rapport définitif | Envoi lettre Préfet | Date limite Préfet | Réponse du Préfet | Relance du DHUP | Réponse Préfet Relance | Domaine | Remarques DHUP | Réponse Préfet |
|------------------------------|-----------------|--------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|------------------------|-------------------------------|--------------------|--|--|
| 12/03/09 | OPH (ex.OPDHL)M | 24/02/09 | 07/05/09 | 07/09/09 | | 18/02/10 | | Politique sociale | Location irrégulière à des personnes morales - dépassement de loyer plafond - nombre minimal de gardiens non respecté - gardien défaillante cité du Breuil - absence de convention avec le COS | |
| | | | | | | | | -Divers- | cadre sans affectation ni fonctions précises depuis novembre 2005. | |
| 12/03/09 | OPH (ex.OPAC) | 17/02/09 | 23/06/09 | 26/12/09 | 05/02/10 | | | Plan de patrimoine | absence de plan stratégique de patrimoine - absence de veille juridique et de contrôle interne | Le PSP en cours de formalisation lors du contrôle a été depuis enrichi pour prendre en compte les impacts des diagnostics de performances énergétiques effectués suite au Grenelle. Exemplaire joint de la première version du PSP |

Annexe 10

| Commission des suites | Type | Rapport définitif | Envoi lettre Préfet | Date limite Préfet | Réponse du Préfet | Relance du DHUP | Réponse Préfet Relance | Domaine | Remarques DHUP | Réponse Préfet |
|------------------------------|-------------|--------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|------------------------|-------------------------------|--|---|-----------------------|
| | | | | | | | | Qualité et sécurité du patrimoine Politique sociale -Divers- | production très insuffisante de logts, effort de maintenance très insuffisant - non production des D.P.E. à joindre aux contrats de location. traitement très inéquitable de la demande de logts - composition et fonctionnement de la CAL non réglementaires - loyers de 23 logts en dépassement des plafonds réglementaires absence de suites aux constats d'amiante dégradée sur plusieurs immeubles | |

Annexe 10

| Commission des suites | Type | Rapport définitif | Envoi lettre Préfet | Date limite Préfet | Réponse du Préfet | Relance du DHUP | Réponse Préfet Relance | Domaine | Remarques DHUP | Réponse Préfet |
|------------------------------|-------------|--------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|------------------------|-------------------------------|----------------------|--|--|
| | | | | | | | | Attributions | 15 attributions de logts avec dépassement des plafonds de ressources réglementaires | |
| 12/03/09 | SAHLM | 17/02/09 | 23/06/09 | 26/12/09 | | 18/02/10 | 20/04/10 | Politique sociale | Attribution de logts hors commission et processus d'attribution des logts non conforme | 1- Concernant la nécessité de présenter 3 dossiers par logement, la SA invoque l'article L.441-3 du CCH en vertu duquel l'insuffisance du nombre de candidats constitue une exception à cette règle. En l'espèce, le territoire sur lequel l'organisme, etc. |
| | | | | | | | | Situation financière | comptabilité d'investissements à mettre à jour et à rendre opérationnelle. | Rénovation totale de la comptabilité des programmes de la SA durant le 2ème semestre 2009 . - Résorption du retard en matière de clôture d'opération, acquisition d'un nouveau logiciel comptable et financier (appel d'offre en cours au 2nd semestre |

Annexe 10

| Commission des suites | Type | Rapport définitif | Envoi lettre Préfet | Date limite Préfet | Réponse du Préfet | Relance du DHUP | Réponse Préfet Relance | Domaine | Remarques DHUP | Réponse Préfet |
|------------------------------|-------------|--------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|------------------------|------------------------------------|--|---|--|
| | | | | | | | | -Divers- | Gouvernance: formalisation d'une nouvelle organisation interne du groupe garantissant l'indépendance de la société. | Le 13 mai 2009, le CILX a signé un pacte fondateur de son rapprochement avec le Groupe Y dans le cadre de la fusion des CIL. La société va donc changer d'actionnaire de référence ce qui la conduira à demander un renouvellement d'agrément. |
| | | | | | | | | Plan de patrimoine | contrats d'entretien à revoir. | Réalisation d'un plan de mise à jour des contrats d'entretien. Consultations lancées en 2009 ou en cours en 2010. Respect de l'ensemble du planning sauf décalage en raison de la mise en place d'un processus de recensement exhaustif des divers équipements |
| 12/03/09 | GIE | 17/02/09 | | | 18/02/10 | 20/04/10 | Fonctionnement des organes sociaux | formalisation d'une nouvelle organisation interne du groupe garantissant l'indépendance de la société. | | |

ANNEXE 11

Tutelle locale de l'Etat sur les CIL

Annexe 11

- ◆ Le DDT (Directeur départemental des territoires, ex DDE) dispose des « pouvoirs d'information les plus étendus sur les CIL » (communication de tout document et des comptes), il est convoqué aux CA des CIL et peut s'y faire représenter (R. 313-26) ;
- ◆ Obligation pour les collecteurs de communiquer à l'ANPEEC et au DDT du lieu de leur siège social l'importance des sommes recueillies et utilisation de ces sommes (actuel R. 313-21) ;
- ◆ Le DDT reçoit les reçus libératoires que les collecteurs donnent aux entreprises en contrepartie des sommes versées (cette disposition n'est pas codifiée mais prévue par un arrêté du 19 juillet 1979)¹ ;
- ◆ Obligation pour les collecteurs de communiquer avant le 31 janvier de chaque année au préfet du département du siège social du CIL (et à l'ANPEEC) le nombre d'employeurs adhérents + modifications éventuelles de leurs statuts + changements éventuels d'administrateurs intervenus au cours de l'année civile écoulée (actuel R. 313-29) ;
- ◆ Faculté d'intervention du préfet de département en cas de cession de parts de certaines sociétés immobilières filiales réglementées des CIL (R. 313-31-2) ;
- ◆ Les DDT n'ont pas à fournir d'autorisation pour le renouvellement d'agrément des collecteurs (la réglementation actuelle ne le prévoit pas). Elles doivent s'assurer qu'ils respectent les conditions d'agrément ; dans le cas contraire, leur rôle est d'informer le ministre, seul habilité à retirer l'agrément.

Source : document DGALN/DHUP/FL complété par la mission

¹ Cette disposition visait à faciliter le contrôle fiscal des entreprises cotisantes, en recoupant leurs versements avec les sommes déclarées reçues par les CIL.

ANNEXE 12

**Tutelle nationale et locale de l'État
sur les HLM**

SOMMAIRE

| | | |
|-------------|---|----------|
| 12-1 | Compétences préfet sur la gestion des HLM..... | 1 |
| 12-2 | Consultation des CRH par le préfet ou CSHLM par le ministre..... | 6 |

Annexe 12

| 12-1 Compétences Préfet sur la gestion des HLM | | |
|--|-------------------------------------|--|
| Nature de la compétence | Article du CCH | Compétences |
| Ventes de logements HLM : | | |
| Transmission de la décision d'aliéner | L.443-7 3°alinéa | Représentant de l'Etat ds le dépt |
| Saisine chaque année du CRH d'un rapport portant sur la vente de logements HLM | L.443-7 | Rapport établi par le représentant de l'Etat ds le dépt |
| Dérogation à la condition d'ancienneté de 10 ans | L.443-8 | Décision motivée du représentant de l'Etat ds le dépt |
| Démolition de logts ds le cadre d'opérations de renouvellement urbain | L.443-11 8° alinéa | Autorisation du représentant de l'Etat ds le dépt |
| Afin d'assurer l'équilibre éco. et social, possibilité de vendre des logts vacants à tte pers. physique ou morale, ou de les louer pour des usages autres que l'habitation | L.443-11 9° alinéa | Autorisation du représentant de l'Etat ds le dépt |
| Notification de vente de tout élément du patrimoine immobilier autre que les logts | L.443-14 | Au représentant de l'Etat ds le dépt |
| Démolition d'1 bât. à usage d'habitations appartenant à un organisme HLM | L.443-15-1 | Autorisation du représentant de l'Etat ds le dépt |
| Ventes de logements-foyer | | |
| Notification a posteriori de l'acte de vente afin que le préfet puisse exercer l'action en nullité prévue au L.443-15-6 | R.443-19 | Notification au représentant de l'Etat ds le dépt |
| Attributions des logements sociaux & DALO | | |
| Réservation de logts au profit des personnes prioritaires | L.441-1 12° alinéa | Représentant de l'Etat ds le dépt |
| Délégation par convention au maire ou au président d'1 établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat de tout ou partie des réservations de logts | L.441-1 13° alinéa R.441-5 | Représentant de l'Etat ds le dépt |
| Si objectifs fixés par le plan départemental d'action pu le logt ne sont pas respectés, substitution au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale pour décider directement de la réservation de logts. | L.441-1 15° alinéa | Représentant de l'Etat ds le dépt |
| Création et composition de la commission de médiation | L.441-1-1 6° alinéa R.441-13 | Représentant de l'Etat ds le dépt fait partie de cette commission |
| Accord collectif intercommunal se substitue à l'accord collectif départemental | L.441-1-1 7° alinéa | Agrément du représentant de l'Etat ds le dépt |

Annexe 12

| 12-1 Compétences Préfet sur la gestion des HLM | | |
|---|---|---|
| Nature de la compétence | Article du CCH | Compétences |
| Conclusion ts les 3 ans d'un accord collectif avec les organismes disposant d'un patrimoine locatif social ds le dépt | L.441-1-2 1° alinéa | Représentant de l'Etat ds le dépt |
| Sanctions si un organisme refuse notamment de signer l'accord départemental | L.441-1-3 | Représentant de l'Etat ds le dépt |
| Arrêté déterminant les délais pr saisir la com.de médiation | L.441-1-4 | Représentant de l'Etat ds le dépt |
| Participation à toute réunion de la com. d'attribution | L.441-2 6° alinéa R.441-9 R.441-9-1 | Représentant de l'Etat ds le dépt ou l'un de ses représentants |
| Enregistrement d'office de la dde de tt demandeur qui n'a pas reçu l'attestation d'enregistrement ds le délai d'1 mois. | L.441-2-1 2° alinéa | Représentant de l'Etat ds le dépt |
| Veille à la mise en place du système d'enregistrement des demandes. | L.441-2-1 | Représentant de l'Etat ds le dépt |
| Création ds chaque dépt d'1 ou plusieurs com.de médiation présidée par 1 personnalité qualifiée | L.441-2-3 | Désignation par le représentant de l'Etat ds le dépt |
| Transmission par la com. de médiation de la liste des demandeurs auxquels doit être attribué 1 logt en urgence. | L.441-2-3 11° alinéa R.441-14 R.441-18 | Représentant de l'Etat ds le dépt |
| Définition du périmètre au sein duquel ces logts doivent être situés, fixation des délais ds lequel le demandeur doit être logé, etc. | L.441-2-3 12° alinéa et suivants | Représentant de l'Etat ds le dépt |
| Recours du demandeur en l'absence de commission de médiation ds le dépt | L.441-2-3-1 4° alinéa | Saisine du représentant de l'état ds le dépt |
| Accès aux informations relatives à la mise en œuvre du droit au logement | L.441-2-3-2 | Représentant de l'Etat ds le dépt |
| Indemnité lorsque le préfet a pourvu à l'hébergement ou au relogement des personnes concernées selon le L.441-2-3 | L.443-2-3-3 | Versée à l'Etat |
| Relogement des occupants de locaux ou logts insalubres ou dangereux | L.441-2-3-4 | Représentant de l'Etat ds le dépt |
| Bailleurs sociaux rendent compte chaque année de l'attribution des logements locatifs sociaux | L.441-2-5 | Représentant de l'Etat ds le dépt |
| Mise en œuvre du programme local de l'habitat | L.441-3-1 | Avis conforme du représentant de l'Etat ds le dépt |
| Plafonds de ressources dérogatoires | R.441-1-1 | Préfet |

Annexe 12

| 12-1 Compétences Préfet sur la gestion des HLM | | |
|---|---|--|
| Nature de la compétence | Article du CCH | Compétences |
| Délai des maires pour donner leur avis suite à la présentation d'un dossier d'un demandeur reconnu prioritaire par la com.de médiation | R.441-16 | Dossier présenté par le préfet aux organismes bailleurs |
| Désignation des services de l'Etat pour l'enregistrement départemental des demandes de logement | R441-2-2 | Désignation par le Préfet |
| Suivi des organismes HLM | | |
| Gestion ou acquisition en vue de leur revente, de logements situés dans des copropriétés connaissant des difficultés importantes de fonctionnement ou faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat ainsi q | L.411-2 11° alinéa | Accord du représentant de l'état ds le dépt |
| Non renouvellement d'une convention liant l'organisme HLM à l'Etat | L.411-5-1 3° alinéa | Information au représentant de l'Etat ds le dépt |
| Transmission de renseignements statistiques après enquête auprès des locataires | L.442-5 2°alinéa R.441-12 R.442-14 | Représentant de l'Etat ds le dépt |
| A défaut d'une convention d'utilité sociale fixant le nbre de lgts pouvant être attribués, le bailleur fixe ce nombre. | L.442-8-4 4° alinéa | Accord du représentant de l'état ds le dépt |
| Intervention du préfet lorsque la nullité des actes est prononcée lors de la cession d'actions | R.423-80 | Préfet |
| Suivi et administration des OPH | | |
| Souscription ou acquisition des parts ou actions ds des stés pouvant réaliser des opérations d'aménagement ou conclure une convention de projet urbain partenarial. | L.421-2 5° alinéa | Accord du représentant de l'état ds le dépt |
| Gestion en qualité d'administrateurs de biens, des lgts situés ds des copropriétés connaissant des difficultés importantes de fonctionnement ou être syndics de ces copropriétés. Ds ces mêmes copropriétés lorsqu'elles font l'objet d'un plan de sauvegarde | L.421-3 R.442-23 | Préfet |
| Arrêté de changement de collectivité de rattachement, changement d'appellation et la fusion de plusieurs offices | L.421-7 R.421-1 | Préfet |

Annexe 12

| 12-1 Compétences Préfet sur la gestion des HLM | | |
|--|--|--|
| Nature de la compétence | Article du CCH | Compétences |
| Commissaire du gouvernement et représentation dans cette fonction | L 421-8 9° alinéa R.421-21 | Préfet du dépt du siège de l'office |
| En cas de fusion de plusieurs offices, désignation par le préfet des membres du CA si ça n'a pas été fait par les locataires | L.421-9 3° alinéa | Préfet |
| Tout membre du CA qui ne s'est pas rendu à 3 convocations successives, est déclaré démissionnaire par le préfet | L.421-13 | Préfet |
| Engagement des procédures de désignation des membres du CA lors de la dissolution de l'ancien CA | L.421-14 7°alinéa | Préfet |
| Intervention du préfet en matière de budget des OPH | L.421-19 et L.421-21 | Préfet du dépt du siège de l'office |
| Election des représentants des locataires | R.421-7 | Préfet |
| Les délibérations de l'OPH interdépartemental de l'Essonne, du Val d'Oise et des Yvelines, seront soumises au contrôle du Préfet des Yvelines | R.421-22 | Préfet des Yvelines |
| Transmission d'I délibération du CA lorsque l'office veut changer de régime budgétaire et comptable | R.423-2 | Préfet |
| Transmission du rapport d'activité et du compte financier des OPH | R.423-24 R.423-28 R.423-18 R.423-26 | Préfet |
| Suivi et administration des SA d'HLM | | |
| Souscription ou acquisition des parts ou actions ds des stés pouvant réaliser des opérations d'aménagement ou conclure une convention de projet urbain partenarial. | L.422-2 15° alinéa | Accord du représentant de l'état ds le dépt |
| Gestion en qualité d'administrateurs de biens, des logts situés ds des copropriétés connaissant des difficultés importantes de fonctionnement ou être syndics de ces copropriétés. Ds ces mêmes copropriétés lorsqu'elles font l'objet d'un plan de sauvegarde | L422-2 17° alinéa R.422-1 R.442-23 | Accord du représentant de l'état ds le dépt |
| Communication du pacte d'actionnaires constituant l'actionnariat de référence | L.422-2-1 8°alinéa | Préfet |
| Fusion de SA | Circulaire n°91-86 du 20/12/1991 | Préfet |
| Election des représentants des locataires | R.422-2-1 R.423-89 R.423-90 | Préfet |
| Extension de compétences | R.422-3 | Avis du Préfet |

Annexe 12

| 12-1 Compétences Préfet sur la gestion des HLM | | |
|--|---|--|
| Nature de la compétence | Article du CCH | Compétences |
| Agrément spécial d'une SA d'HLM pr intervenir en qualité de prestataire de services de stés d'économie mixte ds ttes opérations d'aménagement | R.422-4 | Préfet du dépt du siège de la SA |
| Suivi et administration des stés anonymes coopératives de production et stés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'HLM | | |
| Souscription ou acquisition des parts ou actions ds des stés pouvant réaliser des opérations d'aménagement ou conclure une convention de projet urbain partenarial. | L.422-3 14° alinéa | Accord du représentant de l'état ds le dépt |
| Gestion en qualité d'administrateurs de biens, des logts situés ds des copropriétés connaissant des difficultés importantes de fonctionnement ou être syndics de ces copropriétés. Ds ces mêmes copropriétés lorsqu'elles font l'objet d'un plan de sauvegarde | L422-3 15° alinéa R.422-6 R.442-23 | Accord du représentant de l'état ds le dépt |
| Autorisation de transférer les réserves des stés anonymes coopératives de production | R.422-8 | Autorisation du représentant de l'Etat ds le dépt |
| Extension de compétences | R.422-8-1 | Avis du Préfet |
| Transmission de documents suite à AG ordinaire | R.423-78 | Préfet |
| Autorisation de transférer les réserves des stés anonymes coopératives d'HLM de location-attribution | R.422-33 | Autorisation du représentant de l'Etat ds le dépt |
| Approbation des statuts des stés anonymes coopératives d'HLM de location-attribution | R.422-37 | Préfet |
| Transmission des statuts des stés anonymes de coordination d'organismes d'HLM et de documents suite à l'AG Ordinaire | Art. annexe au R.423-85 R.423-92 | Préfet |

Annexe 12

12-2 Cas de consultation CRH par le Préfet ou le CSHLM par le ministre

| Types de demandes | Base juridique | CRH | Préfet | CSHLM | Autre |
|--|---------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------------|
| I. SA, SCP, SCIC : | | | | | |
| Rupture du pacte d'actionnaires | L.422-2-1 | non | non | oui | |
| Modification de la répartition du capital : - ayant un effet sur l'actionnaire de référence - n'ayant pas d'effet sur l'actionnaire de référence | | non non | non non | oui non | |
| Augmentation de capital (sans effet sur l'actionnaire de référence) par émission d'actions nouvelles | | non | oui | non | |
| Augmentation de capital par incorporation de réserves – opération interdite sauf dérogation accordée par le ministre chargé du logement | L.423-5 | non | non | oui | |
| Création de SCPHLM, SCIC ou SA | L.422-5 et R.422-16 | oui | non | oui | |
| Transformation d'une SCP en SCIC | L.422-3-2 | non | non | oui | |
| Transfert de siège social de SCPHLM, SCIC ou SA (le CCH ne prévoit pas de dispositions propres au transfert mais application de la procédure prévue en cas de création) hors de la région actuelle | L.422-5 et R.422-16 | Oui | non | Oui | |
| Extension de compétence pour les SCP et les SCIC (à l'exception d'une extension de compétence pour une opération déterminée) | R.422-8-1 | oui | non | oui | |
| Extension de compétence pour les SA (à l'exception d'une extension de compétence pour une opération déterminée) | R.422-3 | oui | non | oui | |
| Demande de renouvellement d'agrément des SA | R.422-16-1 | non | non | oui | |
| Fusion – dissolution des SA | Circulaire 91-86 | oui | oui | non | |
| Attribution du boni de liquidation lors de la dissolution d'une SA d'HLM ou d'une société coopérative de production | R.422-17 | non | non | oui | |
| II. OPH : | | | | | |
| Création d'un OPH | R.421-1-I | oui | non | oui | |
| Dissolution d'un OPH | R.421-1-I | oui | non | oui | |
| Dissolution d'un OPH gérant moins de 1500 logts et qui n'a pas construit au moins 500 logts | L.423-1 | non | non | non | Liquidateur ² |

CSHLM : conseil supérieur des HLM, à fonction consultative, réunissant les administrations du logement, des finances (Trésor et comptabilité publique), cohésion sociale, et de l'intérieur, les fédérations HLM et la CDC (articles R461-1 et suivants).

En outre, le CCH ou ses annexes prévoient des régimes d'autorisation non soumis à consultation préalable. A titre d'exemple, les avances entre sociétés sont régies par l'article 11 des statuts type : celles-ci doivent faire être expressément autorisées par les ministres chargés du logement et des finances.

¹ Ou accordé 300 prêts pendant 1 période de 10 ans, ou lorsque les OPH sont parties à une fusion en application du L. 421-7.

² (Arrêté du ministre chargé de la construction et de l'habitat et du ministre de l'intérieur).

ANNEXE 13

L'exemple Anglais (document USH)

Annexe 13

La TSA : nouveau cadre réglementaire pour l'habitat social en Angleterre

Un nouveau régulateur de l'habitat social en Angleterre. « The tenant services authority » a été créé par « the housing and regeneration act de 2008 ». La TSA est une agence publique.

→ Objectifs de la TSA

- Etablissement des normes applicables aux organismes de logement social : nature, dimension, qualité des logements, des équipements, des services à fournir par les opérateurs, gouvernance, gestion financière, participation des locataires, loyers. Un des enjeux étant que les locataires obtiennent un maximum de protection, de choix et de participation dans la gestion de leur habitat.
- Homologation des bailleurs, évaluation, sanctions pouvant aller des pénalités jusqu'à l'administration provisoire où le transfert du patrimoine à un autre opérateur.

→ Principes de travail de la TSA

- La « co-réglementation ». La TSA édicte des normes qui sont des objectifs à atteindre dans différents domaines. On renvoie aux bailleurs et aux locataires le soin de définir les moyens de les atteindre. La norme définit donc des résultats à obtenir mais n'entre pas dans les processus détaillés pour les atteindre.

Les normes nationales sont adaptées aux situations locales.

Une des principales clés d'évaluation de la TSA réside dans la manière dont le bailleur a tenu compte de l'avis et des besoins exprimés par les locataires.

| <u>Normes : il y a six normes</u> | <u>« Exigences de résultat »</u> |
|---|---|
| 1) Participation et renforcement des moyens d'action des locataires | <ul style="list-style-type: none">- Participation et renforcement des pouvoirs des locataires- Service client- Choix- Egalité/diversité- Réponses en besoins, en soins et en soutien- Réclamations |
| 2) Logement | <ul style="list-style-type: none">- réparation et entretien- qualité de l'habitat et des espaces communs |
| 3) Rapport bailleurs/locataires | <ul style="list-style-type: none">- attribution- loyer- statut d'occupation- |
| 4) Quartiers et communautés | <ul style="list-style-type: none">- Gestion des quartiers (services urbains, sécurité)- Coopération entre les acteurs- Traitement des comportements anti-sociaux- |
| 5) Rapport coût – avantage | <ul style="list-style-type: none">- coûts de gestion- |
| 6) Gouvernance et viabilité économique | <ul style="list-style-type: none">- Organisation- Equilibres financiers |

Annexe 13

Les bailleurs doivent discuter avec les locataires de la mise en œuvre de ces normes au plan local (un accord local sur ce point doit être passé). Il concerne les points suivants :

- Objectifs concrets locaux à atteindre en application de chaque norme et moyens mis en œuvre,
- Mesure de l'atteinte de l'objectif par les locataires,
- Comment la mesure sera comparée d'un opérateur à l'autre,
- Ce qui se passe si les normes ne sont pas atteinte,
- Conditions de révisions périodiques des objectifs.

Un rapport annuel est adressé :

- aux collectivités locales,
- aux locataires,
- à la TSA qui décide des suites à donner : sanctions.

ANNEXE 14

Principaux systèmes de remontée des données

Annexe 14

1. Tableau récapitulatif

| | Offices de l'habitat | SAHLM | Coop HLM | SEM | Associations agréées | SACICAP | CIL |
|----------------------------------|--|--|-----------------|--------------------------|--|----------------|--|
| Préfet | Comptes et documents annuels | | - | - | - | - | Etat annuel des sommes collectées |
| DGALN/ DHUP | Etats réglementaires ER saisis dans serveur HARMONIA dédié (4300 données) | ER non traités | - | - | - | - | - |
| ANPEEC | Sans objet | | | | | | Comptes et enquêtes lourdes selon modèle établi par l'ANPEEC |
| Fédérations professionnelles | ER complétés par enquêtes DIS (dossier individuel de situation) le tout saisi dans un serveur HARMONIA | Comptes normalisés saisis dans HARMONIA, complétés par données d'enquêtes professionnelles (environ 7000 données en HLM) | | En projet : idem HLM/SEM | Comptes et tous autres renseignements utiles | | Non explicitement fixé par les textes |
| Utilisation par l'administration | DHUP : retraitement des données HARMONIA pour constitution de la base BOLERO à usage statistique. Accès aux données restreint pour la Miilos | Au cas par cas | Sans objet | Sans objet | Sans objet. | | Exploitation déléguée à l'ANPEEC |
| Utilisation par les fédérations | Benchmarking interne et dispositifs internes d'alerte propres à chaque fédération, en particulier pour saisir la CGLLS d'une demande d'aide financière | | | | | | |

En outre, la CDC collecte des données comptables et les documents sociaux de l'ensemble des emprunteurs, et en fait différentes analyses.

La CGLLS organise de façon informelle des réunions de prévention permettant de confronter l'opinion des différents détenteurs de bases de données, ainsi que la Miilos, mais hors ANPEEC.

Annexe 14

2. Présentation d'HARMONIA et de son utilisation par la Miilos

Source Miilos

Généralités

Harmonia est un outil informatique sécurisé fonctionnant sur Internet. Cet outil rend possible la collecte dématérialisée :

- ◆ des états réglementaires HLM (ER, appelés communément « liasses Berger-Levrault ») par le ministère en charge du Logement ;
- ◆ des questionnaires permettant l'établissement des dossiers individuels de situation (QDIS/Liasse DIS) par les différentes fédérations professionnelles du logement social. Les QDIS constituent la base du dispositif d'autocontrôle des fédérations mais ils ne sont pas accessibles par le ministère, ni *a fortiori* par la Miilos à partir d'Harmonia.

La collecte des données comporte les six étapes décrites dans le tableau ci-après. La Miilos peut accéder aux données d'un organisme particulier à partir de l'étape n° 4 mais elle n'a pas la possibilité de faire facilement des requêtes statistiques sur une population d'organismes.

| Etape | Description | Public concerné |
|-----------------------------|---|--|
| 0 : Dossier à initialiser | A l'ouverture d'une campagne, le dossier doit être initialisé pour être renseigné | • Utilisateur organisme |
| 1 : Ouverture | Étape durant laquelle le dossier est renseigné | • Utilisateur organisme |
| 2 : Validation comptable | Étape de vérification comptable. Possibilité de modifier le dossier à ce niveau | • Utilisateur organisme |
| 3 : Validation hiérarchique | Étape de validation ultime. Une fois validé, le dossier peut être transmis au Ministère (resp. Fédération) | • Utilisateur organisme |
| 4 : Fiabilisation | Étape d'approfondissement par le Ministère (resp. Fédération). A ce stade, des échanges peuvent avoir lieu autour du dossier à travers l'espace d'échange entre l'organisme et le Ministère, ou entre l'organisme et sa fédération. | • Utilisateurs Ministère (resp. Fédération) • Utilisateur organisme • Utilisateurs Partenaires |
| 5 : Finalisation | Étape qui indique que le dossier est finalisé. Sans remarques des différents interlocuteurs, le dossier peut être fermé. | • Utilisateurs Ministère (resp. Fédération) • Utilisateur organisme • Utilisateurs Partenaires |
| 6 : Fermeture | Étape ultime | • Utilisateurs Ministère (resp. Fédération) |

En plus des Etats Réglementaires, les organismes sont invités à transmettre, via l'espace d'échange, divers documents sous forme de pièces jointes au format *.pdf :

Annexe 14

Pour les OPH :

- ◆ l'annexe littéraire (faits caractéristiques de l'exercice, principes, règles et méthodes comptables) ;
- ◆ le rapport sur l'activité ;
- ◆ En complément, pour les offices à comptabilité de commerce : les rapports du commissaire aux comptes (rapport général, rapport sur les conventions liant l'organisme, rapport sur les procédures de contrôle interne) ;
- ◆ En complément, pour les offices à comptabilité publique : le rapport de gestion du comptable.

Pour les SA d'HLM et les coopératives d'HLM :

- ◆ l'annexe littéraire (faits caractéristiques de l'exercice, principes, règles et méthodes comptables) ;
- ◆ les documents annuels soumis à l'Assemblée Générale des actionnaires (rapports du commissaire aux comptes, rapport de gestion, rapport d'activité,...) ;
- ◆ le Procès-verbal de cette Assemblée Générale.

Utilisation pratique des données Harmonia par la Miilos

Harmonia est une aide utile à la programmation des contrôles. Même si l'application ne permet pas d'extraire une liste des organismes qui répondent à des critères financiers prédéfinis, elle offre tout de même la possibilité de vérifier la situation d'un organisme particulier avant de décider d'en inscrire ou non le contrôle à la programmation, en procurant des informations plus récentes que la base de données Boléro, donnant ainsi une meilleure connaissance des évolutions récentes.

Lorsqu'elle est en situation de contrôle, la Miilos ayant, dans l'organisme contrôlé, accès à l'ensemble des informations qui sont par ailleurs supportées par Harmonia (y compris les QDIS), l'apport pratique d'Harmonia devient plus limité (sauf à envisager une importation des comptes qui n'est toutefois pas encore pratiquée à ce jour). Ces informations pourront cependant faire gagner du temps aux délégations Miilos pour orienter les questions à poser et les diligences à mener (lettres et réunions d'ouverture des contrôles), particulièrement dans le cas de contrôles dans les DOM.

Enfin, lorsque la validation hiérarchique des données (à l'étape 3) est accomplie et que les données deviennent accessibles par la Miilos, un e-mail lui est automatiquement envoyé pour signaler la disponibilité des données. Cette facilité ouvre la possibilité d'organiser un dispositif de veille et de suivi des organismes, aidant à programmer un contrôle de suites, par exemple.

3. Le recueil de données par l'ANPEEC

Base légale

L'article L. 313-7 du Code de la Construction et de l'Habitation, modifié par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion confie à l'ANPEEC

- « le suivi statistique, comptable et financier de la participation des employeurs à l'effort de construction » ;

- « le suivi de la performance des organismes collecteurs en termes de gestion » ;

- « l'évaluation de la contribution de la participation des employeurs à l'effort de construction aux catégories d'emplois auxquelles sont consacrées les ressources » ;

l'ANPEEC établissant elle-même la liste et le contenu des documents qui doivent lui être transmis.

Les deux derniers items ont été ajoutés par la loi de 2009 aux compétences initiales de l'ANPEEC.

Utilisations

L'ANPEEC doit répondre à de multiples sollicitations de l'administration, systématiques ou ponctuelles. L'exploitation de ces données permet de réaliser, entre autres, le suivi des différents emplois de la PEEC, le décret d'application n°2009-747, dit « décret enveloppes », déterminant pour les années 2009 à 2011 les enveloppes minimales et maximales d'engagements possibles par catégorie d'emplois. L'ANPEEC a ainsi communiqué à l'Etat des analyses sur ce point, grâce aux résultats de l'enquête provisoire 2009.

L'ANPEEC a également fourni à l'Etat des éléments de mesure sur les réservations locatives des collecteurs, au regard notamment de l'application de la loi DALO.

L'Agence a aussi donné des appréciations sur l'évolution des ressources/emplois de la PEEC tant d'un point de vue global que d'un point de vue individuel, c'est-à-dire collecteur par collecteur. Ces deux types de prévisions (macro et micro) se sont basés sur les données recueillies auprès des collecteurs via des enquêtes.

En outre, l'ANPEEC a rendu compte des sommes recueillies au titre de la « PEEC agricole » et de leur utilisation.

La démarche d'évaluation, nouvelle, s'appuiera sur les enquêtes pour :

- ◆ produire des données permettant le « benchmarking » entre collecteurs, en particulier mener des analyses sur le rapport coût/efficacité des collecteurs ;
- ◆ effectuer des investigations sur certains processus (réservations locatives, etc.) ;

Modalités de recueil des données par l'ANPEEC

Avant l'exercice 2005, les enquêtes (dites réelles et lourdes) se présentaient sous la forme de fichiers Excel avec des saisies de données individuelles dans plus de 6 000 cellules, ramenés à environ 5 000 en 2005.

Annexe 14

Suite à la réforme comptable (entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009), le système d'enquêtes a été modifié mais le principe d'un maintien de fichiers bureautiques (Excel) a été retenu alors que l'Agence souhaitait une formule plus automatique d'échanges de données informatisées. Les organismes ont fait état de nombreuses difficultés internes liées à des dysfonctionnements organisationnels pour demander la conservation des fichiers Excel qui permettent un « retraitement » des données brutes avant transmission à l'Agence.

Sur la base de ce choix, les enquêtes sont aujourd'hui principalement organisées en trois fichiers. Pour ce qui concerne les enquêtes réelles relatives aux données définitives de chaque exercice, on a ainsi :

- ◆ un fichier de type balance comptable qui est en théorie une sortie directe des systèmes d'information des organismes. Ce fichier est conçu pour être totalement en phase avec les systèmes d'information comptables des organismes tout en tenant compte de l'hétérogénéité des ces derniers. Pour l'exercice 2009, il a généré d'importantes difficultés pour certains organismes, difficultés en partie liées à des fusions qui n'ont pas été entièrement répercutées sur les systèmes d'information, notamment la comptabilité auxiliaire.

Cette complexité supplémentaire provient de la volonté de l'ANPEEC de mieux identifier dans son système statistique tous les « bénéficiaires directs et indirects » de la PEEC désormais soumis à son contrôle.

- ◆ un fichier dit « tableau complémentaire » comportant, outre les annexes aux comptes annuels, d'autre part quelques données complémentaires telles que des dénominations par type de produits des emplois ou des échéanciers des créances et dettes. Le nombre de prêts accession accordés dans les zones tendues peut être ainsi estimé grâce au niveau de détail retenu dans cette partie de l'enquête. Concernant les données issues des annexes aux comptes annuels, seules les informations qui ne peuvent être extraites des balances sont demandées ;
- ◆ un fichier dit « Assemblée générale » qui sert principalement à transmettre à l'Agence, sous forme de pièces jointes, les documents présentés et adoptés en AGO par les organismes ainsi que les compositions des organes de gouvernance.