

# MILLOS

MISSION INTERMINISTÉRIELLE D'INSPECTION DU LOGEMENT SOCIAL

RAPPORT

D'ACTIVITÉ

1998

## SOMMAIRE

	Page
<b>Préambule</b>	1
<b>Chapitre I</b>	Analyse des taux d'impayés dans les offices publics d'HLM.
<b>Chapitre II</b>	Examen de la gestion des associations intervenant dans le domaine du logement social.
<b>Chapitre III</b>	Activité et évolution des sociétés anonymes de crédit immobilier.
<b>Chapitre IV</b>	Observations relatives à l'ensemble des « familles » juridiques du logement social (les offices publics, les sociétés anonymes d'HLM, les sociétés d'économie mixte) :
	1 - les modalités de passation et d'exécution des marchés
	2 - l'activité des organismes en matière d'accession à la propriété
	3 - l'utilisation, dans le cadre de la création de logements sociaux, de procédures contractuelles prévues pour les seules opérations de promotion privée
	4 - le respect des contraintes réglementaires ou contractuelles, en matière de fixation de loyers
<b>Chapitre V</b>	• Activité de la MIILOS :
	1 - les moyens humains
	2 - évolution des méthodes de travail de la Mission
	3 - production de la Mission de contrôle :
	- bilan mensuel cumulé au 31 décembre 1998
	- bilan de la production des rapports avant contradiction par type d'organisme
	- les contrôles conjoints CP/MIILOS
	• Compte rendu d'activité de la Commission permanente des suites.

## PREAMBULE

La Mission Interministérielle d'Inspection du Logement Social (MIILoS) présente aux membres du Comité Directeur, en application de l'article 6 du décret constitutif du 22 février 1993, un rapport annuel dans lequel principalement elle expose ses observations et dégage les enseignements qui peuvent en être tirés. Ce texte prévoit qu'après approbation du Comité directeur, la MIILoS transmet ce rapport aux Ministres dont elle relève.

En 1998, les thèmes retenus, pour insertion dans le rapport, sont les suivants :

- Analyse des taux d'impayés dans les offices publics.
- Examen de la gestion des associations intervenant dans le domaine du logement social.
- Activité et évolution des sociétés anonymes de crédit immobilier.
- Observations relatives à l'ensemble des « familles » juridiques du logement social (les offices publics, les sociétés anonymes d'HLM, les sociétés d'économie mixte), et portant sur :
  - les modalités d'exécution et de passation des marchés ,
  - l'activité des organismes en matière d'accession à la propriété,
  - l'utilisation, dans le cadre de la création de logements sociaux, de procédures contractuelles prévues pour les opérations de promotion privée,
  - le respect des contraintes réglementaires ou contractuelles, en matière de fixation de loyers.

Ces analyses thématiques sont complétées par une présentation de l'activité de la Mission de contrôle et des moyens alloués pour mener à bien les contrôles exercés sur l'ensemble du territoire par les délégations régionales. Enfin, ce panorama d'ensemble ne serait pas exhaustif s'il n'intégrait pas le travail réalisé tout au long de l'année par les membres de la Commission permanente des suites, dont le rôle, en application de l'article 9 du décret du 22 février 1993, est de se prononcer sur les suites à donner aux rapports de contrôle.

\* \* \*

\*

L'année 1998 se caractérise, du double point de vue du fonctionnement de la MIILoS et de l'exercice normal de ses compétences réglementaires, par une formalisation accrue tant des procédures d'investigation que des suites données au contrôle. A ce titre, rejoignant la demande du Comité directeur, la direction de la MIILoS a soumis, au dernier trimestre 1998, différentes propositions aux membres du Comité visant à mieux formaliser la démarche de la contradiction, démarche fondamentale pour apprécier, sur la période contrôlée, la qualité de la gestion de l'organisme concerné. Les décisions prises en la matière par les autorités de tutelle connaîtront leur plein effet dans le courant de l'année 1999. Elles conduisent notamment à modifier les règles de présentation des rapports, en appliquant la norme, utilisée par d'autres missions de contrôle, dite des « trois colonnes ».

Ce nouvel exercice a conduit la direction de la MILOS, pendant le dernier semestre de l'année 1998, à évaluer avec l'ensemble des équipes de vérificateurs concernés le sens profond de la contradiction et les conséquences matérielles de sa mise en œuvre.

De la même façon, les règles de fonctionnement de la Commission permanente des suites, dont celle relative au mode de sélection des rapports, ont été formalisées par décision du Comité directeur en décembre 1998.

Enfin, l'année 1998 a vu la pleine application du protocole d'accord relatif aux contrôles conjoints signé, le 6 mai 1997, par le directeur de la Comptabilité Publique, le chef de la MILOS ainsi que par le directeur du Trésor et par le directeur de l'Habitat et de la Construction. Ce texte, qui vise notamment à optimiser l'action des deux corps du contrôle compétents par une démarche commune, a abouti à contrôler 39 organismes en 1998, répartis sur l'ensemble du territoire, à l'exception de la région Provence - Alpes - Côte d'Azur.

Le chef de la MILOS

Bertrand MEARY

Le chef adjoint de la MILOS

Jacqueline BOUTIN

## CHAPITRE PREMIER

### ANALYSE DES TAUX D'IMPAYES DANS LES OFFICES PUBLICS D'HLM

#### I - Présentation de la méthode

Dans le cadre du rapport d'activité de l'année 1998, il a été procédé à une étude exhaustive des indicateurs d'impayés des OPHLM, dont les comptes sont tenus par un comptable direct du Trésor Public.

Cette étude vise notamment à apprécier la cohérence des indicateurs fournis par la Direction Générale de la Comptabilité Publique avec ceux résultant de l'analyse des comptes opérés par les vérificateurs de la MIILoS.

Pour analyser les taux d'impayés observés au niveau national, dans les offices HLM, deux sources de renseignements existent :

- 1) Les chiffres résultant des éléments fournis par les comptables publics et qui se rapportent aux quittancements d'un exercice. Le ratio de référence est le taux « supernet » au 30 juin qui suit la fin de l'exercice. Rapporté à la masse du quittancement, il donne la part des recettes potentielles de l'exercice recouvrées au terme de six mois et, par différence, la part restante non recouvrée.
- 2) Les indicateurs provenant des comptes dressés par les comptables publics et adressés par les organismes aux services de la DGUHC pour être intégrés dans les bases de données BINGO ou BOLERO. Ces mêmes indicateurs peuvent être analysés, dans le cadre des contrôles exercés par les vérificateurs de la MIILoS, après retraitements éventuels.

Cet indicateur, opéré sur des bases communes DGUHC-MIILoS, analyse la différence entre le produit effectivement perçu par l'organisme pendant la période X et la perte potentielle constatée pendant la même période. Il mesure donc la différence entre le stock de créances sur les locataires (et organismes payeurs de l'APL) observé en début de période et celui constaté en fin de période, majoré éventuellement des admissions en non-valeur. L'ensemble est ensuite rapporté à la masse du quittancement théoriquement perçu.

Les deux indicateurs ne mesurent pas les mêmes éléments mais visent à rendre compte, à partir de leurs éléments spécifiques, du phénomène des impayés. La MIILoS observe que ces deux indicateurs présentent quelques imperfections. Ainsi le taux « supernet » de la DGCP ne rend bien évidemment pas compte des diligences menées au delà de la période du 30 juin. L'indicateur retenu par la MIILoS mesure la différence entre les pertes dues aux impayés pendant la période X et les recouvrements pendant la période X des créances d'origine antérieure. Cet indicateur est donc très sensible à l'intensité et à la variation des diligences menées sur une période, comparée à celle exercée pendant la période précédente. Il en résulte que ce taux peut être négatif si une période caractérisée par une politique active et fructueuse de recouvrement contentieux suit une période où la politique de recouvrement n'a pas produit ses pleins effets, pour des raisons diverses.

Ainsi, l'évaluation de la qualité de gestion d'un organisme en matière d'impayés ne saurait être appréciée valablement par ce taux sur une seule année mais par son niveau moyen observé sur plusieurs années continues.

## II - Les constats opérés par la MIILOS

L'étude a porté sur l'ensemble des contrôles des offices publics HLM, à l'exception de deux organismes dont la tenue lacunaire des comptes pouvait fausser la démarche statistique entreprise. Le total des organismes analysés s'élève à 35. Le graphique joint à la présente étude intègre d'une part le taux « supernet » de l'exercice 1997, au 30 juin 1998 et, d'autre part, l'indicateur de flux retenu par la MIILOS, portant sur l'ensemble de la période contrôlée. La comparaison entre ces deux éléments met en lumière une assez bonne corrélation. La « droite de régression » fait apparaître qu'en moyenne, sur les créances d'une année impayées au 30 juin de l'année N + 1, la moitié de ce produit sera recouvrée à terme.

Par ailleurs, l'indicateur retenu par la MIILOS fait apparaître, au vu du graphe inséré ci-après, une médiane du taux d'impayés qui s'élève à 0,8 %. Sur la base des 35 organismes analysés, il apparaît que :

- Pour 60% des organismes (21 sur 35), ce taux est inférieur ou égal à 1%. Il en résulte, pour les structures concernées, et du point de vue de leur situation économique que l'impact de ce pourcentage est faible.
- Pour 20% des organismes (7), ce taux se situe à plus de 1% et peut atteindre jusqu'à 2%. Dans ce cas de figure, l'impact financier apparaît significatif.
- Pour les 20 % restants (7), ce taux approche ou dépasse 3%. Il est manifeste que l'office connaît, dans ce cas, une situation particulièrement détériorée.

Au cas particulier, cette approche statistique ne fournit que des tendances qui méritent d'être éclairées à l'aune d'une analyse plus personnalisée de l'organisme en mesurant notamment les difficultés financières particulières de la population logée, le degré de coordination entre le président de l'organisme, ses services et le comptable public. De ce point de vue, l'adoption d'une charte partenariale entre l'ordonnateur et le comptable est une mesure incitative dans le cadre d'une politique raisonnée de recouvrement.

Plus généralement, la MIILOS considère que ce phénomène d'impayés importants, observé sur des offices publics représentant une part minoritaire mais significative de l'échantillon, montre l'intérêt qui s'attache à une réaction rapide et à une coordination régulière des services ordonnateur et comptable pour contrecarrer des comportements d'insolvabilité organisée chez des locataires disposant, souvent, de ressources régulières. En effet, il n'apparaît pas que, pour un OPHLM, le fait d'héberger une population aux revenus particulièrement modestes soit statistiquement lié à un taux d'impayés particulièrement élevé.

Une recherche de corrélation a été faite entre le taux d'impayé et l'indicateur, habituellement employé pour apprécier le caractère très social de la population logée, à savoir la part de bénéficiaires de l'APL dans l'ensemble des locataires du parc conventionné de l'organisme<sup>1</sup>. Le tableau et le graphe, qui figurent ci-après, mettent en évidence l'absence de corrélation entre cet indicateur à caractère social et un taux d'impayés très élevé.

<sup>1</sup> On rappellera que le parc conventionné représente globalement 95% de l'ensemble de celui des OPHLM et OPAC.

## Définition des indicateurs

### **A - Le taux super net de recouvrement au 30 juin de l'exercice N + 1 de la Direction Générale de la comptabilité Publique**

Il représente le rapport entre, au numérateur, les restes à recouvrer de l'exercice N appréciés à la date du 30 juin de l'année N + 1 augmentés des admissions en non-valeur de l'exercice N appréciées au 30 juin N + 1 (pour en neutraliser l'effet sur le calcul du taux de recouvrement) et, au dénominateur, les prises en charge de l'exercice N telles qu'elles s'établissent au 31 décembre de l'année N, journée complémentaire (JC) comprise, corrigées des éventuelles réductions ou annulations de titre.

$$\text{Taux super net} = 100 \times \frac{(\text{1 solde débiteur c/4111 au 30/06/N + 1 + débit c/654})}{\text{masse débitrice c/4111 ex. N au 31/12/N JC comprise - (TR + TA)}}$$

### **B - Ratio de flux d'impayés DGUHC - MILOS**

Il est apprécié à travers l'évolution des créances sur locataire.

$$R = \frac{(411 + 4161) \text{ Année N} - (411 + 4161) \text{ Année N - 1} + 654 \text{ Année N}}{(704 + 703 \text{ Année N})}$$

### **C - Origine des données**

- L'évolution des créances est appréciée au travers du différentiel des stocks de créances sur locataires des exercices N et N - 1 (y compris les créances douteuses) (*actif du bilan et tableau des retraitements du bilan fonctionnel*), l'exercice N étant corrigé du montant des pertes sur créances irrécouvrables (*charges*).
- Les loyers et charges récupérables sont issus du compte de résultat (*produits*).



## CHAPITRE 2

### LES ASSOCIATIONS INTERVENANT DANS LE DOMAINE DU LOGEMENT SOCIAL

#### I - Le cadre général

Les principales règles relatives aux associations ont été édictées par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901. Elles précisent notamment que :

- l'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations (article 1) ;
- toute association régulièrement déclarée peut, sans aucune autorisation spéciale, ester en justice et recevoir notamment des subventions de l'Etat, des régions, des départements, des communes (article 6).

Il résulte de ce texte que la démarche des membres des associations doit être désintéressée et que l'association n'est pas guidée par la recherche du profit. En échange, les associations bénéficient d'un certain nombre de mesures dérogatoires comme le non assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée, à l'impôt sur les sociétés et la taxe professionnelle.

Le développement progressif, dans le temps, des associations poursuivant une mission d'intérêt général et bénéficiant, à ce titre, de financements publics a conduit la puissance publique à prendre un certain nombre de dispositions particulières visant à s'assurer du bon usage des fonds versés.

A ce titre, la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques précise que toute association ayant reçu annuellement de l'Etat, ou de ses établissements publics, ou des collectivités locales, une subvention dont le montant est supérieur ou égal à un million de francs (décret du 27 mars 1993 fixant le montant des subventions reçues à partir duquel les associations sont soumises à certaines obligations) doit établir chaque année un bilan, un compte de résultat et une annexe. Ces mêmes associations doivent nommer au moins un commissaire aux comptes et un suppléant choisis sur la liste mentionnée à l'article 219 de la loi du 24 juillet 1966 relative aux sociétés commerciales.

Enfin, la circulaire du Premier Ministre du 15 janvier 1998 relative aux rapports entre l'Etat et les associations bénéficiaires de financements publics définit, dans un souci de transparence, le cadre juridique et financier des relations entre les parties concernées. Pour mieux appréhender l'évolution de la situation de l'association, ce texte préconise à ce titre la mise en place d'indicateurs d'activité et de ratios (fonds de roulement notamment).

Ce cadre normatif s'applique bien évidemment aux associations oeuvrant dans le domaine de l'insertion par le logement.

## II - Les associations dans l'habitat social : des structures hétérogènes sans tradition de culture de gestion mais à la vocation sociale affirmée

Le nombre d'associations intervenant dans le domaine du logement social a fortement progressé ces dernières années passant de 2900 en 1990 à 4100 en 1994<sup>2</sup>. Ces chiffres doivent être analysés avec prudence en raison des regroupements ou à contrario des liquidations d'associations de petite taille, pas toujours bien appréhendés par l'appareil statistique. Au cas particulier, les dispositions de la loi du 30 mai 1990 dite « Loi Besson », les décrets (décrets du 16 février 1990 et 7 septembre 1990) et circulaires d'application du 30 mars 1990 et du 7 décembre 1990, ont encouragé, conformément aux objectifs poursuivis par les pouvoirs publics en matière de lutte contre l'exclusion, l'intervention de ces structures dans le champ de l'habitat social.

En application de ces textes, et dans le cadre de la mise en place de plans départementaux, les associations doivent préalablement obtenir un agrément préfectoral sous réserve de certaines conditions (solidité financière, capacité à gérer un patrimoine immobilier) pour oeuvrer dans le domaine de l'insertion au logement. Cet agrément préfectoral est sans limitation de durée mais peut être retiré en cas de manquements graves. Cette montée en puissance des associations a conduit la MIILoS, à partir des orientations fixées par le Comité Directeur, à mener des contrôles qui, en 1998, ont été surtout concentrés sur les régions du Nord, d'Île de France et de Rhône-Alpes.

Il convient d'observer qu'au plan juridique, les compétences dévolues à la Mission de contrôle sont limitées puisqu'elles reposent sur une simple disposition réglementaire : l'article 2 du décret du 22 février 1993 relatif à la création de la MIILoS. En application de cette disposition, l'intervention de la MIILoS porte sur le contrôle des opérations ayant bénéficié de financements aidés, réglementés, conventionnés ou défiscalisés. Ces investigations visent des opérations réalisées par des personnes physiques ou morales de droit privé.

A la lumière des investigations menées, les observations majeures portent sur les points suivants :

### *- une hétérogénéité des missions et des structures associatives*

Si les contrôles effectués pendant l'année 1998 ne peuvent prétendre à l'exhaustivité au regard du nombre élevé, déjà évoqué, d'associations spécialisées dans le logement social, leur hétérogénéité, tant dans leurs moyens que dans leurs missions, mérite d'être soulignée.

Outre les activités traditionnelles d'accompagnement social et de gestion locative, il est relevé qu'elles exercent des prestations de services techniques, administratives pour le compte de partenaires au statut juridique varié (établissements publics nationaux à caractère administratif comme les Agences de l'eau, organismes de droit privé comme les caisses de base d'organismes de sécurité sociale, sans omettre les collectivités locales et les organismes d'HLM). A cette déclinaison, peuvent s'ajouter des missions ponctuelles d'aide à la formation et à la réinsertion. L'étendue de ces missions exprime indéniablement un ancrage social allié à une gestion de proximité nécessaire pour répondre au contexte particulier de précarisation des familles prises en charge.

<sup>2</sup> Etude du Conseil National de la Vie Associative (« Bilan de la Vie Associative 1994 et 1995 » - La Documentation Française)

Il n'en demeure pas moins que la multiplicité des sources d'aides accordées (FAS, Etat, Collectivités locales) rend plus difficile une évaluation globale de l'action des associations concernées. Cette situation rend nécessaire, pour assurer la cohésion de l'action de l'Etat, une coordination régulière des différents services concernés au plan local.

Enfin, le caractère plus ou moins étendu des actions menées retentit bien évidemment sur la taille des structures. Certaines d'entre elles disposent d'effectifs étroffés (une centaine de salariés) au demeurant surdimensionnés mais qui, en pratique, s'expliquent par les besoins particuliers d'une population dépourvue de toute autonomie et nécessitant un accompagnement de tous les instants. Le fonctionnement de la majorité d'entre elles repose sur la combinaison parfois fragile, entre des agents salariés de formation administrative et des bénévoles totalement impliqués dans l'action sociale, eux-mêmes relayés ou secondés par des associations caritatives d'envergure nationale.

#### *- une tenue lacunaire des comptes*

Les irrégularités les plus fréquemment constatées portent sur l'absence de provision pour créances douteuses alors même que la population logée, en situation de grande précarité, ne s'acquitte pas toujours régulièrement de son loyer, la globalisation des charges d'entretien et de grosses réparations au compte de résultat et l'absence de plan d'amortissement des immeubles locatifs. Il faut ajouter à ces éléments une sous dotation chronique de provision pour le gros entretien. Il y a en la matière inadéquation avec les besoins réels et nécessaires à moyen terme, en raison des dégradations liées au mode d'occupation, pouvant affecter gravement la qualité du patrimoine loué.

Ces carences tiennent à des raisons de nature différente :

La première raison est liée à la petite taille des associations locales dont l'activité principale d'accompagnement social des familles en grande difficulté repose le plus souvent sur un petit nombre de bénévoles mobilisés dans la lutte contre l'exclusion et dépourvus de culture gestionnaire.

La deuxième raison, plus préoccupante, tient à la fragilité financière intrinsèque de ces structures dont la pérennité même de leur activité est étroitement subordonnée à l'octroi régulier de subventions de l'Etat et des collectivités locales. Par ailleurs, le volume et la nature des dons qu'elles peuvent recevoir sont insuffisants et trop irréguliers dans le temps pour assurer à l'association des ressources conséquentes lui permettant d'assurer une gestion financière saine sur le moyen terme. Ce mécanisme de dépendance envers les concours financiers d'origine publique, généralement constaté dans le monde associatif, est sans doute conforté dans le domaine contrôlé par la durée illimitée de l'agrément administratif délivré par les services préfectoraux. Celui-ci emporte l'octroi régulier de diverses dotations sans que soient définies, dans un domaine aussi complexe, les modalités précises d'instruction et de suivi de l'activité de ces associations dans le ou les départements concernés. De fait, ces associations se comportent, au fil du temps, comme un service social de nature quasi administrative (médiation dans les conflits de voisinage, envoi des déclarations administratives, aide à la réinsertion économique) éloigné des contraintes normales de la gestion comptable.

A l'inverse, il a été relevé qu'une association, ayant pour vocation la gestion de foyers pour des jeunes en difficulté, disposait au 1<sup>er</sup> janvier 1997 d'un fonds de roulement net global (FRNG) représentant 6 ans de dépenses. Ce FRNG était alimenté par un autofinancement net très faiblement réinvesti, l'association concernée n'ayant pas construit de nouveaux foyers. Cette situation financière exceptionnelle ne peut justifier la poursuite de subventions de même niveau de celles consenties dans

la période antérieure à l'exercice 1997. Au cas particulier, la MILOS relève que la subvention allouée par le F.A.S. a été diminuée en 1998. Enfin, à l'issue de ce contrôle, différentes mesures ont été prises en liaison avec les pouvoirs publics (adoption d'un plan pluriannuel de maintenance - travaux de réhabilitation) pour un emploi social des fonds non mobilisés.

Sur le plan purement technique, les observations relevées tiennent à l'absence d'un cadre normatif comptable opposable à l'ensemble du secteur. L'adoption du règlement du 16 février 1999 relatif au plan comptable des associations et son arrêté d'application du 8 avril 1999, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2000, sont une première réponse à ce problème. Une des règles de comptabilisation vise à clarifier le traitement des subventions de fonctionnement en rendant obligatoires certaines informations relatives à la réalisation des opérations initiées en partie ou en totalité par des subventions.

#### *- une expérience limitée en matière de maîtrise d'ouvrage*

Dans le cadre de la réglementation en vigueur, les associations peuvent exercer des opérations de maîtrise d'ouvrage notamment dans le domaine de l'amélioration d'immeubles anciens (bail à réhabilitation) pour des hébergements à caractère très social. Il convient de souligner que ces opérations mobilisent des fonds publics de montant conséquent. Or, à la lumière des constats opérés par la MILOS, il apparaît que les marchés de travaux sont généralement passés de gré à gré sans que soient formalisées les conditions d'exécution de ces prestations ou que soient fixés clairement les délais de travaux. Ce mode de fonctionnement observé pratiquement pour toutes les opérations contrôlées, peut s'expliquer a priori par l'absence d'une véritable technicité des responsables associatifs et de leur structure de gestion. A titre d'exemple, une association gérant 175 logements familiaux, 19 foyers et 3 résidences sociales représentant plus de 4000 lits disposait, au 1<sup>er</sup> juin 1998, au sein de la direction technique, d'un seul agent.

Par ailleurs au plan réglementaire, les associations n'ont pas à respecter les règles du code du marché public et ne sont pas ainsi incitées à faire preuve de toute la rigueur nécessaire dans le montage de ces opérations. Il n'en demeure pas moins que ces associations qui ont reçu un agrément de la préfecture reconnaissant ainsi leur qualification se voient confier des missions qui peuvent dépasser leur compétence réelle.

Il en résulte, au plan financier, une dérive entraînant un déséquilibre du plan de financement, malgré des taux de subvention pouvant couvrir jusqu'à 45% du programme.

#### *- une action sociale indéniable*

Les contrôles répartis sur le territoire montrent le rôle essentiel que jouent les associations dans la réinsertion de familles en grande difficulté ne pouvant accéder directement au logement social « type HLM ». Ce rôle moteur est du reste affirmé dans la circulaire du 7 décembre 1990, dans le cadre de la mise en œuvre des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées. C'est ainsi qu'un des effets favorables du dispositif né de la « loi Besson » a été de favoriser la mutation d'associations dont l'activité orientée, depuis les années 1970, vers l'accueil en foyers de travailleurs migrants célibataires, était en plein déclin, tout en ayant acquis une véritable compétence sociale.

Cette reconnaissance par les pouvoirs publics de l'action, parfois décisive, des associations pour redonner à une population fragilisée les moyens de son autonomie, exige de ces structures, une véritable compétence et une expérience aguerrie. En effet, le profil même de ces familles aux faibles ressources et cumulant souvent plusieurs handicaps (illétrisme, alcoolisme ou victimes de violences, problèmes psychologiques) conduit à mobiliser des moyens financiers, humains, techniques

inhabituels et nécessite, de la part des intervenants, une connaissance particulière des mécanismes multiples et complexes conduisant à l'exclusion et, selon les cas, à sa reproduction au fil des générations.

Les contrôles exercés ont mis en lumière le véritable savoir-faire des associations dans le relogement, l'accueil et le suivi social des familles ou d'individus marginalisés.

Outre l'implication des bénévoles dans l'action humanitaire et travaillant à ce titre en liaison avec les DDASS ou le F.A.S., le dispositif retenu combine le plus souvent deux éléments : l'accompagnement social de chaque famille, notamment par des visites régulières dans le logement et le suivi technique (actions préventives et curatrices d'entretien des parties communes), rendu essentiel par la difficulté ou l'incapacité des familles déstructurées à se plier aux règles de la vie collective. A cet égard, le secteur associatif avec toute sa diversité doit être considéré comme un partenaire crédible au regard de l'objectif, d'intérêt national, de cohésion sociale qu'il lui est demandé de remplir.

L'ambition de cette démarche, qui a nécessairement un coût élevé, mérite que les pouvoirs publics soient exigeants aussi bien dans la phase d'instruction préalable à l'agrément, pour s'assurer de la véritable compétence du demandeur, que dans le suivi de l'activité associative afin de prévenir toute dérive incompatible avec la finalité sociale poursuivie.

A ce titre, une plus grande vigilance des autorités dans l'instruction des 18 demandes d'agrément d'une association, demandes réparties dans toutes les régions et toutes accordées, alors que cette structure n'avait aucune compétence, ni qualification pour être agréée, aurait sans doute conduit sinon à faire obstacle, du moins à limiter les pratiques condamnables décrites dans l'annexe du rapport.



## CHAPITRE 3

### ACTIVITE ET EVOLUTION DES SOCIETES ANONYMES DE CREDIT IMMOBILIER

Les contrôles de l'année 1998 ont porté sur 8 sociétés anonymes de crédit immobilier.

Ces organismes occupent une place à part dans le monde du logement social. Organismes d'habitations à loyer modéré nommément désignés comme tels dans l'article L. 411-2. du Code de la construction et de l'habitation, ils sont soumis à l'ensemble de la réglementation s'appliquant à ce secteur. Toutefois, leur statut d'établissements financiers les fait rentrer dans le champ d'application de la loi bancaire (loi n° 84-46 du 24 janvier 1984) et leur impose les directives édictées par la comité de la réglementation bancaire. Enfin, ils appartiennent au réseau constitué par la loi n° 91-457 du 15 mai 1991 et sont de ce fait soumis au contrôle permanent de la Chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier.

Une centaine de sociétés anonymes de crédit immobilier représentant environ 13 Mds de fonds propres gèrent actuellement un encours de 100 Mds de prêts. Elles ont construit, depuis leur origine, plus de 170000 logements sur l'ensemble de la France.

La gestion des sociétés anonymes de crédit immobilier n'appelle pas d'observations de fond de la MILOS. L'évolution de la réglementation et des conditions économiques dans lesquelles s'exerce leur activité de prêteur permet de penser que la mutation de ces institutions va connaître une nouvelle impulsion dans les années à venir.

Les sociétés anonymes de crédit immobilier sont des organismes financiers dont la situation est toujours satisfaisante, voire même florissante. Elles tiennent leur comptabilité selon les règles en vigueur. La structure de leur bilan n'appelle pas d'observations et leur rentabilité est en général bonne. Le ratio moyen de solvabilité de la branche s'établit ainsi à 22 %, alors que le niveau requis est de 8 %.

Au cours de ses contrôles, la MILOS a relevé le niveau généralement élevé des charges de structure. Cette situation résulte souvent des séquelles des fusions déjà intervenues. De fait, les structures et le volume des effectifs n'ont pas toujours pu s'adapter aux exigences de l'efficacité. Le niveau des charges peut également traduire le coût de la diversification indispensable.

Les manquements à la réglementation du logement social sont rares et d'importance mineure. Ils concernent essentiellement l'octroi de prêts au personnel et l'exercice occasionnel d'activités n'entrant pas directement dans le cadre de l'objet social du crédit immobilier.

Sur le fond, l'activité bancaire des sociétés anonymes de crédit immobilier est soumise depuis plusieurs années aux turbulences économiques résultant de l'évolution des taux d'intérêt. La baisse généralisée de ces taux sur les marchés a, en effet, contraint les sociétés de crédit immobilier d'accepter la renégociation des anciens prêts en cours, notamment des PAP, exigée par leurs clients. Certaines sociétés ont subi cette situation, d'autres ont pratiqué une politique plus active pour contrecarrer les effets négatifs de cette situation. Toutes ont dû accorder des prêts « substitutifs » et ont vu ainsi leur produits financiers décroître de façon très substantielle. Leur marge globale n'a cependant pas été trop affectée dans la mesure où ces sociétés ont pu elles-mêmes renégocier ou rembourser par anticipation sur leurs fonds propres les emprunts qui leur fournissaient leurs ressources.

Du point de vue de la MILOS, il convient de s'interroger sur le devenir de cette activité dans un contexte économique caractérisé par des taux d'intérêt faibles, face à des banques qui mènent une politique active de regroupement pour accroître leur capacité concurrentielle. Il est probable que les sociétés anonymes de crédit immobilier devront poursuivre le mouvement de fusion déjà amorcé pour atteindre la taille critique et s'adapter ainsi au contexte socio-économique actuel.

Dans ce contexte, la MILOS a relevé qu'un nombre limité de sociétés de crédit immobilier, pour pallier la baisse de l'activité bancaire, ont cherché à diversifier leur métier en relançant les activités de promotion immobilière et de lotissement. Les résultats obtenus sont toutefois inégaux au regard de l'objectif recherché et la tendance probable est que nombre de ces sociétés vont progressivement s'éloigner de leur objet social pour se reconvertis dans des activités de marché.

## **CHAPITRE 4**

**OBSERVATIONS RELATIVES A L'ENSEMBLE DES « FAMILLES » JURIDIQUES DU LOGEMENT SOCIAL (LES OFFICES PUBLICS, LES SOCIETES ANONYMES D'HLM ET LES SOCIETES D'ECONOMIE MIXTE) :**

- 1 - Les modalités de passation et d'exécution des marchés**
- 2 - L'activité des organismes en matière d'accession à la propriété**
- 3 - L'utilisation, dans le cadre de la création de logements sociaux, de procédures contractuelles prévues par les seules opérations de promotion privée**
- 4 - Le respect des contraintes réglementaires ou contractuelles en matière de fixation de loyers**

## I - LES MODALITES DE PASSATION ET D'EXECUTION DES MARCHES DANS LES OFFICES PUBLICS, LES SOCIETES ANONYMES D'HLM ET LES SOCIETES D'ECONOMIE MIXTE

Les faits constatés par la MILOS dans ses investigations sur le respect de la réglementation des marchés présentent une très grande hétérogénéité.

Ils ne permettent pas d'approche statistique globale sur les manquements relevés et, a fortiori, n'autorisent aucune extrapolation sur le comportement général des organismes situés dans la même zone géographique ou appartenant à la même famille juridique.

Néanmoins, la fréquence de certaines observations, la teneur des réponses apportées par les organismes à ces observations, permettent de dégager certaines lignes de force et notamment d'avoir un premier éclairage sur la mise en oeuvre, par les sociétés d'économie mixte et les sociétés anonymes d'HLM, de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 dite « loi SAPIN » relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Ce texte soumet ces organismes aux principes de publicité et de mise en concurrence prévus par le Code des Marchés Publics (cf. articles L 433-1 et L 481-4 du C.C.H introduits par l'article 48 de la loi précitée). Il est le socle fondateur des dispositions réglementaires régissant les marchés des SEM et SA (cf. articles R. 433-5 à R. 433-19 du CCH découlant eux-mêmes du décret d'application n° 93-746 du 27 mars 1993).

### A - Observations relatives à l'entretien, l'exploitation et la maintenance

- Les observations dominantes concernant les trois grandes familles d'organismes résultent davantage d'une approche économique des marchés ou des contrats que d'un examen de leur régularité au regard du CMP (pour les offices) ou des textes résultant de la loi "SAPIN" pour les SA et les SEM.
- Dans les SA et SEM, ils couvrent un secteur plus large que dans les offices publics ou dans les OPAC où l'existence fréquente de régies (voire la prise en charge directe par les collectivités locales de prestations d'entretien d'espaces extérieurs) réduit le recours à des prestataires extérieurs, notamment pour les travaux d'entretien et de réparation.
- Par-delà ces spécificités, une appréciation d'ensemble peut être portée :
  - Les offices publics et plus encore les sociétés anonymes, afin de réduire les coûts et le niveau de la quittance acquittée par les locataires, portent une plus grande attention, que par le passé, à la définition des prestations réalisées, à la renégociation des contrats pour tenir compte de l'extension de leur patrimoine, à la remise en cause de ces mêmes contrats pour obtenir des baisses de coûts et enfin au suivi de l'exécution de ces prestations.
  - L'existence de contrats anciens, tacitement reconduits est encore observée, mais de façon ponctuelle. Dans l'immense majorité des cas, les réponses apportées par les organismes révèlent, la volonté, sinon la décision déjà prise, de remettre les contrats en concurrence ou, lorsque leur montant ne l'impose pas réglementairement, de les redéfinir et de les renégocier.

- L'adoption de la « loi SAPIN », avec l'obligation de mise en concurrence qu'elle comporte pour les contrats de ce type, a fourni aux sociétés un cadre nécessaire qui les a incité à atteindre l'objectif économique de réduction des coûts. Un seul cas a été relevé où la remise en concurrence s'est traduite par une hausse du prix de la prestation.

## B - Observations relatives à la maîtrise d'oeuvre

### • Les Offices et OPAC :

La MILOS a formulé peu d'observations critiques sur le respect des règles de mise en concurrence.

Les observations portent sur le fonctionnement de la Commission des marchés (réécriture laconique du procès-verbal - réécriture largement postérieure à la tenue de la réunion et non pas à l'issue même de la séance) exerçant un rôle consultatif, lorsque le montant estimé du marché dépasse un certain seuil.

Les autres observations, qui méritent une attention particulière, sont liées à l'existence des deux seuils déterminant des modalités d'attribution différentes des marchés :

- 1- librement négocié par l'organisme après examen des compétences et des moyens des candidats, lorsque le montant estimé du marché est inférieur au premier seuil,
- 2- librement négocié par l'organisme après examen des compétences, des moyens et des références des candidats, mais après avis d'une Commission, lorsque le montant estimé du marché est compris entre le premier et le deuxième seuil,
- 3- organisation obligatoire d'un concours avec remise de prestations lorsque le montant dépasse le 2ème seuil - attribution du marché après avis d'un jury.

Tout d'abord, si, dans quelques cas, il a été observé qu'un concours avait été organisé alors que, réglementairement, l'organisme n'était pas tenu d'y recourir (recherche architecturale pour des ouvrages particuliers), dans d'autres cas, il a été relevé que l'organisme se soustrayait à l'obligation réglementaire d'y recourir soit en plafonnant la rémunération du concepteur, soit en complétant sa mission après signature du marché.

Alors que l'objectif de réduction du coût des opérations doit être une préoccupation constante dans le domaine du logement social, ces constats conduisent à s'interroger sur le point de savoir si l'obligation de recourir à un concours, facteur de renchérissement des coûts, ne doit pas être liée à la spécificité de certaines opérations plutôt qu'à leur taille.

Les autres constats révèlent la difficulté de respecter des procédures différentes reposant sur des seuils rigides, dans un domaine où de multiples facteurs peuvent modifier la consistance de l'opération à réaliser, entre le moment où le concepteur est choisi et celui où le marché de travaux est notifié.

- **Les SA et les SEM :**

L'élément dominant est une grande lenteur des sociétés contrôlées à intégrer et à respecter les règles de droit découlant de la « loi SAPIN ».

- L'architecte est souvent choisi sans mise en concurrence réelle, même si globalement, très peu de positions dominantes ont été observées.

- Les raisons explicitement invoquées par les organismes pour justifier cette pratique sont les suivantes :

- « Pressions » exercées par les collectivités locales
- Préférence accordée à l'architecte ayant déjà travaillé sur l'opération projetée, pour un maître d'ouvrage différent.
- Absence d'architectes spécialisés dans le domaine de la réhabilitation, pour le secteur considéré.
- Intérêt de confier à un architecte donné une opération s'inscrivant dans un ensemble urbain, ou une zone opérationnelle, lorsque ledit architecte a déjà travaillé pour la collectivité locale ou l'aménageur sur le projet d'ensemble du secteur.

- Certains choix révèlent un comportement proche de l'esprit des textes à défaut d'être respectueux de la règle formelle : recours à un « vivier » de concepteurs tenu à jour par l'organisme, enrichi périodiquement de nouveaux professionnels et appauvri de ceux n'ayant pas donné satisfaction. Cette démarche nécessite des consultations périodiques pour faire vivre le fichier au mépris des consultations obligatoires (au moins trois candidats) pour une opération donnée.

- Plus fondamentalement, la raison de cette situation peut également s'expliquer par les deux éléments suivants :

- 1 - La mise en concurrence impose, pour qu'elle ait un sens, que la maîtrise d'ouvrage ait au préalable étudié ou fait expertiser la faisabilité d'une opération et défini son programme.

Si tel n'est pas le cas, l'architecte, choisi à l'amont, participe à l'étude de faisabilité, contribue à la définition du programme et travaille sur un projet chiffré jusqu'à ce que le programme, nécessairement évolutif, la réponse architecturale et le coût prévisionnel permettent au maître d'ouvrage soit de considérer que l'opération peut être lancée, soit de conclure à son abandon.

- 2 - Cette démarche ne permet pas la signature d'un contrat de maîtrise d'œuvre avant prestation de l'architecte, dans la mesure où ce dernier intervient avant que le contenu d'une mission de maîtrise d'œuvre (au sens des textes de la loi MOP) ne soit définissable.

Or, les constats faits renforcent cette explication. En effet, la signature tardive des contrats de maîtrise d'œuvre est souvent relevée par les vérificateurs de la MILOS. Elle est aussi parfois constatée après la phase de lancement de l'appel d'offres et l'ouverture des plis des marchés de travaux.

Cette pratique a pour corollaire la non rémunération du concepteur en cas d'abandon du projet. Cette pratique est condamnable à tous égards et apparaît de nature à fausser la concurrence pour l'avenir si le choix est prioritairement guidé par le seul souci de compenser la perte financière sur une opération passée et non conduite à son terme.

Les carences constatées renvoient à l'insuffisant professionnalisme des maîtres d'ouvrages, qui ont une maîtrise déficiente d'une réglementation relativement complexe (loi "MOP" et ses textes d'application). Enfin, la MIILOS s'interroge sur le point de savoir si cette réglementation fondamentalement conçue pour la commande d'équipements publics ne nécessiterait pas d'être adaptée aux spécificités du logement social.

### **C - Marchés de travaux**

Ce secteur recèle la plus grande diversité de constats.

D'une manière générale, les obligations de mise en concurrence (par appel d'offres ouvert ou restreint) et de publicité sont respectées.

Dans l'ordre chronologique de déroulement des opérations, les critiques formulées par la MIILOS portent sur les critères de jugement des offres, insuffisamment précis dans un certain nombre de cas ou n'ayant pas mentionné celui sur lequel le choix s'était fait alors que cette référence, n'aurait pas soulevé de difficulté majeure.

Au stade suivant, l'obligation d'enregistrement des offres n'est pas méconnue et le formalisme de l'ouverture des plis ne fait que rarement l'objet d'observations.

Par contre, le double processus d'analyse des offres et de sélection des candidats fait l'objet des critiques les plus importantes avec deux observations majeures: le manque de transparence et le contenu insuffisant des procès-verbaux des Commissions d'appels d'offres. Ce constat vise notamment le cas des appels d'offres déclarés infructueux pour dépassement du prix limite.

Toutefois, la désignation fréquente des mêmes entreprises par un organisme n'a été relevée que peu de fois.

En cas d'appel d'offres déclaré infructueux, pour dépassement du prix limite, la règle devient alors la négociation avec les entreprises mieux disantes. La MIILOS a très peu relevé de cas de remise en concurrence. Elle a par contre plus souvent observé que la nature et la substance des modifications apportées au programme pendant la phase de négociations auraient justifié le lancement d'un nouvel appel d'offres.

### **D - Observations d'ensemble relatives au processus d'ensemble**

En rapprochant les constats concernant la maîtrise d'œuvre de ceux portant sur la maîtrise d'ouvrage, et avec toutes les précautions qui s'attachent à une méthode empirique, la MIILOS est amenée à conclure sur les points suivants :

Si certains maîtres d'ouvrage ne font l'objet d'aucune observation ou peuvent être qualifiés d'exemplaires au regard du respect des règles et des procédures de marchés, une bonne majorité d'entre eux ne maîtrise pas la logique d'ensemble d'un dispositif juridique « éclaté » entre le Code des Marchés Publics, le Code de la Construction et de l'Habitation, la loi "MOP" et ses textes

d'application. Cette abondance de contraintes formelles, qui résulte de l'addition, voire de l'empilement de ces textes, nuit à la lisibilité des principes de base fondateurs.

Ainsi, certains organismes mettent en concurrence les entreprises en se fixant comme prix limite un montant différent du prix prévisionnel du concepteur (inférieur à ce dernier). D'autres organismes, après avoir retenu une entreprise, suite à un appel d'offres déclaré fructueux, demandent (et obtiennent) des rabais ou un alignement de prix sur le moins disant.

La MIILoS a relevé également quelques cas de mise en concurrence, à la fois par entreprise générale et lots séparés. Cette pratique n'est pas formellement interdite, mais présente l'inconvénient, au stade préalable du règlement d'appel d'offres, de ne pas définir clairement les critères à partir desquels seront jugées les candidatures, nécessairement différentes en elles.

Enfin, sans pécher par excès de naïveté, la MIILoS est amené à s'interroger sur le sens et la portée de la transparence relative qui entoure le choix des entreprises. Pour la Mission de contrôle, elle traduit, de la part des maîtres d'ouvrage concernés, une incompréhension du rôle et de la responsabilité réelle du maître d'œuvre. Les maîtres d'ouvrages privilégient la négociation directe avec les entreprises pour atteindre l'objectif de coûts qu'ils se sont fixés, plutôt que poursuivre ce même objectif, par un travail en amont réalisé étroitement avec le maître d'œuvre.

## **II - L'ACTIVITE DES ORGANISMES EN MATIERE D'ACCESSION A LA PROPRIETE**

La promotion immobilière n'a été, dans l'ensemble, qu'une part marginale de l'activité des organismes contrôlés par la MILOS en 1998.

Au total un seul OPAC, deux sociétés d'économie mixte, six sociétés de crédits immobiliers, neuf sociétés anonymes et une dizaine de coopératives ont connu, pendant la période contrôlée, une activité régulière et significative dans ce domaine. Le nombre d'opérateurs est trop faible et l'intensité de cette activité trop difficile à mesurer pour qu'il soit raisonnable d'en tirer des conséquences à l'échelle nationale. Les données recueillies par la MILOS ne sont pas, toutefois, contradictoires avec les renseignements centralisés par les diverses "familles" professionnelles du logement social.

Il est observé, par ailleurs, que lorsque les organismes de statut HLM réalisent des opérations de promotion, leur politique commerciale vise principalement à vendre dans les meilleurs délais possibles sans privilégier le public "de personnes de ressources modestes" comme une lecture littérale de l'article L 411-1 du CCH semble pourtant l'exiger. Certaines productions ne s'adressaient manifestement pas à des personnes de revenus limités, soit en raison de surfaces très importantes venant renchérir le prix final, soit parce que les produits étaient destinés à être vendus à des investisseurs.

Malgré cette limite de nature sociale, il est constaté les deux éléments suivants :

- Aucun des organismes contrôlés en 1998 n'a réalisé d'opération dépassant les prix plafond au mètre carré permettant l'accès au prêt conventionné.
- Dans la majeure partie des cas, les opérations réalisées sont bien positionnées par rapport au marché privé local sur lequel elles exercent donc indirectement une action modératrice en matière de prix.

Au cours de ses investigations, la Mission a été amenée à s'interroger sur la couverture des risques engendrés par les opérations de promotion immobilière. Il faut bien reconnaître, au vu des contrôles effectués en 1998, que lesdits risques apparaissent actuellement plus théoriques que réels. Les opérations entraînant des pertes étaient en effet en nombre limité et toujours de portée modeste par rapport à la surface financière de l'organisme concerné.

Néanmoins, la mise en œuvre de projets de certains "groupes" d'organismes de logement social consistant à spécialiser un organisme spécifique dans l'activité de promotion immobilière (en général de statut coopératif et réanimé ou racheté à cette fin) - peut revêtir à terme des conséquences préoccupantes. En effet, la solidarité financière entre les divers membres du groupe n'est pas réellement fondée sur des dispositions juridiques claires.

Dès lors, si la phase actuelle de développement des activités d'accession venait à connaître des revers, en raison d'un retournement de conjoncture, il en résulterait des situations d'insolvabilité. La MILOS considère que la définition imprécise des responsabilités réciproques du "groupe", des établissements prêteurs ou garants ainsi que des pouvoirs publics (C.G.L.S., collectivités locales) peut conduire à rendre techniquement plus complexe et politiquement plus délicate la solution au problème posé.

### **III - L'UTILISATION, DANS LE CADRE DE LA CREATION DE LOGEMENTS SOCIAUX, DE PROCEDURES PREVUES POUR LES OPERATIONS DE PROMOTION PRIVEE**

Depuis la loi « Sapin » n° 93-122 du 29 janvier 1993, les procédures « habituelles » d'extension du patrimoine social (procédures où l'organisme achète un terrain pour y construire un immeuble) sont encadrées par un corps de règles élaboré dont le but essentiel est de donner l'assurance que l'organisme a effectivement cherché, en faisant jouer la concurrence, à obtenir le meilleur prix et par conséquent le loyer le plus faible possible, dans le respect de ses équilibres de gestion.

Les contrôles effectués en 1998 par la MIILOS ont fait ressortir qu'il existait d'autres modes d'extension de patrimoine qui au contraire, en vertu d'une application stricte des textes pouvaient se soustraire à toute obligation de mise en compétition. Le nombre de dossiers où ces pratiques sont apparues en 1998 est modeste (un office et trois sociétés). Il apparaît urgent que les pouvoirs publics prennent position, car la coexistence d'un secteur "normal" très réglementé et d'un secteur "exceptionnel" échappant à toute norme ne peut qu'encourager des comportements déviants.

Dans tous ces cas, l'organisme n'exerce pas lui-même la fonction de maître d'ouvrage mais acquiert l'immeuble auprès d'un intermédiaire, généralement doté d'un statut de droit privé et qui, à ce titre n'est donc pas soumis aux mêmes contraintes que les organismes de droit public.

La procédure juridique à laquelle recourent les organismes est une vente en l'état futur d'achèvement. La MIILOS a également relevé le recours à d'autres procédures comme l'acquisition de patrimoine en dation en paiement (l'organisme de logement social, propriétaire d'un terrain, le cède à un autre constructeur qui, en échange lui remet un certain nombre de logements) ou le contrat de promotion immobilière. Ce procédé prévu pour le secteur privé en application de l'article L 221 du CCH consiste pour un maître d'ouvrage à donner mission à un prestataire aux fins de réaliser un immeuble sur la base d'un prix forfaitairement convenu.

La MIILOS, dans ses observations a essayé, à défaut de normes juridiques précises de se référer à l'esprit de la loi. Il apparaît que la nature du problème est tout à fait analogue à celle qui se pose pour les constructions des collectivités locales. A ce titre, la Mission de contrôle fait référence dans ses observations à la jurisprudence dégagée par les tribunaux administratifs (Arrêt du Conseil d'Etat du 8 février 1991 relatif à la construction de l'Hôtel de Région Midi Pyrénées). Ainsi, elle a considéré que le recours à un contrat de vente en l'état futur d'achèvement pouvait être fondé quand il s'agissait d'acquérir un immeuble constituant une part minoritaire d'un ensemble plus vaste (une cage d'escalier dans un ensemble d'accessions à la propriété par exemple). A contrario, la pratique observée constituait un détournement de la loi quand la propriété finale de l'organisme de logement social représentait la totalité, ou l'essentiel, d'un immeuble fonctionnellement indépendant.

Cette position revêt une plus forte cohérence pour les offices publics d'HLM établissements publics locaux soumis au code des marchés. Elle mériterait d'être plus fortement encadrée pour les sociétés anonymes, organismes de droit privé que le législateur a soumis à des principes de publicité, de mise en concurrence et d'exécution semblable à ceux du code des marchés publics.

En tout état de cause, la MILOS relève l'incohérence des pratiques actuelles où il est illégal pour une SAHLM de passer un marché de gré à gré avec un grand groupe de B.T.P alors qu'il lui est loisible d'acheter le même immeuble en vente en l'état futur d'achèvement à la filiale de promotion du même groupe pour un prix librement débattu.

#### **IV - LE RESPECT DES CONTRAINTES REGLEMENTAIRES OU CONTRACTUELLES EN MATIERE DE FIXATION DE LOYER**

La loi du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement et son décret d'application inséré à l'article R 353-16 du CCH ont défini les obligations des organismes en matière de fixation de loyer. Le principe de base repose sur la signature entre le représentant de l'Etat et la président de l'organisme d'une convention pour chaque programme ; ces conventions fixent (au m<sup>2</sup> de surface corrigée ou de surface utile selon la date) le loyer maximum applicable à la mise en service et le mode d'évolution. La variation de l'indice du coût de la construction publié par l'INSEE est la référence généralement retenue.

Dans le cadre de ses contrôles, la MIILoS procède systématiquement à l'examen de la conformité d'un certain nombre de quittances aux règles conventionnelles. Ces contrôles font apparaître que le nombre d'infractions est très significatif : près d'un organisme contrôlé sur deux fait l'objet d'une observation sur ce point.

Dans la majorité des cas, il s'agit des conséquences d'erreurs de calcul d'actualisation qui ont été reconduites d'année en année et dont l'incidence en terme de dépassement du loyer maximum est faible.

Toutefois, le contrôle d'un SA HLM (soumis à la Commission Permanente des suites) doté d'un parc social de 3000 logements a mis en lumière une attitude beaucoup plus répréhensible puisque le montant global des sommes anormalement demandées aux locataires s'élevait à 2 MF. Par ailleurs, des observations sur ce point avaient déjà été faites lors du contrôle précédent sans que la société en cause mette un terme à cette pratique irrégulière.

De façon plus générale, ces erreurs, même involontaires, peuvent être financièrement lourdes de conséquence pour les organismes puisque les loyers indûment perçus peuvent faire l'objet de demandes de remboursement de la part des locataires, sans qu'une quelconque prescription s'applique en la matière sans préjudice d'éventuelles sanctions pénales, en application des dispositions de l'article L 353.10 du CCH.

Les préconisations formulées dans ce cas de figure par la MIILoS se heurtent à une sérieuse difficulté juridique. La démarche adoptée jusqu'à un passé récent en la matière était de demander le « gel » des loyers jusqu'à ce que, le mécanisme inflationniste aidant, la règle à suivre ait rattrapé les faits. Une telle option ne paraît plus possible aujourd'hui. En effet, au plan juridique, l'irrégularité de la situation peut, compte tenu de la faible évolution de l'ICC, perdurer de nombreuses années.

Pour la MIILoS, le maintien de l'irrégularité de cette situation, préjudiciable aux intérêts sociaux et économiques des locataires, ne saurait être justifié.

A l'inverse, une baisse immédiate du loyer au plafond conventionnel qui serait la seule solution légale est susceptible, par son caractère normatif et son effet brutal de susciter des actions contentieuses avec les associations de locataires et de provoquer éventuellement des difficultés financières pour les organismes en cause. Cette situation serait d'autant plus grave que ces actions contentieuses pourraient porter sur de nombreuses années.

La MILOS considère que la voie curative raisonnable serait de prendre une disposition législative fixant un délai de prescription. Cette mesure aurait le double avantage de limiter les difficultés financières de l'organisme nées des demandes de remboursement des locataires tout en permettant de mettre un terme aux pratiques contestables actuelles.



## **CHAPITRE 5**

### **ACTIVITE DE LA MILOS**

#### **1 - Les moyens humains**

#### **2 - Evolution des méthodes de travail de la Mission**

#### **3 - Production de la Mission de contrôle**

**- Bilan mensuel cumulé au 31 décembre 1998**

**- Bilan de la production des rapports des rapports avant contradiction par type d'organisme**  
**- les contrôles conjoints CP/MILOS**

### **COMPTE RENDU D'ACTIVITE DE LA COMMISSION PERMANENTE DES SUITES**

## **ACTIVITES DE LA MILOS**

### **I - Les moyens humains de la Mission**

Les effectifs réels de la MILOS au 31 décembre 1998 étaient de 133 agents, en diminution par rapport à l'année précédente, certains agents partis n'ayant pas été remplacés. La même évolution, constatée pour l'effectif des vérificateurs qui était de 82 agents au 31 décembre 1998 contre 85 un an plus tôt, a eu pour effet de réduire sensiblement le potentiel de contrôle au dernier trimestre 1998 et au premier semestre 1999.

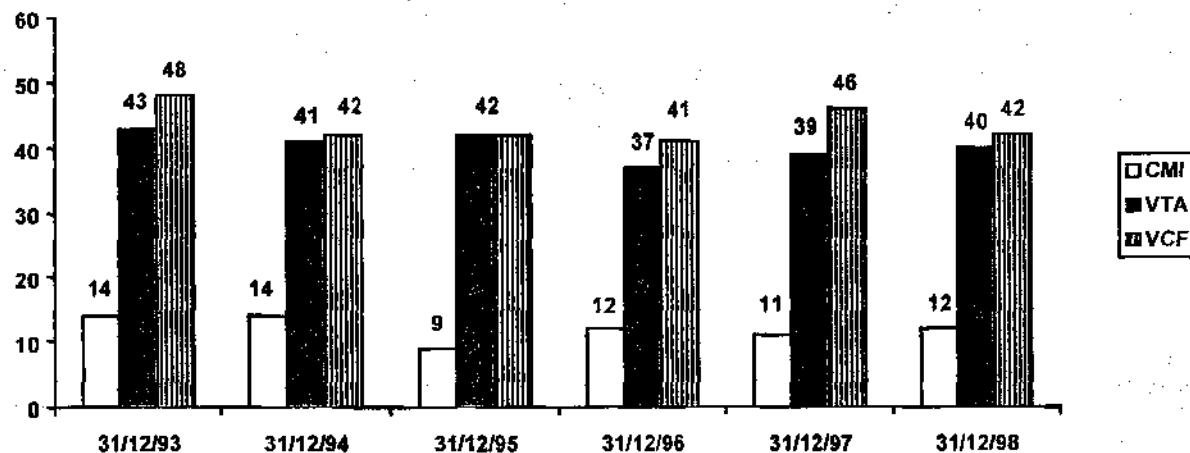
Pour l'essentiel, il s'agit d'une situation temporaire, l'annonce tardive de certains départs n'ayant pas permis de déclarer vacants les postes correspondants dans le cadre du même cycle de mutation. Néanmoins, pour certaines fonctions, on constate une vacance prolongée qui traduit une difficulté particulière à recruter malgré les efforts entrepris pour mieux faire connaître la Mission et ses métiers. Tel a été le cas pour le poste de responsable informatique de la Mission qui, vacant depuis le 1<sup>er</sup> juin 1997, ne sera finalement pourvu que le 1<sup>er</sup> juillet 1999 par le recrutement d'une attachée analyste issue de l'IRA. Tel a été le cas aussi - et de manière particulièrement marquante - pour les postes vacants de vérificateurs à l'équipe nationale de contrôle et ceci quel que soit le ministère d'origine des agents partis. C'est ainsi que le nombre de vérificateurs composant cette équipe est passé de sept à trois en l'espace d'un an. Cet élément, ajouté à d'autres considérations organisationnelles, a conduit la direction à approfondir la réflexion sur le rôle de cette équipe à vocation nationale et à conclure à sa suppression qui sera effective le 1<sup>er</sup> septembre 1999.

L'existence d'effectifs autorisés notifiés annuellement en ce qui concerne les agents du ministère de l'équipement, des transports et du logement apporte l'assurance d'aboutir à terme, dans l'hypothèse d'un maintien de ces effectifs, au remplacement de chaque agent parti, même si, marginalement, quelques fonctions essentielles sont assurées par des agents en surnombre. Ainsi, la MILOS ne dispose que d'un seul emploi d'agent non titulaire A+ au siège alors qu'elle avait en 1998 quatre agents relevant de cette catégorie : trois chargés de mission fonctionnels (l'expert juridique, l'expert comptable, le responsable qualité et formation) et un chargé de mission d'inspection.

La situation est différente en ce qui concerne les agents du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour lesquels la MILOS ne dispose pas d'effectifs autorisés. Dans ce contexte, si la diminution du nombre d'agents administratifs détachés du Crédit Foncier a été compensée par l'affectation à la MILOS d'un plus grand nombre d'agents de catégorie C de la direction du Trésor, en revanche, l'effectif des vérificateurs est passé de huit agents au 1<sup>er</sup> janvier 1994 à quatre agents au 31 décembre 1998. Dès lors, l'interministérialité de la MILOS ne se traduit que très faiblement dans la composition de ses équipes d'inspection, ce qui constitue un frein à la synergie entre deux cultures différentes.

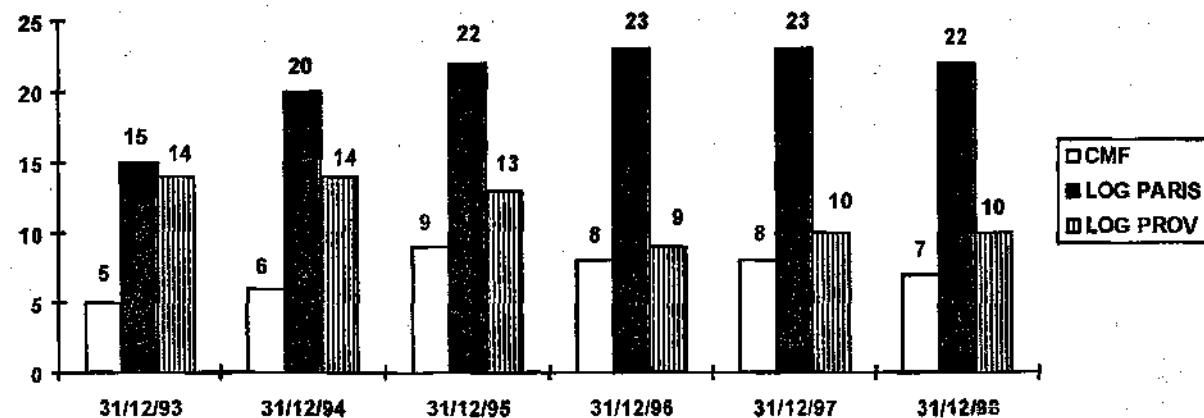
# EVOLUTION DES EFFECTIFS REELS PAR TYPE D'ACTIVITE

## ACTIVITES DE CONTROLE



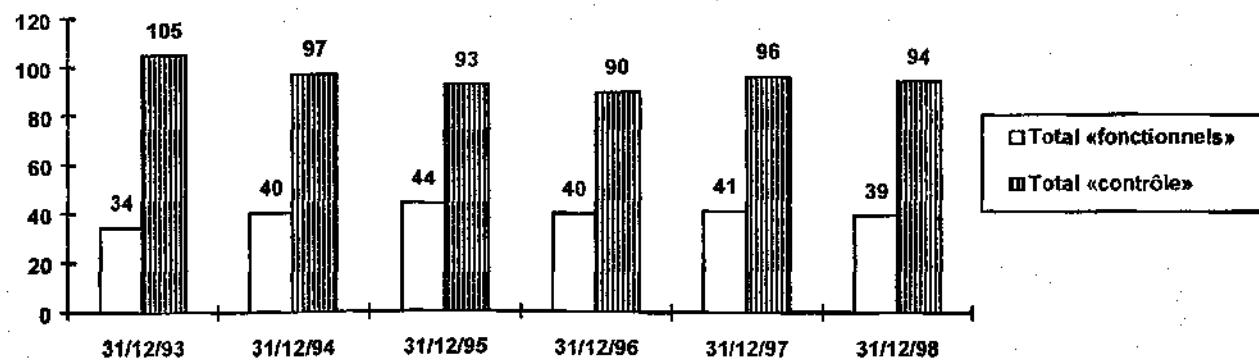
□ CMI  
■ VTA  
▨ VCF

## ACTIVITES FONCTIONNELLES ET LOGISTIQUES



□ CMF  
■ LOG PARIS  
▨ LOG PROV

## ENSEMBLE DES ACTIVITES



□ Total «fonctionnels»  
▨ Total «contrôle»

## **II - Evolution des méthodes de travail de la MIILOS**

### **1) Le système qualité**

L'année 1998 a marqué l'aboutissement de la démarche engagée depuis 1996 pour doter la MIILOS d'un système qualité. Au début de l'année, sous l'impulsion de la direction précédente, la plupart des procédures composant le système qualité avaient été validées, diffusées et mises en application. Un projet de manuel qualité avait été élaboré à cet effet.

Le Comité directeur, informé de l'état d'avancement de la démarche lors de sa réunion du 5 février 1998, n'a pas souhaité que la MIILOS demande la certification de son système qualité, compte tenu de la nature de son activité. En revanche, il a vivement encouragé l'achèvement de la démarche engagée et la réalisation d'un audit de validation.

Dès lors, la démarche a été poursuivie de la manière suivante :

- un responsable qualité, Jean-Louis de la Roncière, a été désigné pour coordonner l'ensemble du dispositif ;
- le bureau d'études, CEP-Systèmes, intervenant comme conseil de la MIILOS dans cette démarche, a été invité à terminer les prestations engagées ;
- la mise au point du manuel qualité, des dernières procédures et des imprimés-types a été menée à bien ;
- des audits internes régionaux et thématiques ont été réalisés de février à avril 1998 par des agents de la MIILOS préalablement formés aux méthodes d'audit. Ces audits se sont déroulés de façon très constructive montrant que l'intérêt de la démarche était bien compris par les agents de la MIILOS ; ils ont aussi mis en évidence le rôle déterminant des secrétariats dans la mise en œuvre de la démarche qui jusqu'alors avait été sous-estimé.

Sur la base des propositions des auditeurs, les procédures ont été modifiées selon le processus propre à l'ensemble de la démarche, associant un rédacteur, un vérificateur et un approbateur, ce dernier faisant partie de l'équipe de direction. C'est ainsi que l'ensemble des documents composant le système qualité de la MIILOS a pu être présenté au comité directeur du 8 juillet 1998, puis diffusé à l'ensemble des services.

L'audit d'évaluation a été réalisé du 13 au 15 octobre 1998, par M. LECHENET, directeur de CEP-Systèmes au siège de la MIILOS et dans trois circonscriptions d'inspection (Paris, Lyon et Toulouse). Il a mis en évidence la forte implication des collaborateurs de la Mission, la solidité du réseau qualité, l'importance et la qualité des aides au contrôle et de la formation.

Il a aussi fait ressortir deux observations majeures :

- une insuffisante maîtrise du système documentaire et de son organisation qu'il s'agisse des documents généraux ou des documents d'aide au contrôle ;

- une insuffisante maîtrise de certains aspects de l'informatique : sauvegardes, verrouillage des données, utilisation de versions d'applications non encore validées ;

C'est sur ces points que porteront en 1999 les efforts d'amélioration.

## **2) Le guide de la vérification sociale, technique et administrative**

Le guide de la vérification sociale technique et administrative a été diffusé en décembre 1998. C'est l'aboutissement de 18 mois d'un travail collectif enrichi par l'expérience professionnelle des membres du groupe de métier technique présidé par Michel Farcy, chargé de mission d'inspection et animé par Sabine Pasutto, experte technique de la MIILOS.

Ce document de référence développe une méthode de contrôle fondée sur la détection des zones à risques. A partir d'un nombre important de renseignements fournis par l'organisme et par les interlocuteurs habituels de la MIILOS (DDE, DRE, TG, CDC, etc.), le vérificateur et son chargé de mission mettent en évidence les domaines sur lesquels le contrôle doit se concentrer. Les quatre grands domaines d'intervention du vérificateur technique et administratif sont abordés : le fonctionnement des organismes, la fonction sociale, la gestion du patrimoine et la maîtrise d'ouvrage.

De nombreuses fiches décrivant en détail les diligences à effectuer, servent de fil conducteur pour les vérificateurs débutants et d'aide mémoire pour les autres. Elles sont complétées en annexe par des grilles d'analyses des informations collectées. Enfin, le lecteur trouvera une bibliographie des textes de référence et des articles faisant le point sur divers sujets.

Un travail pédagogique sera entrepris en 1999 permettant à tous les vérificateurs de s'approprier la démarche de contrôle inscrite dans ce document - qui devra être périodiquement mis à jour, en fonction tant de l'évolution de la réglementation et des pratiques des organismes que de l'expérience des utilisateurs -.

## **3) La version "normalisée" de Filos**

En octobre 1997, avait été décidée la mise en place d'une version dite « normalisée » de Filos. Cette application devait évoluer pour tenir compte :

- de la parution de nouveaux avenants aux instructions comptables et de la nécessité d'observer strictement les définitions comptables réglementaires ;
- de la mise à jour d'une nouvelle « batterie » de ratios (cf. ci-dessous) formant l'identité financière d'un organisme ;
- de divers apports techniques améliorant globalement la convivialité de l'application mais ne modifiant pas fondamentalement l'architecture du logiciel : intégration de graphiques, suppression des références absolues, perfectionnement des macro-commandes.

Ce travail a été assuré en interne par une équipe de vérificateurs comptables et financiers désignée à cet effet, sous l'égide du groupe de métier comptable et financier.

Dans l'objectif de distribuer le logiciel à l'ensemble des vérificateurs comptables et financiers à la fin du premier semestre 1999, cette version de Filos a été soumise, dès octobre 1998, aux tests d'une dizaine d'entre eux.

#### 4) Les ratios communs avec la DGUHC

La Direction de la MILOS a pris l'initiative, en septembre 1997, de lancer un processus de remise à plat de la "batterie" de ratios, et en particulier de ceux communs entre la MILOS et la DGUHC. L'objectif était principalement de s'assurer que les formules de calcul définies dans les opérandes de ratios pour l'application Filos étaient bien adaptables au système informatique utilisé dans la nouvelle base de données BOLERO, commune à la DGUHC et à la MILOS.

L'option a été prise, en accord avec la DGUHC, de retenir seulement, tant pour la base de données que pour la version normalisée de Filos, des ratios portant sur des données définies de façon fiable sur les imprimés "Berger-Levrault" renseignées par les organismes et pouvant donc être traitées sans difficulté par le système informatique central, même si cette méthode conduit à perdre un peu en finesse d'analyse. Cette volontaire simplicité dans la définition des référents n'interdit pas en effet - bien au contraire - aux vérificateurs d'étudier d'autres ratios plus fins et mieux adaptés à la situation particulière d'un organisme en explicitant dans leur rapport le mode de calcul adopté et sa justification.

Le tableau ci-après récapitule les ratios retenus en communs avec la DGUHC.

<b>Ratios communs avec la DGUHC<sup>3</sup></b>	
Ratio 1	Autofinancement net / chiffre d'affaires
Ratio 2	Fonds de roulement net global / dépenses mensuelles moyennes
Ratio 3	Evolution des créances locataires / loyers et charges récupérées
Ratio 4	Trésorerie nette / dépenses mensuelles moyennes
Ratio 5	TFPB / nombre de logements gérés
Ratio 6	Coût de gestion/ nombre de logements gérés
Ratio 7	Annuités locatives / nombre de logements gérés
Ratio 8	Charges de maintenance immobilière / nombre de logements gérés
Ratio 9	Loyers des logements / nombre de logements gérés
Ratio 10	Produits financiers globaux / nombre de logements gérés
Ratio 11	Taux de vacances en pourcentage
Ratio 12	PGR / nombre de logements gérés
Ratio 13	Ressources internes / capitaux permanents
Ratio 14	Créances locataires / loyers et charges récupérées
Ratio 15	Intérêts locatifs / nombre de logements gérés
Ratio 16	Produits financiers de placement / nombre de logements gérés
Ratio 17	Frais de personnel / nombre de logements gérés
Ratio 18	Charges récupérées / charges récupérables

<sup>3</sup> ceux rapportés au nombre de logements gérés (*sauf le n° 9*) sont "doublés" d'un ratio bis rapporté aux loyers.

## **5) La formalisation de la procédure contradictoire**

Si, depuis sa création, la MIILOS respecte une procédure contradictoire, les rapports définitifs comportant la réponse de l'organisme et des observations en contre-réponse, il n'en demeurait pas moins dans les habitudes de travail un certain nombre de signes qui tendaient à faire croire que l'essentiel du travail était achevé après diffusion du rapport avant contradiction : l'indicateur de production le plus souvent retenu était celui du nombre de rapports avant contradiction, la fiche récapitulative était rarement modifiée après contradiction, etc.

Une réflexion interne a été menée sur l'importance de la contradiction et les conséquences à en tirer en termes de formalisation de la procédure contradictoire, de présentation des rapports et, réciproquement, de consolidation du cadre législatif et réglementaire de l'intervention de la MIILOS. Les conclusions en ont été présentées au Comité Directeur le 3 novembre 1998, au cours d'une réunion entièrement consacrée à ce sujet.

Le Comité a pris, à l'issue de cette réunion, les décisions suivantes :

- les rapports soumis à contradiction à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999 seront présentés en trois colonnes afin de faire apparaître la réponse de l'organisme et les observations en contre-réponse en regard des constats initiaux ;
- les observations majeures et les propositions de la MIILOS seront synthétisées dans une conclusion soumise à contradiction ;
- la communication des rapports avant l'achèvement de la procédure contradictoire devra être exceptionnelle : dans les cas où la gravité des constats nécessite d'informer sans délai les administrations de rattachement, une note spécifique leur sera adressée ;
- la fiche récapitulative du rapport après contradiction devra tenir compte, dans la partie réservée aux observations levées ou modifiées, de la réponse de l'organisme lorsque celui-ci apporte la preuve que les errements constatés ont cessé ou lorsqu'il s'engage à les corriger ;

Par ailleurs, le Comité a constaté que les bases juridiques d'intervention de la MIILOS sont parfois fragiles et a jugé utile qu'une réflexion soit engagée sur ce sujet.

### **III - LA PRODUCTION DE LA M.I.I.L.O.S. EN 1998**

Mesuré en terme de production de rapports avant contradiction (RAVC), le nombre total de contrôles exercés, en 1998, par la MIILOS s'élève à 223.

Ce volume de contrôles est légèrement supérieur à celui fixé initialement au cours de la même année, soit 220. L'accroissement relatif de la production de la Mission de contrôle a porté essentiellement sur le contrôle des organismes de statut associatif. C'est ainsi que, sur ce secteur, 12 rapports avant contradiction ont été produits en 1998 au lieu de 2 seulement en 1997.

Les contrôles conjoints entre la MIILOS et les vérificateurs du Trésor Public ont, quant à eux, abouti à réaliser 38 rapports avant contradiction en 1998 au lieu de 12 en 1997.

Par ailleurs, une meilleure organisation interne du suivi du processus global de production des rapports a permis de réduire de près d'un mois la durée moyenne séparant la date d'ouverture du contrôle de celle de la diffusion du rapport après contradiction. Ce délai a ainsi été ramené de 265 à 230 jours, permettant ainsi aux autorités de tutelle de prendre connaissance plus rapidement de situation d'organismes parfois délicate mise en lumière par le rapport de contrôle.

Sur le plan méthodologique, à partir de 1999, la mesure de la production globale annuelle de la MIILOS obéira à des règles différentes, conformément aux décisions prises par le Comité Directeur à la fin de l'année 1998. Les statistiques seront ainsi calculées sur la base des rapports après contradiction (RAPC).

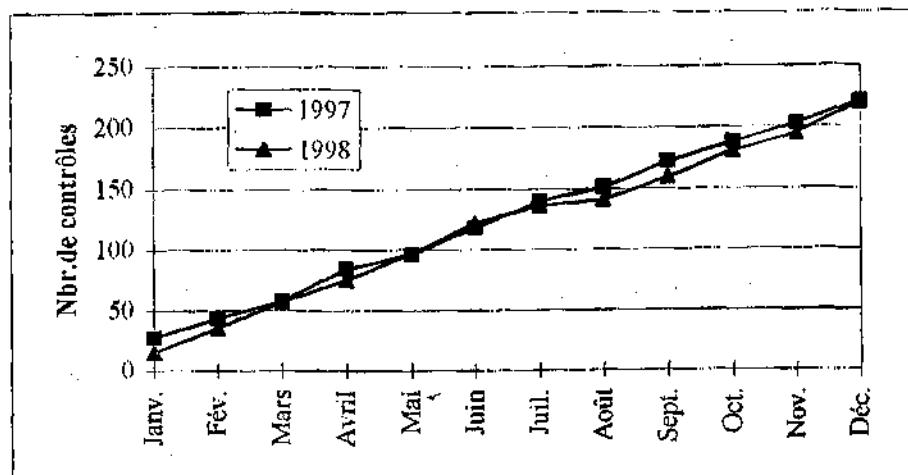
Pour l'année 1998, les résultats de la production de contrôle sont détaillés dans les trois tableaux qui figurent ci-après. Ils comprennent :

- un bilan mensuel cumulé au 31 décembre 1998.
- un bilan de la production des rapports avant contradiction par type d'organisme
- un état des contrôles conjoints CP/MIILOS.

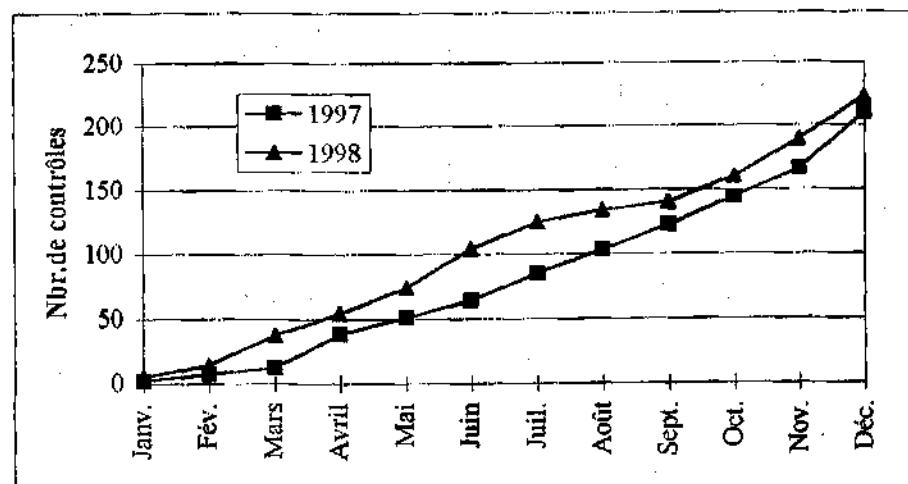
# BILAN MENSUEL CUMULE AU 31-12-1998

## DE L'ACTIVITE DE LA MILOS

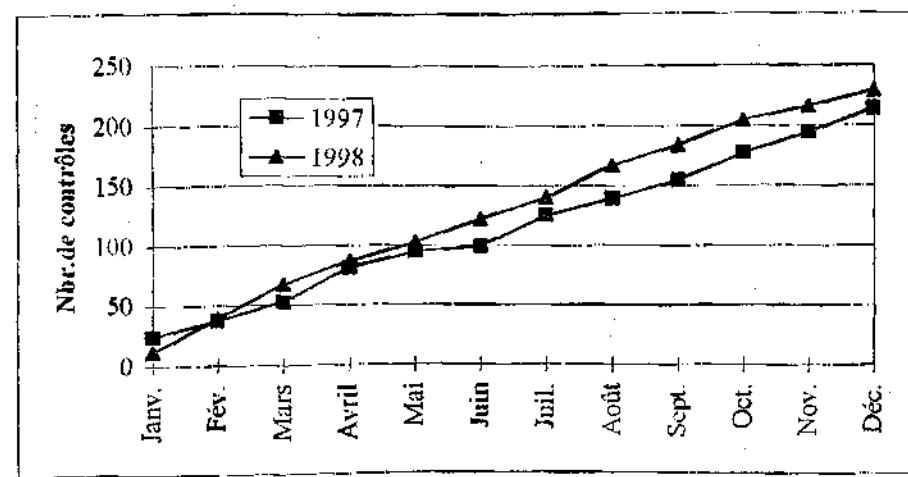
### Ouvertures de contrôles



### Rapports avant contradiction

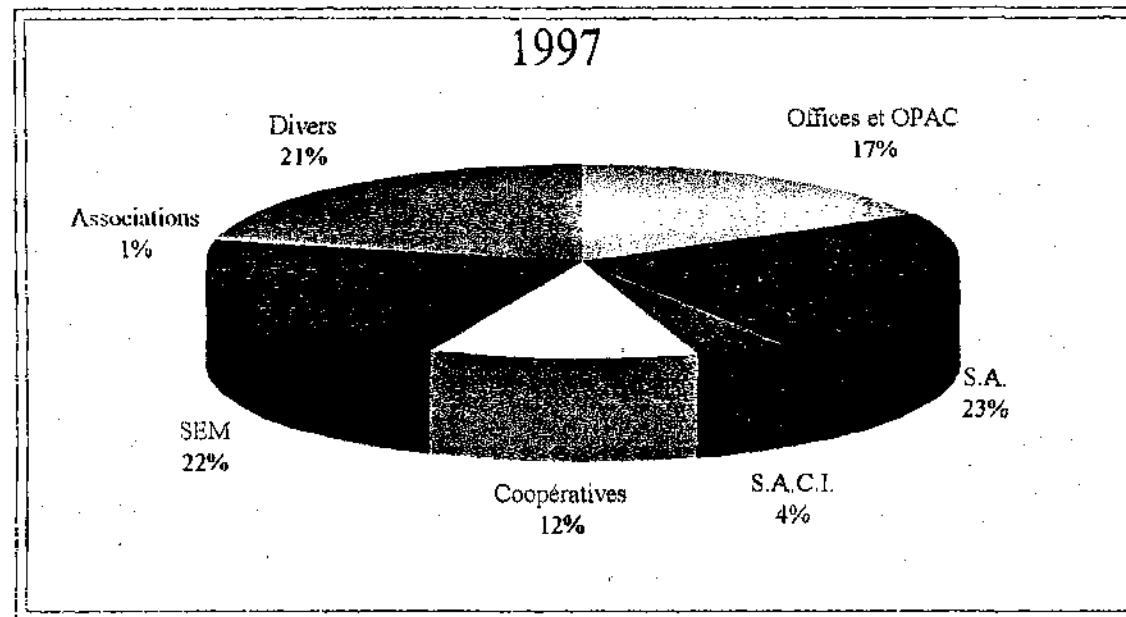


### Rapports après contradiction

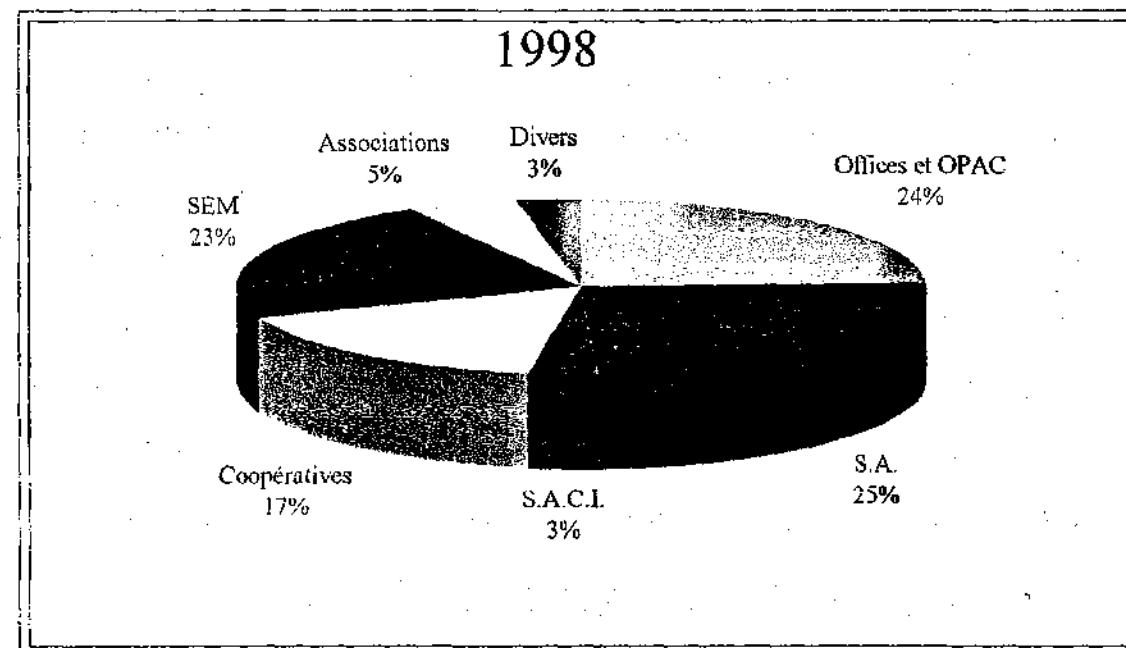




## BILAN DE LA PRODUCTION DE RAVC PAR TYPE D'ORGANISME



Offices et OPAC	46
S.A.	63
S.A.C.I.	10
Coopératives	31
SEM	58
Associations	2
Divers	55



Offices et OPAC	56
S.A.	57
S.A.C.I.	8
Coopératives	38
SEM	52
Associations	12
Divers	7



**NOMBRE DE RAPPORTS AVANT CONTRADICTION PRODUITS  
CONJOINTEMENT AVEC LA TRESORERIE GENERALE**

**PAR CIRCONSCRIPTION D'INSPECTION TERRITORIALE**

Circonscriptions	1997	1998
Aquitaine-Poitou-Charentes	1	3
Hauts-de-France-Nord-Pas de Calais-Picardie	2	4
Auvergne-Rhône-Alpes-Franche-Comté-Bourgogne	3	8
Corse-P.A.C.A.-Languedoc Roussillon	0	0
Alsace-Lorraine-Champagne Ardenne	0	4
Basse Normandie-Bretagne-Pays de Loire	3	5
Île de France-Centre	1	8
Limousin-Midi-Pyrénées	2	7
TOTAL	12	39

**PAR TYPE D'ORGANISME**

Nature	1997	1998
Offices/OPAC	8	34
SA	4	2
SACI	0	0
Coopératives	0	0
SEM	0	1
Associations	0	2
TOTAL	12	39

## **COMPTE- RENDU D'ACTIVITE DE LA COMMISSION PERMANENTE DES SUITES**

- La Commission Permanente des Suites (CPS) s'est réunie 6 fois au cours de l'année 1998.
- Au cours de ces séances, la CPS s'est prononcée sur 51 rapports, dont un correspondait à un contrôle clôturé en 1996, 26 à des contrôles clôturés en 1997 et 24 à des contrôles clôturés durant l'année 1998.
- Du point de vue méthodologique, l'examen de certains rapports a été volontairement reporté pour permettre aux membres de la Commission de porter une appréciation globale sur des organismes liés entre eux. Les conséquences de cette démarche ont eu peu d'incidence sur le délai moyen constaté entre la date de diffusion d'un rapport et la date de son examen par la CPS : 212 jours soit environ 7 mois. Ce délai, supérieur à celui de 1997 (186 jours soit environ 6 mois) n'est pas entièrement satisfaisant. Par ailleurs, la longueur relative de ce délai n'a pas été influencée par les nouvelles règles de fonctionnement de la CPS, adoptées par le Comité Directeur en décembre 1998. Leur incidence sur la durée du processus de suites ne pourra donc être appréciée qu'à la fin de 1999.
- Par catégorie d'organismes, les rapports examinés ont concerné :
  - 17 Sociétés Anonymes d'HLM,
  - 14 Sociétés d'Economie Mixte,
  - 9 Offices Publics et OPAC
  - 7 Sociétés Coopératives (SCP ou SCLA),
  - 3 organismes de nature juridique diverse (CCAS - PACT - Association de relogement),
  - 1 Société de Crédit Immobilier.
- La teneur de ces rapports a conduit la CPS à proposer sept transmissions de rapport de contrôle au Procureur de la République. Pour l'essentiel (5 organismes) la transmission proposée était motivée, uniquement ou principalement, par les manquements graves et répétés à la réglementation des marchés publics relevés dans les rapports. Pour 6 de ces organismes, la CPS s'est également prononcée en faveur de la saisine du Préfet, au regard de la gravité des faits constatés.
- Pour les autres rapports examinés (44 organismes), la Commission Permanente des suites a préconisé l'envoi de lettres d'instructions aux Préfets des départements du siège des organismes. Cet envoi de lettres d'instructions a été étendu dans le cas d'une société coopérative, à l'ensemble des Préfets dans la région Ile-de-France.